



Wyzwania współczesnego prawa wyborczego, red. Agata Pyrzyńska, Michał Kropkowski, Jakub Rzeszowski, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015, ss. 252

*Magdalena Wrzalik**

Nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu ukazał się drugi tom monografii pt. *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego. Tom 2.* pod red. Agaty Pyrzyńskiej, Michała Kropkowskiego, Jakuba Rzeszowskiego, będącej zbiorem opracowań autorstwa młodych badaczy – studentów i doktorantów, reprezentujących różne ośrodki akademickie w Polsce. Recenzowana publikacja prezentuje piętnaście rozpraw, poruszających, w ujęciu prawnym, politologicznym, administracyjnym oraz pedagogicznym, problematykę wyzwań, przed jakim stoi współczesne prawo wyborcze. U podłoża podjęcia badań leży fakt, że ośrodek uniwersytecki w Toruniu może pochwalić się wieloletnią działalnością koła naukowego „Elektor”, które podejmuje działania zmierzające do szerzenia problematyki prawa wyborczego, ponadto wpisuje się w organizację cyklicz-

nych międzynarodowych konferencji dla studentów i doktorantów, jak również debat eksperckich. Niniejszą monografię otwiera stenogram z jednej z organizowanych debat nt. wyzwań, przed jakim stoi współczesne prawo wyborcze, w której wzięli udział tacy specjaliści z zakresu prawa i praktyki wyborczej, jak: Sędzia Stefan Jan Jaworski, pełniący wtedy funkcję Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej; Minister Kazimierz Wojciech Czaplicki, pełniący wtedy funkcję Szefa Krajowego Biura Wyborczego; Alexander Shlyk, ekspert Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie; Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka; prof. dr hab. Andrzej Sokała, Kierownik Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; prof. UG, dr hab. Piotr Uziębło, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; dr hab. Bartłomiej Michalak, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Monografia ponadto opa-

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

trzona została tradycyjnym wstępem. Całość pracy obejmuje wykaz skrótów poprzedzający wstęp oraz obszerną bibliografię.

Problem stanowiący przedmiot niniejszych rozważań nie jest nowy. Wręcz przeciwnie, znany jest od dłuższego czasu i stanowi przedmiot wielu burzliwych dyskusji wśród przedstawicieli doktryny, politologów, socjologów, jak i świata mediów.

Tytuł publikacji *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego* zdaje się sugerować dość szeroki merytorycznie i temporalnie temat – co oczywiście potwierdza zawartość publikacji. Autorzy analizują instytucje polskiego prawa wyborczego, np. zagadnienia finansowania kampanii wyborczej, instytucję oświadczenia lustracyjnego w polskim procesie wyborczym, gwarancję zasady powszechności wyborów oraz takie, które odnoszą się do zagranicznych porządków prawnych – w tym Republiki Czeskiej, Republiki Francuskiej, Ukrainy, jak również nowatorskich rozwiązań, które dopiero w przyszłości mogą stać się przedmiotem polskiej regulacji wyborczej. Autorzy w swoich refleksjach dokonali wartościowych i interesujących wniosków o charakterze *de lege lata* oraz *de lege ferenda*.

Należy podkreślić, że klucz doboru poruszanych problemów (jak i pominięcia innych) jest wyjaśniony we wstępie. Redakторы wskazują, że okres 2014–2015 był czasem, w którym miały miejsce wszystkie przewidziane w Kodeksie wyborczym akcje wyborcze o charakterze ogólnokrajowym, ze wskazaniem również na możliwość sko-

rzystania z demokracji bezpośrednio w postaci instytucji referendum ogólnokrajowego (s. 11). Natomiast zaskakująca jest kolejność omawianych rozwiązań. Spośród wielu wariantów możliwych do przyjęcia, wybrano najbardziej neutralny – według alfabetycznej kolejności nazwisk autorów. Można było pokusić się jednak o próbę dokonania tematycznego usystematyzowania poszczególnych artykułów, chociażby przez wyróżnienie części poświęconej gamie problemów uregulowanych w polskim prawie wyborczym, ale wymagających dookreślenia ze względu na fragmentaryczność oraz problemów, które nie doczekały się jeszcze uregulowania w Kodeksie wyborczym, ale z powodzeniem funkcjonują w niektórych państwach świata, jak również tych *stricte* nowatorskich, które mają szanse stać się przedmiotem polskiego ustawodawcy. I tak najpierw Michał Banaś omawia wybory parlamentarne na Ukrainie w 2012 roku, a kolejnymi autorami są Marta Gałązka, która porusza problematykę kampanii wyborczej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, Arleta Hrehorowicz zwraca uwagę na „Warsztaty przyszłości” jako formę przeciwdziałania marginalizowaniu udziału obywateli w lokalnym procesie decyzyjnym.

Wielce ciekawą cechą recenzowanej książki, mimo że autorami tekstów są studenci i doktoranci, jest dobór tematów, które nie są jedynie „pozornie” związane z głównym problemem postawionym w tej monografii, lecz mogą nawet stać się istotnym przyczynkiem do naukowej debaty

nad wprowadzeniem nowych pożądaných rozwiązań do systemu wyborczego.

Z uwagi na fakt, iż monografia ma charakter zbiorowy i składa się z piętnastu artykułów, pozwolę swoją uwagę skoncentrować na kilku wybranych. Pragnę zaznaczyć, że we wszystkich opracowaniach widoczny jest wielki trud, jaki podjęli autorzy w przygotowanie niniejszych rozpraw. Przede wszystkim należy podkreślić, że dokonali przemyślanej analizy teoretycznych i praktycznych zagadnień związanych z wyzwaniem współczesnego prawa wyborczego. Zbadali instytucje prawa wyborczego z perspektyw: doktrynalnej, historyczno-prawnej, jak i dogmatycznej. Postawili sobie za cel ukazanie obrazu ewolucji tych instytucji w teorii i praktyce. Zakorzenie owych instytucji w argumentacji doktrynalnej, jak i w rozwiązaniach prawnych różnych państw zostało skontrastowane z polskim doświadczeniem prawnym, aby ukazać podobieństwa i różnice służące sformułowaniu pozytywnych ocen, jak i postulatów na przyszłość. Autorzy skorzystali przy tym z aktów normatywnych, aktów Państwowej Komisji Wyborczej, uregulowań międzynarodowych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego. Wnioski i postulaty formułowane przez autorów mają charakter ogólny i szczególny, przez co monografia nabiera znaczenia w działalności organów i instytucji zajmujących się problematyką stanowiącą przedmiot niniejszych rozważań. Autorzy wszystkich artykułów, co istotne i godne podkreślenia, wykorzystują

bogatą literaturę fachową, jak również wiele innych materiałów źródłowych, chociażby źródeł zdigitalizowanych i pomieszczonych w Internecie, co nadaje wysoki walor naukowy recenzowanej publikacji.

Pierwszym artykułem, na który chciałybyśmy zwrócić uwagę, jest problematyka dostępności lokali obwodowych komisji wyborczych dla wyborców niepełnosprawnych. Autorka – Magdalena Jankowska – swoje rozważania opiera na analizie obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego, jak również rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Konfrontuje aktualny stan prawny z praktyką, która pokazała, że nie wszystkie z przyjętych rozwiązań skutecznie i optymalnie realizują to prawo. Podkreśla, że prawo wyborcze powinno sprzyjać konstytucyjnej, powszechnej partycypacji obywateli w życiu publicznym, tym samym eliminować ograniczenia, na jakie mogą napotkać osoby niepełnosprawne podczas realizacji przyznanych uprawnień wyborczych (s. 75). Mimo uregulowań zarówno w dokumentach międzynarodowych, Konstytucji RP, jak i aktach niższej rangi wciąż zauważalna jest potrzeba respektowania praw osób niepełnosprawnych. Ponadto wskazuje, że duże znaczenie powinno się kłaść na aktywniejsze działania państwa, które umożliwić powinno dostępność procedur oraz materiałów wyborczych dla takich osób. Autorka podnosi, że mimo wprowadzenia do polskiego porządku prawnego

alternatywnych procedur głosowania, to aż 68% wyborców (w tym osób starszych i niepełnosprawnych) nadal najchętniej wybiera możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym (s. 76). Dla potwierdzenia przywołuje poziom frekwencji wyborczej z ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego (2014 r.), która wyniosła jedyne 10,9%. Słusznie upatruje przyczyn tak niskiej frekwencji wśród tej grupy przez występowanie w lokalach wyborczych barier architektonicznych (s. 77). Szkoda, że autorka dla lepszego podkreślenia wagi problemu, nie przytacza jakichkolwiek danych statystycznych na ten temat. Tymczasem osób z niepełnosprawnościami na świecie jest prawie 15%, a w Polsce 12,2% ludności (ok. 4,7 mln osób). Tym większej uwagi wymagają one ze strony organów państwa, społeczeństwa itd. W dalszej części rozważań wskazuje na obowiązki, jakie spoczywają na organie wykonawczym gminy, związane z zorganizowaniem i urządzeniem lokalu wyborczego oraz przygotowaniem jego warunków technicznych do głosowania przez osoby niepełnosprawne. Nie pomija również liczby lokali obwodowych komisji wyborczych, jaka jest wymagana w każdej gminie, a która ma ulegać stopniowemu zwiększeniu. Słusznie podnosi, przywołując raporty i wyniki badań, że większość nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli wiąże się ze złą organizacją lokalu wyborczego, a nie występowaniem barier architektonicznych budynków. Warto byłoby więc większą uwagę skoncentrować na zapoznaniu członków komisji wyborczej w zakre-

sie przepisów rozporządzenia ministra infrastruktury z 2011 roku odnoszących się do warunków technicznych, jakie powinien spełniać lokal wyborczy, tym samym dołożyć wszelkiej staranności przy wdrożeniu tego w praktykę. Szkoda, że autorka dla poparcia tego stanowiska nie przywołuje raportu z ostatnich badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przy okazji wyborów samorządowych 2014 roku. Ponadto można by było mocniej zaakcentować, że wina najczęściej leży po stronie członków obwodowej komisji wyborczej, którzy wykazują się nieznajomością przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury, co więcej, często nie dysponują nawet jego tekstem. Nie posiadają również wiedzy o wynikającym z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej obowiązku sprawdzenia lokalu wyborczego i konieczności zawiadomienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o stwierdzonych brakach, nie wspominając już o oprzyrządowaniu umożliwiającym sprawdzenie wynikających z przepisów wymogów.

Konkludując, należy stwierdzić należy, że autorka podjęła niewątpliwie ważny i aktualny temat obejmujący fundamentalne, a przy tym bardzo dyskusyjne zagadnienie. Mimo podniesionych wyżej drobnych uwag, wytlumaczalne jest, że przy założonych ramach monografii o charakterze zbiorowym musiało to prowadzić do pewnej powierzchowności analizy.

Niebywale kontrowersyjne zagadnienie, które z uwagi na swoją specyfikę i niejednołitą postać jest powszechnie znane i wpro-

wadzane w ustawach wyborczych innych państw, dotyczy postulatu obniżenia granicy wieku czynnego prawa wyborczego. W niniejszej monografii jest to problematyka poruszana przez Dominikę Ewę Loll. Autorka słusznie podkreśla, że stałą tendencją jest propozycja umożliwienia głosowania młodszym obywatelom, którzy w dniu wyborów ukończą 16 rok życia. Wskazuje, że taka regulacja wyborcza podejmowana była w wielu państwach Europy, zyskując przy tym przychyłność instytucji międzynarodowych – Parlamentu Europejskiego i Rady Europy. Konstytucja RP w art. 62 ust. 1 przewiduje dla uzyskania czynnego prawa wyborczego granicę 18 lat, nie wspominając nic o wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jak słusznie wskazuje autorka, ze względu na fakt niełatwej i z góry przegranej próby zmiany Konstytucji RP, propozycje obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego skupiają się tylko wokół wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jednak takie działanie prowadzić by musiało do zmiany w Kodeksie wyborczym, co zdaniem autorki jest realne do wykonania (s. 110). Niestety projekt stosowanej nowelizacji Kodeksu wyborczego został jednak odrzucony. Autorka w dalszych dywagacjach zawarła istotne konkluzje dotyczące przyszłości tej procedury, ze wskazaniem na wadliwość, jak i pozytywne skutki wkomponowania jej w obowiązujące przepisy polskiego prawa wyborczego. Podkreśla z entuzjazmem, że postulat obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego w Polsce może przyczynić się do zwiększenia zaangażowania młodzie-

ży w życie społeczne i polityczne, ponadto da możliwość wypowiedzenia swoich preferencji, jak również wpłynie na kształtowanie sceny politycznej. Przyczyni się również do zwiększenia świadomości młodych ludzi, jak istotny jest ich udział w wyborach, czyniąc z tego nawyk, oraz przekonania ich, że każdy głos ma znaczenie (s. 111). Autorka nie pomija również kwestii internetu, który daje wiele możliwości, pomaga poszerzyć horyzonty, pozyskać cenne informacje. Mimo że korzystanie z internetu ma wpływ na zainteresowania społeczne i polityczne młodych ludzi, pomaga w ukształtowaniu swojego światopoglądu, zwiększa aktywność w różnych akcjach lokalnych oraz w działalność organizacji społecznych (s. 112), to jednak, w mojej ocenie, niewątpliwie należy podkreślić, że wymaga też pewnych umiejętności, przede wszystkim korzystania z pozyskanych informacji, ale również umiejętność selekcjonowania i odpowiedniego ich przetwarzania dla kształtowania swojej wiedzy. I choć młodzi ludzie korzystają z niego ponad dwa razy częściej niż osoby powyżej 45 roku życia, to znaczący jest również udział telewizji i radia. Jednak warto zwrócić także uwagę na dwa źródła usytuowane pośrodku wskazań. Co naturalne, młodzi wyborcy, w porównaniu z badanymi z innych grup wiekowych, częściej czerpią informacje od znajomych i członków rodziny oraz z billboardów i plakatów.

Po wskazaniu na korzyści obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego autorka dokonuje analizy wadliwości tego postu-

latu. Na wstępie neguje argument zwolenników obniżenia granicy wieku, którzy postulują, że może się to przyczynić do zwiększenia frekwencji wyborczej (s. 113). Liczą, że ta grupa wyborców aktywnie włączy się w życie polityczne, chociażby ze względu na własną ciekawość odnośnie do skorzystania z tego prawa. Niestety, jak słusznie zauważa autorka, przywołując praktykę wyborczą w Bremie w Niemczech, argument profrekwencyjny może okazać się wątpliwym z czasem. Po pierwsze dlatego, że młodzi ludzie nie skorzystali ze swego uprawnienia, może dlatego, że nie są nauczeni przez rodziców, szkołę odpowiedzialności oraz nie są w pełni dojrzały, przez co boją się podejmować samodzielne decyzje. Po drugie, młodzież z racji tego, że nie jest jeszcze w pełni ukształtowana politycznie, może ulegać wpływom i manipulacji, chociażby przez partie skrajne, cieszące się popularnością wśród młodych, bądź namowom rodziców, którzy są dla nich autorytetami. A może po prostu, na co również warto byłoby zwrócić uwagę, osoby takie z wielu, dla nich priorytetowych, powodów nie pójdą na wybory, gdy ich ciekawość na temat tego aktu będzie już zaspokojona.

Podsumowując, należy stwierdzić, że autorka zawarła w pracy istotne wnioski dotyczące przyszłości tej instytucji w polskim prawie wyborczym, z zaznaczeniem korzyści płynących z tej metody przy minimalizacji zagrożenia wynikającego z jego wad. Dokonany przegląd, z zachowaniem logicznej i konsekwentnej konstrukcji pracy, pozwala na uznanie tego postulatu za wyzwania

nie współczesnego prawa wyborczego, ale wymagające odroczenia w czasie, z uwagi na brak gotowości społeczeństwa na obniżenie wieku czynnego prawa wyborczego. Dlatego też, na co słusznie zwraca uwagę autorka, należy w pierwszej kolejności naciskać na edukację młodzieży w zakresie wyborów, jak również prowadzić różne kampanie promłodzieżowe oraz inne akcje społeczne zmierzające do zainteresowania młodych ludzi tematyką polityczną, jak i prowyborczą.

Ostatni artykuł, poruszający problem fragmentaryczności Kodeksu wyborczego, a tym samym koncentrujący się na aktualnych problemach wyborczych, dotyczy instytucji międzynarodowego obserwatora wyborów, opisywanej przez Radosława Zycha. Za cel swojego opracowania autor postawił sobie wskazanie i przedstawienie, w moim przekonaniu bardzo istotnej i potrzebnej z punktu widzenia przestrzegania podstawowych zasad prawa wyborczego, a w szczególności zasady wolnych wyborów i zasady tajności głosowania, instytucji międzynarodowego obserwatora wyborów. Od dłuższego czasu problematyka zakresu uregulowania kompetencji przyznanych międzynarodowym obserwatorom wyborczym poruszana jest przez przedstawicieli doktryny, jak również świata polityki. Autor koncentruje się na analizie Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych, Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 roku, Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów podpisanej 27 października 2005 roku, Kodeksie

postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów, jak również na regulacji Kodeksu wyborczego w Polsce. Szkoda, że dla lepszego zrozumienia i przybliżenia omawianej instytucji, nie przywołuje praktyki stosowania tej regulacji na przykładzie konkretnych państw, chociażby Ukrainy, gdzie aktywność oficjalnych obserwatorów wyborów zaznaczyła się w szczególnie widoczny sposób już od 1993 roku. Autor, analizując instytucję według Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów, wskazuje na szereg czynności składających się na proces międzynarodowej obserwacji wyborów. W mojej ocenie, wskazując na poszczególne elementy wchodzące w skład omawianego procesu, można byłoby przywołać dokładną legalną definicję tej instytucji, mającą swoje uregulowanie w pkt. 4 Deklaracji, oraz wyszczególnienie trzech kluczowych elementów: dokładne zbieranie szczegółowych informacji o regulacjach oraz samym przebiegu wyborów, analiza tych informacji oraz wyciągnięcie stosownych wniosków w postaci zaleceń, rekomendacji, sprawozdań wartych głębszej analizy.

Z uwagi na fakt, że omawiana instytucja stanowi *novum* w polskim prawie wyborczym, na pochwałę zasługuje podję-

ta przez autora próba analizy tej instytucji i chęć przybliżenia jej czytelnikowi. Jednak szkoda, że autor swoje rozważania nie poparł rozbudowaną literaturą przedmiotu, która, co prawda, wymagałaby od autora większej aktywności w jej pozyskanie i przeanalizowanie, ale zapewne pomogłaby w skonstruowaniu cennych konkluzji dotyczących przyszłości omawianej procedury, ze wskazaniem na jej wady i pozytywy. Warte wskazania są tutaj opracowania Jerzego Jaskierni, Agaty Pyrzyńskiej czy Marcina Rulki.

Reasumując, przedstawiona recenzowana monografia autorstwa młodych badaczy jest udanym i wartościowym studium na często poruszany temat propozycji zmian w prawie wyborczym. Co istotne, podjęli oni ważny, a zarazem bardzo aktualny, przez to interesujący temat, obejmujący fundamentalne, przy tym bardzo kontrowersyjne zagadnienia. Recenzowana monografia na pewno przyczyni się do ich popularyzacji. Przeprowadzona przez nich wnikliwa analiza pozwala na polecenie tego dzieła wszystkim osobom interesującym się prawem wyborczym. Ewentualne zastrzeżenia i podniesione wyżej drobne uwagi krytyczne nie wpływają na pozytywną ocenę publikacji.