

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

PRAWO WYBORCZE A USTRÓJ DEMOKRATYCZNY

Wolne wybory przeprowadzane według reguł pozwalających uczciwie i wiernie uwzględnić wolę wyborców można uznać za jedną z podstaw ustroju demokratycznego, pomimo dyskusyjności samego pojęcia „demokracja”. Demokracja, rozumiana jako ustrój polityczny, pojawiła się w Atenach już w V w. przed Chr., ale współcześnie pojęciem tym określa się na ogół całą tak zwaną cywilizację zachodnią. Jednak od samego początku demokracja wywoływała dyskusje i różne oceny. Wystarczy wskazać na jej pierwszych tak prominentnych krytyków, jak Platon czy Arystoteles. Także współcześnie jest ona przedmiotem licznych analiz i nie zawsze zgodnych ze sobą ocen i definicji¹. Słowo „demokracja” jest zbitką dwóch greckich słów: *demos* (lud) oraz *kratos* (władza). Oznacza to rządy większości, które mogą wyrażać się albo w decyzjach podejmowanych przez obywateli bezpośrednio, albo za pośrednictwem wybranych przez nich przedstawicieli. W pierwszym przypadku możemy mówić o referendum, w którym wybrane zostaje dane rozwiązanie jakiegoś problemu, drugi związany jest z wyborami powszechnymi osób mających piastować funkcje publiczne. Istotą wyborów jest reguła większości w różny sposób modyfikowana, co powoduje większe lub mniejsze preferencje dla określonych przez prawodawcę grup wyborców. Zawsze jednak zostaje zachowana przewaga większości. Takie rozwiązania obowiązują najczęściej przy wyborach parlamentarnych. Natomiast w wyborach referendalnych, w wyniku których powinna zostać znaleziona odpowiedź na postawione w referendum pytanie, reguła większości w zasadzie stosowana jest w pełni, bez ograniczeń. Jednak i tu prawo odnosi ją na ogół tylko do określonej części wyborców. Mówi na przykład o większości biorących udział w głosowaniu, a nie o większości uprawnionych do głosowania. Nie zmienia to znaczenia reguły większości, która stanowi punkt odniesienia wszelkich regulacji prawnych dotyczących wyborów w państwach demokratycznych.

Jest to tak oczywiste, że traktowane jest jak aksjomat niewymagający bliższego uzasadniania. Doktryna zajmuje się głównie pytaniem, jak stosować regułę większości w prawie wyborczym², pomijając najczęściej problem jej

¹ Nie podejmuję się zebrania wszystkich wypowiedzi na ten temat. Wystarczy jednak wskazać kilka ważnych publikacji z tego zakresu, takich jak na przykład: J. Maritain, *Człowiek i państwo*, Kraków 1993; G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998; R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000; F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996; S. Kowalczyk, *U podstaw demokracji. Zagadnienia aksjologiczne*, Lublin 2001 oraz wiele innych.

² Literatura w tej dziedzinie jest bardzo bogata, dlatego ograniczę się tylko do trzech obszernych publikacji Państwowej Komisji Wyborczej: *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej*

sensu, a w szczególności celu, któremu powinna służyć. Takie podejście prowadzi nie tylko do utożsamiania ustroju demokratycznego z regułą większości, ale nawet do traktowania jej jako istoty demokracji, której celem ma stać się wola większości. Tymczasem demokracja jest wielką wartością dopiero wówczas, gdy jej celem staje się dobro wspólne i związane z nim rzeczywiste dobro osobowe³. Natomiast reguła większości powinna być jedynie środkiem, który najlepiej służy temu celowi. Dopiero przy takim założeniu można dyskutować o fundamentach ustrojowych prawa wyborczego.

Problem ten postaram się przedstawić w dwóch częściach. Pierwsza odnosić się będzie do ordynacji wyborczych dotyczących wyboru osób mających sprawować funkcje publiczne, druga – do prawa określającego dopuszczalność i organizację referendum.

I

Nawiązując do pierwszego zagadnienia, należy podkreślić, że głównym celem ordynacji wyborczych powinno być stworzenie warunków pozwalających wyłonić osoby, które najlepiej będą piastować funkcje publiczne (na przykład prezydenta, posła, senatora, radnego, wójta itd.). Za podstawę oceny należy tu przyjąć wymienione wyżej wartości, które powinny zostać uznane za ostateczne cele ustroju demokratycznego. Dlatego tak ważny jest wybór osób, które nie tylko są zdolne wartości te zrozumieć, ale także skutecznie je realizować, nawet gdyby miało się to łączyć z utratą popularności grożącą przegraną w następnych wyborach. Tylko bowiem taka postawa może przybliżyć osiągnięcie wspomnianych celów demokracji. W warunkach współczesnej Polski oznacza to między innymi przeprowadzenie reform związanych z zapoczątkowaną przed dwudziestu laty transformacją ustrojową. Dokonać tego mogą wyłącznie osoby odznaczające się wysokim poziomem moralnym, mające wystarczający poziom wiedzy i odpowiednie kompetencje. Nie mogą to być ludzie pozbawieni tych cech albo kierujący się własną korzyścią lub partykularnym interesem jednego ugrupowania politycznego, dlatego starania o wybór odpowiednich osób powinny stać się podstawą i punktem wyjścia dalszych procesów transformacji ustrojowej, a prawo wyborcze powinno temu sprzyjać.

Powyższy postulat można oczywiście ośmieszać, pytając ironicznie o kryteria określające na przykład moralność kandydatów. Sprawa dotyczy bowiem pojęć mało ostrych, niedających się łatwo definiować w sposób akceptowany przez wszystkich. Należą one do tej kategorii określeń, których treść jest trudna do prawnego zdefiniowania, nie jest ona wymysłem człowieka, a więc nie pochodzi także od prawodawcy. Nawet tak elementarne pojęcia, jak sprawiedliwość, dobro czy piękno (słowa występujące między innymi w Konstytucji RP), rodzą

(1990-2000), Warszawa 2000; *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005; *Iudices electionis custodes*, Warszawa 2007. Zawarte są tam również moje rozważania dotyczące przedmiotu niniejszego artykułu.

³ Cele te mogą być różnie określane, między innymi jako dążenie do takich wartości, jak wolność osobista, rządy prawa, respektowanie praw człowieka itd. Por. na przykład: J. Byrska, *Demokratyczne państwo prawa i jego znaczenie dla człowieka w ujęciu Ernsta Wolfganga Bokenfordego*, Kraków 2005; R. A. Dahl, op. cit.

niekończące się dyskusje oraz są przedmiotem wielu niespójnych ze sobą teorii, a nawet ideologii⁴. Nie zgadzam się z poglądami, że znaczenie tych pojęć może być określane jedynie subiektywnie. Istnieją one bowiem niezależnie od różnych i zmiennych przekonań. Dlatego, pomimo trudności definicyjnych, powinno się dążyć do odczytania obiektywnie istniejącej treści owych fundamentalnych pojęć. Można tu odwołać się do analogii dotyczącej na przykład praw fizyki, które istnieją obiektywnie, niezależnie od woli ludzkiej, a człowiek może jedynie starać się je odkryć i zrozumieć, a nie tworzyć. Nie wdając się w rozważania teologiczne, filozoficzne, przyrodnicze, czy nawet artystyczne z tego zakresu, można zawęzić problem tylko do sfery jurydycznej.

Prawodawcy, zwłaszcza zwolennicy pozytywizmu prawnego, unikają na ogół definicji należących do kategorii moralnych. Jednak same pojęcia z tego zakresu w języku prawnym występują. Na przykład w polskim systemie prawa znaleźć można takie określenia, jak „sprawiedliwość” (zasada sprawiedliwości, wymiar sprawiedliwości itp.), „nieskazitelność charakteru” czy „sumienie”⁵. Pomimo małej ostrości tych pojęć, najczęściej potrafimy jednak, choćby intuicyjnie, odczytać ich rzeczywistą treść. Poza tym pomocna może się tu okazać praktyka orzecznicza, o ile nie usiłuje ona tworzyć sztucznych, sofistycznych definicji. Szczególnie ciekawe jest orzecznictwo sądów dyscyplinarnych z tego zakresu, a zwłaszcza Sądu Najwyższego jako sądu dyscyplinarnego. Odnosi się to zwłaszcza do oceny zachowań budzących wątpliwości natury etycznej. Jednak większość spraw wątpliwości takich nie wywołuje, a do ich oceny wystarcza poczucie zwykłej przyzwoitości. Trudno jest na przykład nie widzieć sprzeczności pomiędzy pojęciem „nieskazitelnego charakteru” a notorycznymi kłamstwami, kryminalną lub agenturalną przeszłością, różnymi uzależnieniami utrudniającymi postępowanie w zgodzie z własną wolą, pogardą dla innych, znęcaniem się nad słabszymi czy bezbronnymi itd. Podobnie wyczuwalny jest konflikt z prawnym sumieniem człowieka, którego zmusza się do postępowania wbrew własnym przekonaniom. Zdarza się to osobom, których obowiązuje prawo niezgodne z akceptowanymi przez nich uniwersalnymi zasadami moralnymi. Dotyczy to szczególnie często prawników i lekarzy.

Powyższe uwagi wskazują, że odwołanie się w prawie do kryteriów moralnych jest możliwe. Ironiczne uwagi i ośmieszanie tych spraw – być może – ma na celu utrudnienie lub nawet zapobieżenie wprowadzeniu do prawa rozwiązań nawiązujących do norm moralnych, zwłaszcza tych, które zakorzenione są w chrześcijaństwie. Pomijany jest przy tym fakt, że właśnie te

⁴ Szerzej na ten temat por. W. Łączkowski, *Wymiar sprawiedliwości a stosowanie prawa*, w: Ius et Lex. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Adama Strzembosza, Lublin 2002 i cytowane tam publikacje autorstwa między innymi J. Rawlsa, R. J. Neuhausa, P. Fletchera czy D. Lyonsa.

⁵ Por. na przykład ustawę z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 7, poz. 25 ze zm.), która w art. 61 stanowi między innymi, że na sędziego może być powołany ten, kto jest nieskazitelnego charakteru. Podobne określenie występuje w regulacjach prawnych dotyczących innych zawodów prawniczych, a także rzeczników patentowych czy pracowników urzędów państwowych. Ponadto wymieniona wyżej ustawa w art. 66 zawierającym tekst roty ślubowania zobowiązuje sędziego między innymi do kierowania się własnym sumieniem. O sumieniu mówi także tytuł jednej z ustaw (ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. Nr 29, poz. 155 ze zm.), a także paktów praw człowieka (np. preambuła Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.). Na temat nieskazitelności charakteru zob. M. Laskowski, *Nieskazitelność charakteru*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6.

normy mają charakter uniwersalny i dlatego stanowią fundament praw człowieka.

Wyjaśnić tu jednak trzeba dwie sprawy podnoszone niekiedy w dyskusjach nad rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi ograniczeń biernego prawa wyborczego. Pierwsza sprawa związana jest z wolą wyborców, a druga odnosi się do zasady równości.

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, nie można wykluczyć, że wyborcom nie przeszkadza kandydat odznaczający się negatywnymi cechami, o których była mowa wyżej. Wolność wyborów gwarantować ma bowiem to, że wyborcy mogą głosować nawet na alkoholika, kryminalistę, człowieka ograniczonego umysłowo, analfabetę, notorycznego kłamcę, skandalistę moralnego czy człowieka o niewyjaśnionej przeszłości pod warunkiem, iż cechy te są im znane, czemu między innymi ma służyć kampania wyborcza. Pozornie jest to przekonujące, jednak wątpliwości nasuwają się wtedy, gdy w hierarchii wartości cele demokracji umieścimy powyżej dobra wynikającego z reguły większości. Była już o tym mowa. Ponadto uwzględnić należy siłę, jaką dysponują współczesne metody socjotechniczne stosowane zwłaszcza w środkach społecznego przekazu. Niestety, nie są mi znane badania, jak dalece można w ten sposób zniekształcać rzeczywistość, a zwłaszcza pokazywać nieprawdziwy obraz kandydata, ale obserwacja sceny politycznej skłaniać może do refleksji pesymistycznych. Umiejętnie stosowane metody socjotechniczne pozwalają osobę nikczemną przedstawić jako bohatera z wizją przyszłości, a mądrego i prawego męża stanu jako łajdaka i hipokrytę. Stwarza to niebezpieczeństwo, że mniej wyrobieni politycznie wyborcy ulegną wpływom takich metod, a ich decyzje wyborcze staną się mało samodzielne.

W tej sytuacji powstaje potrzeba wprowadzenia stosownych gwarancji prawnych, które nie mogłyby zostać złamane przez wspomniane metody socjotechniczne. Można by to osiągnąć w różny sposób. Co najmniej należałoby wprowadzić wobec kandydatów prawny wymóg „nieskazitelności charakteru”. Skoro obowiązuje on w odniesieniu do wielu zawodów, w tym także sędziów, a więc osób tylko stosujących prawo, to tym bardziej powinien odnosić się do osób, które to prawo tworzą. Jest rzeczą wtórną, czy doprecyzowanie tego pojęcia znajdzie się bezpośrednio w prawie wyborczym (oczywiście także w Konstytucji), czy też nastąpi to w orzecznictwie sądowym związanym z tak zwanym trybem wyborczym.

Poza tym brak przeszkód dla upowszechnienia reguły uniemożliwiającej pełnienie funkcji publicznych przez osoby skazane prawomocnymi wyrokami sądowymi. W polskim systemie wyborczym pod tym względem obowiązują standardy wyższe w ordynacjach samorządowych aniżeli w ordynacjach wyborczych do władz centralnych. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, podobnie jak ustawa o wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, pozbawia biernego prawa wyborczego osoby karane za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, a nawet osoby, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w takich sprawach. Biernego prawa wyborczego nie ma oczywiście także obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, jeżeli takiego prawa pozbawiony został w państwie członkowskim Unii, którego

jest obywatelem. Rygoryzm tej regulacji rozciągnięty został także na okres po wyborach, bowiem taka osoba, która utraciła prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w dniu wyborów lub później, traci mandat⁶.

Niestety, podobne rygory nie obowiązują w wyborach do Sejmu, Senatu i na urząd Prezydenta RP. Złe doświadczenia z tego zakresu nie tylko obniżają autorytet najwyższych władz państwowych, ale zagrażają poziomowi stanowionego prawa oraz utrudniają reformy ustrojowe zgodne ze wspomnianymi celami demokracji. Rozstrzygnięcia wymaga spór, czy chodzić ma tu tylko o prawomocne wyroki wydane w postępowaniu z oskarżenia publicznego, czy też o wszelkie wyroki skazujące. Osobiście opowiadam się za drugim rozwiązaniem, gdyż dotyczyłoby ono między innymi także osób, które mają trudności w poprawnym współżyciu z innymi, co znajduje swój wyraz na przykład w poniżaniu godności innych osób, naruszaniu ich dobrego imienia, bądź innym zachowaniu świadczącym o złych cechach charakteru ujawnionych w postępowaniu z oskarżenia prywatnego. Skoro dotyczyć by to miało tylko spraw zakończonych prawomocnym wyrokiem sądowym, odpadają obawy wysuwania w tym względzie pozorowanych zarzutów na użytek kampanii wyborczej. Wymóg niekaralności powinien oczywiście obowiązywać nie tylko kandydatów, lecz również osoby już wybrane, jeżeli uprawomocnienie wyroku nastąpiłoby po wyborach, podobnie jak ma to miejsce w prawie samorządowym. Powyższe propozycje dotyczą minimalnych wymogów moralnych, którym powinni odpowiadać kandydujący w wyborach powszechnych.

Należy jednak zwrócić uwagę także na kwalifikacje merytoryczne kandydatów. Osoby piastujące najważniejsze funkcje publiczne powinny umieć rozwiązywać skomplikowane problemy społeczne, gospodarcze czy polityczne w sposób gwarantujący możliwie najpełniejsze osiągnięcie dobra wspólnego. Sprzyjać temu może nie tylko odpowiedni poziom moralny, lecz także niezbędne kompetencje i poziom wiedzy ogólnej. Poziom ten bardzo trudno jest określić. Często zawodzą kryteria czysto formalne, wyrażone na przykład w dyplomach akademickich, a nawet tytułach naukowych. Jednak istnieje większe prawdopodobieństwo, że osoba mająca wyższe wykształcenie łatwiej będzie mogła sprostać wspomnianym wyżej wymogom aniżeli człowiek bez takiego wykształcenia, o ograniczonym horyzoncie myślowym, mający trudności nawet z poprawnym wysławianiem się, co – niestety – na polskiej scenie politycznej nie należy do rzadkości. Ponadto aktywność polityczna coraz częściej staje się zawodem. Tak określają to sami politycy (np. parlamentarzyści). Skoro tak jest, to powstaje potrzeba określenia niezbędnych wymogów, podobnie jak ma to miejsce wobec innych społecznie ważnych zawodów, aby stworzyć rękojmię prawidłowego ich wykonywania. Minimalnym kryterium kwalifikacji merytorycznych mogłoby być ukończenie studiów wyższych lub doświadczenie zdobyte podczas sprawowanych wcześniej funkcji publicznych na mniej eksponowanych stanowiskach. Podobne rozwiązania znane są w ustawodawstwie niektórych innych państw.

⁶ Art. 7 ust. 2 ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547 ze zm.) oraz art. 3 ust. 2 ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

Ponadto należy się zastanowić nad drugim wspomnianym wyżej zarzutem odwołującym się do zasady równości. Trzeba tu zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze – zasada równości już teraz doznaje poważnych ograniczeń w całym systemie prawa wyborczego. Dotyczy to na przykład kryterium wieku osób kandydujących do różnych funkcji publicznych (prezydenta państwa, posła czy senatora), instytucji tak zwanego domicylu, różnych uregulowań związanych z obywatelstwem, mniejszościami narodowymi itd. Jeżeli więc prawodawcy uznają potrzebę wprowadzenia ograniczeń zasady równości w jednych dziedzinach, to nie powinno się podnosić zarzutu naruszenia tej zasady w razie prób wprowadzenia znacznie ważniejszych rozwiązań mających przyczynić się do realizacji fundamentalnych celów demokratycznych wyborów, to jest wyboru osób, które dają największe gwarancje służenia dobru wspólnemu.

Co więcej – uprawnione jest twierdzenie, że na gruncie prawa nie ma równości ujętej w jednolitą zasadę odnoszącą się do wszystkich obywateli. Można o niej mówić jedynie w znaczeniu aksjologicznym, w kategoriach etycznych. Niewątpliwie zasada równości istnieje obiektywnie, bez ograniczeń na przykład w odniesieniu do godności ludzkiej. Natomiast w systemach prawnych, regulujących wiele bardzo szczegółowych dziedzin społecznych czy gospodarczych, posługiwanie się jakąś jedną, powszechnie stosowaną zasadą równości jest niemożliwe. Równość odnoszona jest bowiem zawsze nie do wszystkich podmiotów, lecz jedynie do ich określonej kategorii, charakteryzującej się wspólnymi cechami istotnymi. W orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego nazywano je „cechami relewantnymi”. Jednak nawet te istotne cechy wspólne nie mają charakteru obiektywnego, są bowiem wyrazem woli prawodawcy, a – ściślej mówiąc – grupy politycznej, która w danym momencie dysponuje większością parlamentarną. Dotyczy to wszystkich dziedzin prawa. Dlatego warto brać to pod uwagę, zastanawiając się nad ograniczeniami biernego prawa wyborczego, a zwłaszcza nad moralnymi i zawodowymi wymogami, którym powinni odpowiadać kandydaci ubiegający się o funkcje publiczne w wyborach powszechnych.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że powyższych wymogów nie da się osiągnąć poprzez mechanizmy kampanii wyborczej. Wspomniałem już, że metody stosowane w środkach społecznego przekazu mogą odbiorców wprowadzać w błąd, a informacje konkurentów zawierające wzajemne zarzuty traktowane są najczęściej jako element gry politycznej lub zwyczajowej retoryki wyborczej – nie są więc wystarczającym środkiem do poznania prawdy o kandydatach. Ponadto nie można wykluczyć, że wyborcom nie będą przeszkadzać cechy, które obiektywnie powinny uniemożliwiać kandydowanie w wyborach powszechnych.

W tej sytuacji – jak wspomniano – niezbędne staje się wprowadzenie omawianych wymogów do prawa wyborczego. Redakcyjnie byłoby to stosunkowo łatwe, ale wymagałoby wcześniejszej zmiany Konstytucji. Jestem jednak głęboko przekonany, że trzeba to zrobić, gdyż wymaga tego złożoność, stopień trudności i skala zagrożeń, przed którymi stoją współczesne demokracje, w tym zwłaszcza państwa zmuszone – tak jak Polska – do odrabiania zaległości cywilizacyjnych. Demokracja, jeśli ma przetrwać i sprostać tym trudnościom, musi doprowadzić do tego, aby do władz publicznych wybierani byli ludzie

szlachetni, mądrzy i odpowiednio przygotowani. Z tego punktu widzenia wszelkie inne problemy związane z prawem wyborczym mają charakter drugorzędny. Najważniejszy jest bowiem wybór właściwych osób bez względu na to, jaka będzie metoda rozdziału mandatów, w jakich formach organizacyjnych przebiegać będzie głosowanie, czy wybory będą proporcjonalne, większościowe, mieszane itp. Są to oczywiście sprawy ważne, wymagające przemyślanych rozwiązań prawnych, ale ich pierwszorzędną rolą powinno być sprzyjanie wyborowi najlepszych kandydatów.

II

Innym problemem wymagającym pogłębionej refleksji z punktu widzenia ustroju demokratycznego jest prawo dotyczące referendum. W referendum najpełniej wyraża się reguła większości, mogą bowiem wypowiedzieć się w nim wszyscy uprawnieni do głosowania obywatele i rozwiązywać w ten sposób ważne dla nich sprawy. Dlatego referendum jest najlepszym narzędziem tak zwanej demokracji bezpośredniej, pozwalającej obywatelom uczestniczyć w sprawowaniu władzy wprost, a nie za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Jest to więc niezwykle atrakcyjna forma ustroju demokratycznego, najpełniej wyrażająca pojęcie demokracji, czyli „władzy ludu”.

Odwołując się do tej atrakcyjnej formy ustrojowej, nie należy jednak zapominać, że – podobnie jak w przypadku wyborów personalnych – wartością nadrzędną są cele demokracji. Dlatego reguła większości wykorzystywana w referendum nie powinna być traktowana jako cel sam w sobie, lecz jedynie jako środek służący dobru wspólnemu i tym samym prawdziwemu dobru osobowemu. Stwierdzenie to stanowi punkt wyjścia rozważań nad wytyczeniem granic, w których można by przeprowadzać referenda.

Sprawy związane z referendum ogólnokrajowym uregulowane zostały w Konstytucji RP oraz w specjalnej ustawie o referendum ogólnokrajowym⁷. Konstytucja w art. 125 stwierdza między innymi, że referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”, przy czym wynik takiego referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Do takich spraw zaliczyć można na przykład ratyfikację najważniejszych umów międzynarodowych, o których mowa w art. 90 Konstytucji.

Konstytucja osobno, w art. 235, uregulowała sprawę referendum dotyczącego jej zmiany. Referendum takie dotyczyć może przepisów rozdziału I, II lub XII Konstytucji i ma charakter fakultatywny, to znaczy może być przeprowadzone na wniosek podmiotów określonych w ust. 1 art. 235 Konstytucji. Znamienne jest to, że takie referendum jest wiążące, jeżeli za zmianą Konstytucji, uchwaloną wcześniej w specjalnym trybie przez Sejm i Senat, opowie się większość głosujących. Nie ma tu więc wymogu udziału więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, tak jak w wypadku innych referendów ogólnokrajowych. Wymóg taki nie obowiązywał nawet w referendum dotyczącym zatwierdzenia „przez Naród” Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., do czego warto jeszcze wrócić.

⁷ Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

Wymieniona wyżej ustawa o referendum ogólnokrajowym zawiera wyjaśnienie szeregu pojęć. Wyjaśnia na przykład sens referendum, stwierdzając, że obywatele polscy w drodze głosowania wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Podaje także jego definicję, stwierdzając, że „Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań”⁸. Omawiana ustawa ustanawia ponadto różne szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego.

Zupełnie innej materii dotyczy tak zwane referendum lokalne. Konstytucja RP w art. 170 stanowi, że „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego [...]”. Natomiast zasady i tryb przeprowadzania takiego referendum, zgodnie z postanowieniem Konstytucji, określa ustawa o referendum lokalnym⁹. Referenda lokalne w zasadzie też są fakultatywne, przeprowadzane na wniosek określonych w ustawie podmiotów. Wyjątek stanowią sprawy dotyczące samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Sprawy te rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum. Interesujące jest postanowienie ustawy, iż referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a więc jeszcze mniej aniżeli w referendum ogólnokrajowym. Jedynie w przypadku, gdy chodzi o odwołanie organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich, dla ważności referendum wymagany jest udział co najmniej 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwołanego organu.

Natomiast wynik referendum lokalnego jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej głosowaniu oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Wyjątkiem jest referendum dotyczące samoopodatkowania się mieszkańców, którego wynik jest rozstrzygający, jeżeli za tym rozwiązaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Przedstawiony wyżej stan prawny odnoszący się do referendum ogólnokrajowego i lokalnego nasuwa wiele wątpliwości i uzasadnia potrzebę zmian, pomimo że większość przepisów dotyczących organizacji i trybu przeprowadzania referendum odpowiada standardom demokratycznego państwa i nie jest przedmiotem poważniejszych zastrzeżeń.

Najistotniejszą kwestią wymagającą regulacji prawnej jest określenie kategorii spraw, które nie powinny być poddawane głosowaniu.

Prawo słusznie stanowi, że sprawy, o których powinien decydować „Naród” lub uprawnieni mieszkańcy mniejszych wspólnot, muszą dotyczyć tylko problemów ważnych. Po to jednak, aby referendum doprowadziło do optymalnego rozstrzygnięcia, powinny wystąpić warunki, których brak widoczny jest w obowiązujących przepisach. Konsekwencją tego stanu rzeczy są złe doświadczenia z większością dotychczas przeprowadzonych w Polsce referendów.

⁸ Art. 2 wymienionej w przypisie 7 ustawy.

⁹ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.).

Brak precyzyjnych kryteriów powoduje, że referendum staje się często kosztowną fikcją, zaspokajającą w większym stopniu ambicje polityków aniżeli rzeczywiste potrzeby obywateli. Najczęściej nieprawdziwe jest mniemanie, że referendum wyraża wolę większości obywateli. Dzieje się tak między innymi dlatego, że prawo uzależnia wiążący charakter referendum od udziału w nim więcej niż połowy lub – w przypadku referendum lokalnego – co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że o danej sprawie decyduje nie większość uprawnionych, lecz większość biorących udział w głosowaniu. Najważniejsze sprawy państwa, o których ma decydować „Naród”, mogą więc być rozwiązywane zaledwie przez nieco ponad 1/4, a w sprawach lokalnych – przez zaledwie 15%, uprawnionych obywateli. Jest to oczywiście dopuszczalne, ale późniejsze powoływanie się na „wolę Narodu” jest fałszem. Mało przekonujące są argumenty, które pojawiły się między innymi w związku ze zniesieniem jakiegokolwiek quorum przed referendum, w którym „Naród” miał przyjąć Konstytucję RP. Argumenty te mówią o potrzebie zapewnienia skuteczności referendum, gdyby wśród głosujących nie znalazła się większość uprawnionych opowiadających się za danym rozwiązaniem. Posługiwanie się podobnymi argumentami świadczy o tym, że formalne przeprowadzenie głosowania stawia się wyżej od poznania rzeczywistych preferencji większości obywateli. Także nie do końca przekonuje twierdzenie, że wszyscy uprawnieni mieli szansę uczestniczenia w referendum, a rozstrzygnięcie nastąpiło głosami aktywnej części społeczeństwa. Nieuczestniczenie w głosowaniu może bowiem mieć różne przyczyny. Jednym z powodów może być właśnie chęć pokazania aktywnej postawy sprzeciwu wobec poddania regule większości określonej sprawy albo źle lub niezrozumiale postawionego pytania referendalnego. Możliwe są pytania mało precyzyjne, albo na które odpowiadający nie chce lub nawet nie może w zgodzie z własnym sumieniem odpowiedzieć „tak” lub „nie”, względnie jego zdaniem odpowiedź wymaga opisu.

Z powyższym łączy się treść i forma pytania referendalnego. Powinno być ono zrozumiałe dla każdego uprawnionego obywatela oraz dotyczyć problemu na tyle dobrze znanego głosującym, aby byli oni w stanie rozwiązać go całkowicie świadomie i samodzielnie. Jeżeli bowiem przedmiotem referendum jest zagadnienie trudne, złożone, wymagające specjalistycznej wiedzy, to odwoływanie się do woli większości nie tylko stwarza fikcję, nie gwarantuje optymalnego rozwiązania sprawy, a wręcz przeciwnie – może być szkodliwe. Fikcyjność referendum zwiększa jeszcze to, że w takich skomplikowanych sprawach na ogół nie da się sformułować prostych, zrozumiałych dla wszystkich pytań. Jaskrawym przykładem może tu być tak zwane referendum uwłaszczeniowe przeprowadzone przed kilku laty w Polsce.

Najważniejsze jednak staje się określenie merytorycznych granic, których nie powinno się przekraczać, podejmując decyzję o przeprowadzeniu referendum. Chodzi tu o sprawy, które w ogóle nie nadają się do rozstrzygnięcia przez wolę większości, gdyż głosowanie nad nimi nie tylko nie prowadzi do optymalnych decyzji, lecz wprost traci sens. Wyróżnić tu można dwie kategorie problemów. Pierwsza dotyczy spraw, których realizacja jest niezbędna z punktu widzenia dobra wspólnego, mimo że chwilowo mogą być one mało popularne. Bardzo ryzykowne byłoby na przykład pytanie obywateli, czy chcą płacić

podatki, nawet na sfinansowanie niezbędnych zadań publicznych. Zapewne większość udzieliłaby odpowiedzi negatywnej. Bieżący interes osobisty mógłby więc uniemożliwić osiągnięcie celów służących w dłuższej perspektywie wszystkim obywatelom. Wyjątkiem jest tu referendum lokalne dotyczące samoopodatkowania się obywateli, gdyż w sposób bezpośredni łączy interes jednostki z interesem wspólnoty.

Do drugiej kategorii należą sprawy, których istotą jest prawda istniejąca obiektywnie, a więc niezależnie od poglądów ludzi. Chodzi tu w szczególności o prawdę przyrodniczą, historyczną, ekonomiczną, ale także o obiektywną prawdę moralną o człowieku. Bezsensowne, a nawet humorystyczne, chociaż prawnie dopuszczalne, byłoby na przykład referendum dotyczące praw fizyki czy biologii, określenia kierunków geograficznych, daty jakiegось wydarzenia historycznego, a także pytanie, czy stosować uniwersalne zasady moralne zapisane między innymi w paktach praw człowieka. Absurdalność referendum w takich sprawach wynika z tego, że prawidłowa odpowiedź jest całkowicie niezależna od woli ludzi, choćby nawet wyraziła ją zdecydowana większość głosujących. Na marginesie tych uwag należy zaznaczyć, że odnoszą się one także do głosowań parlamentarnych.

Pomimo absurdalności przeprowadzania w powyższych sprawach głosowań, wciąż jednak podejmowane są próby organizowania referendum z tego zakresu. Dotyczy to zwłaszcza spraw związanych z ekonomią oraz prawdami moralnymi. Dzieje się tak najczęściej albo dla osiągnięcia partykularnych celów politycznych, albo z pobudek oportunistycznych i chęci przerzucenia przez polityków odpowiedzialności na „Naród”, względnie też ze szczerego przekonania, że demokrację można sprowadzić do bezkrytycznego poddania się woli większości, jako celu samego w sobie. Wymienić tu można dla przykładu próby przegłosowania różnych rozwiązań gospodarczych, choćby nawet sprzeciwiały się one uznanym powszechnie prawom ekonomii. Wspomniałem o już przeprowadzonym, choć nieudanym, referendum na temat reprivatyzacji. Nie można jednak wykluczyć innych, które niczym czarodziejskie zaklęcia miałyby zniwelować negatywny wpływ inflacji na kondycję gospodarczą, zanegować zalety przedsiębiorczości i konkurencji, propagować etatyzm ekonomiczny itp. Próby poddawania pod głosowanie referendalne reguł ekonomicznych mogą być skuteczne dlatego, że reguły te są na ogół mało znane przeciętnemu wyborcy i często niepopularne. Dlatego politycy zabiegający o popularność i bieżące poparcie obywateli gotowi są działać wbrew dobru wspólnemu i dalekosiężnym interesom jednostek.

Najtrudniejsze i najbardziej dyskusyjne są jednak referenda przeprowadzane w sprawach dotyczących uniwersalnych prawd moralnych. Poddawaniu ich pod głosowanie sprzyja doktryna pozytywizmu prawnego, utrwalonego szczególnie mocno w państwach Europy kontynentalnej, w tym także w Polsce. Wprawdzie doktryna ta po II wojnie światowej zaczyna wyraźnie słabnąć, nadal jednak wielu prawników uważa, że normy prawne stanowią całkowicie odrębny porządek aniżeli normy moralne. Podobnie jak ojcowie pozytywizmu prawnego, wielu współczesnych prominentnych prawników nadal uważa, że na skuteczność prawa nie powinny mieć wpływu żadne oceny wartościujące, na przykład rozważania, czy jest ono sprawiedliwe, czy odpowiada standardom

moralnym, czy dobrze służy dobru wspólnemu itd. Zwolennicy pozytywizmu prawnego oczywiście dopuszczają dyskusje na te tematy, ale ostateczną decyzję o obowiązywaniu prawa i o skutkach, które ono wywołało, pozostawiają zawsze prawodawcy. Takie założenia pozytywistyczno-prawne są bardzo praktyczne, a nawet często niezbędne, gdyż bez nich trudno byłoby mówić o pewności prawa czy tak zwanym państwie prawa. Z drugiej jednak strony powyższe założenia zostały mocno skompromitowane przez poprawne legislacyjnie prawo III Rzeszy Niemieckiej, prawo państw komunistycznych, czy nawet część prawa stanowionego w państwach demokratycznych.

Może dlatego nie powinno się lekceważyć łacińskich terminów *ius* i *lex*¹⁰. O ile *ius* wskazuje na wewnętrzną wartość prawa, na jego walory moralne, o tyle *lex* oznacza jedynie prawo w formie ustanowionej przez prawodawcę, którego poglądy zmieniają się wraz z poglądami ugrupowania politycznego, które w danym momencie dysponuje większością. Jest to szczególnie ważne we wszystkich sprawach łączących się z określonym światopoglądem, a więc dotyczących najbardziej podstawowych problemów ludzkich. Jeżeli *lex* pokrywa się z *ius*, to omawiany dylemat przestaje istnieć. Natomiast pojawia się on i zaostrza w miarę, jak owe pojęcia zaczynają się od siebie oddalać. Sytuacja staje się dramatyczna, jeżeli problem dotyczy uniwersalnych zasad moralnych odnoszących się na przykład do życia człowieka, jego wolności, własności, czy wielu innych spraw ujętych w paktach praw człowieka. Nie powinno się akceptować prawa, które tym fundamentalnym zasadom moralnym się sprzeciwia, choćby nawet zostało jednogłośnie przyjęte w ogólnokrajowym referendum. Historia nazizmu czy komunizmu pokazuje, że wola większości wykorzystywana do łamania standardów etycznych powoduje tragiczne skutki także dla owej większości. Zachowując właściwe proporcje, odnieść to można do niektórych praw państw demokratycznych. Na przykład w demokratycznej już Polsce, stojąc na gruncie pozytywizmu prawnego, bez zastrzeżeń włączono do obiegu prawnego przepisy pochodzące od „Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego”, a więc od organu całkowicie uzależnionego od obcego państwa i realizującego jego ideologiczne cele na terenie Polski. Powoduje to, że nie da się rozwiązać problemów wywołanych przez tamte przepisy w sposób odpowiadający standardom demokratycznego państwa. Konsekwencją tego jest przyjęcie fałszywego założenia, że współczesne Państwo Polskie odpowiada za krzywdy wyrządzone przez obce mocarstwo przy pomocy marionetkowych struktur utworzonych na uzależnionych od siebie terenach. Zamiast więc posługiwać się zasadą, że za szkody odpowiada przede wszystkim ich sprawca, polski prawodawca przyznaje się do nie swoich win i bierze na siebie odpowiedzialność¹¹.

Dyskusja na temat potrzeby ograniczeń reguły większości napotyka duże trudności z kilku powodów. Chodzi tu na przykład o problemy semantyczne, często sztucznie wywoływane przez polityków lub prawników. Dochodzi przez to do relatywizowania nawet tak podstawowych pojęć, jak prawo do życia

¹⁰ Por. na przykład G. P. Fletcher, *Kilka refleksji nad prawem*, „Ius et Lex” 2002, nr 1.

¹¹ Sprawy te były przedmiotem między innymi mojej ekspertyzy opracowanej na prośbę Senatu RP w 1997 r.

człowieka, jego wolność, w tym wolność sumienia i wyznania, tolerancja, równość itp. Relatywizm w tym zakresie doprowadza do tego, że niektóre szlachetne określenia tracą sens. Absurdem jest na przykład to, że najbardziej podstawowe i – wydawałoby się – niebudzące wątpliwości prawo do życia, staje się argumentem nie tylko dla obrońców życia ludzkiego, ale także dla zwolenników jego przerywania w arbitralnie określonej przez prawodawcę państwowego fazie życia, stanie zdrowia lub nawet na życzenie osoby fizycznej. Wypaczonym pojęciem tolerancji tłumaczy się niekiedy sytuację, w której mniejszość lub nawet jednostka umocowana prawnie przestaje tolerować większość, zmuszając ją na przykład do rezygnacji z własnego systemu aksjologicznego w życiu publicznym, tradycji, czy nawet publicznego przyznawania się do swojej religii. Sytuacja ta powoduje, że sprawy z tego zakresu są poddawane głosowaniu i rozstrzygane zgodnie z regułą większości.

Wiele współczesnych państw, chcąc uniknąć moralnej odpowiedzialności za sytuacje spowodowane relatywizowaniem fundamentalnych pojęć etycznych, deklaruje swoją neutralność. Także Konstytucja RP w art. 25 ust. 2 ogłasza bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Deklaracje takie brzmią przekonująco, są jednak nieprawdziwe. Nie tylko nie są respektowane, ale ich pełna realizacja jest niemożliwa. Władze publiczne nie mogą bowiem uchylać się od zajmowania stanowiska w najbardziej podstawowych sprawach człowieka i wspólnot, w których on żyje. Rozstrzygnięcia z tego zakresu zawsze wyrażają określone przekonania światopoglądowe, religijne czy filozoficzne. Są to na przykład regulacje określające stosunek do życia, a zwłaszcza do spraw aborcji, eutanazji, eksperymentów na ludzkich zarodkach, zapłodnienia *in vitro*, bądź regulacje dotyczące rodziny, programów edukacyjnych, stosunku do różnych dewiacji i patologii społecznych oraz wielu innych fundamentalnych spraw bezpośrednio związanych z określonym światopoglądem. Regulacje te nie są i nie mogą być pod tym względem neutralne. W naszym kręgu kulturowym oparte są bowiem najczęściej na światopoglądzie zakorzenionym w chrześcijaństwie, albo – co w warunkach europejskich staje się coraz powszechniejsze – na światopoglądzie materialistycznym (ateistycznym) odrzucającym, nawet werbalnie, jakiegokolwiek związek z chrześcijaństwem.

W celu uniknięcia dwuznaczności i hipokryzji byłoby lepiej, gdyby zamiast pustej deklaracji bezstronności uczciwie, w zgodzie z prawdą, określić w konstytucji, na jakim systemie wartości oparta powinna być działalność władz publicznych. Uważam, że powinny to być uniwersalne zasady moralności chrześcijańskiej oraz wynikające z nich prawa człowieka i podstawowe wolności. Chrześcijaństwo jest bowiem nie tylko najważniejszym źródłem i inspiracją kultury europejskiej, ale głosi najbardziej uniwersalne wartości. Uniwersalność tych wartości polega nie na tym, że uznają je wszyscy, czy choćby większość ludzi, lecz na tym, że głoszą potrzebę życzliwości, a nawet mądrej miłości wobec wszystkich ludzi, także wrogo nastawionych. Dlatego nie ma racjonalnych powodów, aby taką aksjologię odrzucać lub się jej lękać. Można natomiast zrozumieć obawy przed ludźmi, którzy demonstrują przynależność do tego świata wartości, ale w swoich działaniach jemu zaprzeczają. Jest to jednak zupełnie inne zagadnienie, które nie powinno wpływać na ocenę istoty

chrześcijaństwa. Oczywiście publiczne opowiedzenie się po stronie wartości chrześcijańskich nie miałyby nic wspólnego z wprowadzaniem religii do prawa na wzór państw koranicznych. Straszenie podobnymi analogiami jest mało uczciwe albo wynika z nieznamości nauczania Chrystusa. Chodzi jedynie o to, aby prawo ustanawiane przy pomocy reguły większości pozostawało w harmonii lub przynajmniej nie było sprzeczne z prawem naturalnym, znajdującym swój wyraz między innymi w prawach człowieka, to jest w prawach nie pochodzących od jakiegokolwiek ustawodawcy państwowego czy ponadnarodowego, lecz z przyrodzonej godności ludzkiej¹².

Inną poważną przeszkodą utrudniającą dyskusję na poruszane tu tematy są zasady tak zwanej politycznej poprawności. Fenomen politycznej poprawności polega między innymi na tym, że chociaż nie ma ona formy normatywnej, jej naruszenie wywołuje podobne skutki, jak naruszenie normy prawnej. Przypomina niekiedy dawne prawo o kontroli prasy i tak zwaną cenzurę wstępną. Znane są przypadki utraty stanowisk publicznych przez profesorów akademickich czy polityków, którzy nie chcieli poddać się jej rygorom. Polityczna poprawność wprowadza więc swoisty terror intelektualny, uniemożliwiający swobodną debatę i formułowanie sądów wartościujących, nie dopuszczając możliwości przeprowadzenia dowodu prawdy wypowiedzi niepoprawnej politycznie. Znajduje to swój wyraz także w zakresie dotyczącym referendum. Znane są przypadki przeprowadzania referendum w sprawach, które dotyczą fundamentów kulturowych wyrosłych z uniwersalnych zasad moralnych i dlatego nienadających się do weryfikacji w ramach reguły większości. Zasady te istnieją bowiem obiektywnie, niezależnie od aktualnych, często zmieniających się poglądów ludzi. Mimo to referenda organizowane są niekiedy tylko dlatego, że dotyczą spraw akceptowanych, czy nawet propagowanych przez zasady politycznej poprawności. Można tu wspomnieć o głosowaniach lub próbach ich przeprowadzenia w sprawach pozwalających na przerywanie życia ludzkiego, prawnego zrównania związków homoseksualnych ze związkami małżeńskimi, a nawet dopuszczenie możliwości adopcyjnych przez takie związki. Są to sprawy, które – tak jak na przykład legalizacja aborcji – muszą prowadzić do otwartej lub dorozumianej redefinicji życia, niezgodnej z prawami biologii, aby nie narazić się na zarzut zabójstwa, o którym mowa w kodeksie karnym. Nie ma bowiem wątpliwości, że życie ludzkie złożone jest z różnych faz charakteryzujących się różnym stopniem rozwoju fizycznego, intelektualnego i duchowego. Pociąga to za sobą różny stopień samodzielności, świadomego i odpowiedzialnego działania, komunikowania się z innymi itd. Pierwszą fazą życia człowieka jest połączenie komórek żeńskiej i męskiej, a ostatnią śmierć. Jest to więc początek i koniec tego samego życia, które zgodnie z nieprzeinaczonym, najważniejszym prawem człowieka ma podlegać ochronie prawnej. Jeśli przeto ustawodawca zamierza wyłączyć spod ochrony prawnej którąś z faz życia ludzkiego, zmuszony jest przyjąć niezgodne z naturą (z prawem biologii), a więc nieprawdziwe założenie, że istota, której śmierć

¹² Por. W. Łączkowski, *Prawo naturalne a prawo stanowione*, „Ethos” 1999, nr 45-46. Szerzej na ten temat: idem, „Bezstronność” władz publicznych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.

legalizuje, nie jest człowiekiem. Wbrew pozorom, nie zdejmie z siebie moralnej odpowiedzialności za to fałszywe założenie, jeżeli przerzuci decyzję w tej sprawie na wolę większości w głosowaniu referendalnym. Jest to bowiem jedna z tych dziedzin, w których obiektywnie istniejąca wartość jest niezmienna i nie zależy od aktualnych poglądów głosujących, a zatem uzależnianie jej od reguły większości można traktować jedynie jako zręczny zabieg manipulacji politycznej. Podobne uwagi można by odnieść do sytuacji, w których prawodawca chciałby posłużyć się regułą większości dla redefinicji małżeństwa i rodziny, lekceważąc prawdy wynikające z praw biologii.

Organizowanie referendum w takich sprawach oznaczałoby, podobnie jak w przypadku głosowania parlamentarnego, zgodę na podporządkowanie prawdy aktualnym poglądom większości głosujących.

Przedstawione wyżej uwagi, zarówno te, które odnoszą się do wyborów personalnych, jak i te, które dotyczą referendum niezwiązanych z wyborem osób, są zapewne dyskusyjne. Wyrażają jednak poglądy wynikające z troski o ustrój demokratyczny. Mowa tu przede wszystkim o oddaleniu zagrożeń degenerujących nie tylko demokrację, ale także fundamenty kulturowe, z których wyrosła nasza cywilizacja. W przypadku Polski chodzi dodatkowo o oderwanie się od wpływów, jakie wywarło półwiecze zapoczątkowane II wojną światową. Wybór odpowiednich osób sprawujących ważne funkcje publiczne oraz sformułowanie jasnych zasad posługiwania się regułą większości zwiększy szanse przetrwania demokracji i osiągnięcia jej podstawowego celu.

Prof. dr hab. Wojciech Łączkowski
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ELECTORAL LAW AND DEMOCRACY

Summary

One of the major reasons for socio-economic crises in democratic states and dissatisfaction of their citizens lies in the defects of the election procedures. This concerns, in particular, viewing the majority principle as an autonomous purpose of free elections. It is commonly acknowledged that the electoral act satisfies democratic standards if it guarantees a result which is consistent with the will of the majority of electors. Areas such as individual traits of candidates, as well as an objective value of their responses to referendum questions, become of secondary importance and are not covered by the electoral law. Such an approach seems to be correct and is usually not challenged, and is even regarded to be an axiom that needs no justification.

The matter ceases to be so certain, though, when in the hierarchy of purposes in a democratic system, the common good and personal interest related to it are placed above the majority principle. Although such a situation is generally provided for by constitutions, in political practice, when solving specific matters, this is no longer obvious and the will of the majority gains absolute dominance. In the assessment of such a state of affairs, one should also take into consideration the fact that the communication techniques used in election campaigns may distort the truth about the candidates or the actual value attached to the particular options offered in the referendum outcomes.

Hence it seems necessary to incorporate in the electoral act as well as in the constitution certain criteria that would guarantee minimal thresholds of moral character and would determine the substantive competence of candidates running for public office. What is more, the law should preclude referenda on matters the objective value of which does not depend on the views of the electors. This concerns in particular issues requiring specialist knowledge, which average electors do not have, and matters pertaining to the truth (natural, historical, economic, moral, etc.).