

Jarosław Szymanek

Akademia Wymiaru Sprawiedliwości

ORCID: 0000-0002-0590-5218

jaroslaw.szymanek@aws.edu.pl

Doktryna i praktyka prawa konstytucyjnego wobec nowych zasad prawa wyborczego

The doctrine and practice of constitutional law in relation to the new principles of electoral law

Przedmiotem artykułu jest analiza stanu doktryny i praktyki prawa wyborczego w obszarze wykreowania nowych zasad prawa wyborczego. Punktem wyjścia uwag zawartych w teście jest uznanie, że zasady określające sposób wybierania organów państwowych zawsze podlegają pewnej rewizji. Wraz z nowymi doświadczeniami demokratycznymi dodaje się albo nowe elementy w obrębie dotychczasowych zasad, albo wręcz nowe zasady. Do tych ostatnich należy zaliczyć chociażby zasadę wolnych wyborów, w ramach których akcent kładzie się ostatnio na zasadę uczciwych wyborów. Do katalogu nowych zasad dodaje się też coraz częściej zasadę jawności wyborów, zasadę ostateczności wyborów czy zasadę konkurencyjności wyborów.

Słowa kluczowe: wybory, zasady prawa wyborczego, wolne i uczciwe wybory, jawność wyborów, konkurencyjność wyborów.

The subject of the article is an analysis of the state of the doctrine and practice of electoral law in the area of creating new principles of electoral law. The starting point for the comments contained in the test is the recognition that the rules determining the method of electing state bodies are always subject to some revision. With new democratic experiences, either new elements are added within the existing rules, or even new

rules are added. The latter should include the principle of free and fair elections. The principle of transparency (open) elections, the principle of election finality and the principle of competitiveness of elections are increasingly being added to the catalog of new principles.

Key words: elections, principles of electoral law, free and fair elections, openness of elections, competitiveness of elections.

Wprowadzenie

Zasady prawa wyborczego są zbiorczym wyrażeniem charakterystyki procesu wyborczego, zawężonej do określonego aspektu (np. uprawnień wyborczych jednostki, sposobu przeliczania liczby ważnie oddanych głosów na mandaty). Definiują one poszczególne cechy elekcji przeprowadzanej na podstawie przedmiotowego prawa wyborczego¹, w całości kształtując profil poszczególnych rodzajów wyborów (np. parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych). Kiedy indziej przez zasady prawa wyborczego rozumie się historycznie ukształtowane, najważniejsze założenia dotyczące uprawnień obywateli i innych podmiotów w procesie wyborczym. Są one zarazem uznawane za minimalne i jednocześnie fundamentalne warunki niezbędne do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Uwzględniając ich *ratio legis* sugeruje się niekiedy, że powinny one być nazywane „podstawowymi zasadami rządzącymi wyborami”².

Zasady prawa wyborczego stanowią trzon konstytucyjnych przepisów wyborczych. Są one najbardziej ogólnymi określeniami, które mają scharakteryzować akt wyborczy, a zrazem są pierwszymi, wyjściowymi kryteriami oceny wyborów z punktu widzenia spełnienia przez nie standardów demokratycznych. W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku katalog zasad prawa wyborczego (przymiotników wyborczych) jest zróżnicowany w zależności od organu, do którego wybór jest przeprowadzany³. Najwięcej zasad odniósł przy tym ustrojodawca do wyborów sejmowych, mniej do wyborów prezydenckich i senackich, najmniej zaś do wyborów

¹ Tj. aktów normatywnych regulujących proces wyborczy. Por. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 7.

² Por. B. Michałak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 104.

³ Szerzej na ten temat zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, *passim*.

organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast, co należy podkreślić, w odniesieniu do wyborów samorządowych organów wykonawczych, konstytucja w ogóle zrezygnowała z podawania jakichkolwiek zasad prawa wyborczego, całość tego zagadnienia przekazując do uregulowania ustawodawcy zwykłemu (por. art. 169 ust. 3). Pominięcie w konstytucji jakiegoś przymiotnika wyborczego albo – jak ma to miejsce w przypadku wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – w ogóle zrezygnowanie z tych przymiotników w tekście konstytucji, nie oznacza bynajmniej zakazu ich realizacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Rezygnacja ze wskazania którejkolwiek zasady (albo nawet wszystkich zasad) prawa wyborczego nie oznacza przecież zakazu ich wprowadzenia na niższym szczeblu prawodawstwa. Konstytucyjna absencja którejś z zasad prawa wyborczego oznacza tylko tyle, że ustawodawca zwykły, uszczegóławiający regulację konstytucyjną w ustawie, ma większą swobodę działania i może, ale nie musi, respektować nakazy wynikające z pominiętej w konstytucji zasady. Enumeracja zasad prawa wyborczego na poziomie konstytucji ma więc przede wszystkim ten cel, że wyznacza pole decyzyjne ustawodawcy zwykłego⁴. Pole to jest tym węższe im więcej przymiotników wyborczych zdecydował się ustrojodawca zawrzeć w tekście konstytucji i *vice versa*. Im regulacja konstytucyjna jest bardziej lakoniczna, tym większą swobodą działania dysponuje ustawodawca zwykły, który względnie swobodnie może kształtować treść procedur wyborczych, nie napotykając żadnych wskazań i wytycznych wynikających z treści konstytucji. Oznacza to, że może on równie dobrze ustanowić rozwiązania odpowiadającego wzorcowi wynikającemu z danego przymiotnika wyborczego, jak i zignorować je, nie narażając się jednocześnie na zarzut działania niezgodnego z konstytucją.

Nawet przymiotniki wprost zawarte w tekście konstytucji nie zawsze muszą stanowić ścisłą i – co najważniejsze – stałą oraz niezmienną granicę uszczegółowienia prawa wyborczego. Przymiotniki wyborcze mają to do siebie, że są hasłowe i lakoniczne, a co za tym idzie pojemne i elastyczne. Oznacza to, że treści w nich zawarte ewoluują i zmieniają się w czasie, co sprawia, że ich interpretacja (dokonywana przede wszystkim przez doktrynę prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwo sądów, w tym także sądów konstytucyjnych) zmienia się, a co za tym idzie – zmienia się

⁴ Który uszczegóławiając zasady prawa wyborczego, zawsze kształtuje przyszły wynik wyborów. Por. Z. Jackiewicz, *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 44.

również standard wyborczy przez nie określony. Stąd obserwuje się tendencję do uszczegółowiania treści normatywnych zawartych w hasłowo sformułowanych zasadach prawa wyborczego i swoistego obudowywania ich podstawowej treści nowymi, dodatkowymi treściami, uznawanym za element składowy ogólnej zasady prawa wyborczego⁵.

Zmiany w interpretacji nie są jedynymi zamianami, jakie obserwuje się *à propos* prawa wyborczego. Obok zjawiska pogłębiania i uszczegółowiania dotychczasowych zasad pojawiają się bowiem również nowe zasady prawa wyborczego. Najbardziej znaną, i już dziś w pełni zaakceptowaną, jest zasada wolnych wyborów, niekiedy doprecyzowywana jako zasada „wolnych i uczciwych wyborów” (*free and fair election*). Co ważne przyjmuje się, że jest to zasada opisowa, która nie musi być wcale *expressis verbis* wpisana do prawa wyborczego, gdyż jest ona swoistą zasadą odnoszoną nie tyle do litery prawa, ile do jego ducha, a przede wszystkim praktyki. Stąd jest ona zasadą konceptualizowaną *a posteriori* w stosunku do przeprowadzonych wyborów, które na podstawie określonych kryteriów, taktowanych jako trzon tej zasady, można finalnie uznać za wolne i uczciwe albo nie⁶. W doktrynie formułowany jest też od jakiegoś czasu postulat wyodrębnienia zasady jawności (transparentności) wyborów, co ma być przeciwstawiane zasadzie tajności głosowania, a zarazem wykazywać istotne różnice między nimi. Nowa zasada jawności wyborów ma akcentować, że wszystkie elementy procedury wyborczej (z wyłączeniem samego głosowania chronionego zasadą tajności) muszą być bezwzględnie jak najbardziej jawne, przejrzyste, dostępne do wiedzy wyborców. Tylko takie wybory mogą być bowiem uznane za demokratyczne, a co za tym idzie także i wolne. Sugeruje się, że powinno się

⁵ Przykładem najbardziej charakterystycznym jest zasada powszechności prawa wyborczego, która po raz pierwszy zapisana we francuskiej konstytucji z 1848 roku, generalnie aż do połowy XX wieku nie sprzeciwiała się pozbawieniu praw wyborczych kobiet (które we Francji prawa wyborcze uzyskały dopiero w 1944 r.). Aż do tego czasu zasadę powszechności rozumiano bowiem dość zgodnie jako powszechne prawo wyborcze mężczyzn. Co więcej, w doktrynie panowała przez wiele lat zgoda, że faktyczne wykluczenie bez mała połowy obywateli (kobiet) z możliwości korzystania z praw wyborczych w jakikolwiek sposób nie uszczupla zasady powszechności. Zasada ta *implicite* była bowiem interpretowana jako powszechny udział mężczyzn w wyborach (*suffrage universel masculin*). Stąd np. we Francji po 1848 r., a więc po tym, kiedy ustanowiono pierwsze autentycznie powszechne wybory, z dumą mówiono, że „wszyscy Francuzi są wyborcami” (*tout Français est électeur*), choć w owym czasie jasną było sprawą, że owi „wszyscy Francuzi” to tak naprawdę wyłącznie mężczyźni (*d'hommes*). Por. R. Huard, *Le suffrage universel en France. 1848-1946*, Paris 1991, s. 33.

⁶ Por. J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections Free and Fair?*, „Journal of Democracy” 1997, nr 8(3), s. 32 i n.

też na poważnie rozważyć jeszcze inne zasady, jak np. konkurencyjności rywalizacyjności wyborów, ich ostateczności bądź też globalności⁷.

Zasada wolnych wyborów

Zasadą prawa wyborczego, która nie jest wysłowiona *explicite* ani w tekście Konstytucji RP, ani w przepisach Kodeksu wyborczego, jest zasada wyborów wolnych (*free election*). Zasadę tę uznaje się jednak za obowiązującą, gdyż o jej istnieniu rozstrzyga całokształt norm prawa wyborczego oraz praktyka przeprowadzania wyborów. Jeśli wobec tego normy te respektują rozwiązania przewidujące demokratyczny i uczciwy charakter wyborów, a dodatkowo potwierdza je praktyka realizacji wyborów, to wybory uznaje się za spełniające standard wyborów wolnych, bądź – w innej wersji terminologicznej – wolnych i uczciwych wyborów.

Zasada wolnych wyborów, będąca klasycznym przykładem tzw. zasady dyrektywnej, stwarza pewien kanon rozwiązań, które muszą być bezwzględnie respektowane po to, by proces wyborczy mógł zostać ostatecznie uznany za nieskrępowany i demokratyczny. Zasada ta nie musi być przy tym bezwzględnie wyartykułowana wprost⁸. Dość zgodnie uznaje się, że jej obowiązywanie wynika nie tyle z *fiat* ustawodawcy, który ustanowił *expressis verbis* zasadę wolnych wyborów bądź to na poziomie przepisów konstytucyjnych, bądź ustawowych (kodeks wyborczy), ile z praktyki przeprowadzania wyborów, która to praktyka będzie albo adekwatna do standardu narzuconego przez zasadę wolnych wyborów, albo będzie popadała z nim w mniejszą lub większą sprzeczność⁹. Zasada wolnych wyborów albo wolnych i uczciwych wyborów (*free and fair election*) jest więc zasadą, która obowiązuje (powinna obowiązywać) nienależnie od tego, czy mocą autorytetu konstytucyjnego (względnie ustawowego) została wyraźnie wyartykułowana jako zasada ogólnej deskrypcji aktu wyborczego (tak jak powszechność, równość, bezpośredniość czy tajność głosowania) czy też nie. Wskazuje się przy tym, że praktyka wyborcza powinna dążyć do spełnienia postulatu uczynienia wyborów maksymalnie wolnymi, czemu jurydyzacja (na poziomie bądź to konstytucji, bądź ustawy zwykłej)

⁷ Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 39 i n.

⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów: kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. I, s. 53 i n.

⁹ Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego...*, s. 215 i n.

zasady *free and fair election* może co prawda służyć, ale nie może jej *per se ipse* wprowadzić w życie. O tym, czy w danym przypadku spełnione są wymogi pozwalające uznać daną elekcję za wolną, rozstrzyga bowiem rzeczywista praktyka przeprowadzania wyborów, a nie ich jurydyczna definicja. Stąd wybory uznać można za wolne i uczciwe, jeśli rzeczywiście są takimi w praktyce, a nie wówczas, kiedy takimi określają je przepisy prawa wyborczego. Niemniej umieszczenie zasady wolnych wyborów (w formule krótszej bądź bardziej rozbudowanej) ma swoje niebagatelne znaczenie, którego nie można lekceważyć. Zdefiniowanie wyborów wprost jako wolnych ma ten istotny skutek, że z góry zakłada istnienie konstytucyjnego lub ustawowego kryterium ich oceny, co z kolei *ex post*, tzn. po wyborach, pozwala uznać konkretny akt wyborczy za spełniający lub też niespełniający tych kryteriów, niezależnie od tego, czy i na ile pasują one do innych wytycznych, wynikających z pozostałych przymiotników wyborczych, które przecież – nawet wzięte *en bloc* – nie pokrywają się w sposób ścisły i zupełny z zasadą wolnych wyborów (bo gdyby tak było, to ta byłaby po prostu niepotrzebna). W innym przypadku, tzn. jeśli nie jest sformułowana wyraźnie jako jedna z zasad prawa wyborczego, zasada wolnych wyborów może mieć jedynie charakter postulatywny, jej nierespektowanie bądź niewłaściwe respektowanie nie da podstaw do uznania ich za wadliwe pod względem prawnym¹⁰, o ile tylko spełnione będą standardy wynikające z pozostałych przymiotników wyborczych (inna sprawa, że mogą być wówczas uznane za wadliwe z punktu widzenia politycznego, co w efekcie będzie je dyskredytowało i delegitymizowało). Stąd też wydaje się, że już na samym początku, dążąc do maksymalnego zabezpieczenia wyborów przed możliwymi nadużyciami czy innego rodzaju nieprawidłowościami, należałoby zgłosić postulat *de lege ferenda* jurydyzacji (prawnej instytucjonalizacji) zasady wolnych wyborów, tym bardziej że zasada ta wskazywałaby również na podmiotowy czy też „prawnocząłowieczy” aspekt prawa wyborczego, który dzisiaj zdecydowanie przysłania aspekt przedmiotowy¹¹. Obecnie zasada ta nie jest bowiem przewidziana w katalogu polskich przymiotników wyborczych ani na poziomie ustawy zasadniczej, ani – co gorsza – na poziomie Kodeksu

¹⁰ Choć może je dyskwalifikować z politycznego punktu widzenia, co w przypadku procedur wyborczych jest zawsze rzeczą niebagatelną, gdyż może doprowadzić do delegitymizacji aktu wyborczego, co z kolei może być zjawiskiem niebezpiecznym dla stabilności i trwałości systemu politycznego.

¹¹ Por. J. Szymanek, *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 1, s. 10 i n.

wyborczego, który w zakresie deskrypcji aktu wyborczego powtarza jedynie zasady konstytucyjne. Należy od razu zaznaczyć, że samo pominięcie zasady wolnych wyborów w Konstytucji RP nie oznacza wcale, że ustawodawca zwykły nie może dodać kolejnych, nowych zasad, np. zasady wolnych wyborów¹². Brak w Konstytucji zasady wolnych wyborów nie może być przecież, bo byłoby to interpretacja *ad absurdum*, odczytywana jako brak woli, a tym bardziej zakaz ustanowienia tego rodzaju zasady na poziomie podkonstytucyjnym. Ustawodawca zwykły ma wobec tego pełną swobodę działania i wydaje się, że korzystając z niej, powinien ustanowić zasadę wolnych wyborów, która jest istotnym rozszerzeniem i zdetalizowaniem gwarancji rzetelnego, sprawnego, uczciwego i demokratycznego procesu wyborczego. Zasada wolnych wyborów, wpisana *expressis verbis* do Kodeksu wyborczego, byłaby nie tylko ważną dyrektywą interpretacji wszystkich innych postanowień kodeksowych¹³ (i, co zrozumiałe, prowadzonej na ich podstawie praktyki wyborczej), ale także miałyby istotny wymiar tzw. ekonomiki legislacyjnej, gdyż pozwalałaby na zdyscyplinowanie aktu prawnego, który nie musiałby być aż tak bardzo kazuistyczny, gdyż gros jego dzisiejszych postanowień można by było wprowadzić właśnie z zasady wolnych wyborów. Na marginesie nadmienić warto, że nadmierna kazuistyka jest zmorą legislacji, która zdaje się przypominać, że rolą prawników jest właśnie interpretowanie przepisów, które wcale nie muszą, a nawet nie powinny i nie mogą być zbyt szczegółowe i starać się uregulować wszystko, bo i tak nie są w stanie tego skutecznie uczynić przy gwałtownej zmienności stosunków społeczno-politycznych. Daleko posunięta kazuistyka sprzeciwia się też zasadzie względnej przynajmniej trwałości prawa, które im bardziej detalicznie regulowane, tym bardziej musi się liczyć z częstymi zmianami. Szczególna rola zasady wolnych wyborów (*free and fair election*) wynika stąd, że konstruuje ona cały zestaw mniejszych rozwiązań organizacyjnych i techniczno-proceduralnych, które powinny być spełnione, jeśli tylko zasada ta miałaby być

¹² Nie oznacza też, co jasne, że zasada ta nie może być realizowana w praktyce wyborczej. Ta ostatnia, w odniesieniu do państw demokratycznych, wymaga zresztą respektowania zasady wolnych wyborów w jej różnych aspektach; zob. G. Kryszewski, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 29 i n.

¹³ Będąc elementarnym składnikiem aksjologii wyborczej, która ma kapitalne znaczenie dla odczytywania postanowień konstytucyjnych i kodeksowych. Zob. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 43 i n. Zob. również J. Galster, *Kilka uwag o aksjologii prawa wyborczego* [w:] A. Sylwestrzak (red.), *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 169 i n.

traktowana poważanie¹⁴. W doktrynie i w dokumentach międzynarodowych (m.in. Rady Europy i Unii Europejskiej) wskazuje się pewne cechy będące koniecznym minimum tej zasady¹⁵, przy czym zaznacza się wprost, że katalog tych cech nie ma charakteru enumeratywnego i może być, a nawet powinien być systematycznie rozszerzany w miarę jak rosnąć będzie świadomość demokratyczna i ogólna wiedza wyborcza. Do cech tych zalicza się: 1) cykliczność wyborów; 2) swobodę zgłaszania kandydatów; 3) swobodę zgłaszania programów wyborczych; 4) zapewnienie wszystkim kandydatom i partiom startującym w wyborach nieskrępowanego dostępu do środków masowego przekazu, zwłaszcza zaś radia i telewizji; 5) pełny dostęp do informacji zarówno o kandydatach (partiach) i ich programach, jak też o warunkach proceduralnych przebiegu wyborów; 6) zakaz arbitralnego pozbawiania kogokolwiek prawa wyborczego, zarówno czynnego, jak i biernego, w inny sposób jak tylko sądowy i to zawsze na zasadzie wyjątku, restrykcyjnie (zawężająco) interpretowanego; 7) zakaz możliwości niewpisania każdego uprawnionego do rejestru (spisu) wyborców, a na wypadek niewpisania zagwarantowanie skutecznej procedury odwoławczej (wyjaśniającej); 8) zapewnienie każdemu wyborcy równego i skutecznego dostępu do lokalu wyborczego, względnie ustanowienie innych, nietradycyjnych technik oddania głosu; 9) stworzenie komfortu oddania głosu w warunkach tajności głosowania, która bez wyjątków ma charakter bezwzględny; 10) zapewnienie niezależnych i obiektywnych procedur kontroli czynności wyborczych, szczególnie w lokalach wyborczych; 11) ustanowienie rozwiązań umożliwiających skuteczne zakwestionowanie wyniku głosowania bądź wyniku wyborów w razie zaistnienia nieprawidłowości; 12) potencjalna alternacja władzy na skutek przeprowadzonych wyborów, oznaczająca, że żadna partia czy koalicja rządząca nie może czuć się pewna zwycięstwa w nowych wyborach (co – jak niekiedy się wskazuje – jest kwintesencją demokracji pojmowanej jako „instytucjonalizacja niepewności”, w tym znaczeniu,

¹⁴ M. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 171 i n.

¹⁵ Której respektowanie jest swoistym „testem demokratyczności” poszczególnych systemów wyborczych i systemów politycznych. Zob. J. Symonides, *Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej*, [w:] E. Haliżak, D. Popławski (red.), *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 26 i n.

że nie wiemy, kto wygra demokratyczną rywalizację); 13) ostateczność wyniku wyborów; 14) stałość reguł gry wyborczej¹⁶.

Na zasadę wolnych wyborów zwraca szczególną uwagę kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych sporządzony przez Komisję Wenecką Rady Europy w 2002 r.¹⁷. W dokumencie tym akcentuje się, że wspomniana zasada dotyczy przede wszystkim głosowania i jest (a przynajmniej powinna być) rękojmą uczciwych wyborów, zabezpieczającą przed wszelkiego rodzaju nadużyciami, manipulacjami i świadomymi zniekształceniami¹⁸. Wolne głosowanie (*free voting*) jest – w opinii Komisji Weneckiej – „filarem europejskiego dziedzictwa wyborczego” i ma dwa zasadnicze aspekty. Pierwszy z nich zawiera się w swobodnym formułowaniu i wyrażaniu opinii wyborczych. Zdaniem Komisji daje to dopiero gwarancję wolności procedury głosowania oraz dokładnego ustalenia jego wyników. Jego konsekwencją jest nałożenie na państwo, jako organizatora wyborów, dwóch różnych obowiązków. Obowiązku negatywnego, którego istotą jest zakaz ustanawiania rozwiązań ograniczających dostęp kandydatów czy też partii uczestniczących w wyborach do środków masowego przekazu oraz prowadzenia swobodnej agitacji wyborczej (a co za tym idzie zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego kontaktu z wyborcami). Z kolei obowiązek pozytywny wymaga od państwa stworzenia warunków dostarczania pełnej, rzetelnej i możliwie zobiektywizowanej informacji o wyborach, a szczególnie o warunkach proceduralnych ich przeprowadzania (z podaniem głównie takich informacji, jak: data głosowania, charakter głosowania, tzn. kogo się wybiera; godziny głosowania; usytuowanie lokali wyborczych; warunki oddania przez wyborcę ważnego głosu; arytmetyczny sposób ustalania rezultatu głosowania). Wskazuje się jednocześnie, że należyte zrealizowanie obu wspomnianych wyżej obowiązków wymaga respektowania zasady neutralności politycznej państwa, a konkretnie organów odpowiedzialnych za zorganizowanie i przeprowadzenie głosowania. Drugi aspekt wolnego głosowania – zgodnie ze wskazaniami Komisji Weneckiej – wiąże się ze stosowaniem możliwie prostej, czytelnej procedury, która

¹⁶ Poszczególne element tworzące kanon wolnych wyborów, wyartykułowane w rozmaitych dokumentach prawa międzynarodowego, choć są różnie nazywane i występują w różnych katalogach, tworzą mniej więcej spójną koncepcję. Zob. G. Kryszewski, *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] A. Jamroz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 63 i n.

¹⁷ K. Spryszak, *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. I, Toruń 2012, s. 520 i n.

¹⁸ Por. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 7 i n.

bezwzględnie musi być przestrzegana tak, by nie dopuścić do powstawania oszustw wyborczych czy innego rodzaju nadużyć, które w nieprawidłowy sposób wyrażą wolę wyborców uzewnętrznioną w akcie głosowania. Oznacza to m.in., że wszyscy bez wyjątku wyborcy muszą mieć stworzoną możliwość oddania głosu w lokalach wyborczych, zaś inne techniki oddania głosu – np. przez pocztę czy przez pełnomocnika – są dopuszczalne pod warunkiem, że są bezpieczne, rzetelne i niezawodne, a więc gwarantują tajność wyrażenia woli oraz eliminują możliwości oszustw bądź innych nadużyć (np. nieprzekazania karty wyborczej do komisji wyborczej bądź przekazania w terminie uniemożliwiającym jej zakwalifikowanie albo wręcz zastraszania wyborców). Wiążą się z tym także rozwiązania, które Komisja Wenecka uznaje za dopuszczalne warunkowo, przy generalnej niechęci do nich. Rozwiązaniem takim jest np. mobilna (ruchoma) urna wyborcza, która zdaniem Komisji stanowi pole do nadużyć, włącznie z fałszowaniem kart wyborczych, ich niepoliczeniem bądź tylko selektywnym policzeniem, skończywszy na praktykach korumpowania bądź zastraszania wyborców, zgodnie ze starą zasadą „kija i marchewki”. Zaznaczyć od razu trzeba, że kodeks dobrych praktyk wyborczych szczególnie sporo uwagi poświęca lokalom wyborczym jako miejscom przeprowadzania głosowania, którym z tego tytułu należą się wyjątkowe zabezpieczenia. Kodeks wskazuje m.in., że niedopuszczalne jest wnoszenie kart wyborczych poza obręb lokali wyborczych; znakowanie kart w taki sposób, aby można je było odróżnić od siebie; nieodpowiednie zabezpieczanie kart niewykorzystanych, gdyż to stwarza pole do rozmaitych nadużyć, a wręcz fałszerstw wyborczych. Kodeks nakazuje jednocześnie włączanie w skład organów przeprowadzających głosowanie przedstawicieli różnych partii politycznych, a obok tego zezwala na obecność podczas głosowania i obliczania jego wyników obserwatorów wyznaczonych przez uczestników rywalizacji wyborczej. *Notabene* dokumenty Rady Europy przykładają bardzo dużą uwagę do problematyki niezależnego obserwowania wyborów, jako skutecznego mechanizmu monitoringu, eliminującego ryzyko nieprawidłowości. Wskazuje się, że monitoring taki powinien odnosić się zarówno do samego przebiegu głosowania, jak i fazy bezpośrednio następującej po nim, a sprowadzającej się do liczenia głosów¹⁹. Zaznacza się przy tym, że o skuteczności obserwowania przebiegu głosowania decydują dwie podstawowe okoliczności,

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015, *passim*.

mianowicie poddanie możliwie wielu procedur wyborczych monitoringowi (np. nie może on nie obejmować fazy liczenia głosów) oraz spluralizowanie obserwatorów wyborów, którzy powinni w swoim składzie osobowym reprezentować możliwie wiele punktów widzenia, w tym zwłaszcza muszą gwarantować udział przedstawicieli opozycji. Autorzy kodeksu dobrych praktyk wyborczych podkreślają przy okazji istotną rolę jawności postępowania wyborczego, wskazując, że o ile głosowanie musi być bezwzględnie chronione klauzulą tajności, o tyle wszystkie pozostałe czynności szeroko rozumianej procedury elekcyjnej muszą być maksymalnie jawne i transparentne. W kodeksie postuluje się nie tylko obecność obserwatorów, którzy monitorować będą przebieg głosowania i liczenia głosów, ale również zwraca się uwagę na niezwykle istotną obecność przedstawicieli mediów, którzy powinni rzetelnie informować o wszystkich fazach postępowania wyborczego. Dodaje się przy tym, że jawne, w tym dostępne dla środków masowego przekazu, powinny być także protokoły sporządzane po podliczeniu głosów, i to na wszystkich szczeblach komisji wyborczych (a więc od obwodowych czy terytorialnych, po ogólnopństwowe). Komisja Wenecka w kodeksie dobrych praktyk wyborczych zwraca też uwagę na ważną kwestię ustanowienia skutecznych sankcji za wszystkie możliwe naruszenia zasady wolnych wyborów, w tym za ewidentne fałszerstwa wyborcze. Kodeks kończy się bowiem wyraźną sugestią, że państwa demokratyczne, respektujące zasadę *free and fair election*, muszą bezwzględnie stosować kary w przypadku popełnienia jakichkolwiek fałszerstw wyborczych czy innego rodzaju naruszeń. Brak realnych, efektywnych sankcji, mających zastosowanie w razie nieprzestrzegania zasady wolnych wyborów, czyni je bowiem iluzorycznymi. Tymczasem stosowanie proceduralnych i technicznych rozwiązań gwarantujących wolny charakter głosowania jest obowiązkiem i kwestią nie tyle dobrej praktyki, ile prawa, które w przypadku naruszenia powinno być z całą stanowczością sankcjonowane. Nieco inny punkt widzenia, jednak wobec przedstawionego wyżej nie tyle rozłączny, co raczej komplementarny, proponuje OBWE. Choć dokumenty tej organizacji nigdzie nie podają legalnej definicji wolnych wyborów ani nawet rozbudowanego katalogu elementów na nią się składających, to jednak można z ich uważnej lektury ją bez trudu wyprowadzić²⁰. Kładzie ona akcent na postrzeganie prawa wyborczego nie w ujęciu przedmiotowym (tzn. ogół norm prawnych regulujących proces wyborczy), lecz w ujęciu

²⁰ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 58 i n.

podmiotowym, traktującym prawo wyborcze jako ogół wyborczych uprawnień jednostki²¹. Na podstawie rozmaitych dokumentów i deklaracji OBWE łatwo sformułować wnioski, że wolne wybory oznaczają, iż prawa i podstawowe wolności człowieka są przestrzegane zarówno przed wyborami, w czasie ich trwania, jak i po ich zakończeniu. A to oznacza, że wszystkim obywatelom, partiom politycznym i kandydatom powinno być zagwarantowane prawo do zrzeszania się i swobodnego wyrażania swoich poglądów, prawo organizowania pokojowych zgromadzeń, prawo pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Z oczywistych powodów mieści się w tym również prawo do organizowania i prowadzenia kampanii wyborczej, która nie może nikogo faworyzować ani dyskryminować. Jednocześnie w wyborach, stosownie do zasady wolnych wyborów, nie mogą mieć miejsca takie zjawiska, jak przemoc, zastraszanie, prześladowanie czy nękanie w trybie administracyjnym albo sądowym, korumpowanie czy też kupowanie głosów. Na marginesie warto nadmienić, że inne składniki, dość powszechnie uznawane za element *free and fair election*, takie jak istnienie wielu ofert wyborczych i kandydatów czy też potencjalną przynajmniej alternację władzy oznaczającą realną możliwość dokonania wyboru, OBWE uznaje za części składowe, ale nie zasady wolnych wyborów, lecz zupełnie innego standardu wyborczego, jakim jest autentyczność głosowania (wyborów). W rezultacie dla OBWE dopiero łączne spełnienie kryteriów wolnych i autentycznych wyborów (*free and reality election*) daje rękojmię uczciwości, rzetelności i prawidłowości przeprowadzonych procedur elekcyjnych. Koncepcję wolnych wyborów albo – w standardzie OBWE – wolnych i autentycznych (realnych) wyborów uzupełniają rozmaite endemiczne podejścia, które często doprecyzowują rudymentalne znaczenie tego wszystkiego, co wyznacza *free, fair and reality election*. Dla przykładu organizacja Common Borders, zajmująca się monitorowaniem wyborów w Ameryce Łacińskiej, przyjęła własną specyfikację wolnych wyborów. Zgodnie z nią wybory są wolne, jeśli spełniają następujące kryteria: 1) istnieje wolność słowa wyborców, kandydatów i mediów zaangażowanych w proces wyborczy; 2) istnieje wolność zrzeszania się, zwłaszcza w partię polityczne i inne organizacje uczestniczące w elekcji; 3) istnieje wolność

²¹ Z czym skorelowane jest też, coraz częściej wyprowadzane, prawo jednostki do wolnych wyborów. Szerzej na ten temat zob. E. Łętowska, *Uwagi o prawie do wolnych wyborów jako prawie politycznym jednostki*, [w:] M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 165 i n.

organizowania zgromadzeń, głównie w celu prowadzenia agitacji wyborczej; 4) istnieje nieskrępowany dostęp do spluralizowanych źródeł pozyskiwania i rozpowszechniania informacji; 5) istnieje wolność rejestrowania wyborców, kandydatów oraz programów wyborczych; 6) istnieje wolność od przemocy i zastraszania zarówno kandydatów, jak i wyborców; 7) istnieje nieskrępowana możliwość oddania autentycznego, realnego głosu, który odzwierciedla preferencje wyborcy; 8) istnieje nieograniczony dostęp różnych obserwatorów do procedur wyborczych, zwłaszcza do lokali wyborczych; 9) istnieje swoboda podnoszenia wątpliwości oraz występowania z protestami i skargami wyborczymi, niezagrożona stosowaniem sankcji ani restrykcji wobec osób, które takie skargi zgłaszają. Z kolei inna organizacja, The International Human Rights Law Group, wskazuje na istnienie czterech podstawowych rozstrzygnięć, których łączne spełnienie decyduje o uznaniu konkretnych wyborów za wolne. Rozstrzygnięciami tymi są: 1) bezwzględne poszanowanie integralności jednostki, co oznacza, że kampania wyborcza nie może być prowadzona w warunkach zastraszania, szantażowania, naciskania, przekupywania itp.; 2) pełna partycypacja obywateli we wszystkich procedurach i na wszystkich szczeblach procedur elekcyjnych, tzn. jako wyborców, kandydatów, obserwatorów itp.; 3) pełna, nieskrępowana możliwość pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, będąca warunkiem autentycznej kampanii wyborczej; 4) przeprowadzanie głosowania i obliczanie jego wyników w taki sposób, aby rezultaty wyborów odzwierciedlały rzeczywistą wolę wyborców. Niezależnie od różnic, jakie występują w propozycjach zdefiniowania wolnych wyborów, przyjmuje się, że zasada *free, fair and reality election* jest kluczowa dla demokratycznych wyborów, a wszystkie państwa powinny dążyć do tego, aby w możliwie pełny sposób zrealizować poszczególne elementy *en bloc* wyznaczające standard wolnej elekcji²². Zaznacza się przy tym, że kryteria pozwalające przyjąć, iż w danym przypadku mamy do czynienia z wolnymi wyborami, mają charakter, po pierwsze, bezwzględny, co oznacza, że trzeba je wszystkie respektować i w żadnym razie nie można dokonywać ewentualnej ich selekcji, a co za tym idzie odrzucania tych, które z różnych względów nie pasują bądź są niewygodne. Po drugie zaś, że zestaw cech składających się

²² Do których zaliczyć należy: 1) konkurencyjność wyborów; 2) brak ograniczeń w dostępie do czynnego i biernego prawa wyborczego; 3) brak przymusu stosowanego w odniesieniu do kandydatów, jak i wyborców; 4) równość prawa wyborczego w odniesieniu do wszystkich uczestników gry wyborczej; 5) uczciwość w przeliczaniu głosów na mandaty. Zob. J. Raciborski, *Spółeczeństwo i wybory*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Plać, wybory, władza*, Warszawa 2005, s. 24 i n.

na standard wolnych i uczciwych wyborów ma charakter otwarty, co z kolei oznacza, że może on być, a nawet powinien być uzupełniany o inne rozwiązania, które sprzyjać będą nieskrępowanej, rzetelnej i uczciwej elekcji²³. Wszystkie ustalenia wyznaczające standard wolnych i uczciwych wyborów są bowiem ustaleniami minimalnymi i od decyzji poszczególnych krajowych ustawodawców zależy, czy zostaną one poszerzone, a jeśli tak, to o jakie elementy. Zasadę *free, fair and reality election* czynią również przedmiotem swoich rozstrzygnięć sądy, w tym także sądy konstytucyjne. Ustalenia, jakie poczyniły w tym względzie organy orzecznictwa, szczególnie konstytucyjnego, są tym ważniejsze, że dzisiaj zgodnie przyjmuje się, że każda regulacja prawna, a więc również ta, odnosząca się do problematyki wyborczej, jest konstruowana dwojako. Z jednej strony przez ustawodawcę tradycyjnego, który wprowadza określone rozwiązania i czyni je materią konstytucyjną, ustawową bądź – coraz częściej – umowną (w prawie międzynarodowym). Z drugiej zaś strony przez ustawodawcę sądowego, który w drodze wykładniczej uzupełnia obowiązujący stan *de lege lata* przez interpretację obowiązujących przepisów oraz, będące tego konsekwencją, wskazanie kierunków, w jakich powinno następować ich praktyczne zastosowanie. Wyjątkowe znaczenie ma ta ostatnia sfera, gdyż przybiera ona zazwyczaj postać pozytywną i negatywną. Ta pierwsza wskazuje, co powinien albo co może zrobić prawodawca i jak organy stosujące prawo winny postępować. Ta druga z kolei wprowadza wyraźne zakazy, określając, jakie działania i zachowania, na etapie tworzenia i stosowania prawa, są niedopuszczalne. Bodajże największą aktywnością w zakresie egzekwencji zasady wolnych wyborów wykazał się niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK), co jest zrozumiałe, zważywszy, że zasada wolnych wyborów jest wprost sformułowana w przepisach niemieckiego prawa wyborczego. Za główne elementy tego typu wyborów niemiecki organ orzecznictwa konstytucyjnego wskazał swobodę wyrażania przez wyborców w akcie głosowania swojej autentycznej, rzeczywistej woli politycznej oraz – skorelowaną z tym – kwestię ochrony przed niedopuszczalnym wpływem na decyzje wyborców, zwłaszcza ze strony organów państwowych i osób sprawujących władzę. Do najważniejszych aspektów wolnych wyborów FTK zaliczył ponadto możliwość swobodnego zgłaszania kandydatów, w tym także – co ważne – przez podmioty niemające statusu partii politycznych,

²³ Niemniej, mimo swojej otwartości, stwarza on pewien kanon, dość spójny i „uchwytny”, jeśli idzie o jego istotę. Zob. M. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów...*, s. 172.

konieczność rzeczywistej rywalizacji, wykluczającą możliwość przeprowadzenia wyborów aklamacyjnych, tzn. takich, w których wyborcy mogą zagłosować jedynie za bądź przeciw jednemu kandydatowi lub jednej liście wyborczej (co z kolei wymaga istnienia pluralizmu politycznego, uznawanego *tacite* jako część konstytuującą wolne wybory)²⁴. Niebanalnym składnikiem wolnych wyborów, zdaniem FTK, są również pluralne procedury ich weryfikacji, które mają być gwarancją rzetelności i uczciwości przeprowadzonych procedur elekcyjnych. Zarazem Federalny Trybunał Konstytucyjny, tworząc kapitał pojęć i terminów definiujących zasadę wolnych wyborów, zasugerował dwie niezwykle ważne kwestie. Po pierwsze, że zasada ta choć nie jest „schowana” w dotychczasowych, klasycznych przymiotnikach wyborczych (takich jak powszechność czy równość), jest z nimi integralnie powiązana i to w taki sposób, że to właśnie ona nakazuje, zdaniem FTK, pełniejsze odczytanie tych przymiotników i to nie w jakimkolwiek kierunku, ale w kierunku zgodnym z zasadą wolnych wyborów. Przykładem może być proporcjonalna technika alokacji mandatów parlamentarnych, która w opinii Trybunału, co prawda, nie wynika wprost z zasady wolnych wyborów, ale oddaje ją lepiej i pełniej aniżeli alternatywna zasada głosowania większościowego. Jeśli więc istnieje alternatywa wyboru systemu wyborczego (system większościowy albo proporcjonalny), to z uwagi właśnie na zasadę wolnych wyborów winno się wybrać system proporcjonalny, ponieważ daje on zdecydowanie lepsze i dokładniejsze odwzorowanie rzeczywistych preferencji politycznych elektoratu. Sednem wyborów wolnych jest bowiem, co FTK powtarzał kilkakrotnie, maksymalnie wierne oddanie woli wyborców (co ma przełożenie nie tylko na fakt zakazu fałszowania czy innego manipulowania wynikiem głosowania, ale również przyjęcia takiego systemu repartycji mandatów, aby oddawał on możliwie dokładnie pluralność nastrojów wyborców). Innym przykładem tego, że klasycznie pojmowanym przymiotnikom wyborczym powinno się nadawać treść adekwatną do standardu wolnych wyborów, jest zasada równości, która z uwagi na zasadę *free and fair election* powinna być rozciągnięta również na tzw. równość szans wyborczych kandydatów startujących w wyborach, co z kolei oznacza zakaz dyskryminowania i faworyzowania jakichkolwiek kandydatów. Zdaniem FTK dopiero respektowanie reguły *fair play* między kandydatami daje prawdziwą gwarancję rzetelnej i pełnej informacji, jaka ma

²⁴ Por. H. Meyer, *Prawo wyborcze*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Parlament Republik Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 15 i n.

dotrzeć do wyborcy, co przecież jest uznawane za esencję wolnych wyborów. Drugą niezwykle ważną kwestią, wygenerowaną w tworzywie orzecznym Federalnego Trybunału Konstytucyjnego *à propos* zasady wyborów wolnych, jest podkreślenie, że stanowi ona dzisiaj oczywisty standard i zarazem indikator stopnia demokratyczności każdego aktu wyborczego, co oznacza, że winno się ją respektować nawet wówczas, kiedy nie jest ona *expressis verbis* wskazana w przepisach prawa wyborczego. Zasada wolnych wyborów jest bowiem czymś w rodzaju „naturalnego prawa konstytucyjnego” i – w ramach demokratycznych reguł gry – obowiązuje *ex proprio vigore* (z mocy własnej). Mimo to wydaje się, że w państwach o nieskonsolidowanej bądź słabo skonsolidowanej demokracji pewien rygoryzm norm prawnych jest więcej niż wskazany²⁵.

Zasada jawności wyborów

W katalogu zasad określających z grubsza specyfikę wyborów coraz silniej akcentuje się potrzebę wyodrębnienia zasady jawności (transparentności) wyborów²⁶. Wskazuje się, że za wyodrębnieniem tej zasady mają przemawiać co najmniej dwie okoliczności. Po pierwsze, kontrast do zasady tajności głosowania, która niestety często kojarzona jest z tajnością wyborów, co przecież urąga samej idei wolnych, uczciwych i demokratycznych wyborów. W odróżnieniu więc od zasady tajności obejmującej zaledwie jeden element wyborów, jakim jest głosowanie, wskazuje się na potrzebę zdefiniowania całych wyborów jako procesu w pełni otwartego, transparentnego, a więc jawnego, od momentu jego początku, czyli zarządzenia wyborów, poprzez zasadniczy element jakim jest kampania wyborcza (która z samej swojej definicji ma być jawna i dostępna dla wszystkich jej odbiorców), aż po rozstrzygnięcie kwestii ważności wyborów (w razie, gdy zostanie ona zakwestionowana). Po drugie uznaje się, że jawność wyborów jest gwarancją rzetelności i uczciwości elekcji i ma kolosalne wręcz znaczenie z punktu widzenia legitymizacji wybieralnego organu i osób piastujących funkcje publiczne pochodzące

²⁵ Zwłaszcza w odniesieniu do takich zasad, jak zasady prawa wyborczego, gdzie wybory w ogóle, a zwłaszcza wolne wybory są traktowane niemalże jako synonim demokracji. Zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 20.

²⁶ Por. J. Szymanek, *Wstęp do prawa wyborczego*, Warszawa 2021, s. 187 i n.

z wyborów²⁷. Jawność wyborów jest w tym przypadku pojmowana jako dopełnienie innych rozwiązań prawnych, które mają zapewnić pełną przejrzystość życia publicznego, z czym wiąże się chociażby prawo do informacji o działalności władz publicznych czy jawność wydatkowania środków publicznych. W tej konwencji jawność wyborów jest składnikiem znacznie szerszej koncepcji tzw. demokracji upublicznienia (*démocratie du public*), w której jawność rozszerzyła pojęcie przedstawicielstwa stając się jego immanentną częścią²⁸.

Demokracja upublicznienia obejmuje chociażby jawność pracy parlamentu, z czym wiąże się dostępność publiczności i mediów relacjonujących pracę zgromadzeń parlamentarnych. Zwraca się uwagę, że owa *démocratie du public* ma współcześnie wymiar wręcz namacalny, czego przejawem jest nowa architektura gmachów parlamentu, gdzie kluczowe znaczenie przykłada się do zapewnienia miejsc dla publiczności i maksymalnej przejrzystości pracy posłów²⁹. Dowodzi się, że architektura gmachów użyteczności publicznej, a szczególnie parlamentów, ma kapitalne wręcz znaczenie z punktu widzenia kształtowania się wzorców demokratycznej kultury politycznej i winna być „otwarta”, „przestrzenna”, „transparentna” i maksymalnie nastawiona na publiczność³⁰. Tym sposobem *démocratie du public* koresponduje z ideą *open government*, gdzie minimalizuje się dystans między rządzącymi a rządzonymi. W literaturze wskazuje się, że symbolem takiej otwartości, *ergo* jawności pracy parlamentu jest nowa architektura gmachu Reichstagu w Berlinie z przeszkloną kopułą, będącą jednocześnie tarasem widokowym, swobodnie dostępnym dla wszystkich zainteresowanych.

Dostępność oznacza także pełną jawność procesu wyborczego, czemu służą konkretne rozwiązania, takie chociażby jak np.: przezroczyste urny wyborcze; udział w wyborach mężów zaufania i obserwatorów, zarówno społecznych, jak i międzynarodowych³¹; upublicznianie sprawozdań finansowych z kampanii wyborczej przedstawianych przez jej wszystkich uczestników czy wreszcie podawanie, i to niemalże natychmiastowe,

²⁷ Co z kolei stanowi silne podkreślenie podmiotowej strony praw człowiek, tj. tego, że prawo wyborcze to jedno z podstawowych praw i wolności. Por. B. Banaszak, *Prawo wyborcze...*, s. 7.

²⁸ Por. P. Rosanvallon, *Dobre rządy*, Warszawa 2018, s. 161.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. T. Fewtrell, *A New Parliamentary House: A New Parliamentary order*, „Australian Journal of Public Administration” 1985, t. 44, nr 4, *passim*.

³⁰ Por. Ch. Goodsell, *The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture*, „British Journal of Political Science” 1988, vol. 18, nr 3, s. 287 i n.

³¹ Por. P. Sypniewski, *Mężowie zaufania w procesach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 287 i n.

przybliżonych wyników wyborów zaraz po zamknięciu lokali wyborczych w formułach specjalnie organizowanych na tę okazję wieczorów wyborczych w większości mediów masowych. Przez pryzmat jawności wyborów należy też oceniać ustanawianie, w niektórych państwach, rozmaitego rodzaju prawyborów, które mają „otworzyć” póki co najbardziej zamknięty element wyborów, jakim jest zgłaszania kandydatów i układanie list wyborczych. W większości przypadków układanie list jest wewnętrzną sprawą komitetów wyborczych (partii). Krytycy tej praktyki dowodzą, że jest to swoista „czarna skrzynka” (*black box*) procesu wyborczego, najczęściej zupełnie niedostępna dla wiedzy wyborców. Oznacza to, że skład i układ list wyborczych pozostaje zazwyczaj domeną partii politycznych oraz układów i interesów wewnątrzpartyjnych. Jednocześnie, zwłaszcza w systemie proporcjonalnym to właśnie ten element procesu wyborczego – jak się niekiedy sugeruje – jest kluczowy dla całych wyborów, gdyż w dużej mierze przesądza o tym kto zdobędzie mandat. W efekcie, selekcja kandydatów pozostaje najmniej jawnym, a zarazem najbardziej niestabilnym punktem całej elekcji, gdyż reguły nią rządzące są funkcją tzw. demokracji wewnątrzpartyjnej, a ta jest często bardzo labilna, uwarunkowana czynnikami sytuacyjnymi³². To generuje zasadniczy dzisiaj podział rzeczywistego wpływu na wynik wyborów i rozróżnienia elektoratu i selektoratu, z zaznaczeniem, że największym realnym wpływem dysponuje ten drugi, gdyż to on układa listy wyborcze, zaś tradycyjny elektorat – w stosunku do wcześniej ułożonych list – pełni jedynie uprawnienia akklamacyjne³³.

Zasadę jawnych wyborów często koreluje się z nowym prawem, tj. prawem do wiedzy (*the right to know, le droit de savoir*), które nie ma nic wspólnego z klasycznym już dziś prawem do informacji³⁴. Prawo do wiedzy ma poszerzać i ukonkretniać znacznie obywatelstwa. Jego dwa podstawowe wyznaczniki to, z jednej strony, rząd otwarty (*open government*), z drugiej zaś idea czytelnego społeczeństwa. Otwarty rząd to tzw. *open data*, czyli otwarty dostęp do danych dotyczących wszelkich przejawów działania sfery publicznej. W tym mieści się też pełny, otwarty dostęp do danych związanych z wyborami, co nakłada określone

³² Por. G. Rahat, R. Hazan, *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „Party Politics” 2008, vol. XIV, nr 5, s. 623.

³³ Szerzej na ten temat zob. A. Antoszewski, *Selekcja kandydatów: „słaby punkt” demokratycznych wyborów*, [w:] J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016, s. 19 i n.

³⁴ Por. E. Plenel, *Le droit de savoir*, Paris 2012, *passim*.

obowiązki informacyjne na podmioty startujące w wyborach, w tym na kandydatów, organy administracji wyborczej i wreszcie na media, których rola w zapewnieniu wyborczego *open data* jest nie do przecenienia. Z kolei idea czytelnego społeczeństwa oznacza „efektywną znajomość świata społecznego i mechanizmów nim rządzących”³⁵. Nacisk kładzie się tutaj na słowo „efektywna”, przez co należy rozumieć informację i wiedzę, ale także „zrozumienie rzeczywistych relacji społecznych, mechanizmów redystrybucji i problemów związanych z realizacją projektu społeczeństwa równych obywateli. Ta wiedza ma pozwolić jednostkom na usytuowanie siebie samych w tym, co moglibyśmy nazwać realną obywatelskością”³⁶. Dlatego tak silnie podkreśla się dzisiaj rolę jawności wyborów, która ma się realizować na wiele sposobów. Chodzi to zarówno o wiedzę na temat: 1) startujących ugrupowań i kandydatów oraz ich programów; 2) mechanizmów gry wyborczej w tym uprawnień elektoratu; 3) nastrojów społecznych generowanych procesem wyborczym (w czym prym wiodą sondaże wyborcze); 4) ogólnego znaczenia wyborów w prosie podejmowania decyzji politycznych (czego dowodem mogą być rozmaite kampanie społeczne na rzecz np. frekwencji wyborczej, czy też możliwości korzystania z nietradycyjnych sposobów głosowania).

Inne „nowe” zasady prawa wyborczego

Współczesna doktryna próbuje cały czas poszukiwać nowych zasad prawa wyborczego. Zadaniu temu stoi trochę na przeszkodzie płynna i bardzo pojemna zasada wolnych wyborów, którą często postrzega się jako zbiorcze wyrażenie bez mała wszystkich nowych zasad, zwłaszcza jeśli będą one akcentowały pewne części składowe, tradycyjnie wiązane z tą zasadą. Przykładem może być zasada uczuciowości wyborów, którą najczęściej intuicyjnie łączy się z zasadą wolnych wyborów (zwłaszcza w wersji terminologicznej *free and fair election*). Niekiedy jednak, przede wszystkim przez wzgląd na prawną i społeczną doniosłość tej zasady, proponuje się, aby wyodrębnić ją i traktować jako samoistną zasadę prawa wyborczego³⁷. Ma ona podkreślać nie tylko wymóg legalności i rzetelności przeprowadzenia wszystkich czynności wyborczych, ale również stosowanie

³⁵ P. Rosanvallón, *Dobre rządy...*, s. 179.

³⁶ P. Rosanvallón, *Dobre rządy...*, s. 180.

³⁷ Por. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada...*, s. 7 i n.

określonych, uczciwych praktyk w kampanii wyborczej, którym sprzeciwiają się np. tzw. negatywne kampanie, których celem jest dyskredytacja konkurenta a nie promocja kandydata³⁸. Niekiedy proponuje się też wprowadzenie zasady globalności wyborów, która byłaby swoistą synergią dotychczasowych zasad powszechności i równości³⁹. Jej istotą byłoby przede wszystkim rozciągnięcie zasady powszechności także na osoby korzystające z biernego prawa wyborczego, które to osoby dzisiaj są najczęściej nieujmowane w zasadzie powszechności (którą zazwyczaj odnosi się do wyborów, a nie kandydatów)⁴⁰, a w przypadku równości tworzą pod-zasadę równości szans wyborczych. Globalność miałaby akcentować, że ważną stroną objętą gwarancjami zasad prawa wyborczego winni być również beneficjenci biernego prawa wyborczego, którzy do tej pory byli zazwyczaj pomijani. W proponowanych katalogach nowych zasad często też dostrzega się potrzebę zaznaczenia zasady ostateczności wyborów⁴¹, co ma w głównej mierze akcentować to, że proces wyborczy oczywiście prawidłowo przeprowadzony i legalnie zweryfikowany, musi być finalnie uznany za zakończony bez względu na to, kto w nim wygrał, a kto przegrał. Wybory ostateczne mają kłaść kres kampanii wyborczej, której nie należy kontynuować ponad miarę pod pretekstem np. kwestionowania wyniku wyborczego, szczególnie, jeśli kwestionowanie to motywowane by było wyłącznie względami politycznymi (tj. tym, że komuś nie podoba się zwycięski kandydat czy ugrupowanie polityczne). Ostateczność wyborów ma więc pokazywać dystynkcję między politycznie gorącym okresem kampanii wyborczej, a okresem rządzenia, w którym miejsce retoryki kampanijnej zastępuje podział na rząd i opozycję. Trochę podobne intencje, jednak również z innymi elementami, ma mieć postulowana zasada okresowości (periodyczności) wyborów⁴². Ma ona także akcentować to, że wybory nie są stanem permanentnym, że kampania wyborcza nie jest prowadzona *non stop*. Jednak ma ona również wyznaczać maksymalne okresy dla przeprowadzenia wyborów, co dyktuje kadencja wybieralnych organów. Tutaj uwidacznia się związek zasady periodyczności wyborów z zasadą odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi. Okresowość

³⁸ Por. J. Taka, *Political Advertising in Japan, South Korea and Taiwan*, [w:] L.L. Kaid, C. Holtz-Bach (red.), *The Sage Handbook of Political Advertising*, Thousand Oaks 2006, s. 297.

³⁹ Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 40.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 11 i n.

⁴¹ Por. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 70 i n.

⁴² A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu...*, s. 70 i n.

wyborów, wyznaczana interwałem kadencji (np. co 4 czy co 5 lat) ma pokazywać, że skład wybranego organu nie jest składem stałym i trwałym, że stosując mechanizmy demokratycznej gry wyborczej, może on zostać zmieniony. Zamiana taka musi się jednak odbyć w ściśle określony sposób i – co do zasady – w ściśle określonym czasie. Elementy ochronne, jakie zawiera w sobie zasada okresowości wyborów, sprawiają, że mimo wszystko najczęściej jest ona postrzegana jako część składowa szerszej, *stricte* gwarancyjnej zasady, jaką jest zasada wolnych wyborów⁴³. Pośród nowych zasad prawa wyborczego wskazuje się też czasami zasadę konkurencyjności wyborów⁴⁴. Niemniej zasada ta jest najczęściej wprost uznawana za składnik zasady wolnych wyborów, gdzie warunkiem jest swoboda zgłaszania kandydatów i programów wyborczych, co siłą rzeczy prowadzi do konkurencyjności wyborów. Niemniej należy zaznaczyć, że istnieją też mocne argumenty na rzecz osobnego wyartykułowania zasady konkurencyjności. Tutaj kładzie się nacisk przede wszystkim na to, że zasada konkurencyjności decyduje o jakościowej różnicy między wyborami demokratycznymi a niedemokratycznymi. W ustroju niedemokratycznym wybory mogą się również odbywać, mogą mieć takie cechy jak np. powszechność, równość, tajność głosowania czy np. okresowość. Niemniej w ustroju niedemokratycznym wybory z założenia nie mają konkurencyjnego charakteru, co wyklucza ich demokratyczny profil⁴⁵.

Postulowaną, nową zasadę konkurencyjności (rywalizacyjności) wyborów ujmuje się najczęściej dwojako. Po pierwsze i najważniejsze jako zapewnienie wyborcom rzeczywistego (realnego) wyboru. W praktyce oznacza to kierowanie się zasadą wysuwania na obsadzone stanowisko przynajmniej dwóch kandydatów. Tak rozumiana zasada wyborów konkurencyjnych ma wyeliminować zjawisko tzw. cichych wyborów, które cechują się tym, że jeśli tylko liczba kandydatów odpowiada liczbie obsadzanych miejsc, wyborów nie przeprowadza się, a zgłoszeni kandydaci uważani są za wybranych⁴⁶. Po drugie konkurencyjność wyborów zakłada, że kandydaci i ugrupowania polityczne mają pełną swobodę zgłaszania

⁴³ Która jest bardzo często postrzegana jako swoisty worek bez dna, w którym można pomieścić bez mała wszystkie inne zasady, do tego stopnia, że jej rozciągłość sprawia, że jest ona pozbawiona realnego znaczenia. Por. W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 79.

⁴⁴ Por. A. Szmyt, *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] A. Szmyt (oprac.), *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991, s. 13.

⁴⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych...*, s. 53 i n.

⁴⁶ Rozwiązanie to funkcjonuje np. w wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii.

programów wyborczych i prowadzenia – oczywiście zgodnie z prawem – kampanii wyborczej, państwo zaś musi im wszystkim zapewnić jednokowe warunki w upowszechnianiu swoich poglądów i programów wyborczych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu⁴⁷. Akcentuje się tutaj, że konkurencyjność wyborów nakazuje, aby wszyscy startujący kandydaci (partie) mieli takie same możliwości oddziaływania za pośrednictwem mediów, co wynika z ogromnej siły oddziaływania telewizji i radia na preferencje i zachowania wyborcze oraz z faktu, że „posiadanie monopolu na informację prawie zawsze przesądza o zwycięstwie wyborczym”⁴⁸. Widać z tego najlepiej, że zasada konkurencyjności wyborów w pierwszym punkcie jest silnie skorelowana z zasadą wolnych wyborów, natomiast w drugim wyczerpuje treści zasady równości szans wyborczych, będącej składnikiem zasady równości wyborów⁴⁹. W efekcie okazuje się, że zasada konkurencyjności (rywalizacyjności) wyborów – jak większość nowych zasad – stanowi *de facto* kompilację elementów wziętych z innych zasad prawa wyborczego i wyprowadzanych z nich nowych treści. Z punktu widzenia metodologicznego jest to z pewnością największą trudnością w proponowaniu nowych zasad prawa wyborczego, które często uznaje się jedynie za warianty interpretacyjne dotychczasowych zasad. Ich rozmaite propozycje uznaje się wobec tego najczęściej za żonglowanie w gruncie rzeczy tymi samymi treściami znaczeniowymi, przy jednoczesnym kładzeniu akcentów na wybrane znaczenia.

W obszernym, jak widać, katalogu nowych przymiotników wyborczych warto jednak zatrzymać się na przymiotniku konkluzywności wyborów. *Prima facie* zasada wyborów konkluzywnych odpowiada – w innej szacie terminologicznej – zasadzie ostateczności wyborów. Niemniej jej znaczenie jest nieco inne i ono właśnie – jak się zdaje – powinno przemawiać za potrzebą wyodrębnienia zasady konkluzywności wyborów. W zasadzie tej nie chodzi bowiem bynajmniej – jak w zasadzie ostateczności wyborów – o to, że wybory kiedyś się kończą i że wszystkie strony politycznej rywalizacji winny uznać w pewnym momencie ich ostateczny wynik, bez względu na to, czy są z niego zadowolone czy też nie. W zasadzie konkluzywności wyborów chodzi o dalej idący skutek elekcji (zwłaszcza

⁴⁷ Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 47.

⁴⁸ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 47.

⁴⁹ W doktrynie prawa wyborczego już od jakiegoś czasu jest mocno ugruntowany pogląd, że zasada równości wyborów obejmuje trzy składniki, tj. równość formalną, równość materialną i równość szans wyborczych. Szerzej na ten temat zob. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 218 i n.

parlamentarnej), jakim jest uformowanie stabilnej większości rządowej. Jest tak tym bardziej, że w orzecznictwie sądów konstytucyjnych utarł się już dawno pogląd, że wybory mają realizować nie tylko funkcję przedstawicielską (a więc odwzorowania stanu opinii publicznej), ale również, że mają doprowadzić do ukształtowania rządu, którego podstawą jest większość parlamentarna (tzw. funkcja kreowania rządu). Temu służyć mają przecież wszystkie deformujące proporcjonalność rozwiązania, na czele z progami wyborczymi. Warto nadmienić, że progi nie mają zakotwiczenia konstytucyjnego (Polska, Niemcy, Hiszpania, Szwecja), co jednak nigdzie nie doprowadziło do uznania ich niekonstytucyjności, mimo że przecież zniekształcają one wynik wyborów i skrzywiają obraz reprezentacji parlamentarnej⁵⁰. Sądy konstytucyjne stoją jednak twardo na stanowisku, że w zderzeniu dwóch wartości, tj. reprezentatywności parlamentu i jego skuteczności (rozumianej jako ukształtowanie większości), prymat należy przyznać zasadzie skuteczności, gdyż nie idzie o to, aby ustanowić jakikolwiek parlament (np. o zatamizowanym składzie), tylko o parlament efektywny, zdolny do poparcia rządu. Potwierdzeniem tego są również te wszystkie postanowienia licznych konstytucji (np. Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Grecja, Mołdawia, Niemcy, Polska), które przewidują przyspieszone wybory, na wypadek, gdy nowo wyłoniony parlament nie będzie w stanie wyłonić większościowego rządu. Dlatego wydaje się, że można śmiało uznać konkluzywność wyborów jako zasadę prawa wyborczego. Formułuje ona wszakże określony nakaz pod adresem ustawodawcy, aby ten tak ukształtował procedurę wyborczą, by godząc ze sobą elementy demokratycznej reprezentacji i swobodnej rywalizacji (konkurencyjności wyborów), doprowadzić do wyłonienia efektywnego składu politycznego parlamentu, przez który należy rozumieć skład z czytelnym podziałem na rząd i opozycję.

⁵⁰ Por. L. Garlicki, *Republika Federalna Niemiec: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 145; podobnie K. Gołyński, *Artykuł 6 ordynacji wyborczej do Sejmu RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 45. Autorzy wskazują, że progi należy traktować jako elementem racjonalizacji systemu wyborczego, a ich celem jest ustanowienie parlamentu nie tylko reprezentatywnego, ale przede wszystkim zdolnego do działania.

Podsumowanie

Zasady prawa wyborczego nie tworzą, wbrew pozorom, katalogu niezmiennego. Reinterpretacji, czasami idącej bardzo daleko, podlegają „stare” zasady, tak jak np. powszechność czy równość, ale obok tego postuluje się zupełnie nowe zasady, które mają identyfikować inne, ważne wymiary wyborów w kontekście ich ogólnej, demokratycznej charakterystyki. Nowe zasady prawa wyborczego są oczywiście dyskusyjne. W najmniejszym stopniu dotyczy to zasady wolnych wyborów, których dzisiaj już nikt nie kwestionuje, niemniej ciągle toczą się dyskusje nad merytoryczną zawartością tej zasady. Inne nowe zasady są już przedmiotem licznych dywagacji, które dotyczą zarówno kwestii metodologii ich wyodrębnienia, jak również prakseologii takiego zabiegu. Zwraca się też uwagę, że zasady właśnie dlatego są zasadami, że nie powinny tworzyć nadmiernie obszernego katalogu, a zarazem przez swoją pojemność mogą pomieścić różne treści. Stąd nie tyle powinno się dążyć do wprowadzania nowych zasad, ile raczej powinno się wydobywać nowe treści z dotychczasowych zasad, tak aby spełniały one swoją podstawową funkcję, tj. lapidarnego streszczenia istoty aktu wyborczego.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Selekcja kandydatów: „słaby punkt” demokratycznych wyborów*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Daniluk D., *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices elctionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007.
- Elklit J., Svensson P., *What Makes Elections Free and Fair?*, „Journal of Democracy” 1997, nr 8(3).
- Fewtrell T., *A New Parliamentary House: A New Parliamentary order*, „Australian Journal of Public Administration” 1985, t. 44, nr 4.
- Galster J., *Kilka uwag o aksjologii prawa wyborczego*, [w:] A. Sylwestrzak (red.), *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003.
- Gapski M., *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010.
- Garlicki L., *Republika Federalna Niemiec: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Gołyński K., *Artykuł 6 ordynacji wyborczej do Sejmu RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1.
- Goodsell Ch., *The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture*, „British Journal of Political Science” 1988, vol. 18, nr 3.
- Huard R., *Le suffrage universel en France. 1848-1946*, Paris 1991.
- Jackiewicz Z., *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI.

- Kryszeń G., *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] A. Jamroz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Łętowska E., *Uwagi o prawie do wolnych wyborów jako prawie politycznym jednostki*, [w:] M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
- Meyer H., *Prawo wyborcze*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Plenel E., *Le droit de savoir*, Paris 2012.
- Raciborski J., *Społeczeństwo i wybory*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Płeć, wybory, władza*, Warszawa 2005.
- Rahat G., Hazan R., *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „Party Politics” 2008, vol. XIV, nr 5.
- Rosanvallón P., *Dobre rządy*, Warszawa 2018.
- Sokolewicz W., *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Spryszak K., *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. I, Toruń 2012.
- Symonides J., *Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej*, [w:] E. Haliżak, D. Popławski (red.), *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1997.
- Sypniewski P., *Mężowie zaufania w procesach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Szmyt A., *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] A. Szmyt (oprac.), *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991.
- Szymanek J., *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 1.
- Szymanek J., *Wstęp do prawa wyborczego*, Warszawa 2021.

Taka J., *Political Advertising in Japan, South Korea and Taiwan*, [w:] L.L. Kaid, C. Holtz-Bach (red.), *The Sage Handbook of Political Advertising*, Thousand Oaks 2006.

Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.

Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów: kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. I.

Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.

Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

