

CENZUSY WYBORCZE
W XXI W.
– POTRZEBA NOWEGO PODEJŚCIA?

WYKŁAD VI

6 lutego 2014 r.

GLOBAL ELECTION DAY – ŚWIATOWY DZIEŃ WYBORÓW

WYKŁADY
IM. PROF. DR. WAŁAWA KOMARNICKIEGO

Piotr Uziębło

CENZUSY WYBORCZE
XXI W.
– POTRZEBA NOWEGO PODEJŚCIA



Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu



Centrum Studiów Wyborczych

Toruń 2014

Redaktorzy serii
Anna Frydrych, Andrzej Sokala

Centrum Studiów Wyborczych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. W. Bojarskiego 3, 87-100 Toruń
tel. (56) 611 41 29; e-mail.csw@umk.pl

ISBN 978-83-7285-746-0



Printed in Poland

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”
87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8 / Al. 500-lecia 31
tel. (+48 56) 62 23 807, 62 22 898, 62 23 342
fax (+48 56) 62 23 123
<http://www.tnoik.torun.pl/>, e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl

Przygotowanie do druku

Studio **KROPKA** dtp
Piotr Kabaciński

tel. 602 303 814

Cenzusy wyborcze są kwestią, która budzi kontrowersje już od czasu rozpoczęcia procesu demokratyzacji wyborów w XIX wieku¹. Również obecnie toczy się debata dotycząca konieczności reformy obowiązujących cenzusów, przede wszystkim związana z kwestią liberalizacji tych cenzusów, które są uznawane za demokratyczne, szczególnie, że istnieje przekonanie o tym, że pozbawienie praw wyborczych powinno dotyczyć maksymalnie wąskiego kręgu wyborców². W tym kontekście warto się zastanowić, czy nie istnieje generalna potrzeba nowego nakreślenia pożądanego kształtu tych ograniczeń. Przede wszystkim wiąże się to z procesami globalizacyjnymi, których skutkiem staje się znacznie łatwiejsze i częstsze przemieszczanie się osób oraz związane z tym mieszanie się społeczności poszczególnych państw czy też mniejszych jednostek terytorialnych³. Ponadto istotne zmiany wynikają również z powstania społeczeństw informacyjnych. W tym kontekście rodzi się więc pytanie, czy postrzeganie cenzusów w sposób charakterystyczny dla drugiej połowy wieku XX ma jeszcze

¹ Zob. np. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 273–279.

² A. Johnsson, D. Maddock, *Alternatywne systemy wyborcze*, [w:] *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, pod red. M.A. Griffith-Traversy, Warszawa 2007, s. 66.

³ J. Wawrzyniak zauważa w kontekście globalizacji, że konieczne jest dostosowanie doktryny i praktyki konstytucjonalizmu do zmieniającej się sytuacji, tak aby odzwierciedlały one realne procesy społeczne, zob. J. Wawrzyniak, *Globalizacja a problemy konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-prawo-praktyka*, pod red. M. Kruk, J. Trzecińskiego i J. Wawrzyniaka, Warszawa 2002, s. 230.

rację bytu, nie powodując, że o losach państw decydować mogą osoby, których aktywność życiowa koncentrować się będzie w zupełnie innych miejscach.

Aby udzielić odpowiedzi na tak zadane pytanie, na wstępie koniecznym jest ustalenie pojęcia cenzusu wyborczego, które to pojęcie w polskiej literaturze prawa konstytucyjnego nie jest pojmowane jednolicie. Po pierwsze, niekiedy przeciwstawia się je naturalnym ograniczeniom prawa wyborczego, przyjmując, że cenzusy z natury rzeczy mają być niedemokratyczne, względnie – przynajmniej budzić wątpliwości co do ich demokratycznego charakteru⁴. W mojej ocenie rozumienie takie zaciemnia jednak obraz, gdyż cenzusy mogą być również demokratyczne, stanowiąc jedynie formę ograniczenia prawa wyborczego w stosunku do rozumianej absolutnie zasady powszechności, która przyznawałaby prawa wyborcze każdemu człowiekowi. Po drugie, niekiedy cenzusy stawia się w opozycji do wyłączeń o charakterze indywidualnym⁵. W tym sensie za cenzusy można uznać pozbawienie praw wyborczych grup osób posiadających określoną cechę, względnie takiej cechy nieposiadających, natomiast wyłączenia indywidualne związane są z pozbawieniem prawa wyborczego na mocy konkretno-indywidualnego rozstrzygnięcia, z reguły o sądowym charakterze. Na potrzeby niniejszego wykładu przyjmę szersze rozumienie pojęcia cenzusu, którym jest każde pozbawienie prawa wyborczego osoby, której brak jest pewnych właściwości, które uzasadniałyby możliwość korzystania przez nią z praw wyborczych,

⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 154; J. Galster, *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2009, s. 195–196.

⁵ Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 42–47.

przede wszystkim w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego, ale również i prawa biernego.

W tym kontekście zacząć wypada od tych cenzusów, które współcześnie przyjmuje się za naturalne. Jednym z nich jest właśnie cenzus obywatelstwa. Jego występowanie jest związane z charakterem obywatelstwa, a więc specjalną więzią, która łączy taką osobę z państwem, którego obywatelstwo posiada. Jednakże, o ile jeszcze kilkadziesiąt lat temu posiadanie obywatelstwa rzeczywiście wiązało się z istnieniem takiej więzi nie tylko w sensie prawnym, ale i w sensie faktycznym, o tyle współcześnie ten drugi aspekt więzi stopniowo traci na znaczeniu⁶. Przykłady tego są coraz liczniejsze. Przede wszystkim wiąże się to z poszerzającym się gronem osób, które posiadają podwójne obywatelstwo czy też obywatelstwo większej liczby państw (obywatelstwo wielorakie). W wielu przypadkach przesłankami do nabycia obywatelstwa stają się już przesłanki wyłącznie ekonomiczne, np. związane z koniecznością zainwestowania w danym kraju określonej sumy pieniędzy⁷. Co więcej, przyczynami, które powodują chęć posiadania obywatelstwa niektórych państw mogą być również korzyści płynące z faktu jego nabycia, co szczególnie widoczne jest w przypadku sportowców czy też innych osób, których naturalizacja daje obustronne korzyści, dla jednej ze stron poszerza możliwości egzystencji na rynku pracy (np. na rynku Unii Europejskiej), dla dru-

⁶ Zob. L. Beckman, *Citizenship And Voting Rights: Should Resident Aliens Vote?*, "Citizenship Studies" 2006, Vol. 10, No. 2, s. 155; E. Meehan, *Active Citizenship: for Integrating the Immigrants*, [w:] *Active Citizenship: What Could it Achieve and How?*, pod red. B. Crick, A. Lockyer, Edinburgh 2010, s. 113–114.

⁷ Obecnie rozwiązania takie występują np. w Austrii czy Dominice, wcześniej również w Irlandii czy Belize zob. R.E. Bauman, *Where to Stash Your Cash... Legally*, *Second Edition: Offshore Havens of the World*, The Sovereign Society 2007, s. 19–20.

giej – pozwala na wykorzystanie, choćby krótkoterminowe, potencjału takich osób. Dodatkowo także czynniki ekonomiczne powodują, że znaczna część mieszkańców danego państwa może nie posiadać jego obywatelstwa, co jest skutkiem migracji zarobkowej, mającej obecnie znaczenie kluczowe dla rozwoju państw, szczególnie tych, które są państwami wysokorozwiniętymi⁸.

O osłabieniu znaczenia obywatelstwa z racji posiadania go w większej liczbie nie decydują wyłącznie względy ekonomiczne. Współcześnie istotne znaczenie ma – przywoływana już wcześniej – migracja na bardzo szeroką skalę. Konsekwencją tego staje się nie tylko zamieszkiwanie licznej grupy obywateli danego państwa poza jego granicami, ale również tworzenie się małżeństw czy nieformalnych związków obywateli różnych państw, co prowadzi do tego, że rodzące się w nich dzieci mają prawo do uzyskania lub wręcz uzyskują obywatelstwa dwóch lub większej liczby państw⁹. W konsekwencji więc trudno jest mówić, że wspomniana szczególna więź łączy takie osoby wyłącznie z jednym państwem. Tym samym pojawia się pytanie, czy uznanie za członka zbiorowego podmiotu suwerenności, a tym samym dysponowanie prawami politycznymi, w tym wyborczymi, powinno takim osobom przysługiwać w każdym z państw, których obywatelstwo posiadają, czy też w ich przypadku o możliwości korzystania z praw wyborczych powinny decydować inne, ewentualnie dodatkowe obok obywatelstwa, czynniki¹⁰. Wskazać bowiem trzeba, że istotne znaczenie

⁸ Jak zauważa A. Żukowski skala tego zjawiska może być znacząca, A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 28.

⁹ To ostatnie występuje chociażby przy krzyżowaniu się prawa krwi i prawa ziemi jako przesłanki nabycia obywatelstwa.

¹⁰ W ocenie K. Skotnickiego problemy tego typu wiążą się z ograniczeniami czy też zakazami posiadania podwójnego obywatelstwa, K. Skotnicki, *Zasada powszechności wyborów w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 82–83.

ma też czynnik lojalności takiej osoby wobec państwa, szczególnie w sytuacji konfliktu pomiędzy państwami, których obywatelstwo taka osoba posiada.

W efekcie odpowiedź na postawione wcześniej pytanie dotyczące tego, czy obywatelstwo powinno stanowić samoistny czynnik bezpośrednio decydujący o dysponowaniu (albo też nie dysponowaniu) prawami wyborczymi staje się złożona. Należy podkreślić, że znane są już rozwiązania prawne, które skutkują osłabieniem znaczenia obywatelstwa państwa, w którym oddaje się głos. Najlepszym przykładem są tu rozwiązania w Wielkiej Brytanii, w której prawa wyborcze posiadają osoby, które zamieszkując na jej terenie są obywatelami państw Wspólnoty Narodów, a także Republiki Irlandii¹¹. Może prowadzić to też do specyficznych sytuacji faktycznych, czego dowodem było kandydowanie na Prezydenta Republiki Irlandii przez jednego z liderów partii Sinn Fein Martina McGuinnessa, który w chwili wyborów był piastunem mandatu do brytyjskiej Izby Gmin¹². Można więc powiedzieć, że takie postrzeganie obywatelstwa, jako warunku uczestnictwa w wyborach, zbliża go do cenzusu zamieszkania.

Podobne powiązanie cenzusu obywatelstwa z cenzusem zamieszkania związane jest z posiadaniem obywatelstwa Unii Europejskiej w państwach członkowskich UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, co jest wynikiem implementacji unijnych dyrektyw¹³. Cenzus obywatelstwa nie został wyłączony całko-

¹¹ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 54.

¹² Nie miał on jednak prawa głosowania w tych wyborach, zob. <http://www.independent.ie/irish-news/mcguinness-unable-to-vote-for-himself-26786400.html> [dnia 9 stycznia 2014 r.].

¹³ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szcze-

wicie, gdyż warunkiem głosowania i kandydowania w takich wyborach staje się spełnianie innych warunków prawa wyborczego w państwie członkowskim, którego obywatelstwo dana osoba posiada. Ponadto też zamieszkanie na terenie dowolnego państwa UE połączone z posiadaniem prawa wyborczego warunkowane jest posiadaniem obywatelstwa jednego z państw członkowskich. Można więc stwierdzić, że w tym wypadku to właśnie obywatelstwo unijne zyskało przewagę nad obywatelstwem państwowym, co wszakże potwierdza tezę o zmniejszającym się znaczenie obywatelstwa w tradycyjnym jego rozumieniu¹⁴.

Właśnie w odniesieniu do wyborów samorządowych znaczenie obywatelstwa jest zdecydowanie najmniejsze. Liczne państwa europejskie całkowicie od niego odeszły, biorąc pod uwagę przede wszystkim zamieszkiwanie na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego¹⁵. Trzeba uznać takie działania za racjonalne, szczególnie że na poziomie samorządowym nie można mówić o wykonywaniu władzy suwerennej, a jedynie o realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, które dotyczą funkcjonowania społeczności lokalnych czy regionalnych.

gólwe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34 z późn. zm.) oraz Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 368 z 31.12.1994, s. 38 z późn. zm.).

¹⁴ Por. A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 43.

¹⁵ Zob. L. Togeby, *Migrants at The Polls: An Analysis of Immigrant and Refugee Participation in Danish Local Elections*, "Journal of Ethic and Migration Studies" 1999, Vol. 25, No. 4, s. 665.

Tym samym o sprawach takich wspólnot powinni decydować wszyscy, który faktycznie do niej należą, w niej funkcjonują i są zdolni do podjęcia decyzji, a nie tylko osoby, które mają pewną, formalną więź, kształtowaną przez obywatelstwo¹⁶. Jest to tym bardziej istotne, że w efekcie wspomnianej już na wstępie migracji może się zdarzyć, że to właśnie osoby bez obywatelstwa państwa zamieszkania staną się większością na danym terenie, a pozbawienie ich możliwości wpływu na rozwój takiej wspólnoty mogłoby być uznane za element ich politycznego wykluczenia¹⁷.

Wracając do odpowiedzi na pytania dotyczące znaczenia obywatelstwa w prawie wyborczym to oczywiście można utrzymywać najpopularniejsze dotychczas rozwiązania, nie próbując zmieniać kształtu tego cenzusu, co jednak – w mojej ocenie – może powodować, że dojdzie do sytuacji, w której o wyborze poszczególnych członków organów przedstawicielskich decydować będzie znacząca mniejszość mieszkańców czy też osoby, do których *de facto* nie będą odnosić się rozstrzygnięcia podejmowane przez taki organ. Dlatego też zmiana optyki patrzenia na cenzus obywatelstwa jest konieczna. Nie sposób jednak dokonać zmiany tej optyki poprzez prostą, ściśle określoną zmianę w prawie, lecz wymaga to całego szeregu działań, które z jednej strony pozwolą na uwzględnianie instytucji obywatelstwa

¹⁶ M. Rulka, *Prawa wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, pod red. M. Steca i K. Małysa-Sulińskiej, Warszawa 2010, s. 126–127; A. Bodnar, A. Płoszka, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9, s. 74.

¹⁷ Zob. K. Skotnicki, *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 161.

w procesie wyborczym, a tym samym nie zburzą zasady suwerenności ludu (narodu) jako podstawy współczesnych państw demokratycznych, zaś z drugiej będą dostosowane do zmieniającej się rzeczywistości.

Podstawowym czynnikiem, który komplikuje sprawę jest też zasada wyłączności obywatelstwa, znana chociażby prawu polskiemu, która zakłada, że w myśl prawa danego państwa posiadanie dwóch lub więcej obywatelstw nie wpływa na to, że jest on traktowany wyłącznie jako obywatel tego państwa. Oznacza to więc, że nie tylko posiada on obowiązki tożsame z innymi obywatelami tego państwa, ale również przysługują mu tożsame prawa. W efekcie z tytułu posiadania innych obywatelstw jego pozycja prawna nie powinna być różnicowana, w szczególności różnicowana negatywnie. Dlatego też jej zastąpienie zasadą efektywności obywatelstwa, która głównie praw obywatelskie koncentruje w państwie, z którym najsilniej związana jest osoba posiadająca co najmniej podwójne obywatelstwo (jak choćby zamieszkiwanie, praca, aktywność społeczno-polityczna)¹⁸, trzeba uznać za uzasadnione¹⁹.

Wprowadzenie zasady efektywności obywatelstwa rodzi jednak problemy związane z określaniem rzeczywistego miejsca koncentracji czynności życiowych poszczególnych osób. Dlatego też bardziej czytelne byłoby wprowadzenie deklaracji, w której taka osoba wskazywałaby państwo, w którym zamierza korzystać z praw politycznych. Takie

¹⁸ M. Dąbrowski, *Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 78.

¹⁹ Zgodzić się trzeba z A. Mączyńskim, że w przypadku Polski nie ma obecnie podstawy konstytucyjnej do wprowadzenia takiej regulacji, zob. A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania*, [w:] *Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Iudices Electionis Custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2007, s. 137.

deklaracje teoretycznie byłyby najmniej problematyczne, aczkolwiek z praktycznego punktu widzenia ich wprowadzenie jest niezwykle trudne. Instrument taki nie może być bowiem wprowadzany w pojedynczych państwach, lecz wymagałby ich przyjęcia albo w formie multilateralnych konwencji albo umów bilateralnych, co trudno sobie wyobrazić w nieodległej przyszłości. Dlatego też konieczne jest poszukanie rozwiązań, które mogłyby zostać wprowadzone na poziomie krajowym.

Jako realne, także w kontekście standardów międzynarodowych, jawi się wprowadzenie regulacji występującej np. w Wielkiej Brytanii czy niektórych innych państwach anglosaskich, która powoduje zawieszenie praw wyborczych osób, które mając obywatelstwo takiego państwa od pewnego czasu zamieszkują poza jego granicami²⁰. Argumentuje się, że wynika to ze słabszej znajomości – przez takie osoby – problemów krajowych i braku ich uczestnictwa w życiu politycznym²¹. W efekcie dopiero powrót do ojczyzny na stałe daje możliwość ponownego korzystania z praw wyborczych. Tym samym narzędzie takie wyklucza możliwość decydowania o sprawach kraju przez osoby, które same, z różnych przyczyn, nie chcą lub nie mogą w nim zamieszkiwać.

I właśnie dlatego cenzus zamieszkania może być tym, który wypierać będzie, względnie będzie uzupełniać cenzus obywatelstwa²².

²⁰ Zob. A. Michalak, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *External voting w wybranych państwach europejskich*, pod red. K. Skotnickiego, Łódź 2012, s. 235.

²¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 272.

²² G. Kryszewski zauważa wyraźny związek pomiędzy rezygnacją z cenzusu obywatelstwa, a wprowadzeniem w jego miejsce cenzusu domicylu, G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok, 2007, s. 154.

Współcześnie występuje on przede wszystkim w kontekście analizowanych uprzednio wyborów lokalnych, jednak liczne państwa na świecie stosują go również w innych wyborach powszechnych, co często przejawia się jedynie ograniczonym przeprowadzaniem głosowania poza jego granicami (np. dla personelu dyplomatycznego i innych osób wykonujących zadania na rzecz państwa). Cenzus ten bardziej widoczny jest w sferze biernego prawa wyborczego, gdy możliwość kandydowania związana jest z zamieszkiwaniem na terenie kraju, czy nawet okręgu wyborczego określony czas przed wyborami. Trudno takie regulacje uznać za dyskryminujące, gdyż dają one lepszą możliwość zrozumienia realiów funkcjonowania społeczności, która będzie miała być reprezentowana przez piastuna mandatu. Faktu tego nie zmienia wspomniany wcześniej proces ułatwionego dostępu do informacji wynikającego z istnienia nowych mediów. Ponadto też cenzus zamieszkania w dużej mierze wyklucza możliwość głosowania czy kandydowania w wyborach w więcej niż jednym państwie, co również stanowi jego istotną zaletę²³.

Również szczególne znaczenie dla komplikacji wynikających z cenzusu obywatelstwa może mieć wprowadzenie cenzusu majątkowego. Oczywiście trudno zastanawiać się nad jego wprowadzeniem w kształcie znanym z czasów przełomu XIX wieku czy też początku wieku XX, a więc takim, który uzależnia dysponowanie prawem wyborczym od posiadania majątku w określonej wysokości czy też płacenia odpowiedniej sumy podatków²⁴. Byłoby to bowiem jednoznaczne naruszenie standardów współczesnych demokracji. Możliwe jest

²³ Por. L. Beckman, *Citizenship...*, s. 162.

²⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 46.

natomiast ukształtowanie ich w inny, w mojej ocenie akceptowalny, sposób. Chodzi tu o wprowadzenie swoistego „odwróconego” cenzusu majątkowego. Oznacza on, że głosować lub kandydować może każdy, kto spełnia inne warunki wymagane przez prawo wyborcze, o ile nie płaci swoich podatków dochodowych poza granicami kraju²⁵. Taki kształt cenzusu majątkowego mógłby złagodzić większość wątpliwości, które pojawiły się w kontekście cenzusu obywatelstwa. Z jednej bowiem strony można byłoby pozostawić cenzus obywatelstwa w dotychczasowym kształcie, z drugiej zaś pozwałoby to na wyeliminowanie z wyborów tych osób, które w danym czasie mają istotnie osłabione związki z państwem, którego obywatelstwo posiadają²⁶. Nie może być wszakże wątpliwości, że to właśnie sprawy podatkowe należą do najistotniejszych, o których decydują organy władzy publicznej, szczególnie w odniesieniu do jednostek. To bowiem one ponoszą konsekwencje przyjęcia określonego systemu podatkowego i to zarówno w kontekście podatków ogólnokrajowych, jak i podatków lokalnych. Nie przez przypadek regułą jest, że właśnie kwestie podatkowe stanowią materię ustawową, co podkreśla ich wyjątkową rangę. Dlatego też pozbawienie prawa wyborczego osób, które swoje podatki odprowadzają zagranicą nie stałoby w sprzeczności z zadaniami realizowanymi przez pochodzące z wyborów organy państwowe czy samorządowe. To podatek dochodowy, względnie inne podatki o charakterze bezpośrednim, mogą być – z racji sposobu ich poboru – wyznacznikiem posiadania praw wyborczych. W przypadku

²⁵ A. Ławniczak idzie dalej, wskazując, że osoby, które nie realizują swoich obowiązków podatkowych nie mają legitymacji moralno-prawnej do uczestniczenia w wyborach, A. Ławniczak, *O potrzebie...*, s. 40–41.

²⁶ Nie jest przypadkowe, że niektóre państwa, jak np. Francja, przyznają prawa wyborcze cudzoziemcom, którzy zamieszkują i płacą podatki na terenie tego państwa.

podatków pośrednich, w szczególności podatku od wartości dodanej nie tylko byłoby to niemożliwe, ale również irracjonalne, szczególnie właśnie z powodu globalizacji gospodarki. Dodać również trzeba, że wspomniane pozbawienie praw wyborczych nie ma mieć w założeniu stałego charakteru, a jedynie dotyczyć tego okresu, w którym rzeczony podatek będą płacone zagranicą.

Drugim powszechnie stosowanym cenzusem wyborczym jest cenzus wieku. W jego przypadku zauważalna jest stała tendencja związana z obniżaniem wieku, którego ukończenie pozwala na nabycie praw wyborczych²⁷. Tendencja ta dotyczy tak czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Jeszcze pół wieku temu prawo wybierania, z reguły, uzyskiwało się po ukończeniu wieku dwudziestu lat lub nawet wieku wyższego, a prawo do bycia wybieranym w wieku jeszcze późniejszym²⁸. Aktualnie w przypadku czynnego prawa wyborczego wiek ten kształtuje się najczęściej na poziomie pełnoletniości cywilnej, a czasami nawet na poziomie niższym, czego przykładem w Europie może być Austria, w której w ostatnich wyborach parlamentarnych głosować można było już po ukończeniu 16 roku życia. Taki wiek jest jeszcze częściej stosowany w przypadku wyborów samorządowych. Także nie jest wyjątkiem ustanowienie na poziomie pełnoletniości cywilnej wieku uprawniającego do kandydowania w wyborach. Podkreślić trzeba, że wspomniane obniżanie wieku „wyborczego” trudno uznać za zakończone, tym bardziej, że podobne propozycje zgłaszane są w dalszym

²⁷ Głosy idące w drugą stronę, postulujące ponowne podwyższenie cenzusu wieku są obecnie niezwykle rzadkie, choć można je spotkać, zob. A. Ławniczak, *O potrzebie istnienia cenzusów wyborczych*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich”*, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r., pod red. S. Grabowskiej i R. Grabowskiego, Rzeszów 2006, s. 36–37.

²⁸ Zob. A. Żukowski, *Systemy...*, s. 25.

ciągu w różnych państwach, a także na poziomie ponadpaństwowym – np. w Unii Europejskiej²⁹.

Przyczyny, które legły u podstaw takiego poszerzania kręgu wyborców trudno uznać za jednolite. Jednym z często podnoszonych argumentów, który ma uzasadniać dopuszczanie do wyborów coraz młodszych wyborców jest twierdzenie o coraz łatwiejszym dostępie do informacji, w tym informacji politycznych, które mogą pozyskiwać wyborcy. Przede wszystkim wiąże się to z upowszechnieniem Internetu jako źródła dostępu do takich informacji³⁰. To właśnie za jego pomocą dostępność ta jest szczególnie często realizowana przez młodszych wyborców. Dlatego też zwolennicy obniżania cenzusu wieku podkreślają, że dopuszczenie takich osób jest w pełni wskazane, gdyż przyczyni się do braku wykluczenia młodych osób z procesu wyborczego, dając im możliwość decydowania o przyszłości kraju (regionu, gminy), a więc środowiska, w którym będą funkcjonowali przez kolejne lata.

Wspomniany argument nie wydaje się w pełni przekonywać. Co prawda trudno nie zgodzić się, że współcześnie dostęp do informacji jest nieporównywalnie łatwiejszy niż kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu, szczególnie, że wspomniany Internet w dalszym ciągu stanowi prawie nieograniczone źródło przepływu informacji, to jednak nie tylko dostęp do informacji ma istotne znaczenie dla procesu wyborczego. Koniecznym jest też posiadanie umiejętności korzystania z dostępnych informacji, a także ich przetwarzania. W tym kontekście trudno jest

²⁹ Zob. więcej K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „*Studia Wyborcze*” 2010, t. IX, s. 107–110.

³⁰ Takie argumenty pojawiają się w uzasadnieniu do projektu zmiany kodeksu wyborczego zaproponowanej przez posłów Twojego Ruchu, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-856-2013/\\$file/7-020-856-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-856-2013/$file/7-020-856-2013.pdf) [dnia 9 stycznia 2014 r.].

powiedzieć, że taka zdolność znacząco zmieniła się w ostatnich latach, szczególnie że właśnie wielość dostępnych informacji wymaga poszerzenia umiejętności analizy, a także syntezy tak uzyskanej wiedzy. Niezbędna do tego jest nie tylko zdolność percepcji, ale również pewien poziom wiedzy życiowej i takie doświadczenie. Oczywiście w tym wypadku nie sposób wskazać sztywnej bariery wiekowej, wraz z którą owa umiejętność będzie wydawać się wystarczająca, gdyż każda jednostka owe zdolności nabywa w różnym czasie. Przede wszystkim można by tu powołać się na poziom samodzielności życiowej, gdyż właśnie ta pozwala na zwiększenie świadomości podejmowania decyzji politycznych. Inaczej bowiem widzi perspektywę polityczną osoba, która żyje na cudzy rachunek, a inaczej taka, która musi to czynić na rachunek własny. Zresztą prawidłowość tę ukazują wyniki sondaży wyborczych, gdyż w grupie osób poniżej 18 roku życia popularność pewnych ugrupowań politycznych, szczególnie tych proponujących proste, jednoznaczne rozwiązania polityczno-społeczno-ekonomiczne jest nadproporcjonalnie wysoka³¹. I właśnie takie ugrupowania dążą do wspomnianego obniżenia „wyborczej” granicy wieku, gdyż grupa najmłodszych wyborców może być podstawą ich ewentualnego sukcesu.

Drugim powodem takich działań może być chęć poszerzenia realizacji zasady powszechności wyborów. Im większa jest bowiem grupa wyborców w stosunku do całej populacji, tym owa zasada jest pełniej realizowana. Tu także rodzi się pytanie, gdzie jest dolna granica możliwego obniżenia cenzusu wieku. Obecnie, co już podniesiono, mówi się o wieku 16 lat, ale czy po dokonaniu takiej zmiany nie będzie kolejnych głosów dotyczących dokonania kolejnej obniżki, np.

³¹ Zob. M. Wąszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010, s. 6–7.

do poziomu lat 15. Włączenie takich osób do procedury wyborczej musi mieć bowiem racjonalne wytłumaczenie. Jeśli nie dokonuje się obniżenia wieku związanego z pełną zdolnością do czynności prawnych, to czy powinno to dotyczyć sfery praw politycznych³². Skoro bowiem zasadniczo pełna zdolność do czynności prawnych pozwala na pełne decydowanie o swojej przyszłości, to tym bardziej nie powinny być ustanowione bardziej liberalne wymogi dotyczące decydowania o losach kraju czy też nawet swojej gminy. Byłaby to wszakże nieuzasadniona niekonsekwencja ustawodawcy.

W kontekście poszerzenia zakresu realizacji zasady powszechności godzi się wspomnieć o problemie legitymizacji władzy. W państwach europejskich zauważalny jest bowiem spadek frekwencji w poszczególnych wyborach. O ile jednak w większości państw Europy Zachodniej spadek ten nie ma drastycznego charakteru, o tyle w państwach Europy Środkowej powoduje on, że niekiedy frekwencja spada poniżej pięćdziesięciu procent, a to powoduje, że większość wyborców po prostu nie uczestniczy w procedurze wyboru poszczególnych organów. Szczególnie widocznie jest to w odniesieniu do wyborów organów przedstawicielskich, tak na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Tym samym mandat społeczny takich podmiotów jest wyjątkowo słaby. W efekcie zakłada się, że obniżenie wieku potencjalnych głosujących wzmocni taką legitymizację. Nie może być wątpliwości, że pewna racja w takim myśleniu może być odnaleziona. Jednoznacznym jest, że w wyborach uczestniczyć będzie wtedy większa liczba wyborców, jednakże, co warto podkreślić, będzie to liczba większa w ujęciu sumarycznym. Trudno bowiem uznać, że wzrośnie również frekwencja w ujęciu procentowym. Teoretycznie nowi wyborcy

³² Podobnie K. Prokop, *Prawa wyborcze...*, s. 102.

mogą być faktycznie bardziej zainteresowani oddaniem głosu, choćby z powodu ciekawości czy też chęci skorzystania z tego prawa, co nie oznacza jednak, że później, gdy owa ciekawość minie, nie wpłynie to na spadek frekwencji w grupie wyborców głosujący po raz drugi czy trzeci. Mimo to, jak pokazują badania, generalnie frekwencja wśród głosujących pierwszy raz również jest z reguły niższa³³. Dlatego też uważam, że argument profrekwencyjny może okazać się pozorny³⁴. W tym kontekście wskazać warto dane austriackie z ostatnich wyborów parlamentarnych. Obniżenie cenzusu wieku w 2008 r. nie wpłynęło bowiem na wzrost frekwencji, gdyż w dalszym ciągu notuje ona tendencję malejącą³⁵.

Trzeci argument wskazujący na potrzebę obniżenia cenzusu wieku ma charakter demograficzny. Faktem jest starzenie się społeczeństw, co jest wyjątkowo widoczne w społeczeństwach wysokorozwiniętych. Konsekwencją tego jest coraz większy udział wyborców w wieku emerytalnym lub przedemerytalnym³⁶, których siła głosu powoduje, że utrudnione jest podejmowanie działań, które – w zało-

³³ Wyjątkiem są Stany Zjednoczone i Korea, zob. Raport „Participation rates of first-time voters”; <http://www.oecd.org/els/family/43200248.pdf> [dnia 28 grudnia 2013 r.].

³⁴ Por. K. Skotnicki, *Głos w dyskusji*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich”*, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r., pod red. S. Grabowskiej i R. Grabowskiego, Rzeszów 2006, s. 36–57.

³⁵ W 2008 r. była ona na poziomie 78,81%, zaś w 2013 r. – 74,91%. Przyznać jednak trzeba, że w 2008 r. zahamowana została tendencja spadkowa w stosunku do wcześniejszych elekcji; zob. <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=AT> [dnia 4 stycznia 2014 r.].

³⁶ L. Campiglio, *Children’s Right To Vote*, [w:] *Sociological Studies of Children and Youth*, vol. 12. *Structural, Historical, and Comparative Perspectives*, pod red. J. Qvortrup, Bingley 2009, s. 338.

zeniu – miałyby prowadzić do zmian społecznych, chociażby reformy systemu emerytalnego. Dlatego też obniżenie wyborczego cenzusu wieku ma stanowić czynnik zapewniający równowagę generacyjną w procesie wyborczym, stanowiąc wzmocnienie najmłodszych wyborców poprzez wzrost ich udziału w strukturze wyborców³⁷. Argument ten jest trudny do odparcia, jeśli patrzeć na niego wyłącznie przez pryzmat owej struktury wiekowej. Mam jednak wątpliwości czy taki powód powinien rzeczywiście wpływać na poszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania.

Odnosząc się do kwestii demograficznej można wspomnieć też o górnym cenzusie wieku. W praktyce ustrojowej jest on bardzo rzadko spotykany, a nawet jeżeli występuje³⁸ dotyczy on wyłącznie biernego prawa wyborczego. Trudno byłoby bowiem znaleźć racjonalną argumentację do pozbawienia praw wyborczych osób w podeszłym wieku, nawet uwzględniając statystyczną długość życia, szczególnie w kontekście możliwości ograniczenia praw jednostki przy zachowaniu zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady równości w prawie. Co prawda, można podnieść argument, że – przynajmniej statystycznie – osoby takie będą już krócej funkcjonowały w społeczeństwie, o którego losach mają decydować, jednakże przeciwko temu można ponieść kontrargument związany z posiadaniem przez takie osoby doświadczenia życiowego, niezbędnego do podejmowania decyzji politycznych. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w większości państw istnieje możliwość pozbawienia praw wyborczych osób, które ze względu na stan psychiczny nie są w stanie samodzielnie podejmować rozstrzygnięć. Dlatego też również trudno zaakceptować wpro-

³⁷ M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia...*, s. 6.

³⁸ Cenzus taki spotkać można w np. prawie wyborczym Beninu czy Iranu.

wadzenie górnego cenzusu wieku w odniesieniu do biernego prawa wyborczego³⁹. W tym wypadku to wyborcy decydują, czy dana osoba zasługuje według nich na uzyskanie pełnomocnictwa do sprawowania mandatu. Zresztą realne sprawowanie mandatu parlamentarnego czy samorządowego w bardzo podeszłym wieku należy do rzadkości⁴⁰.

Powody demograficzne leżą również u podstaw innych koncepcji ściśle związanych z cenzusem wieku. Najczęściej przywoływaną staje się zniesienie cenzusu wieku, nie związane naturalnie z przyznaniem możliwości wykonywania praw wyborczych już od urodzenia. Pomysły te wiążą się bowiem z ustanowieniem tak zwanego rodzicielskiego prawa wyborczego, które będzie oznaczać, że za dzieci – do czasu osiągnięcia przez nie określonego wieku – prawa wyborcze wykonywane będą przez ich rodziców. Koncepcja ta nie jest nowa, gdyż jej popularność była już widoczna na przełomie XIX i XX wieku⁴¹, jednakże w ostatnich latach można mówić o jej odżyciu. Propozycje wprowadzenia rodzicielskiego prawa wyborczego pojawiały się w ostatnich latach w licznych państwach Europy Zachodniej czy Środkowej, a także poza kontynentem europejskim, chociażby w Japonii. Zasadniczym rezultatem przyznania takiego prawa rodzicom ma być zwiększenie siły głosu młodszego pokolenia wyborców. Głównymi beneficjentami tego prawa będą głównie dwudziesto oraz trzydziestolatkowie, czyli pokolenie znacznie bardziej skore do akceptowania reform społeczno-politycznych. Wątpliwym jest natomiast, czy takie

³⁹ Por. L. Massicotte, S. Blais, A. Yoshinaka, *Establishing The Rules Of The Game. Election Laws in Democracies*, Toronto 2004, s.53.

⁴⁰ Przykładem może być senator Strom Thurmond, który w Senacie zasiadał do 101 roku życia.

⁴¹ Zob. E. Laut, *The Depopulation Hydra. Why The Birth Rate In France Has Fallen*, "Boston Evening Transcript" z 9 września 1903, s. 16.

prawo będzie stanowić zachętę do zwiększenia przyrostu naturalnego.

Rodzicielskie prawo wyborcze rodzi dodatkowo liczne problemy. Przede wszystkim spojrzeć na nie trzeba w kontekście zasady równości. Rodzice z formalnego punktu widzenia nie będą posiadali dodatkowych głosów, a jedynie będą wykonywać czynne praw wyborcze przynależne ich dzieciom, niemniej jednak *de facto* takie głosy będą miały charakter głosów dodatkowych⁴². Wystąpi tu więc sytuacja zbliżona do instytucji pełnomocnika wyborczego (z racji powstania swoistego wyborczego przedstawicielstwa ustawowego), która również jest krytykowana z perspektywy zasady równości wyborów⁴³. Jest to tym bardziej istotne, że nie ma możliwości zagwarantowania realizowania woli dzieci przez głosujących rodziców, gdyż wszystkie takie mechanizmy stałyby w sprzeczności z zasadą tajności głosowania. Ponadto pojawiają się też wątpliwości praktyczne. Przede wszystkim dotyczy to takich kwestii jak to które z rodziców mogłoby wykonywać prawo wyborcze za swoje dzieci, co jest szczególnie istotne w przypadku posiadania nieparzystej liczby potomków. Można to rozwiązać np. poprzez wykonywanie prawa za córki przez matki, zaś synów przez ojca, ale również może to być traktowane jako dyskusyjne z perspektywy zasady równości i jednakowych praw kobiet i mężczyzn. Znacznie większe problemy pojawiają się natomiast w przypadku dzieci nie posiadających rodziców czy też takich, których rodzice są pozbawieni praw rodzicielskich. Niemożność wykonywania prawa głosowania przez

⁴² Nie przekonują argumenty, że wykonywanie prawa wyborczego jest tożsame z reprezentowaniem dzieci w innych dziedzinach życia, zob. L. Campiglio, *Children's Right...*, s. 343.

⁴³ A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2007, nr 4, s. 68; P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 75–76.

nikogo – w mojej ocenie – byłoby dyskryminująca, natomiast przyznanie takich praw ich opiekunom prawnym mogłoby powodować, że niektóre osoby byłyby tu nadmiernie uprzywilejowane w kontekście posiadanej przez nie liczby głosów, które mogłyby faktycznie oddać.

Naprzeciw tym zarzutom wychodzi propozycja modyfikacji rodzicielskiego prawa wyborczego, która została zaproponowana przez ugrupowanie Polska Razem⁴⁴. Co prawda trudno ją analizować, gdyż nie przybrała ona formy projektu nowelizacji Konstytucji, jednak opiera się zasadniczo na założeniu, że dzieci stopniowo będą uzyskiwać część należnych im głosów. Polega to na tym, że głos dzielony byłby procentowo i jego określoną częścią dysponowałiby rodzice, częścią zaś dzieci. Udział tych ostatnich rósłby wraz z wiekiem. Z pozoru propozycja ta może się wydawać atrakcyjna, aczkolwiek z praktycznego punktu widzenia jest ona nierealna, przynajmniej aż do czasu wprowadzenia pełnego głosowania w formie elektronicznej. W przeciwnym wypadku, musiałyby bowiem być tworzone różne rodzaje kart wyborczych o różnej sile głosu, co mogłoby być nie tylko kłopotliwe z punktu widzenia liczenia głosów, ale również mogłoby – szczególnie w mniejszych obwodach do głosowania – powodować zakłócenia procesu tajności głosowania, gdyż takie głosy cząstkowe łatwo byłoby przypisać do konkretnych wyborców.

Na podobną ocenę zasługuje również inny pomysł, który oparty jest na statystycznym założeniu przyszłego czasu funkcjonowania w społeczeństwie. Koncentruje się on na systematycznym spadku znaczenia głosu wraz z osiąganym wiekiem. Tym samym pełen głos posiadaliby najmłodszy wyborcy, a później waga tego głosu obniżałaby się,

⁴⁴ Za stronę internetową <http://jgowin.pl/2013/12/dlaczego-proponujemy-system-glosowania-rodzinnego/> [dnia 4 stycznia 2014 r.].

aż do jej pełnego spadku⁴⁵. W tym przypadku również podstawowym problemem technicznym jest niemożność realizacji tego bez wprowadzenia wyłącznie elektronicznego sposobu głosowania. Dyskwalifikujące dla tego sposobu głosowania jest jednak założenie nierówności politycznej osób. Jest to bowiem ewidentna dyskryminacja osób starszych, która w żadnym wypadku nie może być traktowana jako uprzywilejowanie wyrównawcze. Nie występuje tu bowiem sytuacja, w której mechanizmy te miałyby stanowić przeciwwagę dla faktycznej przewagi osób starszych, a jej cel jest ewidentnie odmienny, dający nieuzasadnioną przewagę młodszym wyborcom, w dodatku opartą nie o jakieś racjonalne kryteria, a wyłącznie o kwestie statystyczne związane ze średnią długością życia społeczeństwa. W konsekwencji tego typu propozycje w ogóle nie zasługują na szerszą dyskusję.

W kontekście postrzegania cenzusów przez pryzmat zmieniającej się rzeczywistości warto również odnieść się do dwóch innych, poza cenzusem majątkowym, cenzusów, których demokratyczność jest kwestionowana. Pierwszym z nich jest cenzus zawodowy. Istotne wątpliwości, które mogą pojawić się w jego kontekście powinny być rozpatrywane na dwóch odrębnych płaszczyznach – osobno w odniesieniu do czynnego oraz biernego prawa wyborczego. Sama idea cenzusu zawodowego nie ma na celu dyskryminacji pewnych grup zawodowych, a jedynie ograniczenie praw politycznych tych grup zawodowych, które z racji wykonywanej profesji wymagają apolityczności w życiu publicznym, a także korzystają z pewnych przywilejów związanych chociażby z trwałością stosunku pracy czy też systemem emerytalnym. Ponadto również ograniczenia praw wyborczych wiążą się z chęcią zapobieżenia

⁴⁵ P. van Parijs, *The Disfranchisement of the Elderly and other attempts to secure intergenerational justice*, "Philosophy and Public Affairs" 1998, n. 27 (4), s. 304–305.

wykorzystywaniu takich profesji do celów politycznych⁴⁶. Z reguły można więc mówić o takich grupach zawodowych jak wojskowi w służbie czynnej, policjanci, sędziowie, prokuratorzy, urzędnicy służby cywilnej czy też – co szczególnie widoczne w państwach Ameryki Łacińskiej – osoby duchowne⁴⁷, choć oczywiście można również wyobrazić sobie pozbawienie praw wyborczych innych grup zawodowych, szczególnie tych, które wykonują zawody zaufania publicznego.

Patrząc na cenzus zawodowy z punktu widzenia czynnego prawa wyborczego można mieć daleko idące zastrzeżenia. Pozbawienie wpływu takich osób na wybieranie organów, tak przedstawicielskich, jak i jednoosobowych jest co najmniej wątpliwe z punktu widzenia standardów demokratycznych. O ile bowiem jeszcze jakieś uzasadnienie można byłoby znaleźć w przypadku wyborów jawnych, gdyż wtedy wiązałoby się to z koniecznością złożenia publicznej deklaracji politycznej, o tyle w przypadku głosowania tajnego ten argument nie występuje⁴⁸. Natomiast wykluczenie takich grup zawodowych z wyłaniania przedstawicieli może być uznane za nieuzasadnione ograniczenie praw politycznych takich osób. Apolityczność nie może bowiem być ściśle związana z prawami wyborczymi, tym bardziej, że tak szerokie jej rozumienie niejako wkraczałoby w sferę wolności sumienia. Dotyczy ona bowiem sfery zewnętrznej jednostki, a nie sfery wewnętrznej. Również trudno uzasadniać pozbawienie praw wyborczych chęcią ograniczenia wpływu osób funkcjonujących w sferze publicznej na wynik wyborów, tym bardziej że przecież wspomniane grupy zawodowe nie stanowią

⁴⁶ G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 161.

⁴⁷ K. Complak, *Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej*, Wrocław 1994, s. 55–58.

⁴⁸ Może dlatego, jak stwierdza K. Skotnicki, problematyka ta nie budzi współcześnie większych kontrowersji, zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 75.

elektoratu jednolicie wspierającego określone siły polityczne. Dlatego tak dalece ukształtowany cenzus zawodowy, według mnie, nie znajduje prawnego uzasadnienia i to pomimo tego, że tak w przeszłości, jak i w teraźniejszości znajduje on swoje miejsce w regulacjach prawnych.

Zupełnie odmiennie odnieść się wypada do cenzusu zawodowego jako ograniczenia biernego prawa wyborczego. W tym wypadku wspomniane powyżej argumenty są koherentne z powodami, dla których takie ograniczenia powinny być wprowadzone. Decyzja o kandydowaniu na stanowiska obsadzane w drodze wyborów stanowi wszak swoistą deklarację polityczną, bez względu na to czy dana osoba kandyduje na stanowisko w organie ogólnokrajowym, czy też regionalnym lub lokalnym. Także nie ma znaczenia czy kandyduje ona z list określonej partii politycznej, komitetu obywatelskiego czy też jako kandydat niezależny. W każdym z tych przypadków kandydaci głoszą swój program wyborczy, który stanowi już uzewnętrznienie poglądów uznawanych lub też przynajmniej akceptowanych przez taką osobę. A tego typu działania nie powinny być podejmowane przez osoby wykonujące zawody, które w założeniu charakteryzują się koniecznością powstrzymywania się od prezentowania swoich poglądów w sposób publiczny. W tym wypadku trudno też uznać, że cenzus zawodowy stanowiłby formę dyskryminacji. Osoby piastujące przywoływane zawody dobrowolnie zdecydowały się na ich wykonywanie i nic nie stoi na przeszkodzie, aby – chcąc poświęcić się szeroko rozumianej aktywności politycznej – same zrezygnowały z ich wykonywania. Takie rozwiązanie zapobiegłoby potencjalnym konfliktom wartości, które mogłyby pojawić się w toku kampanii czy też późniejszego piastowania mandatów z wyboru⁴⁹.

⁴⁹ Takie ograniczenia występują nie tylko w licznych państwach Ameryki Łacińskiej, ale też np. w Finlandii, w Irlandii czy na Litwie, K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 76–77.

Dodać również trzeba, że pozbawienie praw wyborczych określonych grup zawodowych w pewnym sensie koresponduje z niepołączalnością formalną. Również w tym wypadku zakaz sprawowania mandatu miał na celu ograniczenie działalności politycznej osób, które powinny pozostać niezależne w wykonywaniu swoich funkcji. Tym samym pójście dalej i pozbawienie ich możliwości kandydowania pozytywnie wpłynęłoby na ich wiarygodność. W mojej ocenie wszakże kandydowanie np. sędziego czy prokuratora z określonej listy wyborczej może powodować wątpliwości co do ich bezstronności w toku wykonywania swoich obowiązków, w szczególności, gdy konkretne sprawy mogłyby dotyczyć potencjalnych sojuszników czy też rywali na scenie politycznej. Tym samym można powiedzieć, że pozbawienie biernego prawa wyborczego idzie nieco dalej niż zakaz sprawowania mandatu⁵⁰, aczkolwiek jest ono w pełni zgodne z celem, który taka niepołączalność ma realizować, a tym samym jego wprowadzenie byłoby akceptowalne z punktu widzenia wartości demokratycznych⁵¹. Co więcej, w przypadku sędziów stanowiłoby to dodatkową gwarancję realizacji zasady podziału władzy, oddzielając trzecią władzę – również personalnie – od legislatywy czy egzekutywy.

Innego podejścia wymaga analiza znanego z przeszłości cenzusu wykształcenia⁵², aczkolwiek i w tym przypadku inaczej wygląda

⁵⁰ Warto wskazać, że w przypadku rozwiązań polskich można spotkać głosy utożsamiające zakaz sprawowania mandatu z pozbawieniem biernego prawa wyborczego, D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 207.

⁵¹ Por. M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 106.

⁵² Zob. więcej T. Cieślak, *Cenzus wykształcenia w prawie wyborczym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, nr 5, s. 164–171.

ona w przypadku czynnego, a inaczej biernego prawa wyborczego. W odniesieniu do tego pierwszego nie sposób znaleźć racjonalne argumenty, które przemawiałyby za wprowadzeniem owego cenzusu i to zarówno w jego najbardziej liberalnym ujęciu, uzależniającym możliwość wybierania od umiejętności czytania i pisania w języku urzędowym, jak i wersjach kwalifikowanych, które wiążą się z koniecznością posiadania pewnego poziomu wykształcenia. Co prawda, dokonywanie wyboru przez świadomych elektorów jest stanem pożądanym, jednakże trudno taką świadomość powiązać z posiadanym wykształceniem. Nie przemawia do mnie argument, że „wieloletnie pobieranie nauki i związany z tym wysiłek, intelektualny rozwój dają nadzieję na istnienie u absolwentów szkół wyższych zdolności do racjonalnej analizy sytuacji politycznej”⁵³. W tym kontekście pojawia się też problem tego, co uznać za analizę o charakterze racjonalnym. Teoretycznie można byłoby sobie wyobrazić swoisty egzamin obywatelski, który warunkuje możliwość głosowania, lecz nawet jeśli pominąć techniczne aspekty jego przeprowadzenia, pojawić się muszą poważne wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania właśnie z zasadą powszechności wyborów w państwie demokratycznym. Ewentualnie swoistym testem obywatelskości mogłoby być wprowadzenie konieczności wcześniejszej rejestracji wyborcy, co jednak – bez wątpienia – mogłoby się przyczynić do znacznego spadku liczby osób głosujących, jak to ma miejsce chociażby w Stanach Zjednoczonych, gdzie aby zwiększyć uczestnictwo wyborcze systematycznie liberalizuje się sposoby dokonania takiej rejestracji.

Powyższe argumenty nie do końca są natomiast adekwatne w kontekście biernego prawa wyborczego. Na wstępie trzeba wskazać,

⁵³ A. Ławniczak, *O potrzebie...*, s. 41.

że są państwa, w których kandydowanie na stanowiska publiczne wymaga ukończenia pewnego poziomu edukacji⁵⁴. Można powiedzieć, że takie wymogi są swoistą realizacją często zgłaszanych postulatów, wskazujących na konieczność przekształcenia demokracji w tak zwaną merytokrację, a więc zapewnienia rządów „fachowców”⁵⁵. Czy jednak można uznać, że wykształcenie rzeczywiście wiąże się z lepszym przygotowaniem do sprawowania władzy? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być jednoznaczna. Teoretycznie bowiem im wyższy poziom wykształcenia tym większą wiedzą powinna dysponować taka osoba. Nie zawsze jednak owa wiedza jest przydatna do pełnienia funkcji, na którą dana osoba kandyduje. Co więcej, współcześnie nie zawsze wykształcenie idzie w parze z wiedzą i umiejętnościami, gdyż można wskazać liczne przykłady osób, które nie mając wykształcenia dysponują tak wiedzą, jak i umiejętnościami, które pozwalają im skutecznie wykonywać odpowiedzialne funkcje, tak funkcje publiczne, jak i funkcje w sferze businessowej. Dlatego też wiązanie praw wyborczych z ukończeniem określonego stopnia edukacji nie jest w mojej opinii uzasadnione. Dodatkowo również konieczne staje się uwzględnienie charakteru wyborów. W tym wypadku ocena, czy dana osoba nadaje się do sprawowania danej funkcji należy do wyborców, a także, we wcześniejszej fazie, do ugrupowań politycznych, które decydują się na wystawienie danego kandydata czy też danych kandydatów.

⁵⁴ Np. w Chile aby kandydować w wyborach konieczne jest zdanie odpowiednika polskiego egzaminu maturalnego.

⁵⁵ W. Łączkowski podkreśla, że wykonywanie mandatu posła czy senatora wymaga „choćby minimalnej wiedzy ogólnej, której w podstawowym zakresie dostarcza na ogół wykształcenie wyższe, zob. W. Łączkowski, *Kierunki zmian polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 203.

W mojej ocenie nie przekonuje również ewentualne wprowadzenie specjalnego egzaminu dla kandydatów w wyborach⁵⁶. Taki specjalistyczny egzamin byłby możliwy, jednak nie w odniesieniu do podmiotów wyłanianych w wyborach powszechnych, w których to wyborcy oceniają, czy dana osoba posiada kwalifikacje do sprawowania danego mandatu. Potwierdza to zresztą praktyka ustrojowa. Na Tajwanie, gdzie objęcie wielu funkcji publicznych wymaga zdania stosowanych egzaminów, nie dotyczy to tych funkcji, które wyłaniane są bezpośrednio przez wyborców. Przede wszystkim odnosi się to do organów przedstawicielskich, w których reprezentanci powinni odzwierciedlać poglądy społeczeństwa, a tego typu testy mogłyby być uznane za dyskryminujące, a także mające na celu zabezpieczenie pozycji ugrupowań rządzących, nawet gdyby – podobnie jak na Tajwanie – taka władza egzaminacyjna była niezależna od pozostałych władz.

Osobną kwestią są cenzusy, które wynikają z rozstrzygnięć konkretno-indywidualnych, najczęściej dokonywanych przez władzę sądowniczą. Wśród nich na pierwszy plan wysuwają się dwa takie ograniczenia – konieczność spełniania warunków psychicznych, które pozwalają na samodzielne, świadome oddanie głosu w wyborach, a tym samym również świadome wykonywanie ewentualnego mandatu (cenzus zdolności psychicznej) oraz kwestie związane ze skazaniem za czyny zabronione. W tym pierwszym przypadku najważniejsze są przesłanki, które pozwalają na ocenę posiadania zdolności samodzielnego udziału w wyborach. Praktyka w tej mierze nie jest jednolita. W Polsce jest to bowiem ściśle związane z ubezwłasnowolnieniem danej osoby. Aktualnie bez względu na przyczyny ubezwłasnowolnienia, a także bez względu na to czy jest ono częściowe czy też całkowite osoba

⁵⁶ Propozycję taką zgłasza m.in. S. Kubas, zob. S. Kubas, *Aktualne dylematy parlamentarnego prawa wyborczego (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 122.

taka jest pozbawiona praw wyborczych z chwilą uprawomocnienia się postanowienia w tej sprawie. Tego typu rozwiązanie budzi istotne wątpliwości. Po pierwsze, swoisty „automatyzm” pozbawienia praw wyborczych w przypadku uzasadnienia stoi w sprzeczności z celem tej instytucji. Jest nim wszakże ochrona interesów osoby, która nie może w pełni samodzielnie kierować swoim postępowaniem, a nie karanie za taki stan rzeczy. Pozbawienie praw wyborczych można jednak uznać za formę sankcji dla takiej osoby, tym bardziej, że dotyczy to nie tylko biernego, ale również czynnego prawa wyborczego⁵⁷. Po rugie, moim zdaniem, błędne jest przyjęcie, że każda przyczyna ubezwłasnowolnienia powoduje utratę praw wyborczych, gdyż niektóre z nich, jak np. narkomania czy hazard nie muszą wiązać się z utratą możliwości dokonania wyboru w ramach elekcji⁵⁸. Po trzecie wreszcie, istnieje grupa osób, które nie są z różnych powodów ubezwłasnowolnione, a jednak ich zdolności psychiczne powinny powodować utratę praw wyborczych⁵⁹. Trudno też ocenić pozytywnie rozwiązania idące w drugą stronę, a więc takie, w których stan psychiczny nie ma znaczenia dla posiadania praw wyborczych, czego przykładem mogą być rozwiązania w Kanadzie, Irlandii, Włoszech czy Szwecji⁶⁰.

⁵⁷ Jak podkreśla K. Kurowski „sąd w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie w ogóle nie bada, czy dana osoba ma zdolność dokonywania racjonalnych wyborów politycznych”; K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych. Zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, nr 11.

⁵⁸ Por. A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 50.

⁵⁹ Zob. więcej P. Czamy, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych (Refleksje konstytucyjne na tle teorii prawa cywilnego)*, [w:] *Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej. Iudices Electionis Custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2007, s. 37.

⁶⁰ Zob. L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka, *Establishing...*, s. 27.

Dlatego też najbardziej racjonalne wydaje się rozwiązanie, które nie wiązałoby ściśle utraty praw wyborczych z orzeczeniem wynikającym z prawa cywilnego, a wymagałoby jednak dokonania osobnej oceny zdolności wyborczej przez sądy⁶¹, odrębnie dla czynnego i odrębnie dla biernego prawa wyborczego⁶². W kontekście polskim mogłoby się to wiązać z koniecznością przeprowadzenia osobnego postępowania sądowego dotyczącego pozbawienia praw wyborczych, np. wobec osób, w stosunku do których zostało orzeczone ubezwłasnowolnienie czy też innych osób, których stan umysłowy budzi wątpliwości⁶³.

Wreszcie jedna z ostatnich kwestii poruszanych w niniejszym opracowaniu wiąże się z tak zwanym cenzusem penalnym, a więc ograniczeniem praw wyborczych osób skazanych za przestępstwo. W tym obszarze współczesne rozwiązania również nie są jednolite. Można spotkać państwa, w których skazanie za czyn zabroniony przez prawo karne nie wpływa na prawa wyborcze, takie, w których orzeczenie kary pozbawienia wolności jednocześnie pozbawia praw wyborczych, czy też państwa, w których skazanie może być powiązane z pozbawieniem praw wyborczych. Przykładem ostatniego jest Polska, gdzie taka sytuacja wynika z orzeczenia środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych. Każde z tych rozwiązań ma swoje wady i zalety, niemniej jednak uważam, że automatyczne pozbawienie czynnego

⁶¹ Por. K. Kurowski, *Prawa wyborcze...*, s. 35.

⁶² Osobne podejście do prawa wybierania i prawa do bycia wybranym jest akceptowalne w doktrynie oraz orzecznictwie, zob. M. Sobczyk, A. Sokala, *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, pod red. D. Dudka, M. Gapskiego i W. Łączkowskiego, Lublin 2010, s. 324.

⁶³ Por. W. Łączkowski, *Kierunki zmian...*, s. 202.

prawa wyborczego osób skazanych nie jest najlepsze, szczególnie gdy mówimy o przestępstwach o charakterze nieumyślnym, i budzi poważne wątpliwości jego występowania w państwie demokratycznym⁶⁴. Dlatego też pozostawienie sądowi oceny, czy pobudki dokonania czynu zabronionego zasługują na ograniczenia czy też pozbawienie praw politycznych, w tym praw wyborczych jest rozwiązaniem najbardziej racjonalnym. Zresztą byłoby ono w pełni koherentne z przedstawionym powyżej postulatem dotyczącym osobnego sposobu pozbawiania praw wyborczych osób z problemami psychicznymi.

Na analogiczne ocenienie zasługują zresztą również inne, podobne ograniczenia prawa wyborczego, które wynikają z orzeczeń sądowych, czego przykładem może być pozbawienie prawa wyborczego osób uznanych za bankrutów, które jest typowe dla państw anglosaskich czy Francji. W ich przypadku również mamy do czynienia z powiązaniem bankructwa z pozbawieniem praw wyborczych, co argumentowane jest za pomocą stwierdzenia, że o losach państwa (jednostki terytorialnej) nie powinny decydować osoby, które nie potrafiły prowadzić spraw własnych⁶⁵. Jednak taki automatyzm nie uwzględnia okoliczności, które doprowadziły do bankructwa, a przyczyny te nie zawsze muszą wynikać z błędów takiej osoby, mogąc być spowodowane czynnikami o charakterze nadzwyczajnym. I właśnie ocena przyczyn zaistnienia danej sytuacji, podobnie jak w przypad-

⁶⁴ Słusznym jest stanowisko słowackiego Sądu Konstytucyjnego, że samo umieszczenie w zakładzie karnym nie stanowi dostatecznej przyczyny pozbawienia praw wyborczych, zob. J. Svák, B. Balog, *The right to vote of people in imprisonment in Slovakia*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, pod red. R.M. Czarnego i K. Spryszaka, Toruń 2012, s. 58.

⁶⁵ Zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 18.

ku popełnienia przestępstwa, musi pozostać w gestii sądu, który stwierdzi, czy osoba taka rzeczywiście nie zasługuje na korzystanie z praw wyborczych. Tylko taki kształt normatywny zagwarantuje, że pozbawienie praw wyborczych nie będzie stanowić nieuzasadnionej, nadmiernej ingerencji w sferze praw jednostki.

Podsumowując, nie może być wątpliwości, że XXI wiek przyniósł istotne wyzwania dla kwestii sposobu określenia osób, które mogą korzystać z praw wyborczych. Liczne procesy migracyjne, a także nowe technologie wpłynęły bowiem na sposób kształtowania się struktury społeczeństw, a także na ich świadomość polityczną. Dlatego też nie można uznać, że dotychczasowe regulacje prawne tych kwestii nie wymagają reformy, a przynajmniej dyskusji, tak politycznej, jak i naukowej. Prawo musi wszakże być dostosowane do wspomnianej, zmieniającej się rzeczywistości. Konserwatyzm w sferze cenzusów wyborczych z jednej strony może prowadzić do nieuzasadnionego przyznania ich osobom, których więzi z państwem, w którym chcą je realizować będą niezwykle słabe, z drugiej zaś może on wykluczać prawa innych osób, które chciałyby aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym. Ponadto również koniecznym jest takie ukształtowanie niektórych z cenzusów, aby nie powodować konfliktów wartości, na których opierają się społeczeństwa demokratyczne. Przede wszystkim chodzi tu o zapobieżenie sytuacji, w której wykluczenie z procesu elekcji będzie miało słabe uzasadnienie z punktu widzenia zasady proporcjonalności w sferze praw jednostki, ale także uniknięcie doprowadzenia do zaburzenia funkcjonowania podmiotów, które w założeniu ustrojodawcy winny pozostać apolityczne w sferze zewnętrznej. Wreszcie, czego nie można pominąć, konieczna jest też świadomość, że świat w dalszym ciągu podlega procesom zmian, a co za tym idzie niektóre ze zgłaszanych uwag, chociażby dotyczących więzi wynikających z obywatelstwa, za kolejnych kilka lat mogą być ponownie nieaktualne.

