

Adam Jamróz

Profesor emeritus, Uniwersytet w Białymstoku
sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Refleksje o współczesnej reprezentacji parlamentarnej i roli partii politycznych

1. W literaturze prawa konstytucyjnego poświęca się o wiele więcej miejsca czynnemu prawu wyborczemu niż biernemu prawu wyborczemu. Być może również dlatego – mówiąc przekornie, że współczesne demokratyczne standardy dotyczące czynnego prawa wyborczego są o wiele bardziej bezdyskusyjne niż takowe standardy w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Nie budzą wątpliwości przytaczane w czołowych podręcznikach prawa konstytucyjnego zasady prawa wyborczego w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego: zasada powszechności, równości, zasada bezpośredniości, zasada tajności głosowania; fakultatywnie zasada proporcjonalności¹.

111

W odniesieniu do czynnego prawa wyborczego zasady te traktowane w sposób absolutny nie budzą wątpliwości, a dopuszczalne wyjątki w odniesieniu do zasady powszechności czy zasady równości traktowane są jako oczywiste: prawo przysługuje od ustalonej granicy wieku, prawo to nie przysługuje osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych. Powszechność i równość są konsekwencjami demokratycznych wyborów. Rezultatem tego stało się pojmowanie suwerena (narodu, ludu). W demokratycznej koncepcji rządów źródłem władzy, suwerenem jest naród (lud), do którego należą wszyscy obywatele. Należałoby raczej powiedzieć, że współcześnie źródłem władzy jest społeczeństwo obywatelskie. Przeto jest rzeczą oczywistą, że każdy obywatel ma prawo głosować, aby wybrać swoich reprezentantów.

Sprawa natomiast nie jest tak oczywista w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. O ile bowiem każdy powinien mieć prawo głosowania, to

¹ Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 14, Warszawa 2010, s. 154–167.

czy „każdy” powinien mieć prawo być wybranym na reprezentanta? Nie wynika to z całą pewnością z zasady suwerenności narodu. Ale nie chodzi tylko o spójność doktryny państwa demokratycznego.

Postawione pytanie z pozoru tylko brzmi obrazoburczo, bo zdaje się kwestionować przyjęte współcześnie standardy. Można to pytanie postawić w sposób o wiele bardziej praktyczny. Czy to dobrze, że reprezentować suwerena mogą obywatele nieprzygotowani intelektualnie, niezdolni do sprawowania odpowiedzialnej funkcji reprezentanta narodu (nasze rozważania dotyczą głównie wyborów parlamentarnych)?

W literaturze od dawna zwraca się uwagę, że nastąpił wzrost roli władzy wykonawczej kosztem parlamentu – władzy ustawodawczej. To w dużym stopniu skutek tego, że administrowanie państwem stało się bardziej skomplikowane, wymagające profesjonalnej wiedzy. W konsekwencji uchwalanie ustaw stało się też o wiele bardziej skomplikowane. W sposób nieuchronny zwiększa się władza egzekutywy. Chociaż parlament został pozbawiony swojej władzy, to jego rola coraz bardziej się zmniejsza, w miarę jak władzy wykonawczej przybywa nowych zadań. Czynnikiem sprzyjającym temu procesowi jest brak przygotowania parlamentarzystów, „lokalna mentalność”. Czują się oni reprezentantami interesów lokalnych, nie są w stanie mieć globalnej wizji rozpatrywanej problematyki².

112

Dzieje się tak dlatego, że wyborcy wybierają dzisiaj parlamentarzystów, nie kierując się kryterium „odpowiedniego” przygotowania kandydatów. Nie oceniają ich przygotowania profesjonalnego; „wybór dokonywany jest według orientacji politycznej”. Kandydaci występują z reguły pod egidą określonej partii. „Wyborcy wybierają nie ludzi, lecz określoną politykę” – piszą F. Hamon i M. Tropper³.

Do tego trafnego spostrzeżenia znanych ustrojotwórców francuskich można by dodać jeszcze jedną uwagę. Słabość intelektualna kandydatów, a później parlamentarzystów powoduje, że poszukują oni „opieki” przywódców partyjnych, i najczęściej stają się „ich” ludźmi. Przywódcy ci mają bardzo często wpływ na mianowanie ich na listy partyjne kandydatów. Lojalność takich parlamentarzystów wobec przywódcy (przywódców) partyjnego staje się ważniejsza niż osobiste przygotowanie kandydatów. Sytuacja taka ujawnia nie tylko brak przygotowania intelektualnego parlamentarzystów, ale także brak podstawowych kwalifikacji moralnych.

W ten sposób już na wstępnym stadium procesu wyborczego zostaje podważona fundamentalna zasada wyborów, które stanowią podwaliny demokracji przedstawicielskiej. Bowiem „jedynie wybory prawdziwie legitymizują władzę. Stały się one rytuałem demokratycznym; okres wybor-

² Zob. B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 26 éd., Paris 2009, s. 287–288.

³ F. Hamon, M. Tropper, *Droit constitutionnel*, 33 éd., Paris 2012, s. 192–193.

czy jest okresem silnego ożywienia życia politycznego [...]. Przyjęto taką procedurę wyłaniania rządzących i wybierając postępowanie racjonalne wyłaniające najbardziej zdolnych do rządzenia państwem. Taka procedura odzwierciedla zaufanie do obywatela, że (w wyborach) uwzględni on interes własny i interes wspólnoty. Rzeczywistość odbiega dzisiaj bardzo od tej idealnej wizji” – zauważają trafnie Ph. Ardant i B. Mathieu. Także dlatego, że współcześnie główną rolę odgrywają czynniki pozaracjonalne, takie jak: wygląd kandydata, głos, nazwisko, sympatia wobec kandydata⁴. Do problemu motywacji wyborców i „spektaklu wyborczego” jako odrębnego wątku rozważań – powrócimy w dalszej części pracy.

2. Współcześnie zdecydowana większość kandydatów w wyborach parlamentarnych pochodzi z list partyjnych; dotyczy to przede wszystkim izby niższej, przed którą rząd ponosi zasadniczą odpowiedzialność polityczną. Wczesnej genezy partii politycznych można się dopatrywać już z końcem XVII w. w Anglii (były to tzw. koterie arystokratyczne rywalizujące w systemie ograniczonej reprezentacji), a także w partiach klubowych, które stanowiły kolejny etap rozwoju (przełom XVIII i XIX w.). Ale dopiero partie masowe, które pojawiły się wraz z upowszechnieniem prawa wyborczego (od końca XIX w.), stanowiły wyraźny prototyp współczesnych partii politycznych: sformalizowana struktura organizacyjna oraz członkostwo partii, zarys ideowo-programowy. Nie we wszystkich krajach europejskich partie przeszły przez wszystkie etapy ewolucji⁵.

Już klasycy nauki o partiach politycznych, M. Ostrogorski i R. Michels wskazywali z początkiem XX w., że tworzące się załążki współczesnych partii politycznych w okresie upowszechniania prawa wyborczego zaczęły się przekształcać w oligarchiczne struktury cechujące się supremacją przywódców partyjnych. Dotyczyło to zarówno partii robotniczych, jak i liberalno-demokratycznych czy konserwatywnych.

M. Ostrogorski wskazywał, że w tworzących się z komitetów wyborczych partiach politycznych zanikała niezależność i wolność myśli, a politycy partyjni mieli się cechować nie charakterem i poziomem intelektualnym, lecz lojalnością wobec „oficjalnej wiary partii”. Akceptacja tej wiary bez zastrzeżeń „stawała się najwyższą cnotą polityczną”. Natomiast R. Michels ostrzegał, że oligarchiczna struktura partii „dusi podstawową zasadę demokratyczną”, że jest to „zjawisko organiczne” dla wszystkich organizacji funkcjonujących w demokracjach.

⁴ Ph. Ardant, B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25 éd., Paris 2013, s. 159–160.

⁵ Zob. szerzej M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974, s. 65–128.

Obydwaj klasycy nauki o partiach ostrzegali w swych pracach (Ostrogorski – 1902 r.; Michels – 1925 r.), że ten kierunek ewolucji partii politycznych, biurokratyzacja i oligarchizacja partii – będzie się pogłębiał, że rzutować będzie na funkcjonowanie całego systemu demokratycznego. Podkreślali, że „demokracja wewnątrzpartyjna jest koniecznym warunkiem prawdziwej demokracji w społeczeństwie”⁶.

Z początkiem lat 50. XX w. wybitny uczony francuski M. Duverger w swym kompleksowym studium o partiach politycznych potwierdził, że partie polityczne stają się strukturami autokratycznymi i oligarchicznymi. Ich szefowie nie są w rzeczywistości wybierani przez członków, lecz przez grupę kierowniczą zamkniętą w sobie. Postępuje centralizacja partii, a duch krytyki w partiach zastępowany jest adoracją wobec szefów. Demokracja w partiach zanika; stają się one organizmami zamkniętymi, zdyscyplinowanymi, monolitycznymi, przypominającymi z zewnątrz armię.

Jednakże mimo swego krytycyzmu Duverger uważał, że partie polityczne są niezbędne w systemie demokratycznym. Wszelkie bowiem rządy zmierzają do oligarchizacji, ale ustrój bez partii politycznych byłby znacznie dalej od demokracji niż ustrój z partiami. Bowiem wartość demokracji polega na swobodnie działającej konkurencji, którą partie organizują, stwarzając możliwość szerokiego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym, a w konsekwencji wyborów – dając legitymację wyłanianej władzy.

Podejście Duvergera akcentuje ścisły związek partii politycznych z systemem demokratycznym, w którym one funkcjonują. Partie są ważnym elementem tego systemu, pełniąc w nim istotne funkcje. Demokracja wewnątrzpartyjna jest ważnym elementem systemu demokratycznego⁷.

Powstawanie i rozwój partii politycznych, najpierw jako frakcji parlamentarnych – zmieniło klasyczny model reprezentacji, w którym reprezentant (przedstawiciel) – w sposób niezależny reprezentował naród (suwerena). Zdaniem niektórych, partie zdeformowały klasyczny model przedstawicielstwa. Dzisiejszy obraz klasycznego stosunku przedstawicielskiego między reprezentantem a suwerenem – zdeformowały partie polityczne, które „uzależniły deputowanego, wiążąc go nakazami dyscypliny partyjnej [...]; dzisiejszy parlamentarzysta jest postrzegany nie jako wyraziciel jakiejś bliżej niesprecyzowanej woli ogółu, lecz jako reprezentant interesu *stricte* partyjnego”. Deformują go również regulacje prawa wyborczego preferujące partie polityczne, które stały się podstawowymi,

⁶ Zob. szerzej A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 181–184. Praca omawia poglądy wspomnianych Autorów.

⁷ M. Duverger, *Les partis politiques*, 10 éd., Paris 1976, s. 551–556; *passim* (pierwsze wydanie – 1951 r.).

a w wielu wypadkach właściwie jedynymi uczestnikami rywalizacji wyborczej – zauważa J. Szymanek⁸.

„Zgodzić się można ze stanowiskiem, że faktyczne zmonopolizowanie procesu desygnacji przez partie polityczne, zawężające możliwości wyrażania przez obywateli preferencji politycznych i personalnych, jest bardzo ważnym mechanizmem deformacji preferencji ciała wyborczego” – pisze z kolei G. Kryszew, podkreślając trafnie, że jest to fundamentalne zagadnienie⁹. Uważa on, że wybory parlamentarne „mają charakter partyjny”, ale zarazem stwierdza, że „trudno sobie wyobrazić inny proces kreacji przedstawicielstw ogólnonarodowych, gdyż powodem genezy i rozwoju partii politycznych była potrzeba realizacji istotnych funkcji: programowo-politycznej i legitymizującej”¹⁰. Dodajmy, że była to również odpowiedź na potrzebę wyłonienia większości parlamentarnej, która stanowiłaby oparcie dla rządu, bowiem „celem wyborów jest nie tylko wyłonienie reprezentacji narodu, ale i stworzenie parlamentu zdolnego do działania”¹¹.

Autorzy jednego z polskich podręczników o partiach politycznych widzą sprawę deformacji klasycznej koncepcji reprezentacji politycznej dość podobnie. Umacnianie się partii politycznych jako niezbędnych instytucji politycznych wynikało z ich funkcji wyborczej: „Partie polityczne od początku swego istnienia były głównym czynnikiem rekrutacji elit politycznych poprzez desygnowanie kandydatów do wyborów”. Z czasem „w większości państw demokratycznych partie osiągnęły monopol w tym względzie”. Z omawianej pracy trafnie przebiega pogląd, który podzielamy i chcielibyśmy podkreślić. To nie fakt, że główne partie desygnują kandydatów do wyborów jest problemem, nawet w sytuacji faktycznego zmonopolizowania przez nie tej desygnacji. „Istotnym problemem jest to, kto w samej partii posiadał niegdyś albo dziś posiada prawo i władzę desygnowania kandydatów”¹².

Innymi słowy: problemem jest to, w jakim stopniu desygnacje te są efektem procedur demokratycznych. W omawianej pracy wyróżnia się cztery typy procesu nominacji kandydatów: 1) nieuregulowany, ale aprobowany przez władze naczelne; 2) przez organy lokalne; 3) przez centralne instytucje partii w partiach scentralizowanych; 4) wybór demokratyczny przez członków partii bezpośrednio lub pośrednio. Procesy obserwowane w niektórych europejskich państwach formalnie demokratycznych

⁸ J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 340; *passim*.

⁹ G. Kryszew, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 167.

¹⁰ *Ibidem*, s. 165.

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 159.

¹² M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1999, s. 63–64; *passim*.

nasuwają nieuchronny wniosek, że wymienione wyżej cztery typy desygacji stają się, w mniejszym lub większym stopniu, faktycznymi desygacjami przez centralne kierownictwa partii. Partie stają się w coraz większym stopniu zamkniętymi oligarchicznymi strukturami, demokracja wewnętrzna zamiera, a program partii jest sprawą czysto koniunkturalną, instrumentem dla zdobycia, a zwłaszcza utrzymania władzy.

M. Sobolewski, jeden z klasyków współczesnego ustrojoznawstwa, opisując wnikliwie ewolucję od klasycznego modelu reprezentacji do modelu współczesnego, zauważał, że „w epoce klasycznej naturalną konsekwencją rozumienia pojęcia Narodu i racjonalistycznego ujmowania stosunku reprezentacji był postulat niezależności, swobody reprezentanta [...]. Potrzeby swobody dyskusji zakładały deliberatywny charakter działania ówczesnego parlamentu [...]. Akt wyborów był tylko wskazaniem osoby godnej, rozumnej i bezstronnej, nie miał *ex definitione* zawierać w sobie elementu wyrażania merytorycznych opinii wyborców [...]”. Była to w istocie rzeczy konstrukcja liberalna (choć zwykle nie rzeczywistość), która „ustanawiała suwerenność parlamentu”.

116 We współczesnych poglądach – „partie polityczne zastąpiły w gruncie rzeczy indywidualnych reprezentantów. Zadanie formułowania woli reprezentantów im przypada w udziale. Dyscyplina partyjna nie stanowi więcej defektu w systemie reprezentacji, choć nigdzie nie przyznano partiom prawa pozbawiania mandatów poselskich dysydentów, którzy wyłaniali się z szeregów partyjnych” – pisał M. Sobolewski¹³.

Z tą analizą, syntetycznie tutaj przedstawioną – nie sposób się nie zgodzić.

Zaprezentowana wyżej ewolucja klasycznego systemu reprezentacji politycznej spowodowana głównie przez pojawienie się partii politycznych, krytyczna ocena zjawisk związanych z oligarchizacją partii – nie powinna prowadzić do konstatacji, że instytucja partii politycznych musi powodować deformację systemu reprezentacji politycznej. Nie sama instytucja partii winna podlegać krytyce, gdyż partie polityczne pojawiły się jako efekt pewnej koniecznej ewolucji, jako konieczność realizacji istotnych funkcji zarówno związanych z wyborami, jak i z rządzeniem państwem.

Generalnie rzecz biorąc, zgodnie z ideologią demokratyczną, funkcją partii jest organizowanie narodu (społeczeństwa) do działań politycznych, umożliwienie narodowi wyboru i wykonywania władzy w państwie. Można przyjąć za M. Sobolewskim, że chodzi o dwie zasadnicze funkcje: funkcję wyborczą (mobilizacja wyborców, selekcja kandydatów, formułowanie programu wyborczego) oraz funkcję rządzenia („partyjne kierownictwo państwem”, ale w połączeniu z rolą partii opozycyjnej)¹⁴.

¹³ M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 45; *passim*.

¹⁴ Idem, *Partie i systemy...*, s. 298–336.

Oczywiście w ramach tych dwu zasadniczych funkcji szeroko pojętych można wymienić jeszcze inne: funkcję przygotowywania kadr, elit politycznych; funkcję edukacji politycznej (elit, a także społeczeństwa); funkcję mobilizacji i integracji politycznej; funkcję odzwierciedlania struktury opinii publicznej. Niektóre ze wspomnianych wyżej funkcji mieszczą się w obydwu wymienionych przez M. Sobolewskiego funkcjach zasadniczych¹⁵.

3. Odejście od klasycznego modelu reprezentacji jest nieuchronnym etapem ewolucji reprezentacji politycznej. W ewolucji tej partie polityczne odegrały i odgrywają zasadniczą rolę. Stwarza to oczywiście szereg niebezpieczeństw dla systemu demokratycznego. Ale niebezpieczeństwa te nie są nieuchronną konsekwencją samego ustroju partyjnego. W pełni podzielam konkluzje cytowanego już M. Duvergera, który w swoim klasycznym, wybitnym dziele pisał: „Demokracja nie jest zagrożona przez ustrój partyjny, ale przez współczesną tendencję ich struktur wewnętrznych, a niebezpieczeństwo nie wynika z samego istnienia partii, lecz z ich natury wojskowej, religijnej i totalitarnej, którą czasem przybierają”¹⁶.

Podzielam również pogląd M. Duvergera, że „rzeczywisty sposób obrony demokracji przeciwko toksynom, które ona sama wydziela w konsekwencji swojego rozwoju, nie polega na odrzucaniu współczesnych technik mobilizacji mas i kreowania kadr [...], lecz na wykorzystaniu ich dla własnego pożytku. Ponieważ są one w rezultacie narzędziami, być może zdolnymi czynić zarówno dobro, jak i zło. Odrzucanie ich oznacza odrzucanie działania. Jeśliby przyjąć, że demokracja jest nie do pogodzenia z nim, oznaczałoby to bez wątpienia, że demokracja jest nie do pogodzenia z warunkami naszych czasów”¹⁷.

Z początkiem XX w. R. Michels doszedł do wniosku, że wszelka organizacja partyjna reprezentuje władzę oligarchiczną. „Oligarchiczna struktura gmachu dusi podstawową zasadę demokratyczną [...]. Tworzenie się oligarchii jest zjawiskiem organicznym i w konsekwencji tendencją, której podlega wszelka organizacja [...]. Wraz z wzrastającą organizacją zanika demokracja [...]”¹⁸. Władza przywódców wzrasta w tym samym stopniu co organizacja. Zdaniem Michelsa nie może być więc demokratycznej struktury partyjnej, każda partia ze swej natury przybiera strukturę oligarchiczną.

¹⁵ Zob. szerzej A. Jamróz, *Demokracja...*, s. 188–191; *passim*.

¹⁶ M. Duverger, *Les partis...*, s. 557.

¹⁷ *Ibidem*, s. 557–558.

¹⁸ R. Michels, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris 1971, s. 296–298 (tłum. z niemieckiego: „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens”).

Jednakże od czasów Michelsa partie zdecydowanie zmieniły swoją pozycję w państwie. Przestały być stowarzyszeniami politycznymi czy tylko frakcjami politycznymi. Stały się instytucjami publicznymi ściśle związanymi z państwem. Wpływały na to w szczególności dwa czynniki: instytucjonalizacja prawna partii, a w szczególności konstytucjonalizacja, a z drugiej strony wykazanie niezbędności partii w wypełnianiu takich funkcji, jak: mobilizowanie mas i integrowanie ich wokół programu partii, a także edukacja polityczna i przygotowywanie kadr politycznych celem obsady stanowisk państwowych w przypadku wygrania wyborów parlamentarnych (refleksje nasze dotyczą głównie tych wyborów).

Oligarchizacja, supremacja szefów partyjnych i „wasalizm” członków partii wobec szefów partyjnych obserwowany jest zwłaszcza w państwach formalnie demokratycznych, w Europie Środkowo-Wschodniej – w różnym stopniu. Obserwowany jest głównie w państwach postkomunistycznych, gdzie świadomość demokratyczna jest jeszcze bardzo krucha bądź niedojrzała.

Pełna instytucjonalizacja prawna, a przede wszystkim konstytucjonalizacja może zmienić dotychczasową tendencję. Powinna polegać na wyciągnięciu oczywistych konsekwencji, że partia polityczna ubiegająca się o sprawowanie władzy drogą demokratycznych wyborów pełni określone funkcje: jest instytucją publiczną, która służyć powinna prawidłowemu funkcjonowaniu państwa demokratycznego, zapewnieniu ciągłości władz demokratycznych i jego sprawności, ale także zapewnieniu praw i wolności jednostki. Powyższy pogląd wiąże się z oceną, że na aktualnym etapie partii masowych wykazujących swoją niezbędność – nieśmiała regulacja prawna ich statusu już nie wystarczy. Partie przestały już być „sferą pośrednią” między społeczeństwem obywatelskim a organizacją państwową. Niech nas nie myli to, że organizowanie społeczeństwa obywatelskiego jest nadal funkcją partii politycznych.

Zagadnienia, które z całą pewnością powinny podlegać konstytucjonalizacji to zwłaszcza: demokracja wewnątrzpartyjna; bardziej rozwinięta regulacja wymogów biernego prawa wyborczego; wskazanie, że obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów partyjnych oraz osób pełniących kierownicze funkcje partyjne; a także określenie konstytucyjnych gwarancji przestrzegania przez partię powyższych konstytucyjnych regulacji.

Konstytucyjna regulacja demokracji wewnątrzpartyjnej powinna obejmować przede wszystkim proporcjonalną reprezentację nurtów (frakcji) partyjnych w organizmie reprezentującym całą partię, wybór organu kierowniczego partii przez organizm reprezentujący regulację odpowiedzialności organu kierowniczego przed organizmem reprezentującym oraz przed członkami partii, posiadanie partyjnego urzędu kontrolnego,

niezależnego od organu kierowniczego, zapewnienie informacji o funkcjonowaniu partii i jej organów dla szeregowych członków partii.

Zagadnienie dodatkowych wymogów biernego prawa wyborczego drogą konstytucyjnej regulacji jest szczególnie trudne do precyzyjnego określenia. Jest jednak konieczne. Traktujemy przeto tę kwestię w naszej pracy jako potrzebę otwarcia dyskusji.

Zasada równości i powszechności w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego nie podlega żadnym wątpliwościom. Wszak źródłem władzy (suwerenem) jest „naród” lub „lud”; współcześnie należałoby określić „społeczeństwo obywatelskie”, którego elementami są wszyscy obywatele (pomijając oczywiste wyłączenia).

Inaczej sprawa wygląda z kandydatami na reprezentantów – reprezentantem nie musi być „każdy”, lecz ten, który daje lepsze gwarancje dobrego reprezentowania ze względu np. na swoje wybitne osiągnięcia w danej dziedzinie życia – to wydaje się oczywiste.

Ponadto – co ma znaczenie w tej kwestii – w obecnych warunkach kandydaci z list partyjnych są w sytuacji oligarchii partyjnej i supremacji szefa partii – kandydatami szefa partii lub jej grupy kierowniczej. Są więc kandydatami partyjnymi na reprezentantów narodu. To już na wstępie uzależnia kandydata od szefa partii lub jej kierownictwa.

W powiązaniu z demokracją wewnątrzpartyjną wybór kandydatów partii podlegał nominacji przez obejmujący różne frakcje partyjne organizm reprezentujący całą partię. Na tym forum automatycznie podlegałaby kontroli każda przedstawiona kandydatura z punktu widzenia wspomnianych wyżej wymogów konstytucyjnych.

Jak wspomniano, konstytucyjna regulacja statusu partii politycznych obejmować winna również prawo do informacji obywateli o funkcjonowaniu organów partii oraz informacji o osobach sprawujących funkcje kierownicze partii. To oczywista konsekwencja tego, że partie polityczne są dzisiaj instytucjami publicznymi, a nie prywatnymi stowarzyszeniami. W obecnej sytuacji nie ma takiej oczywistej możliwości, a działacze partyjni indagowani przez dziennikarzy często uchylają się przed odpowiedziami, podkreślając, że to „sprawa partii”.

Wreszcie przejdźmy do kwestii konstytucyjnych gwarancji przestrzegania przez partię polityczną powyższych regulacji konstytucyjnych. Spośród tych gwarancji wymienić należy, po pierwsze – wprowadzenie konstytucyjnego obowiązku zbadania zgodności z konstytucją statutów partyjnych oraz ich nowelizacji przez sąd konstytucyjny (a więc nie tylko na wniosek). Orzeczenie sądu konstytucyjnego lub najwyższego sądu powszechnego, zależnie od ustroju sądowego danego kraju – w odniesieniu do statutu i jego nowelizacji, byłoby warunkiem uczestnictwa partii w najbliższych wyborach.

Kolejną kwestią byłoby też obowiązkowe badanie przez sąd działalności partii politycznych co pewien czas, na przykład co 2–3 lata w okresie między wyborami. Orzeczenie o poważnym naruszeniu Konstytucji kończące się stosowną sentencją – eliminowałoby partię z uczestnictwa w najbliższych wyborach. Badanie działalności partii politycznych winno należeć do kompetencji sądów powszechnych. Dotyczyłoby tylko tych partii, które posiadają reprezentantów w parlamencie.

Kilka powyższych propozycji może budzić kontrowersję, w szczególności tych dotyczących biernego prawa wyborczego. Mam świadomość, że niektórzy mogą je traktować jako podważanie uznanych zasad prawa konstytucyjnego. Przypomnę jednak: zasady te (standardy) nie są wieczne. Ukształtowały się na pewnym etapie ewolucji systemu reprezentacji i związanej z nią ewolucji partii politycznych.

Warto postawić więc sobie pytanie na jakim etapie ewolucji jesteśmy dzisiaj, w szczególności w europejskich państwach demokratycznych. Czy można uznać za prawidłową sytuację, w której kandydaci z list partyjnych są kandydatami partii, a nie narodu? Kandydatami partii oligarchicznej, zamkniętej, w której członkowie zabiegają o poparcie szefa partii, a nie na odwrót. W której kandydatami partii na reprezentantów narodu są osoby wybierane przez szefa partii nie z powodu ich przygotowania intelektualnego czy osiągnięć, lecz z powodu ich lojalności wobec szefa partii. A równocześnie owa partia uważa często za wręcz niestosowne pytania dotyczące jej funkcjonowania. Trzeba wyciągnąć pełne konsekwencje z faktu, że partie są dzisiaj instytucjami publicznymi (niekiedy nawet żyjącymi z pieniędzy państwowych) – a nie prywatnymi stowarzyszeniami.

Aby ocenić rozmiar problemu warto przeanalizować sytuację sposobu reprezentowania narodu i w ogóle ewolucję demokracji. Niektóre propozycje mogą wydawać się radykalne, ale najwyższy czas rozpocząć poważną dyskusję na gruncie ustrojoznawstwa.

Propozycje dotyczą sfery regulacji prawnej, zwłaszcza konstytucyjnej. Mam jednak świadomość, że być może przesłanki z innej sfery są ważniejsze: sfery edukacyjnej, sfery nowych technologii informacyjnych itd. Poza tym zawsze pozostaje pytanie: co zrobić, jeśli nowe regulacje również nie będą przestrzegane? Wówczas prawnicy i w ogóle ludzie odpowiedzialni są bezradni: *plus vis quam ratio*.