

Konstitucinio sąmoningumo svarba įgyvendinant rinkimų teises – svarstymai apie socialinių veiksmų įtraukimo į rinkimų procesą garantijas

Anna Chmielarz-Grochal

<https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

Lodz University, Poland

Lodzės universiteto Teisės ir administravimo fakulteto

Administracinio proceso ir teisminės administracinės kontrolės katedros docentė

socialinių mokslų daktarė

Kopcińskiego 8/12, room 4.72

E-mail: achmielarz@wpia.uni.lodz.pl

Šiame straipsnyje 2018 m. Lenkijos Respublikos rinkimų kodekso pakeitimų, kuriais siekta padidinti piliečių dalyvavimą rinkimuose ir užtikrinti rinkimų procedūrų skaidrumą, kontekste analizuojama konstitucinio sąmoningumo ir valdžios įgyvendinimo mechanizmų esmės suvokimo įtaka aktyviam piliečių susidomėjimui ir įsitraukimui į rinkimų procedūras. Autorė siekia apibūdinti esminius įvykdytos rinkimų sistemos reformos aspektus ir nustatyti, ar rinkimų administravimo modelio transformacija, užuot skatinusi piliečių dalyvavimą rinkimų procese, nesumažino jų pasitikėjimo rinkimų procedūrų patikimumu ir sąžiningumu. Straipsnis parengtas vykdant Nacionalinio mokslo centro finansuojamą mokslinių tyrimų projektą Nr. 2017/27/L/HS5/03245 „Constitutional Consciousness as a Remedy for the Crisis of Discourse and Democracy Deficit in the European Union“ (Nr. DEC-2017/27/L/HS5/03245).

Pagrindiniai žodžiai: konstitucinis sąmoningumas, dalyvaujamoji demokratija, komunikacinis veiksmas, rinkimai, rinkimų sistemos reforma, rinkėjų aktyvumas.

The Importance of Constitutional Awareness for the Exercise of Electoral Rights – Reflections on Guarantees for the Involvement of Social Actors in the Electoral Process

In the context of the 2018 amendments to the Electoral Code of the Republic of Poland, which aimed to increase the participation of citizens in elections and ensure the transparency of the electoral procedures, this article analyses the impact of constitutional awareness and the perception of the essence of the mechanisms of government implementation on the active interest of citizens and their involvement in electoral procedures. The author aims to describe the essential aspects of the electoral reform and to determine whether the transformation of the electoral administration model, instead of promoting citizen participation in the electoral process, has reduced their confidence in the credibility and fairness of the electoral procedures. This article was prepared in the framework of the National Science Centre funded research project No. 2017/27/L/HS5/03245 *Constitutional Consciousness as a Remedy for the Crisis of Discourse and Democracy Deficit in the European Union* (No. DEC-2017/27/L/HS5/03245).

Keywords: constitutional awareness, participatory democracy, communicative action, elections, electoral reform, voter turnout.

Received: 21/04/2023. Accepted: 05/07/2023

Copyright © 2023 Anna Chmielarz-Grochal. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

1. Piliečių konstitucinis sąmoningumas ir rinkimai (bendrosios pastabos)

Rinkimai yra vienas iš pagrindinių demokratinės sistemos elementų, o juos reglamentuojantys rinkimų įstatymai sudaro valstybės politinės sistemos pagrindą. Jie yra demokratinės teisinės valstybės konstitucinių principų ir Tautos suvereniteto įgyvendinimo išraiška (Rachwał, 2017, p. 51). Valstybės piliečiams patikėta suvereni valdžia gali būti įgyvendinama tiesiogiai (pvz., referendumu, pilietine įstatymų leidybos iniciatyva) arba netiesiogiai – per atstovus, išrinktus visuotiniuose, tiesioginiuose ir lygiuose rinkimuose. Demokratinę valstybių konstitucinę praktiką patvirtina, kad atstovaujamoji valdžios sistema yra pagrindinis demokratijos elementas ir būtent tiesioginės demokratijos institutai geriau tarnauja pilietinės visuomenės idėjai ir gali papildyti esamus institutus bei praktiką, kad labiau paskatintų jų demokratinę veiklą. Tad demokratiniai rinkimai, kaip suverenos valdžios įgyvendinimo išraiška, turėtų būti organizuojami taip, kad visuomenė juos palaikytų. Ypač svarbu užtikrinti rinkimų sąžiningumą, kiek tai susiję su rinkimų institucijų ir kitų subjektų, kuriems pavesta organizuoti rinkimus bei užtikrinti šių rinkimų eigos sąžiningumo kontrolę, veiklą – visa tai daro įtaką visuomenės požiūriui į rinkimų procesą. Ne mažiau svarbu užtikrinti piliečių dalyvavimą įvairiuose rinkimų proceso etapuose (parašų rinkimas palaikymo sąrašuose, narystė rinkimų komisijose, su rinkimais susiję protestai ir kt.) ir sudaryti sąlygas rinkėjų atstovams ar visuomeninėms institucijoms kontroliuoti rinkimų eigą.

Straipsnis grindžiamas teiginiu, kad platus piliečių dalyvavimas rinkimuose (naudojantis aktyviaja ar pasyviaja rinkimų teise) – tai yra ryšio su valstybe jausmo, pasitikėjimo valstybe ir rinkimų procedūrų patikimumu išraiška; pagaliau tai konstitucinis pačių rinkimų, balsavimo akto ir jo padarinių valdymo procesui svarbos įsisąmoninimas. Atrodo, kad rinkimų procedūroje svarbi ne tik rinkėjo motyvacija, susijusi būtent su konstitucinio sąmoningumo lygiu, bet ir piliečių įtraukimas (per įstatyme apibrėžtas institucijas) į rinkimų organizavimą ir jų eigos kontrolę. Toks požiūris suponuoja klausimą: ar šio sąmoningumo formavimas lieka rinkimų teisę įgyvendinančio piliečio apsisprendimo srityje, ar jį lemia kitos aplinkybės, pavyzdžiui, aiškiais taisyklėmis pagrįstas rinkimų proceso reguliavimas, tinkamas visuomenės švietimas ar piliečių dalyvavimas įvairiose rinkimų veiklose, visuomeninė rinkimų proceso eigos kontrolė?

Straipsnio analizė grindžiama dviem susijusiomis tyrimo hipotezėmis. Pirmoji iš jų yra teiginys, kad konstitucinių rinkimų teisių įsisąmoninimas yra esminė rinkimų teisės visuotinumą garantuojanti. Ši hipotezė kyla iš teiginio, kad rinkimai yra neatsiejamas demokratinės valstybės elementas, todėl apie visiškai demokratinius rinkimus galima kalbėti tik tada, kai piliečiai juose dalyvauja aktyviai, o jų rinkiminės preferencijos yra sąmoningo naudojimosi konstitucinėmis rinkimų teisėmis rezultatas. Iškeltos hipotezės pagrindimo galima ieškoti Jürgeno Habermaso, tyrusio komunikacinę racionalumą, kaip liberalių demokratinių politinių institucijų pagrindą, ir teigusio, kad viena iš pagrindinių žmonių sąveikos formų yra „komunikacinė“, kuria siekiama abipusio supratimo ir susitarimo, o ne asmeninių tikslų, dalyvaujamosios demokratijos (angl. *participatory democracy*) ir komunikacinio veiksmo (angl. *communicative action*) koncepcijoje. Manau, kad piliečių dalyvavimas rinkimuose neturėtų apsiriboti dažnai savirefleksija nepasižyminčiu balsavimu, juolab kad, pavyzdžiui, vieši rinkimų debatai su kandidatais gali tapti puikiu skirtingų nuomonių apsvaistymo ir pagrindimo forumu. Kaip nurodo Jürgenas Habermasas, visuomenė, įsisąmoninusi konstitucijos vaidmenį ir joje garantuojamas demokratines teises (įskaitant rinkimų teises) bei vertybes, yra pajėgi su jomis susitapatinti. Savo ruožtu piliečių požiūris į savo konstitucijoje įtvirtintų teisių turinį yra susijęs su nacionalinio tapatumo jausmu, kuris traktuojamas kaip priklausymas konkrečių teisiųjų principų ir vertybių bendruomenei, kuri taip pat apima istoriją, tradicijas ir kultūrą (Habermas, 2001, p. 766–781).

Antroji tyrimo hipotezė savo ruožtu yra teiginys, kad aktyvus dalyvavimas rinkimuose (įvairiuose jų etapuose ir įvairiais vaidmenimis) gali būti piliečių brandaus konstitucinio sąmoningumo išraiška. Žinoma, toks teiginys galioja tik darant prielaidą, kad konstitucija yra gerai žinoma piliečiams ir skatina giliau apmąstyti valstybės sistemą ir jos institutus.

Reikia pabrėžti, kad sąmonė yra sociologinė ir teorinė kognityvinė kategorija, kuri gali figūruoti skirtinguose kontekstuose – kalbant apie santykį su subjektu („turėti sąmonę“), savo vietą socialinėje sistemoje („sąmonės topos“) ir globaliuoju aspektu (kolektyvinis sąmonės aspektas) (Karnat-Napieracz, 2009, p. 23–24). Žodyne *sąmonė* – tai: „žinojimas apie ką nors“; „bendros pažiūros ir tikslai, kurių laikosi tam tikra žmonių grupė“; „žmogui būdingas gebėjimas pažinti ir vertinti save ir aplinką“¹. Jei pripažinsime, kad konstitucija yra principų ir vertybių, su kuriomis piliečiai gali susitapatinti, rinkinys, tada galime kalbėti apie konstitucinės sąmonės kategoriją. Konstitucinė sąmonė *per se* apima konstitucijos ir šios reikšmės asmeniui, tautai (visuomenei) ir valstybei pažinimą. Taigi ją galima apibrėžti kaip konstitucijos vaidmens valstybėje ir visuomenėje įsisąmoninimo būklę, kuri ypač svarbi konstitucinių žmogaus teisių įgyvendinimo požiūriu. Visuomenė, suvokianti konstitucijos vaidmenį ir jos saugomas teises bei vertybes, gali save su šiomis teisėmis ir vertybėmis tapatinti. Šiuo požiūriu konstitucinių rinkimų teisių žinojimas tampa ypač svarbia kategorija, nes šios teisės yra politinės, užtikrinančios atstovaujamosios demokratijos veikimą – piliečių dalyvavimą rinkimuose.

Taip iškeltas tyrimo hipotezes reikia patikrinti. Tyrimo atskaitos taškas – 2018 m. Rinkimų kodekso pakeitimai², kuriais buvo siekiama padidinti piliečių dalyvavimą rinkimuose ir geriau užtikrinti rinkimų procedūrų skaidrumą ir patikimumą.

2. Dalyvaujamosios demokratijos samprata ir piliečių dalyvavimas rinkimuose

Jürgenio Habermaso dalyvaujamosios (diskursyvosios) demokratijos sampratoje komunikacijos vaidmuo yra esminis (Habermas, 2005). Ši koncepcija grindžiama racionalios teisėkūros, įtraukiosios politikos ir pilietinės savivaldos idealais (Juchacz, 2006, p. 28). Pasak vokiečių filosofo, kalbant apie elgesį, šiuolaikinėse visuomenėse teisė gali atlikti lūkesčių stabilizavimo funkciją tik tuo atveju, jei ji išlaiko vidinį ryšį su socialiai integruojančia komunikacinio veiksmo galia (Habermas, 2005, p. 100). Derybos (diskusijos), tariant Jürgenio Habermaso terminais, suprantamos kaip procedūra, kurioje, siekiant susitarimo, atsižvelgiama į aukštesnį intersubjektyvumo laipsnį ir kuri vykdoma pagal demokratinę tvarką (Habermas, 2005, p. 314, 317–318), o tai apima ir rinkimų procedūrą. Piliečių ir valdžios diskusijų procesas įmanomas, jei piliečiai dalyvauja viešajame gyvenime, o tai savo ruožtu lemia demokratijos plėtrą. Kaip pabrėžia Jürgenas Habermasas, šiuolaikinei demokratijai būtina atgaivinti viešąją sferą ir socialinį dialogą, kurie yra įtraukiosios politinės kultūros modelio dalis (Habermas, 1993, p. 14).

Rinkimus galima laikyti procesu, pagrįstu komunikaciniu veiksmu tiek rinkimų įstatymų leidybos, tiek praktiniu (politiniu) lygmeniu. Rinkimų procesas grindžiamas taisyklėmis, įtvirtintomis visuotinėse taikomuose įstatymuose, ir jame dalyvauja tiek specializuotos (rinkimų) institucijos, tiek patys piliečiai: ir kandidatai, ir rinkėjai. Kita vertus, rinkimų proceso dalyvius galima laikyti (atitinkamai) kalbančiais ir klausančiais subjektais, kurie atlieka veiksmus (įskaitant balsavimo aktą) remdamiesi tam tikrais objektyviais, subjektyviais ir socialiniais motyvais, t. y. tikrove, kurią demokratinėje sistemoje

¹ Oxford dictionaries [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/consciousness> [žiūrėta 2022-09-15].

² 2011 m. sausio 5 d. Rinkimų kodeksas (2020 m. Dz.U., 1319 punktus su pakeitimais).

sukuria rinkimai (Habermas, 1986, p. 32; Habermas, 1999). Žinoma, tokia rinkimų proceso suvokimo perspektyva priimtina tik tada, jei piliečio sprendimas dalyvauti rinkimuose grindžiamas autentiškais apsvarstymais, t. y. nešališkais argumentais, o ne tik interesų, išreikštų balsuojant, apskaičiavimu.

Remiantis dalyvaujamosios demokratijos koncepcija, rinkimus galima laikyti politiniu procesu, o formaliaja prasme politika yra institucinės bendravimo ir diskurso arenos, specialiai skirtos sprendimams priimti. Jürgeno Habermaso terminais tariant, politika formuojama dviem keliais: per formaliąją (politinę) ir neformaliąją viešąją sritį (per vadinamąją pilietinę visuomenę) (Finlayson, 2005, p. 108). Politinė (formalioji) viešoji sritis – tai „instituciniai administravimo vienetai (įskaitant vyriausybę), teismų sistema bei demokratinio nuomonės bei valios formavimo kompleksas (su parlamento organais, politiniais rinkimais, partijų konkurencija ir kt.)“ (Habermas, 2005, p. 375). Kita vertus, pilietinė visuomenė kyla iš „daugiau ar mažiau spontaniškai atsirandančių junginių, organizacijų ir judėjimų: šie viešojoje erdvėje perima, sutirština ir sustiprina rezonansą, kylantį tada, kai socialinės problemos randa atgarsį privataus gyvenimo srityse“ (tai asociacijos, vykdančios tipines partines-politines užduotis, ir įvairios visuomeninės organizacijos) (Habermas, 2005, p. 376, 386). Nurodoma, kad tarp pilietinės visuomenės ir politinės viešosios sferos (kalbant Habermaso terminais) susiklosto specifiniai santykiai: pilietinėje visuomenėje politinės bendruomenės nariai dalyvauja diskurse, susitaria, sudaro kompromisus ir formuoja nuomonę tiek konkrečiais, tiek bendrais klausimais (tai yra valios formavimosi procesas), o politinėje viešojoje sferoje iškilūs politinės bendruomenės atstovai priima sprendimus, leidžia įstatymus, formuoja ir įgyvendina konkrečią politiką. Todėl politinė viešoji sfera turėtų atspindėti pilietinės visuomenės lygmeniu priimtas normas ir kompromisus (Finlayson, 2005, p. 108–109). Galima teigti, kad Jürgeno Habermaso komunikacinio veiksmo teorijos esmė yra siekti, kad „suverenių piliečių viešasis protavimas būtų teisiškai institucionalizuotas“ (Habermas, 2009, p. 83). Tai reiškia, kad jei laikomasi demokratinės ir teisinės valstybės procedūrų, neformalusis (t. y. pilietinės visuomenės lygmeniu) viešosios nuomonės formavimas gali atspindėti rinkiminiuose sprendimuose (vėliau įpareigosiančiuose oficialiu politiniu lygmeniu).

Pažymėtina, kad teisiniu ir politiniu požiūriu rinkimai yra privalomas piliečių valios išraiškos aktas. 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 62 straipsnyje kiekvienam valstybės piliečiui, atitinkančiam tam tikras sąlygas, suteikiama teisė balsuoti (aktyvioji rinkimų teisė) ir teisė būti išrinktam (pasivioji rinkimų teisė). Savo ruožtu, socialiniu aspektu dalyvavimas rinkimuose yra piliečių dalyvavimo valstybės reikaluose išraiška. Balsuodami rinkėjai išreiškia savo preferencijas *ad personam* (konkrečių kandidatų atžvilgiu) arba dėl kandidatų (ar partijų) pateiktų nuomonių ir pasiūlymų. Teisė dalyvauti sąžiningai su rengtuose rinkimuose netgi įtraukta į žmogaus ir pilietinių teisių katalogą (Mączyński, 2015, p. 32–33).

Kad rinkimai būtų laikomi demokratiniais, nepakanka, kad jie vyktų teisėtai ir sąžiningai (už tai atsakingos rinkimų institucijos), bet būtina, kad piliečiai ne tik balsuotų, bet ir įsitrauktų. Todėl rinkimų įstatymo nuostatos suteikia piliečiams galimybę aktyviai dalyvauti įvairiuose rinkimų proceso etapuose (pavyzdžiui, kelti kandidatus, dirbti rinkimų komisijose, dalyvauti rinkiminiuose protestuose), be abejo, nepamirštant svarbiausio balsavimo veiksmo, kuris yra ne tik privalomo pobūdžio piliečio valios išraiškos aktas, bet ir jo atsakomybės už šalies reikalus jausmo išraiška bei (galima daryti tokią prielaidą) valdžios įgyvendinimo mechanizmų esmės suvokimas. Be to, atsižvelgiant į tai, kad demokratinės sistemos esmė yra laisvi rinkimai, t. y. kad rinkėjas gali laisvai dalyvauti rinkimuose, galima teigti, kad apsisprendimas dalyvauti rinkimuose yra susijęs su tam tikra pilietinės sąmonės būseną: tai yra išraiška visuomenės politinės kultūros, kuri turėtų koegzistuoti visų pirma su rinkimų institucijų, taip pat su apskritai renkamų valstybės institucijų teisine ir politine kultūra. Be abejo, rinkėjų aktyvumas rodo susidomėjimo ir piliečių įsitraukimo į šalies reikalus laipsnį. Kita vertus, tai, kad visuomenė nedalyvauja rinkimuose, gali būti aiškinama kaip pilietinės visuomenės nebuvimas, o

to padarins – nepakankamas lojalumas demokratinei sistemai, kuri pagal apibrėžimą yra demokratinė (Buć, 2007, p. 126).

3. Lenkijos rinkimų įstatymo pakeitimai, kuriais siekiama padidinti piliečių dalyvavimą rinkimuose

2018 m. buvo padaryti Rinkimų įstatymo pakeitimai³ (toliau – 2018 m. Įstatymas), kurių pagrindinis ir iš pažiūros teisingas tikslas buvo padidinti piliečių įtraukimą į tam tikrų valdymo organų rinkimų, veikimo ir kontroliavimo procesus⁴. Piliečių įtraukimas į rinkimų procedūras gali būti laikomas priemone, padedančia visuomenei įsisaugoti rinkimų ir balsavimo demokratinėje valstybėje svarbą, žinoma, darant prielaidą, kad rinkimų procedūros yra patikimos ir sąžiningos, o rinkiminių organų veikla kelia pasitikėjimą. Pažymėtina, kad dar teisėkūros stadijoje siūlomi ir nurodyto tikslo siekiantys sprendimai sukėlė gyvas diskusijas teisinėje aplinkoje, ypač priešaringai buvo vertinami rinkimų administravimo pakeitimai, susiję su Valstybinės rinkimų komisijos (toliau – VRK) narių parinkimu ir skyrimu, taip pat teritorinių VRK (t. y. rinkimų procedūrų teisingumą, patikimumą ir sąžiningumą prižiūrinčių institucijų) sudėtimi ir veikla⁵.

Rinkimų administravimo srityje įstatymų leidėjas iš esmės pakeitė VRK, t. y. aukščiausiosios rinkimų institucijos, atsakingos už rinkimų ir referendumų įgyvendinimą, modelį. Iki 2018 m. Įstatymo įsigaliojimo (t. y. iki 2019 m. lapkričio 12 d.) veikė nuo kitų valstybės institucijų nepriklausomas rinkimų administravimo modelis, nes Valstybinę rinkimų komisiją sudarė 9 teisėjai (po tris iš Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo ir Vyriausiojo administracinio teismo) (Rakowska-Trela, Skłodowski, 2018, p. 132–152). Valstybinės rinkimų komisijos sudėtis, kurią sudarė tik aukšto rango teisėjai, skatino šios institucijos profesionalumą ir apolitiškumą, pagrįstą objektyvumu ir nepriklausomumu nuo politinio ir tarnybinio spaudimo, o tai garantavo laisvą ir sąžiningų rinkimų principų laikymąsi. Nors tai nėra konstitucinis organas, jo svarba ugdant piliečių sąmoningumą rinkimų teisių srityje negali būti kvestionuojama. Šiuo metu VRK sudaro: Konstitucinio Tribunolo teisėjas, kurį skiria Konstitucinio Tribunolo pirmininkas, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjas, jį skiria Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas, ir 7 asmenys, turintys teisę eiti teisėjo pareigas, kuriuos siūlo Lenkijos Respublikos Seimas, o Lenkijos Respublikos Prezidentas skiria Seimo kadencijos laikotarpiui (Rinkimų kodekso 157 straipsnis). Seimui (atstovaujajam ir visuotiniuose rinkimuose išrinktam organui) patikėta kompetencija atrinkti didžiąją daugumą VRK narių nebūtinai reiškia, kad atrinkti asmenys bus priklausomi nuo politikų, nors to negalima atmesti atsižvelgiant į ankstesnę patirtį, susijusią su Konstitucinio Tribunolo, Aukščiausiojo Teismo, Lenkijos radijo ir Lenkijos televizijos valdybų ar Nacionalinės teismų tarybos formavimu (Chmielarz-Grochal, Sułkowski, 2021, p. 297–322). Dėl aukščiausiosios rinkimų administravimo institucijos politizavimo gali sumažėti šios institucijos svarba užtikrinant rinkimų teisės principų laikymąsi ir demokratinį vertybių apsaugą. Dėl to, užuot skatinęs piliečių dalyvavimą rinkimų procese, 2018 m. Įstatymas gali sumažinti rinkėjų pasitikėjimą rinkimų procedūrų patikimumu ir sąžiningumu. Tai savo ruožtu gali paveikti rinkėjų supratimą apie konstitucinių rinkimų teisių reikšmę ir galimybę daryti realią įtaką atstovaujajam institucijų sudėčiai.

³ 2018 m. sausio 11 d. Įstatymas, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri įstatymai, siekiant padidinti piliečių dalyvavimą tam tikrų viešųjų įstaigų rinkimo, veikimo ir kontrolės procese (Įstatymų leidinys, 130 punktas).

⁴ Žr. Įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamąjį raštą: 8-asis Seimas, Nr. 2001 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> [žiūrėta 2022-10-22].

⁵ Žr. Rakowska-Trela, 2018, p. 18–30; Rakowska-Trela, Skłodowski, 2018, p. 132–180; Sokala, 2018, p. 45–56; Frydrych-Depka, Sokala, 2021, p. 31–43.

2018 m. Įstatymu Rinkimų kodeksas taip pat papildytas nauja pareigybe, pavadinta specialiaisiais patikėtiniais (lenk. *mężowie zaufania*), kurie yra rinkimų komitetų atstovai, be to, pristatyta nauja visuomeninių stebėtojų institucija (11a skyrius) (Rakowska-Trela, Składowski, 2018, p. 106–111). Specialūs patikėtiniai ir visuomeniniai stebėtojai laikomi rinkimų socialinės kontrolės vykdytojais (Gajewski, 2019, p. 51–72). Specialiojo patikėtinio arba visuomeninio stebėtojo dalyvavimas balsavimo metu turi užtikrinti rinkimų sąžiningumą ir taip žadinti rinkėjų, kurie įgyvendina savo rinkimų teisę, pasitikėjimą. Įstatymų leidėjo tikslas buvo suteikti rinkimų socialinės kontrolės „priemonėms“ atitinkamą svorį⁶. Kartu šie pokyčiai buvo aiškiai pagrįsti būtinybe didinti socialinio veiksnio įtraukimą į rinkimų procesą, juk realus piliečių įtraukimas į rinkimų procedūras ir jų aprūpinimas socialinės kontrolės priemonėmis yra labai svarbus konstitucinės sąmonės formavimo požiūriu.

Pagal padarytus pakeitimus specialiuosius patikėtinius skiria rinkimų įgaliotiniai arba jų perįgalioti asmenys. Taigi jie yra saviti rinkimų komitetų atstovai, o tai, atsižvelgiant į privilegijuotą partijų komitetų padėtį sudarant rinkimų komisijas, kelia abejonių dėl jų politinio nepriklausomumo. Visuomeninius stebėtojus skiria visuomeninės organizacijos, kurių steigiamuosiuose dokumentuose rūpinimasis demokratija, pilietinėmis teisėmis ir pilietinės visuomenės vystymu numatytas kaip šių organizacijų tikslas. Jie turi galimybę stebėti teritorinių rinkimų komisijų veiklą prieš atidarant rinkimų apylinkes, taip pat stebėti balsavimo procesą, balsų skaičiavimą ir protokolų rengimą (Sadowski, 2021, p. 301–312).

Konstitucinės teisės doktrinoje vyksta aktyvios diskusijos dėl visuomeninių stebėtojų instituto. Pagal apibrėžimą jie turėtų būti socialinė „grandis“, prisidedanti prie rinkimų patikimumo ir sąžiningumo (Skotnicki, Wrzalik, 2019, p. 115–132; Pyrzyńska, 2018, p. 7–18; Szukalski, 2019, p. 7–18). Tačiau Rinkimų kodeksas dėl nesuprantamų priežasčių apriboja stebėtojų įgaliojimus ir, skirtingai nei specialiesiems patikėtiniais, jiems neleidžiama pateikti prieštaravimų dėl protokolo ar padėti pervežti dokumentus į aukštesnio lygio rinkimų komisijos patalpas. Teisės pateikti pastabas protokolui atėmimas vertintinas itin kritiškai, nes tai galėtų tapti svariu įrankiu rinkimų sąžiningumui ir teisingumui stiprinti. Visuomenės reakcija į rinkimų metu pastebėtus rinkimų procedūros trūkumus ir pažeidimus yra labiausiai reikalingas socialinis veiksnys. Šios kompetencijos suteikimas visuomeniniams stebėtojams būtų realus ir veiksmingas patikimų ir sąžiningų rinkimų eigos užtikrinimo garantas. Įvestą visuomeninių stebėtojų ir specialiųjų patikėtinųjų įgaliojimų apimties diferenciaciją galima pagrįsti tuo, kad įstatymų leidėjas stebėtojus palaikė neprofesionalais (Pyrzyńska, 2018, p. 18). Vis dėlto būtų absurdiška manyti, kad demokratijos gerinimui veikiantys susivienijimai ir fondai nei savo struktūroje, nei tarp savo rėmėjų nerastų asmenų, turinčių tinkamą kvalifikaciją socialinei rinkimų stebėsenai vykdyti. Be to, jei visuomeninis stebėtojas pagal apibrėžimą yra „neprofesionalas“, neįmanoma rasti racionalaus pagrindimo, kodėl šiems neprofesionalams suteikta kompetencija stebėti rinkimų eigą. Todėl galima daryti išvadą, kad nors įstatymų leidėjo ketinimas buvo teisingas, visuomeninių stebėtojų instituto forma tarsi patvirtina jo fasadiškumą, o rinkimų patikimumo ir teisingumo socialinė garantija kyla iš poreikio formuoti teisingas piliečių, kurie būtent per rinkimų aktą daro realią įtaką viešiesiems sprendimams, nuostatas.

Vertinant neseniai Lenkijoje vykusius rinkimus, sunku daryti vienareikšmišką išvadą, kad 2018 m. Įstatymu įvesti Rinkimų kodekso pakeitimai iš tiesų prisidėjo prie aktyvesnio piliečių dalyvavimo rinkimuose, rinkimų procedūrų skaidrumo ir patikimumo, o platesne prasme – prie rinkėjų pasitikėjimo rinkimų proceso sąžiningumu didinimo. 2019 m. rinkimuose į Seimą ir Senatą⁷ ir rinkimuose į

⁶ Žr. pataisų įstatymo projekto aiškinamąjį raštą, 8-asis Seimas, 2001 m.

⁷ Prieiga per internetą: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/frekwencja/pl> [žiūrėta 2022-09-15].

Europos Parlamentą⁸ dalyvavo daugiau rinkėjų nei ankstesniuose rinkimuose, tačiau, atsižvelgiant į atliktų teisės aktų pakeitimų pobūdį ir apimtį, ypač į šiame darbe minėtus priimtų nuostatų trūkumus (rinkimų organų politizavimas, visuomeninių stebėtojų teisių apribojimas, palyginti su specialiuoju patikėtinių teisėmis, galimybės visuomenės stebėtojams teikti pastabas dėl protokolo nesuteikimas), negalima teigti, kad didesnį rinkėjų aktyvumą lėmė būtent šie pakeitimai. Panašiai, santykinai didelis rinkėjų aktyvumas 2020 m. prezidento rinkimuose⁹ (paprastai šiuose rinkimuose jis būna aukščiausias) nevertintinas kaip tiesioginis 2018 m. Rinkimų kodekso pakeitimų padarinys.

2018 m. Įstatymu įvesti rinkimų administravimo sistemos pakeitimai, įskaitant specialiųjų patikėtinių ir visuomeninių stebėtojų institutų reglamentavimą, patvirtina, kad rinkimų sistemos reforma neįgyvendina numatyto tikslo didinti piliečių dalyvavimą tam tikrų valstybės institucijų rinkimų, veikimo ir kontroliavimo procese arba didinti demokratinei valstybei itin svarbų rinkimų procedūrų skaidrumą ir patikimumą. Rinkimų administravimo modelio transformacija iš profesionalaus į politinį, politinių paskirtųjų (rinkimų komisijų narių, rinkimų vadovų) galių didinimas ir gana nepagarbus elgesys (t. y. nepaisant esminio reikalavimo įtraukti juos į rinkimų procesą) su visuomeniniais stebėtojais – visa tai leidžia abejoti įstatymų leidėjo ketinimų patikimumu. Rinkimų įstatymo pakeitimai, ypač tie, kuriais įstatymų leidėjas ketina padidinti piliečių dalyvavimą rinkimuose, turėtų virsti realiais sprendimais, nes tik tokie gali prisidėti prie piliečių suvokimo apie Konstitucijoje jiems suteiktų rinkimų teisių svarbą. Todėl būtina, kad rinkimų institucijos keltų rinkėjų pasitikėjimą ir būtų suvokiamos kaip nepriklausomos nuo politinės įtakos bei užtikrinančios rinkimų procedūrų sąžiningumą. Be to, visos visuomeninio pobūdžio institucijos, kurios įstatymų leidėjo valia įtraukiamos į rinkimų procesą, turėtų būti aprūpintos realiomis kontroliavimo priemonėmis. Atsižvelgiant į rinkimų svarbą atstovaujamosios demokratijos veikimui, socialinė rinkimų kontrolė turi išlikti veiksminga.

Išvados

1. Atliktas tyrimas patvirtina pirmąją šio straipsnio hipotezę, kad konstitucinių rinkimų teisių įsisąmoninimas yra esminė rinkimų teisės visuotinumą garantijai, ir leidžia daryti išvadą, kad konstitucinės rinkimų teisės suvokimas yra būtinas siekiant įgyvendinti tuos Konstitucijos tikslus, kurie siejami su piliečių suverenija valdžia, taip pat jis reikalingas pilietinės visuomenės kūrimui. Šiuo požiūriu Konstitucija svarbi kaip rinkimų teisės principų pagrindas ir piliečių rinkimų teisių užtikrinimo garantas. Taip pat nereikėtų pamiršti, kad rinkimų teisės yra politinės teisės, o naudojimasis šiomis teisėmis yra vienas iš dalyvavimo formuojant valstybės politiką formų. Piliečių dalyvavimas rinkimuose ir kontroliuojant rinkimų procesą turėtų būti reglamentuotas taip, kad piliečiai gebėtų daryti realią įtaką demokratinės sistemos veikimui. Vis dėlto vien reglamentavimo nepakanka: rinkimuose, kaip ir bet kuriame demokratiname procese, taip pat būtina, kad piliečiai pasitikėtų valstybe ir teise, o tam reikia suvokti konstitucinių rinkimų teisių svarbą.
2. Piliečių rinkimų teisės įsisąmoninimo pagrindų galima ieškoti trimis lygmenimis: 1) teisės lygmeniu – konstitucijoje, garantuojančioje rinkimų teises, ir rinkimų įstatymuose, apibrėžiančiuose rinkimų sistemą, taip pat rinkimų proceso socialinės kontrolės institutus ir mechanizmus – darant išlygą, kad teisė atlieka ir šviečiamąją bei auklėjamąją funkciją (atitinkamai, norint būti sąmoningam ir aktyviam piliečiui, reikia išmanyti teisę); 2) politiniu arba komunikacijos lygmeniu, t. y. kandidatų rinkimų kampanijos veikloje ir kasdienėje rinkimų ir su rinkimų sistema siejamų valdymo

⁸ Prieiga per internetą: <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/frekwencja/Koniec/pl> [žiūrėta 2022-09-15].

⁹ Prieiga per internetą: <https://archive.ph/4oGBZ> ir <https://archive.ph/M0Z8D> [žiūrėta 2022-09-15].

organų veikloje – darant išlygą, kad ši veikla vykdoma laikantis teisinės ir politinės kultūros, taip pat demokratijos principų; 3) socialiniu lygmeniu, t. y. pilietiniame ugdyme tiek šeimoje, tiek mokyklos aplinkoje (įskaitant aukštojo mokslo lygmenį), taip pat kitose aplinkose, kur piliečiai tampa aktyvūs (narystė vietos bendruomenėje, politinėse partijose, visuomeninėse organizacijose) bei kur taip pat svarbu, ar subjektyviu lygmeniu asmuo geba sąmoningai suvokti pagrindinės demokratinės procedūros (rinkimų) esmę.

3. Remiantis Habermaso dalyvaujamosios demokratijos ir komunikacinio veiksmo samprata, galima teigti, kad rinkimų procese faktiškai dalyvaujantys piliečiai suvokia rinkimų akto reikšmę ir padarinius. Su rinkimų teise siejamas konstitucinis sąmoningumas koreliuoja ne tiek su piliečių išsilavinimo lygiu, kiek su gebėjimu logiškai suvokti ir analizuoti esamas valstybės problemas – jis gali virsti rinkėjų aktyvumu arba pasyvumu. Štai kodėl pilietinis švietimas kartu su pačių rinkimų kandidatų, valdančiųjų ir rinkimų institucijų aktyvumu yra svarbūs siekiant formuoti tokią visuomenę, kuri suvoktų tam tikras konstitucines pilietines nuostatas. Didinti piliečių suvokimą apie jų rinkimų teises ir tokiu būdu paversti jį aktyvesniu pilietiniu dalyvavimu rinkimuose įmanoma tik tada, kai piliečiai jaučia atsakomybę už šalies reikalus ir teisingai supranta savo, kaip suvereno, vaidmenį. Kartu pabrėžtina, kad pats rinkimų procesas taptų tam tikru visuomenės ugdymo mechanizmu, rinkimų sistema (plačiaja prasme) turėtų būti organizuota (sistemiškai, teisiniu ir administraciniu aspektais) ir veikti taip, kad užtikrintų piliečių pasitikėjimą valstybe.
4. Pasirinkta Lenkijos Respublikos rinkimų įstatymo pakeitimų kryptis, kuri didina socialinio veiksmo reikšmę rinkimų procese, yra teisinga, tačiau kol kas neleidžia patvirtinti antrosios šio straipsnio hipotezės, kad aktyvus dalyvavimas rinkimuose gali būti piliečių brandaus konstitucinio sąmoningumo išraiška, nes jos ligšiolinis įgyvendinimas įstatyminiu lygmeniu ne tik aiškiai neatsispindi rinkėjų aktyvumo rezultatuose, bet ir kelia abejonių, ar ji tikrai didina rinkėjų pasitikėjimą rinkimų proceso skaidrumu ir sąžiningumu. Rinkimų sistemos reforma neįgyvendina tikslo didinti piliečių dalyvavimą tam tikrų valstybės institucijų rinkimų, veikimo ir kontroliavimo procese arba didinti demokratinę valstybei itin svarbų rinkimų procedūrų skaidrumą ir patikimumą.

Literatūra

- Buć, M. (2007). Determinanty aktywności politycznej wyborców. *Dialogi Polityczne*, 7, 113–126.
- Chmielarz-Grochal, A., Sułkowski, J. (2020). Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców). *Roczniki Administracji i Prawa*, 19(2), 45–59.
- Chmielarz-Grochal, A., Sułkowski, J. (2021). La (in)dependencia del Poder Judicial en Polonia. Sobre la subordinación de los jueces al poder político. *Teoria y realidad constitucional*, 47, 297–322.
- Finlayson, J. G. (2005). *Habermas. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Gajewski, K. (2019). Mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni jako wykonawcy społecznej kontroli wyborów. Prawo wyborcze wczoraj i dziś. Iš: Gajewski, K. (red.) (2019). *Prawo wyborcze: wczoraj i dziś*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Habermas, J. (1986). Pojęcie działania komunikacyjnego. Vertė A. M. Kaniowski. *Kultura i Społeczeństwo*, 3(30), 21–44.
- Habermas, J. (1993). *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Habermas, J. (1999). *Teoria działania komunikacyjnego*. Vertė A. M. Kaniowski. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.
- Habermas, J. (2001). Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles? *Political Theory*, 6, 766–781.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Vertė A. A. Romaniuk, R. Marszałek. Warszawa: Scholar.
- Habermas, J. (2009). *Uwzględniając Innego*. Vertė A. Romaniuk. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.
- Juchacz, P. W. (2006). *Deliberacja – demokracja – partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*. Poznań: Wydawn. Nauk. Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

identified in this article (the politicisation of electoral bodies, the limitation of the rights of public observers, and the denial of the possibility for public observers to make comments on the results of the voting process), at the legislative level, not only fails to be clearly reflected in the results of the voter turnout, but also raises questions as to whether it really increases the voters' confidence in the transparency and fairness of the election process.

Konstitucinio sąmoningumo svarba įgyvendinant rinkimų teises – svarstymai apie socialinių veiksmų įtraukimo į rinkimų procesą garantijas

Anna Chmielarz-Grochal

(Lodžės universitetas (Lenkija))

S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje 2018 m. Lenkijos Respublikos rinkimų kodekso pakeitimų kontekste analizuojama konstitucinio sąmoningumo ir valdžios įgyvendinimo mechanizmų esmės suvokimo įtaka aktyviam piliečių susidomėjimui ir įsitraukimui į rinkimų procedūras. Autorė siekia apibūdinti esminius įvykdytos rinkimų sistemos reformos aspektus ir nustatyti, ar rinkimų administravimo modelio transformacija, užuot skatinusi piliečių dalyvavimą rinkimų procese, nesumažino jų pasitikėjimo rinkimų procedūrų patikimumu ir sąžiningumu.

Straipsnio analizė grindžiama dviem susijusiomis tyrimo hipotezėmis: i) konstitucinių rinkimų teisių įsisąmoninimas yra esminė rinkimų teisės visuotinio garantija; ii) aktyvus dalyvavimas rinkimuose (įvairiuose jų etapuose ir įvairiais vaidmenimis) gali būti piliečių brandaus konstitucinio sąmoningumo išraiška. Tikrinant iškeltas tyrimo hipotezes, prieita prie išvados, jog piliečių rinkimų teisės įsisąmoninimo pagrindų galima ieškoti teisės, politiniu arba komunikacijos ir socialiniu lygmenimis. Tarp pilietinės visuomenės ir politinės viešosios srities susiklosto specifiniai santykiai – pilietinėje visuomenėje politinės bendruomenės nariai dalyvauja diskurse, susitaria, sudaro kompromisus ir formuoja nuomonę tiek konkrečiais, tiek bendrais klausimais, o politinėje viešojoje srityje politinės bendruomenės atstovai priima sprendimus, leidžia įstatymus, formuoja ir įgyvendina konkrečią politiką. Politinė viešoji sritis turėtų atspindėti pilietinės visuomenės lygmeniu priimtas normas ir kompromisus. Atitinkamai, jei laikomasi demokratinės ir teisinės valstybės procedūrų, viešosios nuomonės formavimas pilietinės visuomenės lygmeniu gali atsispindėti rinkiminiuose sprendimuose, kurie vėliau įpareigoja oficialiu politiniu lygmeniu.

Rinkimų procese dalyvaujantys piliečiai suvokia rinkimų akto reikšmę ir padarinius. Su rinkimų teise siejamas konstitucinis sąmoningumas koreliuoja su gebėjimu logiškai suvokti ir analizuoti esamas valstybės problemas – jis gali virsti rinkėjų aktyvumu arba pasyvumu. Didinti piliečių suvokimą apie jų rinkimų teises ir tokiu būdu paversti jį aktyvesniu pilietiniu dalyvavimu rinkimuose įmanoma tik tada, kai piliečiai jaučia atsakomybę už šalies reikalus ir teisingai supranta savo, kaip suvereno, vaidmenį. Todėl tam, kad rinkimų procesas taptų tam tikru visuomenės ugdymo mechanizmu, rinkimų sistema turėtų būti organizuota ir veikti taip, kad užtikrintų piliečių pasitikėjimą valstybe.

2018 m. padarytų rinkimų administravimo sistemos pakeitimų kryptis, didinanti socialinio veiksmo reikšmę rinkimų procese, yra teisinga, tačiau jos įgyvendinimas, ypač atsižvelgiant į straipsnyje nurodytus trūkumus (rinkimų organų politizavimas, visuomeninių stebėtojų teisių apribojimas, galimybės visuomenės stebėtojams teikti pastabas dėl protokolo nesuteikimas) įstatyminiu lygmeniu ne tik aiškiai neatsispindi rinkėjų aktyvumo rezultatuose, bet ir kelia abejonių, ar ji tikrai didina rinkėjų pasitikėjimą rinkimų proceso skaidrumu ir sąžiningumu.

Anna Chmielarz-Grochal yra Lodžės universiteto Teisės ir administravimo fakulteto Administracinio proceso ir teisminės administracinės kontrolės katedros docentė. Mokslinių interesų sritys – konstitucinė teisė, administracinė teisė, žmogaus teisės.

Anna Chmielarz-Grochal is an Assistant Professor at the Department of Administrative Procedure and Judicial Administrative Review, Faculty of Law and Administration, Lodz University. Areas of scientific interest: Constitutional Law, Administrative Law, Human Rights Law.