

RECENZJE

„Studia Wyborcze”, tom 33, 2022

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2022/33/6>

Tomasz Wieciech*

 <https://orcid.org/0000-0002-5149-8553>

KRZYSZTOF URBANIAK, REFORMY SYSTEMU WYBORCZEGO DO BRYTYJSKIEJ IZBY GMIN W XXI WIEKU. CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA W PRAWIE WYBORCZYM I PRAKTYCE USTROJOWEJ, WYDAWNICTWO NAUKA I INNOWACJE, POZNAŃ 2019, SS. 261

Studia nad ustrojem brytyjskim mają w naszym kraju bogatą tradycję i wciąż cieszą się dużym zainteresowaniem. Każda nowa publikacja w tym obszarze zasługuje na odnotowanie – tym bardziej, jeśli jej autor nie jest w środowisku postacią anonimową. Mimo że Krzysztof Urbaniak jest uznanym badaczem ustroju konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa i zajmuje się tą problematyką już od blisko trzech dekad, recenzowana książka jest jego pierwszą autorską monografią. Nie jest to jednak, niestety, debiut udany. Przede wszystkim dlatego, że recenzowana praca nie jest monografią naukową, ponieważ nie spełnia jej podstawowych wymogów.

W działalności naukowej niezbędne jest precyzyjne określenie przedmiotu badań. O czym jest zatem recenzowana książka? Tytuł zapowiada, że traktuje ona o reformach systemu wyborczego do brytyjskiej Izby Gmin przeprowadzonych w XXI w. Podobną deklarację znajdziemy we wstępie, w którym autor stwierdza: w „niniejszej monografii przedstawiono reformy systemu wyborczego do brytyjskiej Izby Gmin w XXI w.” (s. 10). Zdanie to wyraźnie sugeruje, że chodzi o reformy przeprowadzone, czyli skutecznie wdrożone. Tymczasem w zakończeniu książki autor informuje, że z „pięciu reform systemu wyborczego” tylko dwie zostały zrealizowane (s. 225). Chodzi o upowszechnienie

* Dr hab. prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, tomasz.wieciech@uj.edu.pl

głosowania korespondencyjnego i wprowadzenie procedury odwołania posła do Izby Gmin w trakcie kadencji. Problem w tym, że jedna z nich nie jest w ogóle reformą systemu wyborczego, a druga nie mieści się w ramach czasowych monografii, wobec czego oba zagadnienia w ogóle nie powinny zostać w niej omówione. Ale o tym nieco później. W każdym razie, wbrew temu, co sugeruje tytuł, w książce opisano najwyżej próby reformy, no właśnie: czego? Czy na pewno systemu wyborczego? Czy może tylko jego wybranych aspektów? A może nie systemu, ale raczej prawa wyborczego?

Zdumiewa, że autor nie zdecydował się na potrzeby swojej pracy na zdefiniowanie pojęcia systemu wyborczego, które ma zasadnicze znaczenie dla właściwego określenia pola badawczego, a jest przecież w literaturze przedmiotu ujmowane rozmaicie. Nie wiadomo zatem, w jaki sposób rozumie on najważniejszą kategorię teoretyczną odnoszącą się do deklarowanego przedmiotu badań. Można się więc jedynie domyślać, że uważa, iż zakres pojęciowy terminu „system wyborczy” zasadniczo pokrywa się z zakresem pojęciowym terminu „prawo wyborcze”. Tyle tylko, że nie jest pod tym względem konsekwentny, skoro niekiedy system wyborczy redukuje do sposobu ustalania wyników głosowania w celu dokonania obsady mandatów w Izbie Gmin (zwłaszcza w rozdziale II).

Tak czy inaczej, nawet w najszerszym ujęciu, w którym system wyborczy jest utożsamiany z całością regulacji prawa wyborczego i procedurami wyborczymi, nie mieszczą się w nim z pewnością takie zagadnienia, jak kadencja parlamentarna oraz procedura odwołania członka Parlamentu (*recall*) przed upływem jego pełnomocnictw. Dlaczego zatem K. Urbaniak zajmuje się tym w książce poświęconej deklaratywnie reformom systemu wyborczego (odpowiednio rozdziały III i VI)? Nie wiadomo. Swoją drogą to ciekawe, że sam uznaje *recall* za instytucję demokracji bezpośredniej, co oczywiście powinno wykluczać traktowanie jej jako elementu systemu wyborczego (s. 192, przyp. 3). Zabawnie robi się, kiedy pisze, że „instytucja odwołania posła jest jedną z reform ustrojowych modyfikującą brytyjski system parlamentarny w XXI w., a także wywierającą wpływ na system wyborczy” (s. 216), by dziewięć stron dalej zaliczyć ją jednak do jednej z pięciu „reform systemu wyborczego”. Czyli *recall* nie jest jednak reformą systemu wyborczego, ale modyfikacją systemu parlamentarnego? Dlaczego więc w ogóle się nią zajmuje? Dlaczego w książce o reformach systemu wyborczego rozmyślnie opisuje instytucję demokracji bezpośredniej, która wprawdzie – wedle jego własnych słów – częścią tego systemu nie jest, ale wywiera na niego wpływ. Jaki jest ten wpływ? Na to pytanie autor nie udziela odpowiedzi.

Z pięciu rozdziałów tematycznych (pierwszy, opisujący obowiązujący system wyborczy, pomijam) dwa nie powinny więc w ogóle się w książce znaleźć, ponieważ wykraczają poza deklarowane pole badawcze. Nie powinien też

znaleźć się w niej, choć z innych powodów, rozdział V, w którym K. Urbaniak omówił upowszechnienie głosowania korespondencyjnego w brytyjskich wyborach parlamentarnych. Owszem, odpowiada on deklarowanemu zakresowi tematycznemu książki, tyle tylko, że zmiany przepisów, które ułatwiły nieosobiste głosowanie w wyborach do Izby Gmin, zostały wprowadzone w ustawie o przedstawicielstwie narodu (*Representation of the People Act*) z 2000 r.¹, a zatem jeszcze w XX w. Nie obejmuje ich więc cezura określona w tytule książki. To potknięcie można wyjaśnić tylko w jeden sposób. Wskazanie obecnego stulecia jako ram czasowych rozprawy musiało być motywowane zamiarem „zmieszczenia” w niej zmian w prawie wyborczym, które ułatwiają nieosobiste głosowanie. Dla takiej cezury nie ma bowiem żadnego innego uzasadnienia. Pozostałe „reformy”, o których pisze K. Urbaniak, zostały zainicjowane dopiero po powstaniu koalicyjnego rządu Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów w 2010 r. Gdyby autor chciał prawidłowo określić pole badawcze, powinien był skupić się na próbach reform systemu wyborczego podejmowanych przez koalicyjny gabinet konserwatystów i liberałów, gdyż dopiero powstanie tego rządu wyznacza pod tym względem wyraźną cezurę. Wymagałoby to jednak zupełnie innego podejścia do tematu, przeprowadzenia znacznie bardziej skrupulatnych badań oraz dokonania szczegółowej, wielowątkowej analizy.

W każdym razie ramy czasowe monografii zostały wyznaczone nieprawidłowo. Niewłaściwie zostało też określone pole badawcze. Z pięciu rozdziałów tematycznych tylko dwa (II i IV, poświęcone odpowiednio próbie zastąpienia systemu większości względnej systemem głosowania alternatywnego oraz reformie zasad tworzenia okręgów wyborczych) odpowiadają deklarowanemu przedmiotowi badań. Nie pozwala to na uznanie skonstruowanej w taki sposób książki za monografię naukową. Wskazane błędy nie wyczerpują jednak listy powodów, dla których nie sposób uniknąć takiej konkluzji.

Jedynę pytanie badawcze, jakie autor zdecydował się postawić w swojej pracy, dotyczy skali zmian dokonanych w brytyjskim systemie wyborczym w XXI w. (s. 10). Zaproponowaną przez niego „hipotezę” lepiej byłoby natomiast przemilczeć. Nie wystawia mu ona bowiem najlepszego świadectwa jako uczonemu. Zdanie: „w systemie [wyborczym do Izby Gmin] z jednej strony szanuje się tradycję i ukształtowane przez wieki zasady, z drugiej zaś czyni się zadość zmieniającym się wymaganiom życia politycznego i społecznego” (s. 10) nie jest hipotezą, ponieważ jego weryfikacja nie jest możliwa. To po prostu opinia, do której K. Urbaniak ma oczywiście prawo. Nie jest to jednak w żadnym wypadku hipoteza badawcza.

¹ *Representation of the People Act 2000*, 2000, c. 2.

O podejściu autora do elementarnych wymogów działalności naukowej może świadczyć to, że nie wskazał metod, jakie zastosował w celu weryfikacji postawionej „hipotezy”. Nie dowiadujemy się również, czy i w jakim zakresie została ona potwierdzona. Poza wstępem nie znajdziemy do owej „hipotezy” jakiegokolwiek odniesienia w innym miejscu książki. Chyba że uznać za takie powtórzenie zdania nazwanego we wstępie hipotezą w zakończeniu książki. Tym razem autor nazywa je jednak... wnioskiem (s. 225).

W tym miejscu swojej pracy dokonuje on też innego, dość osobliwego zabiegu. Na przedostatniej stronie książki informuje mianowicie, że „przeanalizowawszy reformy i propozycje reform prawa wyborczego będące przedmiotem sporów ustrojowych w Zjednoczonym Królestwie od początku XXI w., można postawić tezę, że głównym rysem rządzącym procesami zmian było zachowanie ciągłości instytucjonalnej i prawnej” (s. 225). Pomijam dyskusyjność tego stwierdzenia. Co innego jest tu ważne. Otóż teza, jak widać, pojawia się na końcu książki. Nigdzie wcześniej nie było o niej mowy. Mamy więc do czynienia z taką oto sytuacją. Autor monografii w zamyśle naukowej nie dostrzega różnicy pomiędzy hipotezą a wnioskiem, nie potrafi prawidłowo postawić hipotezy, myli tezę z wnioskami i uważa, że w pracy naukowej tezę stawia się na jej zakończenie!

Lista błędów dotyczących konstrukcji recenzowanej książki jest zresztą dłuższa. Zwraca na przykład uwagę zupełnie zaburzenie proporcji pomiędzy uwagami wprowadzającymi a zasadniczą treścią poszczególnych rozdziałów. Jest tak właściwie w przypadku każdego z omawianych zagadnień. Na przykład w rozdziale II autor przechodzi do właściwego tematu po 23 stronach wprowadzenia, aby poświęcić mu następnie 16 stron. W rozdziale VI rozpoczyna omawianie reformy zasad tworzenia okręgów wyborczych po 21 stronach wprowadzenia, by następnie poświęcić im 12 stron. W rezultacie znaczna część tekstu, w i tak niewielkich rozmiarów książce, nie odnosi się w ogóle do zapowiadanego w tytule tematu, ale jest poświęcona kwestiom pobocznym, dobrze zresztą znanym i wielokrotnie już w literaturze opisanym. Cały pierwszy rozdział można by spokojnie z książki usunąć, ponieważ zamieszczone tam informacje o systemie wyborczym do Izby Gmin nie wykraczają znacząco poza poziom opracowań podręcznikowych. W każdym razie nie wnoszą żadnej nowej wiedzy na ten temat.

To zresztą odrębny problem. Monografia naukowa ma inne cele niż prace popularyzatorskie czy podręczniki. W pracy naukowej poświęconej – przynajmniej deklaracyjnie – reformom systemu wyborczego do brytyjskiej Izby Gmin nie ma potrzeby tłumaczyć, na czym polega system głosowania alternatywnego (co K. Urbaniak wykląda na dwóch stronach (s. 85–87), jak gdyby wyjaśniał to licealistom na lekcjach wiedzy o społeczeństwie). Od takiej

pracy oczekuje się też czegoś więcej niż tylko pobieżnego opisanie podstawowych założeń ustawy o kadencji Parlamentu (*Fixed-term Parliaments Act*) z 2011 r. (s. 118–120).

Do błędów konstrukcyjnych recenzowanej książki należy też zaliczyć brak wniosków na zakończenie poszczególnych rozdziałów i całej pracy. Każdy rozdział kończy podsumowanie, które sprowadza się tylko do nader zwięzłego streszczenia tegoż rozdziału, przy czym niekiedy polega to na dosłownym przepisaniu jego wybranych fragmentów (np. s. 55, 96, 127–128). W podobny sposób zostało skonstruowane zakończenie książki.

Inklinaże autora do powielania wytworzonych już wcześniej treści są zresztą dalej idące. Nie oskarżam go o autoplagiat, trudno jednak nie zauważyć, że około 40 stron, na ogólną liczbę 219 stron tekstu głównego, zostało przez niego w całości powielonych z wcześniejszych publikacji, bez odpowiedniego oznaczenia. Około 30 stron pochodzi z artykułu *Wielka Brytania*, opublikowanego w wydanym w 2016 r. tomie *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*². Całe strony w recenzowanej książce są przepisnymi *verbatim* fragmentami przywołanego artykułu (zob. s. 15–22, 41, 57–58, 65–76, 146–149)³. K. Urbaniak przepisał również w swojej książce fragment rozdziału z podręcznika o prawie wyborczym z 2006 r. (zob. s. 15–17, 19–20, 22, 24–26, 30–33)⁴. Uważam, że jest to naganna praktyka, która powinna być piętnowana bez względu na to, czy stanowi naruszenie prawa. Wykorzystywanie w taki sposób wcześniejszych utworów jest co najmniej niestosowne. Jeżeli już ma to miejsce, bezwzględnie wymagane powinno być odpowiednie oznaczenie przepisanych fragmentów wcześniej opublikowanych prac oraz uzyskanie zgody odpowiednich wydawców na powielenie tych treści.

Nie ma w recenzowanej książce rażących błędów rzeczowych, co nie oznacza, że nie ma ich w ogóle. Chyba żadna praca tego typu nie jest zresztą od nich całkiem wolna. Bez względu na to, brak oczywistych pomyłek nie może być podstawą pozytywnej recenzji monografii naukowej. Te, do których odnoszę się poniżej, nie miały decydującego znaczenia dla mojej negatywnej oceny książki. Wypada je jednak, dla porządku, odnotować.

Z pierwszego zdania zasadniczego tekstu książki dowiadujemy się, że „Zjednoczone Królestwo szczyti się najstarszym ogólnopaństwowym systemem

² K. Urbaniak, *Wielka Brytania*, w: J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016.

³ Por. K. Urbaniak, *Wielka Brytania*, s. 455, 457–460, 461, 464, 467, 473–475, 476–478, 479–481.

⁴ Por. K. Urbaniak, *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii*, w: K. Składowski, S. Grabowska (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 42–44, 48–54.

wyborczym na świecie sięgającym swymi korzeniami roku 1215, kiedy król Jan bez Ziemi zatwierdził Wielką Kartę Swobód, która ustanawiała prawo możnych do służenia radą monarsze w Wielkiej Radzie” (s. 15). Rozumiem skrót myślowy, ale jednak takich rzeczy pisać nie wolno. Pomijając już tę oczywistą okoliczność, że Zjednoczone Królestwo nie istniało w 1215 r., wypada jednak poinformować autora, że król Jan nie zatwierdził *Magna Carta*, ale ją nadał – to jednak różnica, i że Karta nie ustanawiała prawa możnych do zasiadania w Wielkiej Radzie (*Magnum Concilium*). W ogóle nie wspomina ona o takim zgromadzeniu, którego początki sięgają zresztą już czasów panowania Henryka II (1154–1189) i którego skład nigdy nie pochodził z wyborów. Jedyne wybory, o jakich mowa w *Magna Carta*, dotyczyły zgromadzenia 25 baronów, którzy mieli kontrolować przestrzeganie jej postanowień przez króla. Jaki to ma związek z systemem wyborczym do Izby Gmin? Nie wiadomo. Parlament Anglii, o czym K. Urbaniak zapewne dobrze wie, ukształtował się dopiero w drugiej połowie XIII w., Izba Gmin jako jego wyodrębniona część w kolejnym stuleciu, a zasadę większości w wyborach delegatów z hrabstw (*shires*) przyjęto dopiero w roku 1430.

Na s. 18 autor pisze, że w 1858 r. umożliwiono Żydom zasiadanie w Parlamencie, co wcześniej było niemożliwe ze względu na „obowiązek złożenia przysięgi”. To zbyt duże uproszczenie. Ustawa uchwalona w tym roku⁵ utrzymywała obowiązek składania przez posłów przysięgi, ale pozwalała osobom wyznania mojżeszowego na pominięcie tych jej fragmentów, które zawierały odniesienia do wiary chrześcijańskiej (art. 1).

Nic dziwnego, że system większościowy nie był na Wyspach przedmiotem krytyki aż do początków XIX w. (s. 76), skoro alternatywne rozwiązania pojawiły się dopiero pod koniec XVIII stulecia. Nie rozumiem też, na czym polega, zdaniem autora, różnica pomiędzy systemem dwupartyjnym a systemem dwóch partii dominujących, który uważa za właściwe określenie brytyjskiego systemu partyjnego na początku XXI w. To przecież różne nazwy takiego samego układu rywalizacji międzypartyjnej. „Dość duży odsetek głosów na partie trzecie” (s. 43) nie jest precyzyjnym kryterium, które mogłoby pozwolić na rozróżnienie pomiędzy systemem dwupartyjnym a systemem dwóch partii dominujących. Nie można też przesądzić, że ewentualna zmiana systemu na proporcjonalny „skutkowałaby tym, iż żadna z partii nie zdobyłaby większości i Wielka Brytania stanęłaby na trwale przed problemem tworzenia gabinetów koalicyjnych” (s. 43). Wiele zależałoby tu przecież od szczegółowych rozwiązań. Nie wszystkie systemy proporcjonalne są takie same i niosą ze sobą podobne skutki.

⁵ *Jewish Relief Act 1858*, 1858, c. 49.

Nie można równocześnie twierdzić, że z „formalnego punktu widzenia” referendum w Zjednoczonym Królestwie może „pełnić jedynie funkcję konsultacyjną” oraz że zastosowanie się do jego rozstrzygnięcia przez organy państwa, w tym przez Parlament, jest konwenansem konstytucyjnym (s. 91). To jakby napisać, że z „formalnego punktu widzenia” premier nie musi podawać się do dymisji po utracie zaufania Izby Gmin. Przecież konwenanse są wiążącymi normami konstytucyjnymi. Gdyby istotnie obowiązywał taki konwenans, wówczas każde referendum w Zjednoczonym Królestwie byłoby wiążące, choć nie pod względem prawnym.

James Callaghan nie podjął decyzji o rozpisaniu wyborów „wbrew przytłaczającej większości swoich współpracowników” ani też samodzielnie bez jakichkolwiek konsultacji (s. 114). Został zmuszony do zwrócenia się do królowej z prośbą o rozwiązanie Parlamentu po tym, jak Izba Gmin uchwaliła wobec jego rządu wotum nieufności. Prorogacja to nie „zamykanie i odraczanie sesji” Parlamentu (s. 120). W brytyjskim parlamentarystyce to jedno i to samo. Ściśle rzecz ujmując, obrady Parlamentu są zawsze odraczane do kolejnej sesji. Odroczenie obrad oznacza więc tyle, co zamknięcie sesji.

Trudno zgodzić się z opinią, że na gruncie ustawy o kadencji Parlamentu premier mógłby pozostać na stanowisku po uchwaleniu przez Izbę Gmin wniosku o wotum nieufności w stosownym brzmieniu i ukonstytuowaniu się alternatywnej większości (s. 123). W takiej sytuacji dopuściłby się bowiem zachowania niekonstytucyjnego, co uzasadniałoby nawet jego zdymisjonowanie przez królową i zastąpienie tym spośród deputowanych do Izby Gmin, który mógłby zapewnić monarchę, że dysponuje zaufaniem parlamentarnej większości. Ustawa o kadencji Parlamentu nie zmieniła zasadniczego w brytyjskim ustroju konwensu konstytucyjnego, zgodnie z którym funkcję premiera powinna pełnić osoba, która dysponuje zaufaniem Izby Gmin.

Nie kwestionuję tego, że autor recenzowanej monografii dysponuje dużym zasobem wiedzy na temat systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Przyznaję, że potrafi sprawnie opisywać zagadnienia ustrojowe tego państwa. Uważam jednak, że nie może to być wystarczającym kryterium oceny jego działalności naukowo-badawczej. Od uczonych należy chyba wymagać więcej niż tylko sprawnego przyswajania informacji i ich przekazywania. Ocena recenzowanej książki musi być negatywna, ponieważ nie spełnia ona wymogów stawianych monografiom naukowym, niezależnie od jej wartości informacyjnej czy popularyzatorskiej.