

JAKIEJ ORDYNACJI
WYBORCZEJ POTRZEBUJE
RZECZPOSPOLITA?

PUBLIKACJA POKONFERENCYJNA

REDAKCJA

Dariusz Dudek

Dariusz Kała

Paweł Potakowski

LUBLIN 2007

Spis treści

	Strona
Spis treści.....	2
Słowo wstępne Dziekana WPPKiA Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II ks. Antoniego Dębińskiego.....	4
Słowo wstępne studentów.....	5
Program konferencji jakiej „Ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?”.....	7
 Cudze chwalicie... (analiza zagranicznych systemów prawa wyborczego)	
Kenneth Kemp	
“Historical & Philosophical Reflections On The American Electoral System”.....	10
„Historyczne i filozoficzne refleksje na temat amerykańskiego systemu wyborczego”.....	23
Delaine Swenson	
“Between Voters And Their Elected Representatives: How The System Of Voting Influences Public Trust In The Political System”.....	38
„Relacja pomiędzy wyborcami, a wybranymi przez nich reprezentantami: w jaki sposób system głosowania wpływa na zaufanie publiczne w systemie politycznym”.....	43
Nazar Boyko	
“Ukrainian Electoral System: Monopoly On Representation”.....	49
„Ukraiński system wyborczy: Wyłączność w reprezentacji”.....	55
 ...Swego nie znacie! (analiza obowiązujących ordynacji wyborczych RP)	
Sławomir Fundowicz	
„Bezpośrednie wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w Polsce”.....	62
Andrzej Sadowski	
„Demokracja czy dekoracja?”.....	74
Cezary Grabarczyk	
„Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?”.....	77
Andrzej Zamoyski	
„Odpowiedzialność w polityce”.....	80
Przemysław Pytlak	
„Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych – aspekty prawne i praktyka”.....	86

Jednomandatowe okręgi wyborcze – szansa czy zagrożenie	
Stanowisko Zarządu Krajowego NZS w sprawie JOW (15.04.2007).....	100
Jerzy Przystawa	
„Mityczna reprezentatywność ordynacji proporcjonalnej”.....	101
Grzegorz Górski	
„Pełna reprezentacja czy stabilny rząd?”.....	109
Janusz Sanocki	
„Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej”.....	117
Andrzej Czachor	
„Odwołanie posła przez elektorat. Doświadczenia kanadyjskie”.....	125
Jarosław Flis	
„Jeden mandat – cztery warianty”.....	130
Czy zmiana konstytucji może być rozwiązaniem wszystkich problemów?	
Konrad Składowski	
„System segmentowy jako kompromis między systemami proporcjonalnymi i większościowymi”.....	157
Dariusz Dudek	
„Wybory w perspektywie przemian konstytucyjnych”.....	167
Zdjęcia z konferencji.....	180

Słowo wstępne Dziekana WPPKiA

Słowo wstępne studentów

Kształt życia społecznego jest wynikiem realizacji skonkretyzowanych założeń aksjologicznych. Określone wartości stają się podstawą prawno-instytucjonalnego modelu państwa. W całokształcie rozwiązań charakterystycznych dla danego systemu społecznego, można dostrzec te, które decydują o jego obliczu. Wybór przedstawicieli narodu jest jednym z elementów istotowych dla demokracji. To czynność wrzucenia do urny karty do głosowania z deklaracją wyborczą odpowiada za oblicze systemu społecznego, jakim jest demokratyczne państwo prawa. Decyzja obywatela jest jednak zawsze poddana określoneemu mechanizmowi ordynacji wyborczej. To właśnie ten system wywiera niebagatelny wpływ na jakość demokracji i w ostateczności na odczucia obywateli związane z życiem w określonym ustroju społecznym. Problematyka ordynacji wyborczej stała się inspiracją dla Koła Naukowego Studentów Administracji i Niezależnego Zrzeszenia Studentów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, którzy zorganizowali w dniach 16-17 kwietnia 2007r. międzynarodową konferencję naukową: „Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?”.

Znamienite grono praktyków i teoretyków prawa wyborczego w trakcie tej dwudniowej konferencji wygłosiło osiemnaście referatów, których treść pokazała nie tylko wagę zagadnienia ordynacji wyborczych, ale także niezwykle ich zakres. Liczne polemiki i kontrowersje dotyczące się nawet rozumienia podstawowych zasad prawa wyborczego utwierdziły nas w przekonaniu o potrzebie wydania publikacji pokonferencyjnej. Naszym celem było umożliwienie szerszej grupie czytelników zapoznania się z problematyką ordynacji wyborczych, zarówno obowiązujących w Polsce, jak i w innych państwach.

Dwudniowe obrady zostały podzielone na cztery sesje, które kończono podsumowaniem w ramach paneli dyskusyjnych. Pierwszego dnia poddano analizie zagraniczne ordynacje wyborcze, jakie obowiązują w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Ukrainie. Referaty przedstawione przez prelegentów miały stanowić tło dla późniejszych rozważań nad polskim modelem ordynacji. W sesji popołudniowej podjęto rozważania nad ordynacją wyborczą aktualnie obowiązującą w Polsce. W drugim dniu do południa, referenci w swoich wystąpieniach podjęli problematykę jednomandatowych okręgów wyborczych. Konferencja została zwieńczona referatami dotyczącymi zmiany konstytucji i jej znaczenia dla ordynacji wyborczej. Niestety z przyczyn od nas niezależnych w publikacji nie znalazły się opracowania czterech wystąpień wygłoszonych podczas Konferencji.

Publikacja ta nie ujrzałaby światła dziennego, gdyby nie przychylność dla studenckiej inicjatywy władz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji. Dlatego serdecznie dziękujemy za wsparcie i zrozumienie ze strony Jego Magnificencji Rektora ks. prof. dra hab. Stanisława Wilka oraz Prorektorów: ks. prof. dra hab. Mirosława Kalinowskiego oraz Pana prof. dra hab. Józefa Fertę. Za pomoc i zaangażowanie składamy podziękowania dla Dziekanów WPPKiA: ks. prof. dra hab. Antoniego Dębińskiego oraz Pana prof. dra hab. Dariusza Dudka. Podziękowania należą się także studentom z Koła Naukowego Studentów Administracji i Niezależnego Zrzeszenia Studentów KUL, bez których konferencja nie mogłaby się odbyć. Wyrazy podziękowania składamy także dla licznych sponsorów i patronów medialnych, bez pomocy których zorganizowanie konferencji nie byłoby możliwe.

Dariusz Kała

Paweł Potakowski

Program konferencji: „Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?” 16-17 kwietnia 2007

I dzień (poniedziałek 16 kwietnia):

10.00 - 10.30 - Otwarcie konferencji ks. Prof. dr hab. Antoni Dębiński, Dziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL

Blok 1:

"Cudze chwalicie... (analiza zagranicznych systemów prawa wyborczego)"

10.30 - 11.00 - „Wielka Brytania i Polska- historyczne podobieństwo, współczesne różnice” - prof. dr hab. Tomasz Kaźmierski (University of Southampton)

11.00 - 11.30 - „Historical & Philosophical Reflections on the American Electoral System” - prof. Kenneth Kemp (University of St. Thomas St. Paul, Minnesota, USA)

11.45 - 12.15 - „The Relationship Between Voters and their Elected Representatives: How the System of Voting influences public trust in the Political System” - prof. Delaine Swenson (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

12.15 - 12.45 - „Procedury wyborcze na Ukrainie”- dr Nazar Boyko (Instytut Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy)

12.45 - 13.15 - panel dyskusyjny

Blok 2:

"...Swego nie znacie! (analiza obecnych ordynacji wyborczych RP)"

14.00 - 14.30 - „Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast” - ks. prof. dr hab. Sławomir Fundowicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

14.30 - 15.00 - „Demokracja czy dekoracja” - Andrzej Sadowski (Wiceprezydent Centrum im. Adama Smitha, jeden z jego założycieli)

15.00 - 15.30 - „Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?” - Cezary Grabarczyk (poseł na sejm V kadencji)

15.30 - 16.00 - „Odpowiedzialność w polityce samorządowej” - Marcin Zamoyski (Prezydent Zamościa)

16.00 - 16.30 - „Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych – aspekty prawne i praktyka” - dr Przemysław Pytlak (Lubelski Urząd Wojewódzki)

16.30 - 18.00 - panel dyskusyjny

II Dzień (wtorek 17 kwietnia):

Blok 3:

"Jednomandatowe okręgi wyborcze - szansa czy zagrożenie"

10.00 - 10.40 - Otwarcie II dnia konferencji i Stanowisko Zarządu Krajowego Niezależnego Zrzeszenia Studentów - Marcin Leoszek (przewodniczący Zarządu Krajowego NZS), Małgorzata Kamińska i Wojciech Wójcik (członkowie Zarządu Krajowego NZS)

10.40 - 11.10 - „Mity reprezentatywności i proporcjonalności” - prof. dr hab. Jerzy Przystawa (Uniwersytet Wrocławski)

11.10 - 11.40 - „Pełna reprezentacja czy stabilny rząd?” - prof. dr hab. Grzegorz Górski (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

11.40 - 12.10 - „Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej” Janusz Sanocki (Prezes Ruchu na Rzecz JOW)

12.25 - 12.50 - „Odwołanie posła przez elektorat – doświadczenia kanadyjskie” - prof. dr hab. Andrzej Czachor (Instytut Energii Atomowej)

12.50 - 13.15 - „Jeden mandat – cztery warianty” - dr Jarosław Flis (Uniwersytet Jagielloński)

13.15 - 13.40 - panel dyskusyjny

Blok 4:

"Czy zmiana konstytucji może być rozwiązaniem wszystkich problemów?"

14.40 - 15.25 - „Doświadczenie i szanse jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych” - dr Jacek Sobczak (Wicemarszałek Województwa Lubelskiego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej).

15.25 - 15.50 - „System segmentowy jako kompromis między systemami proporcjonalnymi i większościowymi” - dr Konrad Skłodowski (Uniwersytet Łódzki)

15.50 - 16.25 - „Konstytucja, aksjologia, wybory” - prof. dr hab. Dariusz Dudek (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

16.25 - 16.55 – „Odpartyjnięcie polityki - dlaczego polityka jest konieczna?” - Janusz Palikot (poseł na sejm V kadencji)

16.55 - 17.15 – „Ordynacja wyborcza a prawa człowieka” - prof. dr hab. Krzysztof Motyka (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

17.15 - 18.00 - panel dyskusyjny i podsumowanie i zamknięcie konferencji

CUDZE CHWALICIE...
ANALIZA ZAGRANICZNYCH
SYSTEMÓW PRAWA WYBORCZEGO

Historical & Philosophical Reflections On The American Electoral System

Kenneth W. Kemp

University of St. Thomas St. Paul, Minnesota, USA

In this paper, I provide a description of the American electoral system and offer some reflections on that system successes and failures. I will conclude with some remarks from the perspective of political philosophy.

I. Description

The American system of government is a federal system centered on the states. Historically, the states formed the federal government, giving it certain functions and retaining others. States also create the cities and counties within their borders.

For the purposes of this paper, the system will have to be looked at on three levels—federal, state, and local.

a. The Federal Level—Congressional Elections

The federal government in the United States includes a bicameral parliament—the Congress, which includes a Senate and a House of Representatives.

In the election of Senators, each American state is a two-member electoral district. Since the ratification of the XVII Amendment in 1913, the US Constitution requires that Senators be elected by popular vote. They serve six-year terms and the terms for the Senators from each state are staggered so that no state elects both its Senators in the same year.

Each state sends to the lower house a proportionate to the state's population. By statute, there are now 435 members of the House. Seven states send only one member to the House; the largest delegation is that of California, which sends 53 Representatives to Washington.

The Constitution does not specify how Representatives are to be elected and practice has varied over time. Early practice, which dates back to the late eighteenth century, before the invention of proportional representation, was to elect Representatives from multi-member districts. In the early 19th century, however, most states with more than one Representative had moved to single-member districts. Single-member districts were mandated by Congress in the Apportionment Act of 1842. This and later apportionment acts specified that Congressional

Districts should be composed of contiguous territory (from 1842), equal in population (from 1872), and geographically compact (from 1901).

In 1929, however, a new apportionment act omitted these restrictions and several states reverted to electing Representatives at large (i.e., in a single, multi-member district). Many other states ignored some or all of the other districting criteria.

However, in 1962 the US Supreme Court ruled that:¹

The conception of political equality from the Declaration of Independence, to Lincoln's Gettysburg Address, to the Fifteenth, Seventeenth, and Nineteenth Amendments can mean only one thing—one person, one vote.

In a subsequent case, it applied the principle to Congressional districts.²

In 1967, Congress re-imposed the requirement of single-member districts on the two states that still elected Representatives at large. The reasons for this change were not general, but particular to the civil rights problems of the 1960's. In the wake of the Voting Rights Act of 1965, there was some concern that Southern states would establish at-large Congressional districts in an attempt to dilute Black voting strength. In addition, some incumbent Congressmen from safe districts feared that the courts might impose at-large districts on states which had not developed acceptable redistricting plans.

So, by Constitutional mandate, US Senators are elected from multi-member district and, by statutory mandate and entrenched practice, Representatives are elected from single-member districts.

b. The State Level—State Legislative Elections

Every state except Nebraska has a bicameral legislature. The standard difference between the two chambers is that the Senate is smaller and its members typically (though not in every state) serve for longer terms. In 1962, the US Supreme Court applied the equal population principle of *Wesberry* to both houses of the state legislatures—"the fundamental principle of representative government in this country is one of equal representation for equal numbers of people, without regard ... place of residence within a State."³

Most states establish single-member districts for Senators and smaller single-member districts for members of the lower house. However, a minority of states use or have recently used multi-member districts for at least one house of

¹ *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963) 381.

² *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964).

³ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), 560-561.

the state legislature. All of these districts (with one exception, to be discussed below) use plurality voting (so, SMP & MMP systems), though they differ in other respects (e.g., in whether the members compete for a designated seat or whether all candidates compete against all others).

The only significant deviation from the system of plurality voting occurred in Illinois. In 1867, Sen. Charles Buckalew had argued that the US “winner take all” system of Congressional elections contributed to the polarization of American politics (which had just resulted in a five-year civil war). His proposal to use proportional representation for the US House of Representatives was unsuccessful. Three years later, however, Chicago Tribune publisher Joseph Medill proposed such a system for the Illinois House of Representatives at the Constitutional Convention of 1870. Post-Civil War Illinois was characterized by a sharp distinction between a largely Republican North and a Democratic South. Medill hoped that this system would reduce partisanship in Illinois politics and in the end the 1870 Constitution mandated cumulative voting in three-member House districts (MMC). This system remained in use until 1980, when it was replaced by the standard American SMP system as part of a plan to reduce the size of the state legislature. A state government task force has recently recommended return to the multi-member cumulative voting in Illinois.⁴

c. The Local Level⁵

Among the political reforms of the early 20th century Progressive Movement was the single transferable vote form of proportional representation. This, supporters believed, would make it easier for reform-minded voters to defeat the political machines (such as New York’s Tammany Hall) that ran many American cities. Since the systems by which state legislators were elected was generally prescribed in state constitutions, which are somewhat difficult to amend, advocates of proportional representation focused on municipal elections, the system of which was only a matter of more easily amendable city charters.

The system was adopted first by Ashtabula, Ohio, and a scattering of other smaller cities, but was later adopted by a number of larger cities, particularly in Ohio. In 1936, it was adopted in New York City.

⁴ See the final report of the Illinois Assembly on Political Representation and Alternative Electoral Systems, published in Spring 2001 and available at: <http://www.igpa.uiuc.edu/lib/pdf/ExecSum.pdf>.

⁵ For more detail Douglas J. Amy, “A Brief History of Proportional Representation in the United States” at www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/articles/Brief%20History%20of%20PR.htm from which the following remarks are drawn. See also his bibliography at http://www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/Bibliography/history_of_pr_in_the_united_stat.htm.

For a variety of local reasons (including sometimes prejudice against the racial minorities who benefited from proportional representation and sometimes dissatisfaction with other aspects of the reform charters that had introduced proportional representation), the system was repealed in city after city in the 1940's and 1950's until, in 1962, only Cambridge, Massachusetts, continued to use it. Since 2004, a handful of other local jurisdictions have taken steps toward adopting cumulative or single transferable vote systems, but these systems are too scattered and too recent to form the basis of any report on American electoral experience.

II. Effects & Evaluation

Both the question of the effects of SMP voting and the evaluation create difficulties. To what extent are salient features of the American system, e.g., the relative permanence of a two-party system, effects of the electoral system itself? To what extent is gerrymandering a vice and to what extent are non-compact districts a legitimate tool in the effort to see that all groups in the society are fairly represented?

In considering the relevance of the American experience to other countries, several factors must be kept in mind.

First, all American governments (federal and state) are presidential, and not parliamentary, systems. It is not uncommon to have a governor of one party and one or both houses of the legislature dominated by the other. How effectively government is conducted in such cases depends on the political skills of individual politicians. President Ronald Reagan, for example, was regularly able to work with a Democrat-dominated House of Representatives due to the willingness of a number of Democratic Congressmen to support his proposals. That means that no election result can produce an unstable government; at most, it can produce an ineffective one.

Second, American political parties are themselves coalitions. These coalitions are always weak and are inclined to fracture on particular issues. Congressmen are never required to vote with their party and the power of whips to enforce party discipline is limited.

Third, the advantages of a two-party system are a central theme of American political culture. Third- or non-party candidacies emerge in presidential races about every twenty years, but fade quickly after their have been defeated. The "third" political parties that have played a genuine role in state politics have either merged with a major party (Minnesota Farmer-Labor Party, formed in 1918 and merged

with the Democratic Party in 1944) or have concentrated on trying to influence one of the two major parties from outside the party organization by supporting (or not) major party candidates (New York's Conservative Party).

In what follows, I will try to mention a few salient features of the present American political scene and content myself with making a few suggestions about causality and value.

a. Congressional Elections

What has been the effect of electing Representatives under the single-member plurality system?

1. Proportionality

Perhaps the first thing to note is that it has generally, but not invariably, produced a distribution of votes in Congress that is roughly proportionate to the popular vote received by each party.

Although it is unlikely that SMP will produce perfect proportionality (i.e., a seat to vote ratio of 1.00) and although students of the issue have reached no consensus on the question of how close to the vote percentage the seat percentage should be, US Congressional experience in the years since the Republican Revolution of 1994 looks particularly good in this respect. In those years, the seat-to-vote ratio for the majority party has been in the range 1.03 to 1.10, with an average of 1.07. In other words, the majority party has gotten only slightly more seats that strict proportionality would dictate.

The years 1950-1994, look a little worse, however. The ratio was typically about 1.11, but peaked at 1.21 (in 1976). The ratio was at 1.17 or above for over 1/3 of the time during that period.

With certain demographics, SMP can, of course, produce wildly disproportionate results. It has not done so in the United States.

2. District Boundaries

Another important consideration in the evaluation of an SMP system is the question of how district boundaries are drawn.

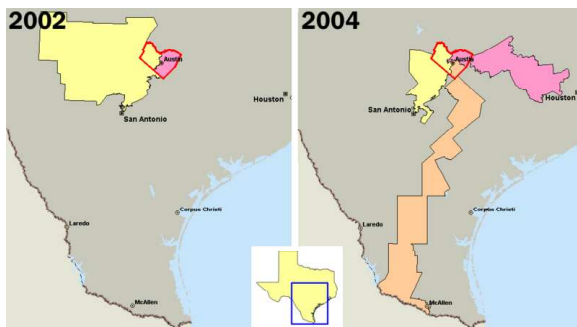
Elbridge Gerry (1744–1814) was a signer of the American Declaration of Independence and fifth Vice President of the United States. Despite these accomplishments, however, he would long ago have been forgotten had he not, in 1812, as governor of Massachusetts, drawn the electoral districts of his state in



a way which gave his Democratic-Republican Party a 29-11 majority in the state legislature, even though they received just under half of the votes. His political opponents were outraged. Gilbert Stuart, whose portrait of George Washington is on the one-dollar bill added wings and a beak to a map of one Essex County district and called it a “gerrymander.”

Gerrymandering is the drawing of electoral district boundaries in a way that secures partisan electoral advantage, most egregiously in a way that violates the principle of compactness—packing opposition voters into as few districts as possible or dividing them among many districts, in each of which they will be an electoral minority.

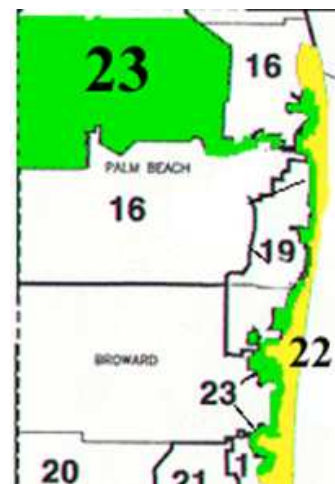
Governor Gerry’s was not the first case of such abusive redistricting, and he certainly was not the last. This practice continues in the United States and can be illustrated by numerous recent examples.



In 2004, Texas Republicans drew up a redistricting plan which managed to split precincts of heavily Democratic Travis County among three Republican districts, diluting Democratic voting strength.

In Florida, 2000 redistricting was done by Republicans, who packed Democratic voters into a few Congressional Districts. In a recent election, this gave Republicans 2/3 of Florida’s Congressional seats even though they only get about 1/2 of the popular vote.

Some other ill effects of redistricting can be seen in Florida’s 23d Congressional District, one of six in which Democrats run unopposed. This district is currently represented by a former Federal judge who was removed from office for bribery.





Sometimes gerrymandering is defended as a way to enhance minority representation. Illinois's 4th Congressional District is "contiguous" only because it includes a stretch of Highway I-294. It was drawn in this way in order to combine two Hispanic neighborhoods into one district and to put Black neighborhoods (in the 7th District, inside the loop) in another. Such "affirmative gerrymandering," some say, is a natural consequence of the attempt to balance

two competing fairness principles—making all votes count equally and ensuring that minorities are represented, regardless of their geographical distribution—and the principle of geographical contiguity.⁶

Gerrymandering is a result of the fact that drawing district boundaries is a political matter. It is typically the responsibility of the state legislature and the governor. Many other states use special appointed, but not always non-partisan, commissions. Whether this political process results in gerrymandering depends on a variety of local factors which vary from state to state.

Not all states conform to ordinary American practice. The cleanest alternative is found in the state of Iowa, where redistricting plans are prepared by the non-partisan Legislative Services Bureau and then submitted to the state legislature for approval. If the legislature rejects three successive proposals, redistricting is done by the State Supreme Court.

By law, the Legislative Services Bureau must develop its plans on the basis of four criteria: population equality, contiguity, unity (of counties & cities, as well as nesting smaller districts within larger ones), and compactness. It may not consider political affiliations, previous election results, or the addresses of incumbent legislators.

The plan has been in effect since 1980 and so far has worked well. The United Kingdom, Australia & Canada have enacted reforms to prevent gerrymandering. Most American states, unlike Iowa, have not.

⁶ See J. Low-Beer, "The Constitutional Imperative of Proportional Representation," *Yale Law Journal* 94 (1984): 1: 163-188.

3. The Effect of Local Politics on National Politics

The American SMP system has one feature which allows local politics to have a distorting effect on national politics. Legislators and Congressmen must be residents of the district which they represent.

This has resulted twice in recent years, in national Congressional leaders losing their seat in Congress as a result of their inability to win re-election.

One of the victims of the Republican Revolution of 1994 was Congressman Thomas Foley of Washington, a Member of Congress from 1965-1995 and Speaker of the House from 1989 to 1995.

Similarly, Thomas Daschle represented South Dakota in the US Senate from 1987 to 2005. He was Democratic Leader in the Senate from 2001 to 2005, when he was defeated for re-election.

Foley was, to be sure, the first Speaker to lose a bid for re-election since 1860, but one might ask whether the presence in Congress of such national figures should be entirely in the hands of, say, the people of his western Washington district.

This is not a necessary feature of the SMP system. The United Kingdom, for example, does not have the American residency requirement and parties can place national figures in safe districts to ensure their continuing service in the Parliament.

b. State Legislative Elections

Some of what was said about the American experience with SMP at the Congressional level, e.g., the problem of gerrymandering, applies also at the state level and will not be repeated.⁷

One study, at least, has found that, although deviations from proportionality in SMP states exist, they do not seem to be systematic in a way that would indicate a systemic problem.⁸

The variety of kinds of multi-member districts found in various American states has complicated the analysis of whether they increase or decrease the number of minority and female legislators. Conventional wisdom is that MMP

⁷ See Richard G. Niemi & Simon Jackman, "Bias and Responsiveness in State Legislative Districting," *Legislative Studies Quarterly* 16 (1991): 2: 183-202.

⁸ Janet C. Campagna, "Bias and Responsiveness in the Seat-Vote Relationship," *Legislative Studies Quarterly* 16 (1991): 1: 81-89.

decreases minority and increases female representation, but this has been challenged by some researchers.⁹

As I mentioned above, Illinois is the only state in recent American history to have an electoral system significantly different from the Congressional model. So what can we learn from Illinois' experience with and abandonment of multi-member districts and cumulative voting?

Illinois' unique system has had its supporters and its opponents for many years. It was abolished in 1980 in a referendum in which voters were asked to choose between a smaller legislature elected by SMP and the then current larger legislature elected by MMC. Strongly preferring a smaller legislature, and angry at the legislature for what they regarded as an improper legislative pay increase, they voted for the change and abolished MMC.

In 2000, the state of Illinois asked former governor James Edgar and federal judge Abner Mikva to head a task force to consider possible changes to Illinois' electoral system. This task force was not established to deal with any spectacular failure of SMP, but only as a twenty-year review of the new system. Three of the participants in the task force deliberations wrote:¹⁰

We find, among other observations, that CV provided greater diversity of membership and more representation for partisan (but not racial and ethnic) minorities than does SMDV. On the other hand, SMDV has provided clearer partisan majorities, greater party unity, and more capacity to act decisively than did CV. There has been less competition for seats under SMDV than under CV ...

In the end, the Edgar-Mikva task force recommended re-institution of MMC in Illinois.

c. Local Elections

In the cities where PR was established, its early effects of proportional representation conformed to the hopes of its supporters. In Cincinnati, the last non-proportional election gave the Republicans a seat to vote ratio of 1.76; the first proportional election gave the Charter Party a ratio of 1.05. In New York, the ratio dropped from a pre-reform 1.43 to 1.02 in 1941.

⁹ Lilliard E. Richardson, Jr., & Christopher A. Cooper, "The Mismeasure of MMD: Reassessing the Impact of Multi-Member Districts on Descriptive Representation in U.S. State Legislatures," at paws.wcu.edu/ccoop/mismeasure.pdf.

¹⁰ James H. Kuklinski, James D. Nowlan, and Philip D. Habel, "Voting for the Illinois House: Experience and Lessons from the Illinois Laboratory," in *The Final Report & Background Papers of the Illinois Assembly on Political Representation and Alternative Electoral Systems* at www.igpa.uiuc.edu/lib/pdf/FinalReport.pdf.

In addition to its primary effect of making the political division of city councils conform more closely to the division of the electorate, the new system has been said by sympathetic historians to have had several other advantages.¹¹ In particular, it is said to have

- weakened the power of party bosses and sometimes driven the old party machines from power altogether, as it did in Cincinnati;
- facilitated the election of members of ethnic minorities on the city councils of cities in which it was adopted; and
- increased the percentage of effective votes, i.e., those that contributed to the election of some candidate.

It seems not to have had much effect on voter turnout (despite the hopes of its proponents and the fears of its opponents). Nor did it undermine the two-party system, though a multi-party system did flourish in New York City during this period, as it did for many years after the system's demise. It seemed to have little effect on the political efficiency of city government.

III. Philosophical Reflections & Conclusion

I am a philosopher and was asked to include in my remarks some philosophical reflections on the choice between alternative electoral systems. What can philosophy contribute to the citizen's choice between possible electoral systems? Let us try to bring this question into focus by taking a look at the criteria listed by Illinois' Edgar-Mikva task force as the criteria appropriate to their task (which was not to do political philosophy, but to make a proposal for twenty-first century Illinois). They suggest that we ask of a proposed electoral system:

1. Does it encourage citizen participation in the electoral process?
2. Does it encourage competition and offer citizens a real choice in the selection of legislative representatives?
3. Does it simplify the voting task and enhance voter understanding of that task?
4. Does it ensure that the partisan division of elected legislators closely resembles the overall pattern of partisan votes in the electorate?
5. Does it provide fair regional representation in the legislature?
6. Does it provide significant racial, ethnic, and gender representation in the legislature?

¹¹ Again, see, Amy, "A Brief History...", who relies in particular on Kathleen Barber, ed., *Proportional Representation and Electoral Reform in Ohio* (Ohio State University Press, 1995).

7. Does it enhance the accountability of legislators to their constituents?
8. Does it foster decisiveness in the legislative process?
9. Does it encourage cooperation and the effective participation of all legislators?

Are those the right criteria to use? How much does philosophy have to say here? It surely cannot answer those questions. Answers require the skills of the political scientist. Does philosophy even offer us the tools we need to determine whether these are the right criteria to use?

Let us at least begin with political philosophy and ask: What is the end of government? The promotion of the common good, or, in the words of the US Constitution, to “establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity.” That much is surely universal. The same points are found, in more detail, and so not so concisely, in the opening chapters of the Polish Constitution of 1997. Any government can be judged on the basis of whether it does those things.

Are there necessary means to that end? As a practical matter, most modern states have decided, I think rightly, that democracy is a singularly effective means to those ends and that representative democracy is the only practical version in states with a large population. Again, see the US Constitution (Article I & Article IV, Section 4) and the Polish Constitution (Chapter I, Article 4).

That decided two further questions arise: How are those representatives to be selected? And, in deciding that question, do we focus on results (what the representatives will do) on identity (who the representatives are), or on procedure (how they were selected)?

It seems to me that the first question is fundamental—above all, we want good government. That is what leads some citizens, though not very wisely, to prefer dictators to squabbling democrats. Turkey, and more recently Thailand, illustrate this temptation.

But the distinction between results and procedure may in some ways be a little too neat. For surely one feature of a good society is that the members of that society play a role in determining its nature and its fate, that they are, in a word, free to set their community’s course. Political activity, contribution to the community in which one lives, is part of what it is to be fully (as opposed to immaturely) human.

But the proper balance that avoids both the Myth of the Benevolent Despot and the Obsession with Freedom is a delicate one and its effective institutional realization will require great sensitivity both to the practicality of particular systems and to the particulars of individual communities. It will require, that is, not only the insights of political philosophy, but those of political science, history, and culture studies.

The question of who the representatives are is, I believe, by contrast, the least important. It may have great instrumental value in ensuring a minority presence in legislatures. It may do two things. First, it might be necessary to ensure that all aspects of certain political issues are taken into consideration. Second, it may be necessary in ensuring that certain elements of the community do not feel excluded in political deliberations. It is not important in itself.

Where does that leave a society trying to decide between alternative political systems? The Edgar-Mikva criteria are not just applications of some political philosophy. They are, as I think all such criteria lists must be, very particularly tailored to the problems they see in the Illinois of 2000.

The criteria considered by the Edgar-Mikva task force do not all point to the same system, as the members of the task force clearly recognize. How important is it to encourage slothful or apathetic citizens to turn out on election day (Criterion 1)? And is it the function of the electoral system, as opposed to the function of civic education in the schools and elsewhere, to promote participation in elections? A system might enhance diversity in legislators (see Criteria 5 & 6), but only by a complexity that depresses turnout (see Criterion 3). Is the participation of the slothful and apathetic so important that it overrides other political goods?

Is it important that all points of view be included in legislation (Criterion 4), or only that they are included at the ballot box? Even if it is true that all points of view (Criterion 4) or all demographic groups (Criterion 6) need to be included in the legislature, the question of the relevance of electoral system design to the attainment of that end is an empirical question and the answer varies from one society to another. For example, geographically dispersed minorities are unlikely to elect legislators in an SMP electoral system (sometimes even benign gerrymandering will not work), but not all societies show that demographic pattern.

Note the absence from the Edgar-Mikva list any consideration of minimizing the percentage of ineffective votes, a consideration emphasized by some defenders of various versions of preferential voting. Maybe they, like I, are suspicious of the very concept of “wasted” votes. Maybe they think that is important only to the

extent that it affects turnout (see Criterion 1). But that is just to repeat my point that some features of electoral systems are disadvantages of the system only in the context of a certain political culture and a certain history. Perhaps the same could be said about accountability (Criterion 7) and “the effective participation of all legislators” (Criterion 9).

Some criteria, e.g., “decisiveness in the legislative process” (Criterion 8) even if universally important, might not universally be regarded as a good to be attained by the design of the electoral system.

So, which of these criteria are important, how important they are, and whether they are to be achieved by the electoral system or by some other means are not questions for political philosophy. They are questions to which different societies may legitimately give different answers that accord with their own histories and with their own choices about which disadvantages they want to live with. For every system will have some disadvantages.

Though I think that political philosophy has some important practical contributions to make to the practice of government, I think that it has rather little to say about the choice among competing electoral systems, including the choice between proportional representation and plurality voting in single member districts.

It is important that every citizen in a society have an opportunity to participate in the political process and that the political decisions that a community makes are fair to all and reflect the preferences of the citizenry about goods to be sought and risks to be accepted. But all of the major alternative electoral systems are, in principle, capable of achieving those results. All have merits and drawbacks. All will work well in some demographic situations and badly in others. So in the end, the choice among alternative systems is not so much a choice to be dictated by a priori political principles, but a choice that must be made on the basis of non-philosophical considerations.

Historyczne i filozoficzne refleksje na temat amerykańskiego systemu wyborczego

Kenneth W. Kemp

Wydział Filozofii, Uniwersytet St. Thomas, St. Paul w Minnesocie, USA

W niniejszym artykule spróbuję opisać amerykański system wyborczy oraz przedstawić niektóre z moich przemyśleń na temat jego sukcesów i porażek. Artykuł zakończę kilkoma uwagami z perspektywy filozofii politycznej.

I. Opis

Amerykański system rządów jest systemem federalnym, skoncentrowanym wokół stanów. Historycznie rzecz biorąc, to stany utworzyły rząd federalny, przekazując mu niektóre funkcje, a inne zatrzymując dla siebie. Stany ustanawiają także miasta i hrabstwa w obrębie swoich granic.

Na użytek tego artykułu system zostanie zanalizowany na trzech płaszczyznach – federalnej, stanowej i lokalnej.

a. Płaszczyzna federalna – wybory do Kongresu

Rząd federalny Stanów Zjednoczonych składa się z dwuizbowego parlamentu Kongresu, w skład którego wchodzi Senat oraz Izba Reprezentantów.

Podczas wyborów do Senatu w każdym w każdym stanie kandydaci są wybierani w dwumandatowych okręgach wyborczych. Od momentu ratyfikacji XVII poprawki w 1913 r. Amerykańska Konstytucja wymaga, aby senatorowie wybierani byli w wyborach powszechnych. Ich kadencja trwa 6 lat, a kadencje senatorów w różnych stanach zaczynają się w różnych terminach, tak aby żaden stan nie wybrał obydwu senatorów w tym samym roku.

Każdy stan wysyła liczbę przedstawicieli proporcjonalną do jego populacji. Zgodnie z ustawą w Izbie Reprezentantów zasiada teraz 435 członków. Siedem stanów deleguje po jednym członku do Izby; największą liczbę delegatów wysyła do Waszyngtonu stan California, a mianowicie 53 reprezentantów.

Konstytucja nie określa dokładnie sposobu wyboru reprezentantów, tak więc postępowanie zmieniało się z biegiem czasu. We wczesnej formie, pod koniec XVIII wieku, przed wymyśleniem reprezentacji proporcjonalnej, głosowanie na reprezentantów odbywało się w wielomandatowych okręgach wyborczych. Jednakże na początku XIX wieku większość stanów zaczęło stosować jednomandatowe okręgi wyborcze. Jednomandatowa ordynacja została uchwalona przez Kongres w Ustawie o ordynacji wyborczej z 1842 roku. Ta oraz następne ustawy określały, że okręgi

wyborcze w wyborach do kongresu powinny składać się z przylegających do siebie terenów (od 1842r.), mieć taką samą liczbę ludności (od 1872 r.) oraz być geograficznie jednolitymi (od 1901r.).

W 1929 r. jednakże nowa ordynacja zlikwidowała te ograniczenia i kilka stanów powróciło do wybierania reprezentantów wedle uznania (tzn. w jednomandatowych lub wielomandatowych okręgach wyborczych). Wiele innych stanów zignorowało niektóre lub nawet wszystkie kryteria wyznaczania okręgów wyborczych.

Niemniej jednak w 1962 r. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uchwalił, że:¹²

Pojęcie równości politycznej, o którym jest mowa od Deklaracji Niepodległości, przez Adres Gettysburski Lincolna aż do Piętnastej, Siedemnastej i Dziewiętnastej Poprawki, może znaczyć tylko jedno – jedna osoba, jeden głos.

W późniejszej sprawie sąd zastosował tę zasadę do okręgów wyborczych w wyborach do Kongresu.¹³

W 1967 r. Kongres ponownie narzucił stanom wymóg jednomandatowych okręgów wyborczych, ponieważ stany w dalszym ciągu wybierały reprezentantów bez zasad. Przyczyny tej zmiany nie miały charakteru ogólnego, lecz były związane z problemami dotyczącymi praw obywatelskich w latach sześćdziesiątych XIX wieku. W rezultacie uchwalenia Ustawy o głosowaniu z 1965 r. obawiano się, że południowe stany zechcą wybierać reprezentantów według własnych zasad, żeby osłabić siłę wyborczą Czarnych. Co więcej, niektórzy z urzędujących kongresmanów z „bezpiecznych” okręgów obawiali się, że sądy narzucą wybory reprezentantów według własnych zasad stanom, które nie przedstawiły akceptowalnych planów zmian okręgów wyborczych.

Tak więc zgodnie z Konstytucją, senatorowie Stanów Zjednoczonych wybierani są w wielomandatowych okręgach wyborczych, natomiast reprezentanci, zgodnie z ustawą oraz długoletnią tradycją, wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych.

b. Płaszczyzna stanowa – wybory do władz stanowych

Każdy stan, z wyjątkiem Nebraski, ma dwuizbowy organ ustawodawczy. Podstawową różnicą między dwiema izbami jest to, że Senat ma mniejszą liczbę członków, a ich kadencja trwa z reguły (choć nie w każdym stanie) dłużej. W 1962 r.

¹² *Gray v. Anders*, 372 U.S. 368 (1963) 381

¹³ *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964)

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych zastosował zasadę *Wesberry* o równej liczbie ludności w okręgach dla obu izb stanowego organu ustawodawczego – „podstawową zasadą reprezentatywnego rządu tego kraju jest zasada równej reprezentacji dla takiej samej liczby osób, bez względu na (...) miejsce zamieszkania na terenie Stanów Zjednoczonych.”¹⁴

Większość stanów ustanawia jednomandatowe okręgi wyborcze dla Senatorów i mniejsze jednomandatowe okręgi dla członków izby niższej. Jednakże kilka stanów stosuje lub też ostatnio zastosowało wielomandatowe okręgi wyborcze dla wyborów do co najmniej jednej z izb. Wszystkie te okręgi (z wyjątkiem jednego, który zostanie omówiony niżej) stosują ordynację większościową (a zatem systemy SMP oraz MMP), choć różnią się pod innymi względami (np. kwestią, czy członkowie walczą o jedno określone miejsce, czy konkurują ze wszystkimi innymi kandydatami).

Jedynie znaczące odstępstwo od ordynacji większościowej miało miejsce w stanie Illinois. W 1867 r. Senator Charles Buckalew utrzymywał, że amerykański system wyborczy polegający na tym, że „zwycięzca bierze wszystko” przyczynił się do polaryzacji politycznej w Stanach (której rezultatem była pięcioletnia wojna domowa). Jego wniosek, aby zastosować proporcjonalną reprezentację w wyborach do Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych został odrzucony. Trzy lata później jednak wydawca chicagowskiej *Tribune*, Joseph Medill, zaproponował taki system dla Izby Reprezentantów stanu Illinois na Zgromadzeniu Konstytucyjnym w 1870 r. Powojenne Illinois charakteryzowało się wyraźnym podziałem na zdecydowanie republikańską Północ oraz demokratyczne Południe. Medill miał nadzieję, że proponowany przez niego system zredukuje stronnictwo polityków stanu Illinois. W końcowej części Konstytucji z 1870 r. znalazł się zapis o głosowaniu kumulatywnym w trymandatowych okręgach wyborczych (MMC). System ten był stosowany do roku 1980, kiedy to zastąpiony został przez standardowy amerykański system SMP jako część planu, mającego na celu likwidację stanowych organów ustawodawczych. Zespół zadaniowy rządu stanowego zalecił ostatnio powrót do wielomandatowego głosowania kumulatywnego w stanie Illinois.¹⁵

¹⁴*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964), 560-561

¹⁵ Zobacz raport końcowy ze Zgromadzenia w Sprawie Reprezentacji Politycznej oraz Alternatywnych Systemów Wyborczych w, Illinois, który został wydany na wiosnę 2001 r. i jest dostępny na stronie: <http://www.igpa.uiuc.edu/lib/pdf/ExeSum.pdf>

c. Płaszczyzna lokalna ¹⁶

Wśród reform politycznych przeprowadzanych w duchu progresywizmu na początku XX wieku znalazło się wprowadzenie pojedynczego głosu przechodniego w reprezentacji proporcjonalnej. Ułatwiłoby to, wierzyli jego zwolennicy, nastawionym reformatorsko wyborcom zwycięstwo nad układami politycznymi (takimi jak nowojorski Tammany Hall), które rządziły amerykańskimi miastami. Jako że systemy, w których wybierani byli reprezentanci stanowi zapisane były w konstytucjach stanowych, do których trudno jest wprowadzić poprawki, zwolennicy reprezentacji proporcjonalnej skupili się na wyborach do władz samorządowych, jako że ich organizacja zależna była od łatwiejszych do poprawienia statutach miast.

System ten zastosowany został w pierwszej kolejności w stanie Ohio, w mieście Ashtabula i okolicznych mniejszych miasteczkach. Został on jednak zaadaptowany później przez znaczną liczbę większych miast, zwłaszcza w stanie Ohio. W 1936 r. został on zastosowany w Nowym Jorku.

Z wielu powodów o znaczeniu lokalnym (wliczając w to niejednokrotnie uprzedzenia wobec mniejszości rasowych, które odniosły korzyści z reprezentacji proporcjonalnej oraz niezadowolenia z innych aspektów reform, które wprowadziły reprezentację proporcjonalną), system ten został zastąpiony w wielu miastach w latach 40-tych i 50-tych, aż w końcu w 1962 r. był on stosowany już tylko w Cambridge w stanie Massachusetts. Od roku 2004 kilku przedstawicieli innych władz lokalnych podjęło kroki w kierunku wprowadzenia ordynacji większościowej lub pojedynczego głosu przechodniego, ale systemy te są zbyt rozproszone i zbyt młode, żeby tworzyć podstawę do jakiegokolwiek raportu na temat amerykańskiej praktyki wyborczej.

II. Konsekwencje i ocena

Zarówno kwestia konsekwencji oddawania głosów, jak i szacowanie w systemie SMP nastęrcza trudności. Do jakiego stopnia istotne są tu cechy systemu amerykańskiego, np. względna stałość systemu dwupartyjnego czy samego systemu wyborczego? Do jakiego stopnia manipulowanie granicami okręgów wyborczych jest wadą i w jakim stopniu niejednorodne okręgi wyborcze są

¹⁶ Więcej szczegółów znajdziesz w „Krótkiej historii proporcjonalnej reprezentacji w Stanach Zjednoczonych” (‘Brief History of Proportional Representation in the United States’), na stronie: www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/articles/Brief%20History20of%20PR.htm
Z której pobrane zostały następujące uwagi. Zobacz także jego biografię na: http://mtholyoke.edu/acad/polit/damy/Bibliography/historyof_pr_in_the_united_stat.htm

uzasadnionym narzędziem w walce o to, aby wszystkie grupy społeczne były sprawiedliwie reprezentowane?

W procesie porównywania doświadczeń Stanów Zjednoczonych i innych krajów należy wziąć pod uwagę kilka czynników.

Po pierwsze, wszystkie rządy amerykańskie (federalne i stanowe) są systemami prezydenckimi, a nie parlamentarnymi. Nierzadko zdarza się, że gubernator należy do jednej partii, a jedna lub obie izby stanowego organu ustawodawczego są zdominowane są przez inną. Prezydent Ronald Reagan na przykład współpracował regularnie ze zdominowaną przez Demokratów Izbą Reprezentantów dzięki określonej liczbie demokratycznych Kongresmanów, popierających jego propozycje. Oznacza to, że nie można wybrać *niestabilnego* rządu; co najwyżej można wybrać nieefektywny.

Po drugie, amerykańskie partie polityczne są same w sobie koalicjami. Koalicje te są zawsze słabe i mają skłonności do podziału z powodu niektórych kwestii. Kongresmani nigdy nie są zobowiązani do głosowania tak jak ich partia, a wzywianie członków partii do udziału w głosowaniu z instrukcją, jak mają to robić w celu utrzymania dyscypliny w partyjnych szeregach jest nieskuteczne.

Po trzecie, zalety dwupartyjnego systemu są głównym tematem amerykańskiej kultury politycznej. Kandydaci bezpartyjni lub należący do trzeciej partii pojawiają się w wyścigu prezydenckim raz na jakieś dwadzieścia lat, lecz znikają szybko ze sceny politycznej. „Trzecie” partie polityczne, które odegrały jakąkolwiek rolę w polityce stanowej, albo połączyły się z jedną z partii głównych (Minnesota Farmer Labor Party utworzona została w 1918 roku i przyłączyła się do Partii Demokratycznej w 1944 r.) lub też skoncentrowały się na próbach wpływania na jedną z dwóch partii głównych przez popieranie (lub wprost przeciwnie) kandydatów tej partii (New York’s Conservative Party).

W dalszej części niniejszego artykułu postaram się przytoczyć kilka istotnych cech aktualnej sceny politycznej w Stanach Zjednoczonych oraz zadowolę się poczynieniem kilku uwag na temat przyczynowości i wartości.

a. Wybory do Kongresu

Jakie są konsekwencje wyboru reprezentantów w ordynacji większościowej?

1. Proporcjonalność

Być może pierwszą rzeczą, na którą warto zwrócić uwagę jest to, że na ogół, ale nie niezmiennie, podział głosów w Kongresie jest mniej więcej proporcjonalny do liczby głosów uzyskanych przez każdą z partii.

Chociaż jest mało prawdopodobne, że system SMP (jednomandatowych okręgów wyborczych) uzyska idealną proporcjonalność (tzn. miejsce w parlamencie i głos w stosunku 1.00) i pomimo tego, że badacze tego zagadnienia nie osiągnęli konsensusu co do tego, jak bardzo zbliżone do siebie powinny być udział głosów i udział miejsc, historia Kongresu Stanów Zjednoczonych od czasu Rewolucji Republikańskiej w roku 1994 dowiodła, że system sprawdza się pod tym względem. W latach tych stosunek głos-miejsce dla partii większościowej był w przedziale od 1.03 do 1.7, ze średnią 1.07. Innymi słowy, partia większościowa wygrała niewiele więcej miejsc, niż wykazałaby ścisła proporcjonalność.

Jednak lata 1950-1994 wyglądają już trochę gorzej. Stosunek wynosił z reguły około 1.11, ale najwyższy jego poziom wyniósł 1.21 (w 1976 r.). Stosunek wynosił 1.17 lub więcej przez ponad jedną trzecią czasu w tym okresie.

Według niektórych danych demograficznych SMP oczywiście może przedstawić dysproporcjonalne wyniki. Jednakże w Stanach Zjednoczonych się to jeszcze nie przydarzyło.

2. Granice okręgów wyborczych

Kolejnym ważnym czynnikiem, który jest brany pod uwagę podczas oceny systemu SMP, jest kwestia przebiegu granic okręgów wyborczych.

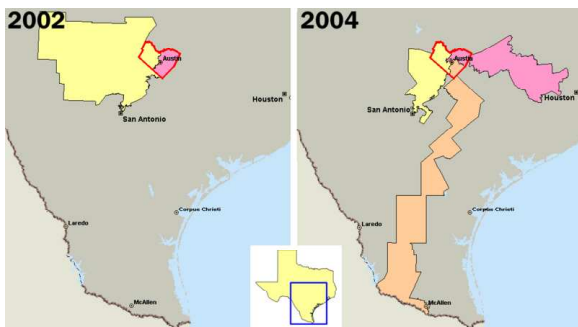
Elbridge Gerry (1744-1814) był wśród osób podpisujących Amerykańską Deklarację Niepodległości, był także piątym Vice-prezydentem Stanów Zjednoczonych. Pomimo wszystkich swoich zasług dawno by już o nim zapomniano, gdyby nie fakt, że w 1812 r., jako gubernator stanu Massachusetts, określił granicę swojego okręgu wyborczego w sposób, który zapewnił jego Partii Demokratyczno-Republikańskiej większość głosów (29 do 11) w wyborach stanowych, mimo tego że zdobyła ona mniej niż połowę głosów.



Jego przeciwnicy polityczni byli oburzeni. Gilbert Stuart, który jest twórcą podobizny George'a Washingtona na banknocie jednodolarowym, dorysował skrzydła i dziób mapie jednego z okręgów w Hrabstwie Essen i nazwał go „gerrymander” (ang. gerrymandering – manipulowanie granicami okręgów wyborczych).

Gerrymandering jest wytyczaniem okręgów wyborczych w sposób, który zapewnia wyborczą przewagę danej partii, w większości w sposób, który pogwałca zasadę spójności – umieszczając wyborców opozycji w jak najmniejszej liczbie okręgów lub też dzieląc ich między wiele okręgów, tak aby w każdym z nich stanowili oni mniejszość wyborczą.

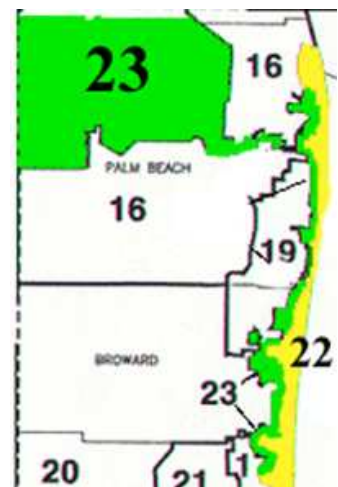
Przypadek gubernatora Gerry nie był pierwszą tak naruszającą prawo zmianą granic okręgu i z pewnością nie był ostatnim. Praktyka ta nadal istnieje w Stanach Zjednoczonych i może być zilustrowana wieloma przykładami z nieodległej przeszłości.



W roku 2004 teksańscy Republikanie sporządzili plan zmieniający układ okręgów wyborczych, w którym zdołali podzielić dystrykty bardzo demokratycznego hrabstwa Travis pomiędzy trzy republikańskie okręgi, osłabiając w ten sposób Demokratów w wyborach.

W 2000 roku na Florydzie Republikanie zmienili układ okręgów wyborczych, umieszczając wyborców Demokratów w kilku kongresowych okręgach wyborczych. Umożliwiło to Republikanom zdobycie 2/3 miejsc w stanie Floryda w ostatnich wyborach do Kongresu, pomimo tego że zdobyli ich tylko 1/2 w głosowaniu powszechnym.

Inne ujemne skutki zmiany układu okręgów wyborczych można zauważyć na Florydzie, gdzie w 23 Okręgu Wyborczym, jednym z sześciu, w których Demokraci mogli startować w wyborach bez przeszkód.



Okręg ten jest obecnie reprezentowany przez byłego sędziego federalnego, który został usunięty ze stanowiska za branie łapówek.



Czasami gerrymandering jest broniony jako sposób na wzmocnienie reprezentacji mniejszości. 4 Kongresowy Okręg Wyborczy jest „w jednym kawałku” tylko dlatego, że w jego skład wchodzi odcinek autostrady I-294. Został on zaprojektowany w ten sposób, aby połączyć dwie „latynoskie” dzielnice w jednym okręgu oraz dwie „czarne” dzielnice (w 7. Okręgu wewnątrz pętli) w innym okręgu. Taka „pozytywna” manipulacja, jak mówią niektórzy, jest naturalną konsekwencją próby zrównoważenia dwóch przeciwstawnych zasad uczciwości – sprawienia, żeby wszystkie głosy jednakowo się liczyły oraz zapewnienia, że mniejszości mają swoich reprezentantów bez względu na ich rozmieszczenie geograficzne – oraz zasady geograficznej „przyległości”.¹⁷

Gerrymandering jest skutkiem tego, że wytyczanie granic okręgów jest sprawą o znaczeniu politycznym. Zazwyczaj jest ono obowiązkiem stanowego organu ustawodawczego oraz gubernatora. W wielu stanach wyznacza się specjalne, lecz nie zawsze bezstronne komisje. To, czy wyznaczanie granic okręgów zostanie jednak zmanipulowane, zależy od wielu czynników lokalnych, które różnią się między stanami.

Nie wszystkie stany dostosowują się do przyjętego ogólnie zwyczaju. Budzącą najmniej zastrzeżeń alternatywę zastosowano w stanie Iowa, gdzie plany zmian w okręgach wyborczych są przygotowywane przez niezależną Agencję Usług Prawodawczych (ang. Legislative Services Bureau), a następnie są one przedkładane do zatwierdzenia władzom stanowym. Jeśli władze odrzucą trzy kolejne propozycje, zmian w okręgach dokonuje Najwyższy Sąd Stanowy.

Zgodnie z prawem Agencja Usług Prawodawczych podczas opracowywania planów musi wziąć pod uwagę cztery następujące kryteria: równouprawienie społeczne, przyległość, jedność (hrabstw i miast oraz powstawanie mniejszych dystryktów wewnątrz większych) oraz spójność. Agencja nie powinna brać pod uwagę powiązań politycznych, wyników poprzednich wyborów ani miejsca zamieszkania urzędujących członków władz lokalnych.

¹⁷ Zobacz J. Low-Beer, „Nakaz konstytucyjny w sprawie proporcjonalnej reprezentacji” (‘Constitutional Imperative of Proportional Representation’), *Yale Law Journal* 94 (1984): 1: 163 - 184

Taka organizacja jest stosowana od roku 1980 i, jak na razie, działa bez zarzutu. Zjednoczone Królestwo, Australia i Kanada wprowadziły reformy w celu zapobieżenia procederowi gerrymandering. Żaden stan w USA, oprócz Iowa, tego nie zrobił.

3. Wpływ polityki lokalnej na politykę państwa

Amerykański system SMP ma pewną cechę, która sprawia, że polityka lokalna może wywierać znaczny wpływ na politykę ogólnopaństwową. Osoby zasiadające we władzach stanowych oraz kongresmani muszą na stałe mieszkać w okręgach, które reprezentują.

Skutkiem tego była dwukrotna w przeciągu ostatnich lat utrata miejsc w Kongresie przez dwóch kongresmanów z powodu niemożności ponownego ich wybrania.

Jedną z ofiar Rewolucji Republikańskiej z 1994 roku był kongresman Thomas Foley, reprezentujący stan Waszyngton, członek Kongresu w latach 1965-1995 oraz Spiker Izby Reprezentantów w latach 1989 - 1995.

Podobnie Thomas Daschle, reprezentant z Południowej Dakoty, zasiadający w Senacie w latach 1987 – 2005. Był on przywódcą Demokratów w Senacie do roku 2001 do 2005, kiedy to przegrał w walce o wybór na drugą kadencję.

Uściślijmy: Foley był pierwszym Spikerem, który nie został wybrany na kolejną kadencję od roku 1860, lecz można by postawić pytanie, czy o obecności w Kongresie osoby mającej tak wysoką pozycję państwową powinni decydować wyłącznie ludzie przykładowo z jej okręgu na zachodzie stanu Waszyngton.

Nie jest to konieczne w systemie SMP. W Zjednoczonym Królestwie na przykład nie ma obowiązku stałego zameldowania w reprezentowanym okręgu, tak jak w Stanach, więc partie polityczne mogą umieszczać swoich kluczowych kandydatów w bezpiecznych okręgach, aby zapewnić im nieprzerwaną służbę w Parlamencie.

b. Wybory do władz stanowych

Niektóre z uwag, które dotyczą doświadczeń Amerykanów z systemem SMP na poziomie wyborów do Kongresu, na przykład problem z manipulacją przy

ustalaniu granic okręgów, dotyczą także wyborów stanowych, nie zostaną one jednak tutaj powtórzone.¹⁸

W przynajmniej jednej analizie stwierdzono, iż pomimo tego że odchylenia od zasady proporcjonalności przy użyciu systemu SMP nadal istnieją, nie występują one na tyle regularnie, żeby wskazywać na problemy funkcjonowania tego systemu.¹⁹

Zróznicowanie rodzajów wielomandatowych okręgów wyborczych w różnych stanach sprawiło, że przeprowadzenie analizy, czy wpływają one na wzrost lub spadek liczby przedstawicieli wybranych spośród mniejszości czy kobiet, stało się niemożliwe. Obiegowy pogląd głosi, że system MMP zmniejsza reprezentację mniejszości, a zwiększa reprezentację kobiet. Pogląd ten jednak został zakwestionowany przez niektórych badaczy.²⁰

Jak już wspomniałem wcześniej, Illinois jest jedynym stanem w najnowszej historii Stanów Zjednoczonych, który ma system wyborczy znacznie różniący się od modelu kongresowego. Czego więc możemy się nauczyć z praktyki stanu Illinois, związanej z porzuceniem wielomandatowych okręgów wyborczych oraz głosowania kumulatywnego?

Unikatowy system Illinois przez wiele lat miał swoich zwolenników i przeciwników. Został on zniesiony w roku 1980 na podstawie wyników referendum, podczas którego wyborcy zostali poproszeni o dokonanie wyboru pomiędzy mniejszym organem ustawodawczym, wybieranym w systemie SMP, a obowiązującym wówczas większym organem ustawodawczym, wybieranym w systemie MMC (wielomandatowych okręgów wyborczych). Wyborcy zdecydowali o zniesieniu tychże okręgów, niezadowoleni z niestosownych podwyżek płac dla jej członków oraz wyrażając silne poparcie dla mniejszego organu przedstawicielskiego.

W roku 2000 stan Illinois poprosił byłego gubernatora Jamesa Edgara i sędziego federalnego Abnera Mikwę o przewodzenie grupie rozpatrującej możliwe zmiany w systemie wyborczym Illinois. Grupa ta nie została utworzona po to, aby

¹⁸ Zobacz: Richard G. Niemi & Simon Jackami, „Uprzedzenie i odpowiedzialność w wytyczaniu granic okręgów stanowych” (‘Bias and Responsiveness in State Districting’), *Legislative Studies Quarterly* 16 (1991): 2: 183 – 202.

¹⁹ Janet C. Campagna, „Uprzedzenie i odpowiedzialność w relacji miejsce-głos” (‘Bias and Responsibility in the Seat-Vote Relationship’), *Legislative Studies Quarterly* 16 (1991): 81 – 89.

²⁰ Lilliard E. Richardson, Jr., & Christopher A. Cooper, “The Mismeasure of MMD: Reassessing the Impact of Multi-Member Districts on Descriptive Representation in U.S. State Legislatures,” at paws.wcu.edu/ccoopers/mismeasure.pdf.

zajmować się widowiskowymi porażkami SMP. Jej zadaniem była rewizja dwudziestoletniej historii systemu. Trzech członków grupy napisało wówczas:²¹

Doszliśmy do wniosku, że w wyniku głosowania kumulatywnego dostarczyły większego zróżnicowania członkostwa oraz większej reprezentacji dla zwolenników mniejszości (ale nie rasowych i etnicznych), niż głosowanie w jednomandatowych okręgach wyborczych. Z drugiej jednak strony głosowanie w jednomandatowych okręgach wyborczych dowiodło obecności wielu stronników, większej jedności partii oraz lepszej umiejętności podejmowania decyzji, niż w głosowaniu kumulatywnym. W głosowaniu w jednomandatowych okręgach widać było mniejszą rywalizację o miejsca, niż w głosowaniu kumulatywnym...

Ostatecznie grupa pod przewodnictwem Edgar-Mikva poleciła ponowne wprowadzenie wielomandatowych okręgów wyborczych w stanie Illinois.

c. Wybory lokalne

W miastach, w których ustanowiono proporcjonalną reprezentację, jej wczesne wyniki spełniły oczekiwania jej zwolenników. W Cincinnati ostatecznie nieproporcjonalne wybory zagwarantowały Republikanom stosunek głosu do miejsca na poziomie 1.76; pierwsze wybory proporcjonalne dały partii Charter Party stosunek 1.05. W Nowym Jorku stosunek 1.43 przed reformy spadł do 1.02 w roku 1941.

Oprócz głównego rezultatu reformy, którym było dostosowanie podziału rady miejskiej do podziału elektoratu, nowy system według niektórych sympatyzujących historyków miał jeszcze kilka innych zalet.²² Należy w szczególności zwrócić uwagę na następujące czynniki:

- osłabił on wpływy szefów partii, a w niektórych przypadkach nawet zmienił przestarzałe mechanizmy władzy, jak to się stało w Cincinnati;
- w miastach, w których został on zastosowany, ułatwił wybór członków mniejszości etnicznych do rad miejskich
- zwiększył procent głosów efektywnych, to jest takich, które przyczyniły się do wyboru jakiegoś kandydata.

²¹ James H. Kukliński, James D. Nowlan i Philip D. Habel, „Głosując na Izbę Illinois: Doświadczenie i Lekcje z Laboratorium Illinois” (‘Voting for the Illinois Mouse: Experience and Lessons from the Illinois Laboratory’), w raporcie końcowym i dokumentach śródsesyjnych Rady do spraw reprezentacji politycznej i alternatywnych systemów wyborczych stanu Illinois na www.igpa.uiuc.edu/lib/pdf/Finalreport.pdf

²² Zobacz raz jeszcze Amy, „Krótka historia...”, w której autor opiera się głównie na Kathleen Barber, *Proporcjonalna reprezentacja i reforma wyborcza w stanie Ohio (Proportional Representation and Electoral Reform in Ohio)*, (Ohio State University Press, 1995).

Wydaje się, że system ten nie miał większego wpływu na frekwencję w wyborach (pomimo nadziei jego zwolenników oraz obaw przeciwników). Nie osłabił także systemu dwupartyjnego, chociaż system wielopartyjny rzeczywiście kwitł w Nowym Jorku w tym czasie, tak jak i wiele lat po upadku tego systemu. Wydawało się, że nie ma on większego wpływu na polityczną skuteczność władz miasta.

III. Refleksje filozoficzne i podsumowanie

Jestem filozofem, poproszono mnie więc, abym dołączył do moich uwag kilka refleksji filozoficznych na temat wyboru między alternatywnymi systemami wyborczymi. Do czego może przyczynić się filozofia podczas dokonywania przez obywatela wyboru pomiędzy możliwymi systemami wyborczymi? Spróbujmy skupić się na tym pytaniu, mając na uwadze listę kryteriów sporządzoną przez grupę Illinois pod przewodnictwem Edgar-Mikva, jako kryteria odpowiednie dla ich zadania (które nie polegało na filozofowaniu na tematy polityczne, lecz na stworzeniu oferty na miarę dwudziestego pierwszego wieku). Zasugerowali oni, abyśmy postawili następujące pytania odnośnie proponowanego systemu wyborczego:

1. Czy zachęca on obywateli do brania udziału w procesie wyborczym?
2. Czy zachęca do rywalizacji i oferuje obywatelom realny wybór spośród reprezentantów organów ustawodawczych?
3. Czy ułatwia on oddanie głosu i zwiększa stopień zrozumienia wyborcy?
4. Czy gwarantuje, że podział zwolenników kandydatów bardzo przypomina ogólny schemat oddanych głosów w elektoracie?
5. Czy zapewnia sprawiedliwą regionalną reprezentację we władzach stanowych?
6. Czy zapewnia znaczną reprezentację rasową, etniczną i płci we władzach stanowych?
7. Czy zwiększa odpowiedzialność osób zasiadających u władzy względem ich wyborców?
8. Czy sprzyja decyzyjności w procesie legislacyjnym?
9. Czy zachęca do współpracy i efektywnego udziału wszystkich osób będących u władzy?

Czy tych właśnie kryteriów należy używać? Jak dużo do powiedzenia ma w tym przypadku filozofia? Ja z pewnością nie potrafię odpowiedzieć na te pytania. Odpowiedzi te wymagają wiedzy politologa. Czy filozofia oferuje nam przynajmniej narzędzia, których potrzebujemy do określenia, czy są to właściwe kryteria?

Zacznijmy chociażby od filozofii politycznej i zapytajmy: Co jest najważniejszym zadaniem rządu? Wspieranie dobra ogółu czy, używając słów Konstytucji Stanów Zjednoczonych, „zapewnienie pokoju i sprawiedliwości, popieranie ogólnego dobra narodu, zapewnienie dobra jednostki.” Wszystko to oczywiście ma charakter uniwersalny. Takie same uwagi można znaleźć, opisane bardziej szczegółowo i nie tak zwięźle, w preambule do polskiej Konstytucji z roku 1997... Każdy rząd może być oceniany na podstawie tego, czy przestrzega tych zasad.

W jaki sposób wykonać to zadanie? W praktyce większość dzisiejszych stanów zdecydowała, moim zdaniem słusznie, że demokracja jest jedynym skutecznym środkiem pozwalającym na osiągnięcie tego celu oraz że demokracja przedstawicielska jest praktycznie jedynym wyjściem w stanach o dużej populacji. Raz jeszcze zajrzyjmy do Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Dział 4, art. I i art. IV) oraz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4, par. 1).

Po stwierdzeniu tego nasuwają się dwa kolejne pytania: W jaki sposób należy wybierać tych przedstawicieli? Oraz czy powinniśmy kierować się ich osiągnięciami (co oni robią), osobowością (kim są), czy procedurą (w jaki sposób są wybierani) podczas rozważania tej kwestii?

Wydaje mi się, że pierwsze pytanie ma znaczenie fundamentalne – przede wszystkim chcemy dobrego rządu. Właśnie dlatego niektórzy obywatele, choć niezbyt mądrze, wybierają dyktatorów lub sprzeczącą się demokratów. Turcja lub też nie tak dawno Tajlandia mogą zilustrować tę tendencję.

Jednak rozróżnienie między wynikami a procedurą może w niektórych przypadkach być zbyt dokładne. Z pewnością jedną z cech dobrego społeczeństwa jest duży udział jego członków w decydowaniu o jego naturze i losie, mówiąc krótko fakt, że mają oni możliwość wyznaczenia kierunku jego rozwoju. Polityczna aktywność oraz wkład w społeczeństwo, do którego się przynależy, są częścią „bycia ludzkim” (w przeciwieństwie do bycia niedojrzałym).

Jednakże zachowanie odpowiedniej równowagi, kiedy to unikamy zarówno mitu „oświeconego despoty”, jak i obsesji na punkcie wolności, jest delikatnym zadaniem. Jego efektywna, formalna realizacja wymagać będzie ogromnej wrażliwości zarówno na niektóre systemy, jak i na szczegółowe dane na temat poszczególnych społeczności. Wymagać więc będzie nie tylko uwag z zakresu filozofii politycznej, lecz także socjologii, historii oraz kulturoznawstwa.

Kwestia tego, kim są reprezentanci jest natomiast, według mnie, najmniej istotna. Może ona mieć duże znaczenie instrumentalne przy zapewnieniu

mniejszościom reprezentacji we władzy. Może też dokonać dwóch rzeczy. Po pierwsze, może być niezbędna do zapewnienia, że pewne polityczne aspekty są brane pod uwagę. Po drugie, kwestia ta może okazać się konieczna do zagwarantowania, że niektórzy przedstawiciele społeczeństwa nie czują się wykluczeni z życia politycznego. Sama w sobie nie jest ona istotna.

Co w takim razie mają zrobić członkowie społeczeństwa, które stoi przed wyborem pomiędzy alternatywnymi systemami politycznymi? Kryteria Edgar-Mikvanie nie są tylko i wyłącznie zastosowaniem praktycznym jakiejś filozofii. Są one szczegółowo dostosowane, tak jak według mnie powinna być dostosowana lista kryteriów, do problemów, które stoją przed Illinois roku 2000.

Nie wszystkie kryteria rozważane przez grupę Edgar-Mikva wskazują na ten sam system, jak to właściwie zauważyli członkowie grupy. Jak ważne jest motywowanie do stawienia się w dniu wyborów leniwych lub apatycznych obywateli (Kryterium 1)? I czy motywowanie do udziału w wyborach jest zadaniem systemu wyborczego, czy też edukacji obywatelskiej w szkołach lub w innym miejscu? System może zwiększać zróżnicowanie wśród legislatorów (zobacz Kryteria 5 i 6), ale tylko dzięki złożoności, która obniża frekwencję (zobacz Kryterium 3). Czy udział w wyborach obywateli leniwych i apatycznych jest ważniejszy od dobra politycznego?

Czy jest ważne, aby wszystkie punkty widzenia były zawarte w procesie ustawodawczym (Kryterium 4), czy aby były przynajmniej umieszczone na kartach do głosowania? Nawet jeśli to prawda, że wszystkie punkty widzenia (Kryterium 4) lub wszystkie grupy demograficzne (Kryterium 6) muszą być brane pod uwagę w zgromadzeniach ustawodawczych, kwestia związku projektu systemu wyborczego i osiągnięcia tego celu jest kwestią empiryczną, a odpowiedź będzie różna w różnych społeczeństwach. Na przykład rozproszone mniejszości prawdopodobnie nie zdołają wybrać swoich przedstawicieli do władz w systemie wyborczym SMP (czasami nie odniesie skutku nawet manipulowanie okręgami wyborczymi w dobrej wierze), jednak wzorzec ten nie jest obecny we wszystkich społeczeństwach.

Zauważmy także, że na liście stworzonej przez zespół Edgar-Mikva nie ma żadnych uwag na temat zminimalizowania procentu nieważnych głosów. Rozważaniom tym poświęcają dużo uwagi wolennicy różnych wersji głosowania preferencyjnego. Może są oni, podobnie jak ja, podejrzliwi w stosunku do pomysłu „zmarnowanych” głosów. Być może wydaje im się, że kwestia ta jest istotna tylko wtedy, jeśli ma wpływ na frekwencję wyborczą (zobacz Kryterium 1). Niemniej jednak potwierdza to tylko moje spostrzeżenie, że niektóre cechy charakterystyczne

systemów wyborczych stają się jego wadami tylko w kontekście niektórych kultur politycznych oraz niektórych historii. Być może to samo można by powiedzieć o odpowiedzialności (Kryterium 7) oraz „efektywnym udziale wszystkich osób zasiadających u władzy” (Kryterium 9).

Niektóre kryteria, tzn. „decyzyjność w procesie legislacyjnym” (Kryterium 8), nawet jeśli są istotne dla wszystkich, niekoniecznie muszą być przez wszystkich ocenione jako dobre, aby umieścić je w projekcie systemu wyborczego.

Tak więc rozważanie, które z tych kryteriów są ważne, jak bardzo są ważne oraz czy da się je spełnić w jakiś sposób przez system wyborczy, nie należy do zadań filozofii politycznej. Są to pytania, na które różne społeczeństwa mogą udzielić różnych odpowiedzi, w zgodzie ze swoją historią. Mogą one wybrać, z którymi wadami systemu chcą żyć. Ponieważ każdy system ma jakieś wady.

Pomimo tego że myślę, iż filozofia polityczna mogłaby dużo wnieść do działalności rządu, uważam, że mało ma ona jednak do powiedzenia na temat wyboru między alternatywnymi systemami wyborczymi, wliczając w to wybór między reprezentacją proporcjonalną a ordynacją większościową w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Ważne jest, aby każdy obywatel w społeczeństwie miał możliwość uczestniczenia w procesie politycznym oraz aby polityczne decyzje podejmowane przez to społeczeństwo były sprawiedliwe i odzwierciedlające jego preferencje co do oczekiwanych zysków i akceptowalnego ryzyka. Niemniej jednak wszystkie systemy wyborcze są w stanie osiągnąć te cele. Każdy z nich ma zalety i wady. Każdy z nich będzie skuteczny w niektórych sytuacjach demograficznych, a nieskuteczny w innych. Tak więc kończąc, wybór między alternatywnymi systemami nie jest decyzją podjętą pod wpływem odgórnie narzuconych zasad politycznych. Decyzja ta musi być podjęta na podstawie niefilozoficznych rozważań.

**The Relationship Between Voters
And Their Elected Representatives:
How The System Of Voting Influences
Public Trust In The Political System²³**

Professor Delaine R. Swenson²⁴

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Public trust in a political system is an important part of the democratic form of government. At the heart of the system of democracy is the idea that the citizens select their representatives and that through the democratic process these citizens hold their elected representatives responsible to them. The citizens trust in this process is important to a healthy democracy as it has a direct effect on voter turnout at election time, and influences voter participation in aspects of civil society such as political parties and civic organizations. A government without the trust of the citizens and therefore without their active participation is a government without the people. It becomes instead a government operated by self-selected elite who govern in their own interests, not in the interests of the vast majority of citizens. This situation weakens institutions that are crucial to the effective functioning of a democratic form of government, including institutions in government designed to provide check and balances on governmental power, weakens political parties, limits the important role of a free press, and leads to a weak civil society.

One significant element that affects the trust that exists between citizens and government is the relationship that exists between the elected official and the voter. In democratic systems there have generally been two recognized philosophical models of representational democracy, the “delegate” and “trustee” models. The first, commonly referred to as the “delegate” model assumes that the elected representative is delegated by the voter to act as the voter would themselves act, in other words, the representative does as the voter want them to do, even if the elected representative disagrees. The delegate merely carries the voters wishes to the government body. The second model, the “trustee” model, assumes that the

²³ Citations are omitted as this is a copy of remarks made at a conference. For further information please contact the author. dswenson@kul.lublin.pl

²⁴ Delaine Swenson is a Professor of Law at the John Paul II Catholic University of Lublin, Faculty of Law, Canon Law and Administration, Chair of American and Comparative Law. He is also an American trial lawyer and has worked in the US political system as a party chairman and political candidate.

representative is selected by the voters because they believe the representative has the skills and ability to make decisions that are wise and generally are in agreement with the voter. This model assumes that the elected representative has the ability to think and act for themselves without having to vote exactly as the voter would in each and every instance, and that the representative has an obligation not only to their voters but to the common good of the nation and people as well. Voters ultimately retain control over the elected representatives decisions by the mechanism of future votes. In modern democracies, a better model would probably include aspects of both. Due to the size of representative districts and the complex and changing nature of the issues decided by elected representatives the trustee model is necessary, but aspects of voter control envisioned by the delegate model are also important to elected official accountability and voter trust.

In addition to the direct representational role assumed by elected officials there has been an increasing representational role assumed by officials in the area of constituent relations. In most mature democracies the elected official does not merely vote on behalf of his or her constituents, but they also act as a liaison between their constituents and different aspects of the government. The quality and effectiveness of constituent relations can have a substantial impact on the re-electability of those representatives, particularly in political systems that have single member districts. Effective constituent relations also increase the level of trust that exists between elected representatives and their voters.

As one the purposes of today's conference is to discuss different election systems it seems important to ask the question whether different election systems affect the relationship of trust between elected and electors in a democratic system. This would be one significant factor in making a decision as to the best election system for a given country. So how does the election system effect trust between voters and their representatives?

There are several criteria that must be met before a truly successful relationship can be developed between the elected representative and their constituents. First, the elected representative has to know precisely who their constituents are. If they want to meet, speak with and consult their constituents, then they need clearly to know that what group of individuals are their "clients". Secondly, the elected representatives have to interact frequently with their constituents so that they have a good understanding of their constituent's needs, concerns and opinions. And lastly, the political future of the representatives has to

depend on gaining and keeping the support of their constituents. Voters should be able to vote out of office an unresponsive representative.

So which election system is best at addressing these three criteria designed to encourage a greater relationship between representative and electors? Let's take a brief look at two election systems: single member districts and multimember districts.

How does the use of single member districts affect the level of trust between voters and elected representatives? To answer this question, first, we turn to a study that was conducted in 2004 comparing multi-member versus single member districts in the state legislatures of the United States. This study compared the behavior of 400 state legislators, 200 in multi-member districts and 200 in single member districts. The study found that the legislators from single member districts were more responsive to constituents, did more case work on behalf of their constituents and that there was a greater level of trust between the legislators and their voters. Single member district legislators also voted more consistently with the wishes of their constituents than the multi-member voters did. In other words, single member district legislators were more "delegate" like than their multi-member district counterparts. Multi-member district legislators were more likely to act like "trustees", often voting contrary to their constituent's wishes and being less responsive to constituents, and while doing less case work on behalf of those constituents.

A second study was done in the State of Arizona in 2005. The Arizona legislature is interesting on this issue because the state senate is elected from single member districts, whereas the state house of representatives are elected based on multi-member districts. This allows a more interesting comparison of the two systems as it involves at the same time the same electors, the voters of Arizona, in both systems. One of the findings of the study is that in the state house of representatives, where there are multi-member districts, the elected representatives are much more partisan and ideological extremism is much greater than in the senate under the single member district system. In addition, the Senators were found to be much more responsive to their constituents than the members of the house of representatives, and that therefore, there was greater public trust in the members of the senate than there are in members of the house of representatives.

The example provided by the United States national legislature, Congress is another important illustration. Members of the US House of Representatives are elected in single member districts based on population. In the 2006 Congressional

elections, where all 435 members of the House were up for re-election, pre-election polls showed that in excess of 75% of the public disapproved of the job that Congress was doing. During the election, the party in power, the Republicans, lost 31 seats in the House of Representatives and 6 seats in the Senate. Comments by experts spoke of this as a “national” election, a referendum on President George W. Bush and the war in Iraq, and a backlash at some ethical scandals suffered by the Republicans in Congress. Yet despite these political realities, the fact that the relationship between the individual congressman and his constituents was more important is obvious from the results. Historically, the loss for the party in power in a mid-term election in the second term of an incumbent President, such as was the case in 2006, is 35 members of the House and 6 Senators. By this measure the 2006 election loss by the Republicans was below average. Even more important is the retention rate of the elections. Ninety Five percent (95%) of all candidates who held office and ran for re-election in Congress were re-elected.

So how could 95% of all members of Congress get re-elected when 75% of Americans said they were doing a terrible job and should be voted out of office? Well, certainly one of the reasons was the power of the relationship between the individual representative and his constituents. While 75% of all voters said Congress was doing a bad job and that they should be replaced, 60% also said that my Congressman is NOT one of those doing a bad job, it the other ones who are bad. The relationship between these representatives, working from single member districts, having effective and active constituent client relations office, engendered trust between those individual voters and their Congressman that were greater than national political trends or feelings.

Just as good constituent relations can build this trust and allow a representative to be re-elected it can also find a representative voted out of office if the perception is that the representative is no longer responsive to their constituency. One of the most dramatic illustrations of this was in my home district, the 5th District of the State of Washington. Tom Foley, a Democrat had represented the district for 30 years, and had advanced so far that he became Speaker of the House of Representatives, the third most powerful position in the US government. However as Speaker he had to advance a legislative agenda in Congress that was considerably more liberal than his constituents were comfortable with, especially in areas such as gun control. He has also been living so long in Washington D.C. that the voters felt that he had lost touch with his largely rural legislative district. A young Republican lawyer by the name of George Nethercutt

took advantage of these weaknesses and defeated Tom Foley in the elections of 1994, in a close election, making Tom Foley the first Speaker of the House to be defeated while in office since 1860. Eastern Washington voters traded in the third most important leader in the United States for a newcomer because Speaker Foley had stopped being the individuals his voters trusted most to represent them.

The results of these studies and the experience of the US House of Representatives are hardly surprising. Single member districts lead to greater contact between elected and those electing as they tend to be smaller, voters and representatives are clear about who each other are, constituent services are more focused to a concrete group or geographic area, and there is less ability for representatives to avoid dealing with constituent issues as there are no other representatives to refer voters to. Representatives elected from single member districts have to remain focused more on local issues and concerns if they wish to be re-elected, and therefore are more likely to not become distracted by national, partisan, or ideological issues.

In my opinion this background provides important information to countries that are considering what type of electoral system will best meet the needs of their democracy. This is certainly true today in Poland. A CBOS opinion pole in February of 2007 asked Polish citizens the question: "Can you as an individual influence public affairs?" Forty-two percent (42%) of the public responded mostly not and thirty one percent (31%) responded definitely not. This level of public dissatisfaction with their ability to influence public affairs in a democratic system is a cause for alarm. When seventy-three percent (73%) of the population feels they have little or no influence in public affairs, then there are risks to the system of democracy in a country. This is particularly true in Countries like Poland where democratic institutions and protections are not yet firmly established. Certainly one of the ways that Poland can increase the Public's perception that they are able to influence public affairs is by increasing the relationship, and therefore the level of trust, between elected representatives and their voters. I believe that one of the better ways of improving trust is to increase the accountability between the representative and their voters. Further it appears clear to me that single member districts are a better electoral system for doing so than multiple member districts or a system based on party lists.

Thank You.

**Relacja pomiędzy wyborcami,
a wybranymi przez nich reprezentantami:
w jaki sposób system głosowania wpływa
na zaufanie publiczne w systemie politycznym²⁵**

Profesor Delaine R. Swenson²⁶

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Obdarzenie systemu politycznego zaufaniem społecznym jest istotną częścią rządów demokratycznych. Serce systemu demokratycznego stanowi idea, że to obywatele wybierają swoich reprezentantów oraz, że dzięki procesowi demokratycznemu owi reprezentanci są odpowiedzialni przed swoimi wyborcami. Zaufanie obywateli do tego procesu ma duże znaczenie dla zdrowej demokracji, jako że ma bezpośredni wpływ na ich frekwencję w czasie wyborów, a także wpływa na ich udział w niektórych aspektach życia społecznego, np. na członkostwo w partiach politycznych czy organizacjach obywatelskich. Rząd bez zaufania swoich obywateli, a więc także bez ich aktywnego udziału, jest rządem bez ludzi. Zamiast tego, staje się rządem kierowanym przez samozwańczą elitę, która kieruje się własnymi interesami, a nie korzyścią ogromnej większości obywateli. Sytuacja taka prowadzi do osłabienia instytucji stworzonych, aby kontrolować i równoważyć siłę rządu. Osłabia ona także partie polityczne, ogranicza istotną rolę wolnej prasy oraz prowadzi do słabego społeczeństwa.

Istotnym elementem, który wpływa na zaufanie pomiędzy obywatelami i rządem są relacje pomiędzy deputowanym oraz wyborcą. W systemie demokratycznym różni się zazwyczaj dwa filozoficzne modele demokracji przedstawicielskiej, model „demokracji delegowanej” oraz „demokracji powierniczej”. Pierwszy z nich, powszechnie nazywany modelem „delegata”, zakłada, że wybrany reprezentant jest delegowany przez swojego wyborcę i postępuje tak, jak wyborca ten by postąpił. Innymi słowy, reprezentant robi to, czego wymaga od niego wyborca, nawet, jeśli się z tym nie zgadza. Przekazuje on po prostu życzenia

²⁵ Cytaty są pominięte, ponieważ jest to kopia wystąpienia na konferencji. W celu uzyskania większej ilości informacji, proszę skontaktować się z autorem. dswenson@kul.lublin.pl

²⁶ Delaine Swenson jest profesorem prawa na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II, Wydziału Prawa, Prawo Kanoniczne i Administracji, Przewodniczącym Katedry Prawa Amerykańskiego i Komparatystyki Prawniczej. Jest on także prawnikiem procesowym w Stanach Zjednoczonych. Profesor pracował w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych oraz jako przewodniczący partii oraz kandydat polityczny.

wyborcy do rządu. Drugi model, model „powiernika”, zakłada, że przedstawiciel jest wybierany przez wyborców, ponieważ uważa się, że jest on do tego odpowiednio wykształcony oraz potrafi podejmować decyzje, które są mądre oraz w zgodzie z wyborcą. Model ten zakłada, że wybrany reprezentant potrafi myśleć i działać we własnym imieniu, bez obowiązku głosowania dokładnie tak, jak zagłosowałby wyborca. Ma on jednak pewne zobowiązania w stosunku do wyborcy oraz dobra narodu. Wyborcy ostatecznie zachowują kontrolę nad decyzjami reprezentantów dzięki mechanizmowi następnych wyborów. Dla współczesnych demokracji, najlepszy byłby model zawierający elementy obydwu schematów. Ze względu na rozmiar okręgów wyborczych oraz złożoną, zmienną naturę kwestii, o których decydują reprezentanci, model powierniczy wydaje się być konieczny, jednakże aspekt kontroli wyborców zawarty w modelu delegowanym jest również niezbędny dla zachowania odpowiedzialności deputowanego oraz zaufania wyborcy.

Oprócz roli bezpośrednio reprezentatywnej przyjmowanej przez deputowanych, wzrasta również znaczenie zadania reprezentowania przez nich wyborców. W dojrzałych państwach demokratycznych deputowany nie tylko głosuje w imieniu wyborców ze swojego okręgu wyborczego, ale odgrywa także rolę łącznika między nimi a różnymi aspektami rządu. Jakość oraz efektywność relacji z wyborcą może mieć znaczący wpływ na ponowne wybranie tego reprezentanta, zwłaszcza w systemach politycznych, w których obowiązują jednomandatowe okręgi wyborcze. Pozytywne relacje a wyborcą ze swojego okręgu wyborczego podnoszą także poziom zaufania między wybranymi przedstawicielami a ich wyborcami.

Jako że jednym z celów dzisiejszej konferencji jest dyskusja na temat różnych systemów wyborczych istotne wydaje się pytanie czy różne systemy wyborcze mają wpływ na zaufanie między wyborcami i wybieranymi. Byłby to istotny czynnik w decydowaniu, jaki system wyborczy byłby najlepszy dla danego kraju. A zatem, w jaki sposób system wyborczy wpływa na zaufanie pomiędzy głosującymi a ich przedstawicielami?

Jest kilka kryteriów, które muszą być spełnione, aby wytworzył się udany związek pomiędzy wybranym reprezentantem a wyborcami z jego okręgu. Po pierwsze, wybrany przedstawiciel musi dokładnie wiedzieć, kim są jego wyborcy. Jeśli reprezentanci chcą się spotkać, porozmawiać i skonsultować ze swoimi wyborcami, muszą wiedzieć, jakimi ludźmi są ich „klienci”. Po drugie, wybrani przedstawiciele muszą utrzymywać częste kontakty ze swoimi wyborcami, aby dobrze rozumieć ich potrzeby, obawy i opinie. W końcu, polityczna przyszłość reprezentantów musi zależeć od zdobycia i utrzymania poparcia wyborców ze

swojego okręgu wyborczego. Wyborcy powinni mieć możliwość usunięcia z urzędu przedstawiciela nie zwracającego uwagi na ich potrzeby.

Który więc system wyborczy spełnia najlepiej te trzy kryteria mające poprawić stosunki między przedstawicielami i wyborcami? Przeanalizujmy teraz krótko dwa systemy wyborcze: jednomandatowe okręgi wyborcze oraz wielomandatowe okręgi wyborcze.

W jaki sposób zastosowanie jednomandatowego okręgu wyborczego wpłynie na poziom zaufania pomiędzy głosującymi i wybieranymi? Aby odpowiedzieć na to pytanie musimy odwołać się do badania przeprowadzonego w 2004 r. i polegającego na porównaniu okręgów wielomandatowych z jednomandatowymi w wyborach stanowych w Stanach Zjednoczonych. W badaniu tym porównano zachowanie 400 deputowanych stanowych, 200 deputowanych z okręgów wielomandatowych oraz 200 deputowanych z okręgów jednomandatowych. Badanie to dowiodło, że deputowani z jednomandatowych okręgów wyborczych są bardziej odpowiedzialni w stosunku do wyborców ze swoich okręgów, bardziej angażowali się w ich sprawy, co sprawiło, że poziom zaufania pomiędzy nimi i wyborcami był zdecydowanie wyższy. Co więcej, deputowani z jednoosobowych okręgów wyborczych głosowali konsekwentnie zgodnie z wolą swoich wyborców w większym stopniu, niż przedstawiciele z okręgów wielomandatowych. Innymi słowy, deputowani z jednomandatowych okręgów wyborczych byli „delegatami” w większym stopniu niż ich odpowiednicy z okręgów wielomandatowych. Ci z kolei zachowywali się bardziej jak „powiernicy”, głosując często wbrew woli swoich wyborców oraz wykazują się w stosunku do nich mniejszą odpowiedzialnością, a także zajmując się w mniejszym stopniu ich sprawami.

Drugie badanie zostało przeprowadzone w stanie Arizona w 2005 roku. Legislatura tego stanu jest w tej kwestii interesująca, jako że członkowie Senatu stanowego są tu wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych, podczas gdy członkowie stanowej Izby Reprezentantów wybierani są z okręgów wielomandatowych. Pozwala to na bardziej interesujące porównanie tych systemów, jako że wyborcy ze stanu Arizona uczestniczą w obydwu w tym samym czasie. Jednym z wniosków wyciągniętych z tego badania jest fakt, że w stanowej izbie reprezentantów, wybieranej w wielomandatowych okręgach wyborczych, reprezentanci są o wiele bardziej stronnicy, a ekstremizm ideologiczny jest o wiele większy niż wśród członków Senatu wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Co więcej, okazało się, że Senatorowie są bardziej odpowiedzialni

w stosunku do swoich wyborców niż członkowie Izby Reprezentantów, i dlatego do nich należy większe zaufanie społeczne, niż do członków izby Reprezentantów.

Dalszą ilustracją omawianego zagadnienia w legislaturze Stanów Zjednoczonych jest Kongres. Członkowie Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych są wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych, których wytyczenie opiera się na populacji. W wyborach do Kongresu w 2006 roku, gdzie wszyscy spośród 435 członków Izby ubiegali się o reelekcję, sondaże przedwyborcze wykazały, że 75% społeczeństwa wyraziło niezadowolenie z pracy wykonywanej przez Kongres. Podczas wyborów, partia sprawując władzę, Republikanie, straciła 31 miejsc w Izbie Reprezentantów i 6 miejsc w Senacie. Ekspertcy wyrażali się o tym wydarzeniu, jako o wyborach „narodowych”, referendum na temat George’a W. Busha i wojny w Iraku oraz napiętnowaniu przez wyborców pewnych skandali etycznych w Kongresie z udziałem Republikanów. Jednakże, pomimo tych politycznych realiów, fakt, że relacje indywidualnego kongresmana z jego wyborcami były bardziej istotne jest widoczny w wynikach wyborów. Z historycznego punktu widzenia, przegrana w wyborach w połowie kadencji partii sprawującej władzę, podczas drugiej kadencji prezydenta piastującego urząd, jak to miało miejsce w 2006 roku, to 35 członków w Izbie i 6 Senatorów. Przyjmując taki punkt widzenia, porażka Republikanów w wyborach w 2006 roku była druzgocąca. Nawet bardziej istotna jest skala utrzymania miejsc w tych wyborach. Dziewięćdziesiąt pięć procent (95%) kandydatów, którzy ponownie startowali w wyborach, zostało wybranych.

W jaki zatem sposób 95% wszystkich członków Kongresu zostało wybranych ponownie, jeśli 75% Amerykanów stwierdziło, że nie wywiązywali się oni ze swoich obowiązków i powinni być pozbawieni urzędów? Cóż, z pewnością jednym z powodów jest siła powiązania indywidualnych reprezentantów ze swoimi wyborcami. Podczas gdy 75% wszystkich głosujących stwierdziło, że Kongresmani źle pracują i powinni być odsunięci od władzy, 60% stwierdziło także, że ich Kongresman NIE jest jednym z tych, którzy nie wykonują swoich obowiązków, to ci inni są źli. Związek pomiędzy tymi reprezentantami, pracującymi w jednomandatowych okręgach wyborczych, posiadającymi efektywne i aktywne biura utrzymujące relacje z wyborcami, zrodziło zaufanie pomiędzy poszczególnymi wyborcami i ich Kongresmanami, które okazało się być silniejsze niż ogólnonarodowe trendy i upodobania polityczne.

Tak jak dobre relacje z wyborcą z danego okręgu mogą zbudować zaufanie oraz zapewnić reprezentantowi reelekcję, tak samo mogą się one przyczynić do

odsunięcia reprezentanta od władzy, jeśli kandydat nie odpowiada wymaganiom swojego okręgu wyborczego. Jedną z najbardziej dramatycznych ilustracji takiej sytuacji miała miejsce w moim rodzimym Piątym Okręgu Wyborczym Stanu Washington. Tom Foley, Demokrat, który reprezentował swój okręg przez 30 lat oraz awansował tak wysoko, że został Spikerem Izby Reprezentantów, trzecią co do ważności osobą w rządzie Stanów Zjednoczonych. Musiał on jednak poprzeć w Kongresie program legislacyjny, który był zdecydowanie bardziej liberalny niż odpowiadało to jego wyborcom, zwłaszcza w obszarze dotyczącym prawa regulującego posiadanie broni palnej. Mieszkał on także w Waszyngtonie tak długo, że jego wyborcy uznali, że stracił on kontakt ze swoim w dużej mierze wiejskim okręgiem. Młody Republikanin, prawnik, George Nathercutt, skorzystał z tych słabości Foley'a i pokonał go w wyborach w 1994 roku, sprawiając, że Tom Foley został pierwszym od 1860 roku Spikerem Izby pokonanym w wyborach. Wyborcy z zachodu stanu Washington zamienili trzeciego co do ważności polityka w Stanach Zjednoczonych na nowicjusza, ponieważ Spiker Foley przestał być osobowością, której jego wyborcy ufali na tyle, żeby ich reprezentować.

Wyniki tych badań oraz historia Izby Reprezentantów nie są zbyt zaskakujące. Startowanie w wyborach z jednomandatowych okręgów wyborczych, jako że są one mniejsze, prowadzi do nawiązania bliższego kontaktu pomiędzy wybierającymi i wybieranymi, wyborcy i reprezentanci znają się nawzajem, obowiązki wynikające z wyboru są bardziej skupione na określonej grupie lub rejonie geograficznym, ponadto jest mniejsze prawdopodobieństwo, że deputowani będą unikać zajmowania się sprawami swojego okręgu wyborczego, jako że nie ma w nim innych reprezentantów, do których wyborcy mogliby się zwrócić. Deputowani wybrani z jednomandatowych okręgów muszą skupiać się na kwestiach i problemach lokalnych, jeśli chcą zostać ponownie wybrani. Dlatego też są oni mniej podatni na stronniczość czy też kwestie ogólnonarodowe czy ideologiczne.

Moim zdaniem nakreślone przeze mnie tło stanowi istotną informację dla krajów, które rozważają, który typ systemu wyborczego będzie najlepiej spełniał wymogi ich systemu demokratycznego. Taka sytuacja z pewnością ma teraz miejsce w Polsce. W ankiecie z lutego 2007, CBOS zadał polskim obywatelom następujące pytanie: „Czy Pan/Pani, jako jednostka, ma wpływ na sprawy publiczne?” Czterdzieści dwa procent (42%) ankietowanych odpowiedziało w większości przypadków nie, a trzydzieści jeden procent (31%) odpowiedziało zdecydowanie nie. Taki poziom niezadowolenia społeczeństwa z braku możliwości wywarcia wpływu na wydarzenia publiczne w systemie demokratycznym wydaje się być alarmujące.

Kiedy siedemdziesiąt trzy procent (73%) społeczeństwa uważa, że ma mały wpływ na wydarzenia w kraju, lub że nie ma go wcale, system staje pod znakiem zapytania. Jest to prawdą zwłaszcza w krajach takich jak Polska, gdzie instytucje i zabezpieczenia demokratyczne nie są jeszcze ugruntowane. Z pewnością, jednym ze sposobów na wzmocnienie przekonania społeczeństwa, że ma ono wpływ na wydarzenia publiczne jest umacnianie więzi, a co za tym idzie, zaufania pomiędzy reprezentantami a ich wyborcami. Wierzę, że jednym z najlepszych sposobów na wzrost zaufania jest zwiększenie odpowiedzialności kandydatów względem ich wyborców. Co więcej, wydaje mi się, że jednomandatowe okręgi wyborcze są lepszym sposobem na osiągnięcie tego celu niż wielomandatowe okręgi czy system oparty na listach partyjnych.

Dziękuję

Ukrainian Electoral System: Monopoly On Representation

Nazar Boyko

Instytut Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy

In new democracies the institution of elections takes a very important place. This statement is particularly relevant for post-soviet countries, which did not experience really competitive elections during a long period of time. For such states elections have become not only the mechanism of power formation, but also a very important mechanism of power legitimization. The last events in Ukraine are the most striking examples in this case.

In my report I would like to call your attention to some questions concerning the last redaction of Ukrainian Electoral Law, including the circumstances of its passing, the consequences of its applying and its role in the increasing political crises, which has broken out immediately after elections, held on last year.

Preview

When Leonid Kuchma understood that he would not have the possibility to prolong his term in office because of constitutional restriction, he initiated a process of constitutional reform, aimed at shifting some of the presidential powers onto the parliament and the Cabinet of Ministers. A political compromise was reached in 2004 between the presidents' supporters and other political forces, which included a change in the election system for the Parliament from a mixed system to full proportional representation. To that effect, on 25 March 2004, the Parliament voted a new law on parliamentary elections. However, further disagreements led to a failure of the final adoption of the constitutional amendments on 8 April 2004.

Draft amendments to the Constitution resurfaced at the beginning of December 2004 as elements of a possible solution to the crisis that unfolded after 21 November 2004. On 8 December 2004, the Parliament adopted several pieces of legislation, often referred to as the "Political Package".

The victory of Victor Yushchenko in Presidential Elections at the end of 2004 became possible after nervous and tense negotiations between belligerents – Kuchma Regime and the Opposition. The results of these negotiations were not as simple as it seemed then: the decision of the third round, which allowed Victor

Yushchenko to swing the election, was exchanged for constitutional reform. This Reform provided for step-by-step transition from presidential-parliamentary to parliamentary-presidential republic. The constitutional reform vested the Parliament with the power to form the Cabinet of ministers and to present the candidate for premiership to the President, who formally retains the right to appoint the Prime Minister. Other key positions in the state administration such as the Chair of the Antimonopoly Committee, the Chair of the State Property Fund or the Chair of the Committee for TV and Radio Broadcasting would be appointed by Parliament and no longer by the President, who only kept the right to propose individuals for appointment.

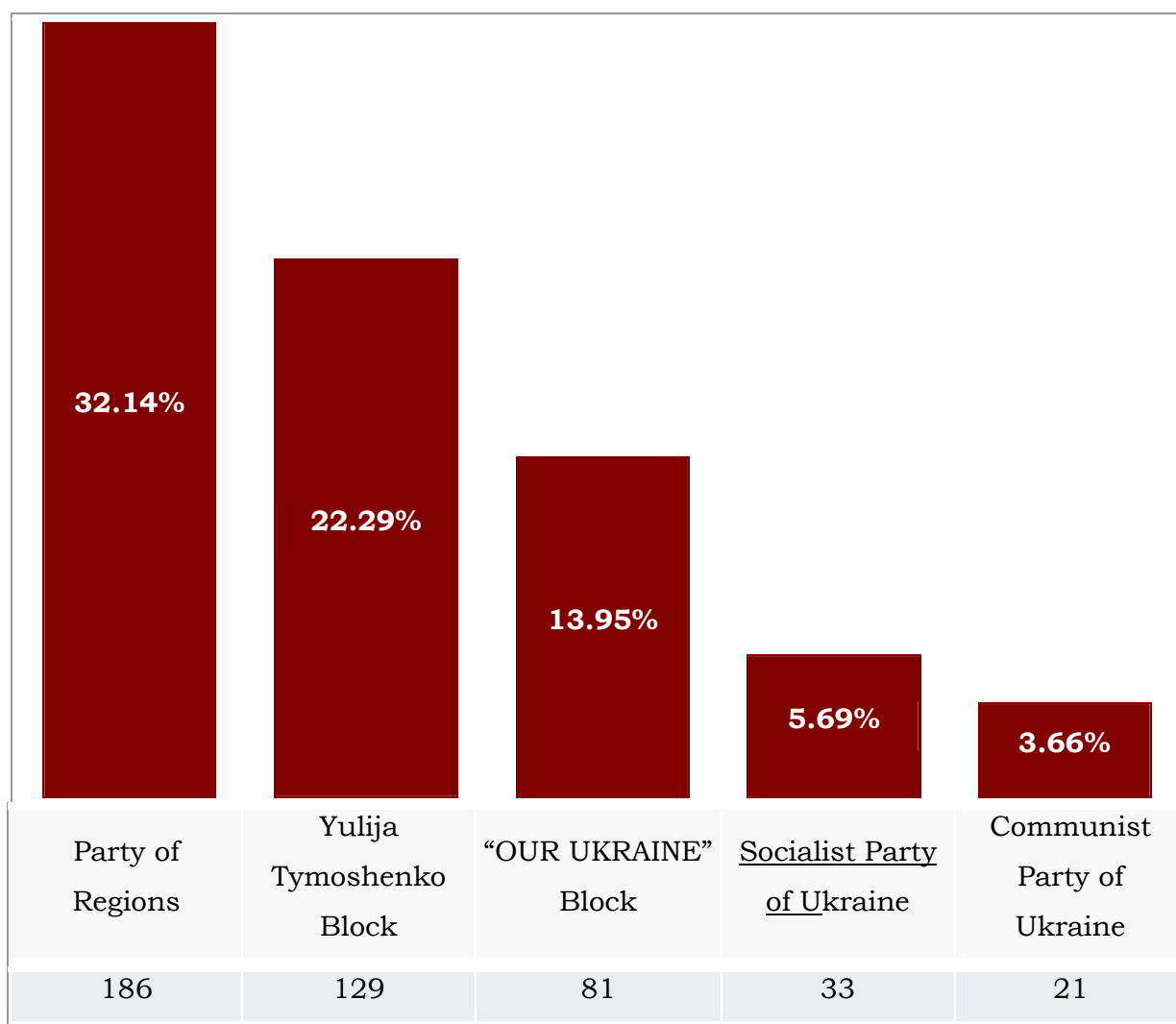
The necessity of such transition for representatives of Kuchma Regime was dictated by obvious conclusion, namely: **oligarchic clans, which were formed under Leonid Kuchma, realized that the president as an institution can no longer be used as a shelter and guarantor of immunity.** The results of first and second rounds of elections confirmed, that no amounts of resources were able to help Victor Yanukovych become president. But the issue here was not so much the defeat of Yanukovych as a candidate, but the value of the president office as such. In this context was made the decision to weaken Victor Yushchenko as the future president by the constriction of president authorities. If so, on the agenda appeared the necessity of finding institutional constructions, which would, help to restore previous advantages and return lost power.

Such a construction was offered by the parliamentary-presidential form of government according to Kuchma's interpretation of it accompanied by a new model of electoral system. The mechanism worked and Party of Regions, having received only one third of the vote managed to create a majority and formed the government.

Chronology

For deeper understanding of the events, which are taking place in Ukraine at present, I suggest dividing last years of Ukrainian political process into two periods. As a starting point I have chosen the date of 25 March 2004 – the day, when a new redaction of Ukrainian Electoral Law was passed in Verkhovna Rada. The final destination will be the date of 26 March 2006 – the day of Parliamentary Elections. The borderline, which, in fact, determined these two periods, became Maydan – activities and events at the end of autumn 2004.

At the time, when power and opposition were preparing to presidential campaign in spring 2004, Verkhovna Rada passed a new electoral Law.



The results (%) of Parliamentary Elections (2006) and number of mandates

Elements and variables of Ukrainian model of PR

An essential change was the move from a mixed proportional/majoritarian system (225 MPs elected in one nationwide constituency, 225 MPs elected in 225 single mandate constituencies) to an entirely proportional system where all 450 Members of Parliament are to be elected in a single nationwide constituency. As a result, another innovation became closed ballot, which allowed voters just to put a mark opposite the definite party list, without a possibility to influence on the order of candidates in it. The applicable threshold for the parties/blocs to be eligible for seat allocation was lowered from four to three percent. The new Parliament was elected for a five-year term; one year longer than the tenure of the previous Parliament.

Furthermore candidates can only run for office on a party/bloc-list. Independent candidates, not affiliated to any political party or bloc, have no possibility to run for office. This restriction is reinforced by the fact that only

political parties which were founded at least one year prior to Election Day can submit a list of candidates. The independence of candidates or elected members of the Parliament is further limited by the above mentioned introduction in the Constitution of a concept of 'imperative mandate', that prevents a member of parliament from shifting to another party/bloc or leaving his/her faction and remaining in the Parliament as an independent deputy.

In spite of all innovations, two of them were remarkable, namely: the monopoly on the procedure of candidates' nomination by the institution of political party and total absence of mechanisms of social control over the political parties and deputies. Hence, there was not only the restriction of civic right of citizens to be elected, but also the trample of the basic democratic principle – the principle of responsibility elected to electors. Seemingly, everything would be all right – these rights and principles were broken before many times, if it were not a Maydan – the demonstration of Ukrainian people to take more active part in political life of the country. Unexampled activity became something like a request for a new type of political participation. But, unfortunately, this request was rejected and electoral system remained untouched.

Follows that Proportional Representation in Ukrainian version before and after Maydan constitutes two completely different phenomena. At one time it passed without taking into account readiness of the society to organized action and was meant for, seemingly, traditional Ukrainian passivity. After the 'Orange Events' became evident, that electoral system did not correspond with the level of civic activity. Its framework became too narrow for it. If before the autumn 2004 the new electoral system did not restrict the society in action because of there was no manifestation of such an action, then after Maydan it became one of the main instruments of containment of public mobilization in politics. Generally we can sum up that the tragedy of Maydan was in follows: the part of society, which demonstrated itself and the rest of the world the willingness of more radical participation in ruling sway its destinies, was deprived by political elites with the help of electors procedures the opportunities to do so. It was just left out of the institutional field.

You can reasonably ask why political elites, which came to power on the unprecedented wave of activity, did not eliminate one of the main barriers on the way of this wave. Why democrats, had defeated Kuchma Regime, left the electoral system, which was designed in authoritarian time, without changes?

It turned out, that so called democratic elites, evaluating their chances of success on parliamentary elections, which would take place in a year, found out that proportional electoral system alongside with closed party lists could be quite good ally in political struggle. It was favorable in many contexts.

First of all for party chiefs it seemed very convenient and profitable the possibility of exclusive control over the process of party lists formation. In parties there were no any open discussions or debates about the candidates in their rarity lists. Moreover, some political parties hold their congresses behind closed doors even without press. All party lists were presented to public post factum.

Secondly, as was stated above, the monopolistic right on the nomination of such the lists was secured only for political parties. It meant that non-party community was cut off from the opportunity to take part in the nomination process. Here it is worth to mark that no more than 1.5% of Ukrainians are members of political parties. And what is more, the party membership of majority of these citizens is formal and does not convert into active work for the welfare of their parties. In this context there are expressive results of opinion polls, conducted by Razumkow Research Center – one of the most authoritative in Ukraine, during last two years. These surveys show, that no more than 2% of citizens completely trust political parties as institutions. Instead 39% do not. In other words in Ukraine there is no other institutions with so low level of trust. From this it follows that the privilege to nominate candidates to power belongs to the institutions, which are of no account.

Thirdly, the absence of any legal mechanisms of civil control over the parties and deputies promised the opportunities of irresponsible governing for political leaders. In this situation deputies realized, that the responsibility to their political leader is much higher, than to citizens. Most of them faced with the dilemma: save their political and civic convictions, but fall into disgrace of their chiefs or to be under their leaders' thumb, but secure the possibility of reelection. Following the political process we made sure that most of deputies decided to choose second choice.

The consequences of such motivations of political elites – both: Orange and White-Blue became the set-back of brought down regime. In many respects this set-back became possible not so much because of the victory of Party of Regions, as because of alienation of active community from the possibilities of the representation of their interests in politics. Orange teams did not manage to use the

chance of Orange Revolution fully. It could be said, that they used the Revolution as such, but completely disregarded its potential.

Today I remember that then many politicians from different political camps appealed to the Polish experience of PR application as to the most obvious example of PR effectiveness. But, as turned out later, the groundless arguments became bankrupt. Moreover the Polish and Ukrainian electoral systems turned out as like as chalk and cheese.

Consequences

More than a year Ukraine has lived in a permanent post-election crisis. There are a lot of different conditions and causes of this crisis. I do not want to say, that if it were not the electoral system, everything will be brilliant. But I am reckon, that the Ukrainian version of PR intensified the complex of existing problems and antagonisms.

I need to mention, that in Ukraine there are several deep social and cultural cleavages: lingual, religious, mental etc. Point is that these cleavages also have clear regional character and provoke the “Eastern and Western Ukraine issue”. It was verified by the results of last three elections – Presidential (2004), Parliamentary (2006) and Local (2006). In the West and Center of Ukraine active support have had so called Democrats (“BYT”, “Our Ukraine”) and in the South and particularly in the East voters have supported “Party of Regions”. It means that characteristic feature of Ukrainian party system is regionalism. Existing electoral system, which foresees proportional allocation of seats in Parliament, conserves this feature. By the way, Moris Duverge in his famous book “Political Parties” mentioned, that it is dangerous to apply the PR in states, in which party system is strictly regionalized. Ukraine is such a case, because there are no deep traditions of sovereignty and politics is rather conflict and sometimes even radically conflict. In such conditions PR will keep at a level all these conflicts and contradictions.

So, existing in Ukraine model of electoral system does not correspond with the level of civil activity suits political parties as the exclusive monopolists of nomination process and retains deep and dangerous regional cleavage. In future all this can provoke deeper political and institutional crises.

Ukraiński system wyborczy:

Wyłączność w reprezentacji

Nazar Boyko

Instytut Administracji Publicznej przy Prezydencie Ukrainy

W nowych demokracjach instytucje wyborcze zajmują bardzo ważną pozycję. Fakt ten jest szczególnie istotny w państwach post sowieckich, które przez długi okres czasu nie doświadczyły wyborów z elementem konkurencyjności partii. Dla tych państw wybory stały się nie tylko mechanizmem formowania władzy, ale także bardzo ważnym mechanizmem jej stanowienia. Najbardziej uderzającym tego przykładem są ostatnie wydarzenia na Ukrainie.

W moim wystąpieniu chciałbym zwrócić państwa uwagę na kilka kwestii odnoszących się do ostatnich redakcji ukraińskiego prawa wyborczego włączając okoliczności jego przemijania, konsekwencje jego zastosowania oraz rolę w rozwijającym się kryzysie politycznym, który wybuchł niespodziewanie po wyborach w zeszłym roku.²⁷

Wstęp

W momencie, kiedy Leonid Kuczma zrozumiał, że nie będzie miał możliwości przedłużenia swojej kadencji, co wynikało z ograniczeń konstytucyjnych, zainicjował reformy konstytucji zmierzające do przesunięcia części prerogatyw prezydenta na parlament oraz Radę Ministrów. Kompromis osiągnięty w 2004 roku pomiędzy zwolennikami prezydenta i innymi siłami politycznymi dotyczył zmiany systemu mieszanego w ordynacji parlamentarnej na w pełni proporcjonalny system reprezentacyjny. Dlatego właśnie 25 marca 2004 parlament uchwalił nową ordynację wyborczą. Niestety dalsze nieporozumienia doprowadziły do fiaska ostatecznego zatwierdzenia nowelizacji konstytucyjnych w dniu 8 kwietnia 2004.

Projekt poprawek konstytucyjnych pojawił się ponownie na początku grudnia 2004 roku, jako jeden z elementów możliwego rozwiązania kryzysu trwającego od 21 listopada. Z kolei 8 grudnia parlament przyjął kilka projektów legislacyjnych zwanych „Pakiem Politycznym”.

Zwycięstwo Wiktora Juszczuki w wyborach prezydenckich, pod koniec 2004 roku stało się możliwe po nerwowych i napiętych negocjacjach pomiędzy

²⁷ Chodzi o rok 2006 (przyp. Red.)

spierającymi się stronami – reżimem Kuczmy i opozycją. Skutki tych negocjacji nie były tak proste jak się wtedy wydawało: wynik trzeciej tury, dający zwycięstwo Juszczenko został wymieniony w zamian za reformę konstytucyjną. Ta reforma zapewniała krok po kroku przejście od republiki prezydencko-parlamentarnej do parlamentarno-prezydenckiej. Reforma dała parlamentowi prawo formowania Rady Ministrów oraz wskazywania kandydata na premiera prezydentowi, który posiada prawo desygnacji premiera. Inna kluczowa pozycja w administracji państwa, taka jak stanowiska w Komitecie Antymonopolowym, Radzie Skarbu Własności Państwa albo Radzie Radiofonii i Telewizji, byłyby mianowane przez parlament, a nie przez prezydenta, który tylko mógłby sugerować kandydatów na te stanowiska.

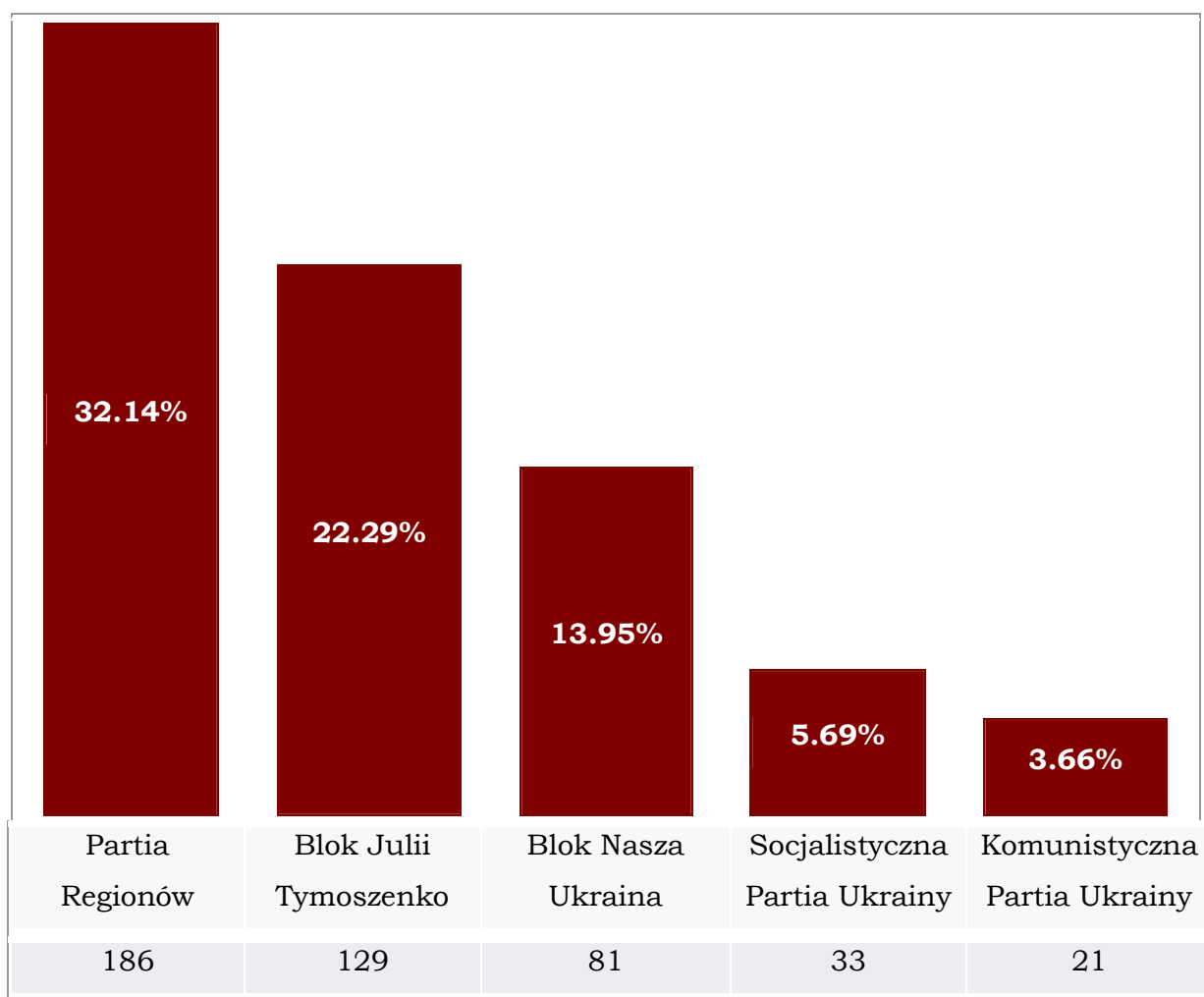
Konieczność takiej przemiany ze względu na reprezentantów reżimu Kuczmy była podyktowana przez oczywistą konkluzją, iż **klany oligarchów, uformowane za rządów Kuczmy, nie mogły dalej używać instytucji prezydenta jako obrońcy i gwaranta swych immunitetów**. Rezultaty pierwszej i drugiej tury wyborów potwierdziły, że żadne środki nie mogły pomóc Wiktorowi Janukowyczowi wygrać wyborów. Główną kwestią nie było pokonanie Janukowycza, ale wartość urzędu prezydenta jako takiego. W tym kontekście zdecydowano osłabić Juszczenkę jako przyszłego prezydenta poprzez uszczuplenie autorytetu głowy państwa. I tak w programie znalazła się konieczność znalezienia instytucjonalnych konstrukcji, które pomogłyby przywrócić poprzednie korzyści oraz utraconą władzę.

Taka konstrukcja była oferowana przez parlamentarno-prezydencki system rządów, zgodnie z interpretacją Kuczmy, towarzyszącą nowemu modelowi systemu wyborczego. Mechanizm pracował i Partia Regionów otrzymała tylko 1/3 głosów, potrzebnych by stworzyć większość i uformować rząd.

Chronologia

Dla głębszego zrozumienia zdarzeń, jakie mają miejsce teraz na Ukrainie, sugeruję podzielenie ostatnich lat ukraińskiej polityki na dwa okresy. Zaczynając od 25 marca 2004 roku – dnia, kiedy parlament (Verkhovna Rada) zredagował nowe ukraińskie prawo wyborcze. Kończąc 26 marca 2006 roku w dniu wyborów parlamentarnych. Rozgraniczeniem tych dwóch punktów były wydarzenia na Placu Niepodległości (Maydan) w Kijowie z jesieni 2004 roku. Wydarzenie te były skutkiem marca 2004 i bezpośrednią przyczyną marca 2006.

W czasie, kiedy władza i opozycja przygotowywały się do wiosennej kampanii prezydenckiej w 2004 roku, parlament przyjął nowe prawo wyborcze.



Wyniki (%) wyborów parlamentarnych (2006) oraz liczba mandatów.

Elementy i zmiana ukraińskiego modelu reprezentacji proporcjonalnej

Główną zmianą było przejście od systemu mieszanego (225 parlamentarzystów wybieranych w partyjnym systemie proporcjonalnym, oraz 225 wybieranych w okręgach jednomandatowych) do całkowicie proporcjonalnego, gdzie wszystkich parlamentarzystów (450) wybiera się w jednym, ogólnonarodowym okręgu. Kolejną innowacją, stało się zamknięte głosowanie, które pozwoliło głosującym postawić znak poparcia tylko na liście partyjnej, bez możliwości wpływu na porządek kandydatów partii. Progi wyborcze dla partii został zmniejszone z 4% do 3%. Nowy parlament został wybrany na pięć lat, o jeden rok dłużej niż poprzedni.

Co więcej, kandydaci mogą się startować tylko z list wyborczych partii i bloków. Nie ma możliwości ubiegania się o mandat parlamentarny jako kandydat niezależny. Dodatkowe zaostrenie tych restrykcji to obowiązek upłynięcia przynajmniej roku od rejestracji do dnia wyborów. Niezależność kandydatów albo członków parlamentu, jest dalej ograniczona przez wstęp do konstytucji jako koncept „koniecznego mandatu”, który zapobiega zmienianiu partii przez członków

parlamentu, albo opuszczanie frakcji i pozostawanie w parlamencie jako niezależni deputowani.

Spośród wszystkich innowacji dwie były zaskakujące: monopol procedury nominowania kandydatów przez partie polityczne i totalny brak mechanizmu społecznej kontroli nad partiami politycznymi. Odtąd, nie tylko ograniczono obywatelskie bierne prawo wyborcze, ale także zdeptano podstawową demokratyczną zasadę odpowiedzialności przed wyborcami. Wydaje się, że ten stan by się po prostu utrzymał, te prawa i zasady wcześniej też były przecież wielokrotnie łamane. Jednak wydarzenia na Placu Niepodległości (Maydan), pokazały, że mieszkańcy Ukrainy zaczynają właśnie brać aktywny udział w życiu politycznym swego państwa. Ta nieopisana aktywność stała się żądaniem nowego typu współuczestnictwa w życiu politycznym. Ale niestety te żądania zostały odrzucone i system wyborczy pozostał niezmienny.

Nastąpił podział na zupełnie różniące się rozwiązania wyborów proporcjonalnych na Ukrainie – na wersję przed i po Majdanie. W jednej chwili dokonano zmian nie biorąc zupełnie pod uwagę gotowości społeczeństwa do zorganizowanych działań i przeznaczono ludziom, pozornie tradycyjną ukraińską bierność. Po „Pomarańczowej Rewolucji” stało się jasne, że system wyborczy nie był dostosowany do poziomu aktywności obywateli. Istniejące struktury stały się dla nich zbyt ograniczone. Jeśli przed jesienią 2004 roku, nowy system wyborczy nie ograniczał społeczeństwa w działaniu, to tylko dlatego, że wtedy nie była manifestowana aktywność tego typu, dlatego Maydan stał się jednym z głównych narzędzi publicznej mobilizacji politycznej. Podsumowując, można stwierdzić, że tragedia, jaka rozegrała się na Majdanie przyniosła efekt w postaci, iż część społeczeństwa, wspierana przez resztę świata, zademonstrowała swoją, bardziej radykalną niż dotychczas, chęć udziału w rządzeniu, z kolei reszta była zdeprymowana przez polityczne elity, z pomocą procedur wyborczych.

Można rozsądnie zapytać, czemu elity polityczne, które doszły do władzy, nie wyeliminowały jednej z głównych barier na swojej drodze. Dlaczego demokraci, którzy pokonali reżim Kuczmy, pozostawili bez zmian system wyborczy, który był skonstruowany w czasach autokratyzmu?

Okazało się, że tak zwane demokratyczne elity, oceniając swoje szanse w wyborach do parlamentu, które miałyby się odbyć w następnym roku, odkryły, iż proporcjonalny system wyborczy, wraz z zamkniętą listą partyjną mógłby być całkiem dobrym sprzymierzeńcem w politycznej walce. To było przychylne i korzystne w wielu kontekstach.

Przede wszystkim szefowie partii uznali za bardzo wygodne oraz zyskowne, możliwość wyłącznej kontroli nad formowaniem listy partyjnej. W partiach nie było otwartej dyskusji, jak również debaty nad tym, kto z jakiego miejsca na liście będzie kandydował do parlamentu. Niektóre partie organizowały swoje kongresy wyborcze za zamkniętymi drzwiami nawet bez prasy. Wszystkie listy były przedstawione opinii publicznej po fakcie.²⁸

Po drugie, monopolistyczne prawo nominacji na listy było zarezerwowane tylko dla partii politycznych. Oznaczało to, że niepartyjna wspólnota nie miała żadnej okazji by brać udział w nominacji. Należy zaznaczyć, że nie więcej niż 1.5% obywateli Ukrainy należy do jakiejś partii politycznej. Co więcej, członkostwo obywateli w partii jest czysto formalne i nie zobowiązuje ich do aktywnej pracy na rzecz partii. W tym kontekście daje to wyraźne rezultaty w sondażu, przeprowadzonym przez Centrum Badawcze Razumkova – jednego z najrzetelniejszych na Ukrainie w ciągu ostatnich dwóch lat. Te badania pokazują, że nie więcej niż 2% obywateli całkowicie ufa partiom politycznym jako instytucjom. Natomiast 39% obywateli całkowicie im nie ufa. Na Ukrainie nie ma instytucji o tak niskim stopniu zaufania publicznego. Stąd można wnioskować, że przywilej nominacji kandydatów należy do instytucji, które nie mają do tego faktycznej akredytacji.

Po trzecie, brak jakiegokolwiek legalnego mechanizmu kontroli obywatelskiej nad partiami, sugeruje brak odpowiedzialności rządów liderów partyjnych. W tej sytuacji, deputowani zrozumieli, że ich odpowiedzialność przed liderami jest dużo większa niż przed obywatelem. Większość z nich stanęła przed dylematem, czy zachować przekonania polityczne i obywatelskie, ale popaść w niełaskę szefów albo być pod władzą liderów, zachowując przy tym szansę reelekcji. Obserwując procesy polityczne możemy być pewni, że większość wybrała tę drugą możliwość.

Konsekwencją takich motywacji elit politycznych, zarówno pomarańczowej jak i biało-niebieskiej stała się porażka w zniesieniu reżimu. Stało się to nie tylko za sprawą zwycięstwa Partii Regionów, ale raczej jako wynik alienacji aktywnych grup od możliwości reprezentowania ich interesów w polityce. Pomarańczowi nie zdołali w pełni wykorzystać szansy, jaką niosła Rewolucja. Można powiedzieć, że wykorzystali rewolucję jako ruch społeczeństwa ku zmianom, ale kompletnie zignorowali jej potencjał.

²⁸ Obywatele Ukrainy przed wyborami mogą spróbować dowiedzieć się kto oprócz 5 pierwszych osób jest na liście danej partii, jednak nie jest to ani łatwe, ani szeroko wykorzystywane. (przyp. Red.)

Dzisiaj przypominam sobie, że wielu polityków z różnych obozów odwoływało się do polskich doświadczeń demokratycznych, jako najbardziej oczywistego przykładu efektywności reprezentacji proporcjonalnej. Jak się okazało później, argumenty bezpodstawne stały się bezużyteczne. Polski i Ukraiński system wyborczy okazały się tylko powierzchwniowo do siebie podobne.

Konsekwencje

Od ponad roku Ukraina żyje w ciągłym powyborczym kryzysie. Można odnaleźć wiele uwarunkowań i powodów tego stanu. Nie chcę powiedzieć, iż gdyby nie system wyborczy, wszystko byłoby doskonale. Kalkuluje jednak, że ukraińska wersja republiki parlamentarnej znacząco wzmocniła istniejące problemów i antagonizmy.

Muszę nadmienić, iż jest kilka głębokich socjalnych i kulturowych rozłamów, jak: językowy, religijny, umysłowy itp. Sęk w tym, że rozłamy te mają czysto regionalny charakter i stwarzają podział na Wschodnią oraz Zachodnią Ukrainę.

Było to potwierdzone przez wyniki trzech ostatnich wyborów – prezydenckich (2004r.), parlamentarnych i lokalnych (2006r.). W Zachodniej i centralnej Ukrainie, aktywnie działają tak zwani Demokraci (Blok Julii Tymoszenko, Nasza Ukraina) a na południu i Wschodniej Ukrainie, wyborcy poparli Partię Regionów. Oznacza to, iż charakterystyczną cechą ukraińskiego systemu wyborczego jest regionalizm. Istnienie systemu, który przewiduje proporcjonalna alokacje miejsc w parlamencie, zachowuje tę cechę. Przy okazji, Moris Duverge w swojej słynnej książce „Partie polityczne” wspomniał, że jest niebezpiecznym, aby wprowadzać reprezentację proporcjonalną w państwach, w których system partyjny jest ściśle zregionalizowany. Ukraina jest takim przypadkiem, ponieważ nie ma tam tradycji suwerenności i polityka jest raczej konfliktowa a czasem nawet radykalnie konfliktowa. W takich warunkach system proporcjonalny utrzyma te konflikty na tym samym poziomie.

Istniejący wobec tego na Ukrainie model systemu wyborczego, nie koresponduje z poziomem aktywności obywatelskiej, aczkolwiek pasuje on partiom politycznym, jako wyłącznie monopolistyczny proces nominacyjny pozostawiający niebezpieczny rozłam regionalny. W przyszłości wszystko to może sprowokować głębsze kryzysy polityczne i instytucjonalne.

...SWEGO NIE ZNACIE!

**ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH
ORDYNACJI WYBORCZYCH RP**

Bezpośrednie wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w Polsce

Sławomir Fundowicz

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

1. Modelowe rozwiązania relacji między organami gminy

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹ (dalej: ustawa gminna lub u.s.g.) określa organy gminy. Są nimi rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jako organ wykonawczy.

Odnosnie do relacji między organami jednostek samorządu terytorialnego, to pewne modelowe rozwiązania można w tym zakresie znaleźć w praktyce niemieckiej. Jest to o tyle zrozumiałe, że istotną cechą dotyczącą ustroju samorządu terytorialnego w RFN jest wielość i różnorodność rozwiązań, są one bowiem przedmiotem regulacji poszczególnych Krajów związkowych, a ponieważ jest ich obecnie 16, system źródeł prawa samorządowego tworzy skomplikowaną strukturę.³⁰ Jeśli chodzi o gminy, to H. J. Wolff zaproponował w tym względzie podział według kryterium rozdziału zadań na:

- typ monistyczny ustroju gminy, w którym wszystkie kompetencje głównie przysługują jednemu gminnemu organowi przedstawicielskiemu;
- typ dualistyczny, w którym kompetencje są dzielone pomiędzy dwa organy – przedstawicielski i wykonawczy (zwierzchnika gminy);
- typ polegający na trójpodziale zadań pomiędzy organ przedstawicielski, zwierzchnika gminy oraz członków zarządu gminy, którzy nie posiadają własnych kompetencji, lecz działają w imieniu zwierzchnika gminy.³¹

Do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku w Niemczech funkcjonowały różne typy ustrojowe samorządu gminnego. Po szerokiej dyskusji, jaka odbyła się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zwycięsko jednak wyszedł dualistyczny ustrój „rada – burmistrz”.³² Obok tego ustroju funkcjonuje w Hesji ustrój magistracki. Przy dualistycznym systemie podstawowy problem sprowadza się do pytania, czy zadania

²⁹ T. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³⁰ B. Dolnicki, *Ewolucja samorządu terytorialnego w Niemczech*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 1999, s. 161-162.

³¹ H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht II*, München 1987, s. 104-105.

³² Zob. F. L. Knemeyer, *Die duale Rat-Bürgermeisterverfassung als Leitverfassung nach den Kommunalverfassungsreform*, „Juristische Schulun, 1998, nr 3, s. 193 i n.

są wykonywane pod jednym zwierzchnictwem, czy pod dwoma.³³ W związku z tym ustroje gmin można usystematyzować według następujących typów:

a) dualistyczny model „rada-burmistrz” pod jednym zwierzchnictwem: burmistrz jest wybierany przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich i jest szefem monokratycznej administracji; z racji urzędu pełni funkcję przewodniczącego rady; podział kompetencji jest dualistyczny.

b) dualistyczny model „rada-burmistrz” pod dwoma zwierzchnictwami: burmistrz jest wybierany przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich i jest szefem monokratycznej administracji; radą kieruje przewodniczący wybierany spośród radnych; podział kompetencji jest dualistyczny;

c) niewłaściwy model magistracki: administracja kierowana jest przez organ kolegialny (magistrat), którego przewodniczącym jest pochodzący z wyborów powszechnych burmistrz; przedstawicielstwo gminne (rada) jest kierowane przez przewodniczącego wybranego z grona radnych; podział kompetencji jest dualistyczny (ewentualnie trialistyczny).³⁴

Jak łatwo zauważyć polski system samorządu gminnego opiera się o dualistyczny model „rada-burmistrz” z dwoma zwierzchnictwami. Wzmocnieniem tego systemu stało się wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza lub prezydenta miasta)³⁵, co nastąpiło przez promulgację ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁶ (dalej: u.b.w.). Rozwiązanie to, mimo dużej atrakcyjności, wciąż jest dyskutowane. Może bowiem prowadzić do trudnych do przezwyciężenia sporów między wójtem a radą gminy, co w konsekwencji ułatwiłoby wprowadzenie zarządu komisarycznego.

2. Kadencyjność wójta

Podstawowe znaczenie, jeśli chodzi o powiązanie organów jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami mają wybory. Należy się zgodzić, że co do zasady organy jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do mieszkańców są wtórnymi podmiotami władzy samorządowej. Legitymacja organów do sprawowania władzy pochodzi z wyborów i może być w każdej chwili cofnięta³⁷.

³³ B. Dolnicki, *Ewolucja samorządu terytorialnego w Niemczech*, s. 169.

³⁴ F. L. Knemeyer, *Gemeindefassung*, [w:] *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, red. H. Wollmann, R. Roth, Bonn 1998, s. 111 i n.

³⁵ W dalszej części rozważań termin „wójt” będzie obejmował także burmistrza lub prezydenta miasta, chyba że co innego wyraźnie będzie wynikało z kontekstu.

³⁶ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

³⁷ *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 127.

Najważniejszą instytucją łączącą w sposób stały mieszkańców z organem przedstawicielskim czy z wójtem jest kadencyjność. W ustawach samorządowych kadencja została określona na cztery lata licząc od dnia wyboru. Kadencja jest to okres, na jaki wyborcy udzielają organowi wybieralnemu pełnomocnictw, i w jakim realizuje on swe zadania, funkcjonując w chwilowym składzie pochodzącym z jednych wyborów.³⁸ Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r. „na treść zasady kadencyjności składają się trzy podstawowe elementy (...) Po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy nie mogą przekraczać pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki”.³⁹ W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego czas trwania ich kadencji został im narzucony z zewnątrz przez ustawę. Wobec powyższego organy te nie mogą dokonywać korekty tak określonego czasu, np. rada gminy nie może w statucie ani w jakiegokolwiek innej uchwale określić swojej kadencji inaczej niż określiła to ustawa gminna.⁴⁰ Jeśli chodzi o zakończenie kadencji, to powstał spór, co do kadencji tych rad gmin, które zostały powołane w wyniku wyborów przedterminowych oraz co do kadencji tych radnych, którzy zostali wybrani w wyborach uzupełniających. Spór ten rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 marca 1994 r., w której przyjął następującą tezę: „Kadencja rad wybranych w wyborach przedterminowych zarządzonych na podstawie art. 113 ust. 1 w związku z art. 109 ust 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96 z późn. zm.) w następstwie odwołania rady w drodze referendum lub rozwiązania rady w trybie nadzoru uchwałą Sejmu, jak też wybranych w wyborach zarządzonych na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy, na skutek rozwiązania rady gminy z mocy prawa z powodu zmian w podziale terytorialnym państwa – upływa jednocześnie z końcem kadencji wszystkich rad wybranych w wyborach zarządzonych przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 9 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin. Dla określenia kadencji tych rad nie ma zastosowania art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.)”.⁴¹ To rozwiązanie zostało następnie wprowadzone do nowej ordynacji wyborczej.

³⁸ W Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 1998.

³⁹ Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

⁴⁰ *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, s. 143.

⁴¹ Uchwała TK z dnia 16 marca 1994 r., W. 6/94, OTK 1994, cz. 1, poz. 19.

Różnie natomiast kształtuje się skutek upływu kadencji. Jeśli chodzi o radnych, to wraz z upływem kadencji nie tylko wygasa mandat radnego, ale także jest to termin zakończenia sprawowania tego mandatu, a więc radny traci swój mandat. Jeśli chodzi natomiast o wójta, to pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.⁴²

Występują jednak sytuacje, gdy mandat wójta wygaśnie przed upływem kadencji:

- 1) odmowa złożenia ślubowania;
- 2) pisemne zrzeczenie się mandatu;
- 3) utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów;
- 4) naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach;
- 5) orzeczenie trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo śmierć wójta;
- 6) odwołanie ze stanowiska;
- 7) orzeczenie zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- 8) dokonanie określonych zmian w podziale terytorialnym państwa⁴³.

Warto w tym kontekście przyrzeć się zasygnalizowanemu wyżej problemowi sporów między radą gminy a wójtem. Wśród sposobów wygaśnięcia mandatu wójta w ustawie wskazano odwołanie go ze stanowiska. Może ono dokonać się w dwojaki sposób:

- 1) w drodze referendum gminnego,
- 2) w trybie nadzoru przez Prezesa Rady Ministrów.

Ten pierwszy sposób jest oczywistą konsekwencją wyborów. Oznacza to jednak, że w istocie wójt nie ponosi odpowiedzialności przed radą, lecz przed wspólnotą samorządową⁴⁴. Referendum w sprawie odwołania wójta można przeprowadzić w dwóch przypadkach:

- 1) odwołanie wójta z powodu nieudzielenia mu absolutorium;
- 2) odwołanie wójta z innego powodu.

Pierwszy przypadek związany jest z postępowaniem w sprawie wykonania budżetu⁴⁵. Udzielenie absolutorium oznacza skwitowanie wójta z wykonania

⁴² Art. 29 ust. 1 ustawy gminnej.

⁴³ Art. 26 ust. 1 u.b.w. Por. A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 35 i n.

⁴⁴ T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim*, PiP 2004, nr 7, s. 53.

⁴⁵ Zob. art. 18a ust. 3 oraz art. 28a u.s.g.

budżetu za poprzedni rok, a więc pozytywną ocenę tego wykonania. Nieudzielenie, więc absolutorium oznacza negatywną ocenę wykonania budżetu. Zgodnie z ustawą gminną wójt przedstawia radzie gminy sprawozdanie z wykonania budżetu. Sprawozdanie to jest opiniowane przez komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna przedkłada radzie wniosek o udzielenie albo odmowę udzielenia absolutorium. Wniosek ten ma charakter inicjatywy uchwałodawczej⁴⁶. Wniosek komisji rewizyjnej jest poddawany ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej. Rada gminy podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy⁴⁷. Sprawa jest prosta, gdy rada gminy udzieli absolutorium: postępowanie w tej sprawie kończy się. Natomiast nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne z wnioskiem o podjęcie inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Taki wniosek będzie rozpatrywany przez radę gminy na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Przed podjęciem uchwały rada gminy zapoznaje się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie uchwały o odmowie udzielenia absolutorium oraz z wyjaśnieniami wójta (o ile zechce on je złożyć). Uchwała podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy, w głosowaniu imiennym. Tylko w tym przypadku rada gminy może podjąć „bezpiecznie” uchwałę o przeprowadzeniu referendum. Inaczej jest w drugim przypadku, a mianowicie, gdy referendum przeprowadzane jest z innej przyczyny niż odmowa udzielenia wójtowi referendum⁴⁸. Rygory formalne podjęcia takiej uchwały przez radę gminy są w tym przypadku znacznie ostrzejsze. Może być ona podjęta wyłącznie na wniosek, co najmniej ¼ ustawowego składu rady (a więc nie wystarczy tutaj wniosek komisji lub klubu radnych), złożony na piśmie, ze wskazaniem przyczyny odwołania z uzasadnieniem. Wniosek podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta można podjąć na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku, większością, co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Jeżeli wniosek nie uzyska wymaganej większości głosów, to kolejny taki wniosek może być zgłoszony w tym trybie nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego

⁴⁶ Por. jednak wyrok NSA z dnia 12 lipca 2002 r., I SA/Lu 525/02, „Finanse Komunalne 2003, nr 2, s. 60. W wyroku tym NSA stwierdził m.in.: „wniosek komisji rewizyjnej „sam w sobie” nie podlega głosowaniu, a jedynie ma służyć wzbogaceniu obrazu i poszerzeniu wiedzy rady gminy o stopniu wykonania jej własnego budżetu. (...) sformułowanie uchwały poddanej pod głosowanie „o nieudzieleniu absolutorium” i jej odrzucenie w wyniku nieuzyskania bezwzględnej większości głosów nie powoduje automatycznego przyjęcia, iż zarząd uzyskał absolutorium, świadczy jedynie o tym, iż nie podjęto uchwały o nieudzieleniu absolutorium”

⁴⁷ W sprawie różnych aspektów procedury absolutoryjnej por. W. Zielińska, *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwały w sprawie absolutorium*, ST 1997, nr 12, s. 53 i n.

⁴⁸ Art. 28b-c u.s.g.

głosowania. Jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta, przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa⁴⁹. Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości. W ten sposób znacznie ograniczone zostały funkcje kontrolne rady, która podejmując uchwałę o referendum będzie zawsze zagrożona zakończeniem swej działalności. Jest to rozwiązanie sprzeczne z EKST, która wymaga w art. 3. ust. 2 odpowiedzialności organów wykonawczych przed organami stanowiącymi. W polskiej ustawie natomiast rada gminy może tylko wszcząć procedurę odwoławczą, a jednocześnie jest pozbawiona innych środków, przy pomocy, których mogłaby egzekwować odpowiedzialność wójta⁵⁰.

Nową instytucją, wprowadzoną w 2005 r.⁵¹, jest przejęcie zadań i kompetencji wójta, gdy doznaje on przemijającej przeszkody w ich wykonywaniu, spowodowanej jedną z następujących okoliczności:

- 1) tymczasowym aresztowaniem,
- 2) odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne;
- 3) odbywaniem kary aresztu;
- 4) niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni⁵².

Przewodniczący rady gminy otrzymuje w takim przypadku zawiadomienie od sądu o tymczasowym aresztowaniu, zaświadczenie lekarskie od pracownika, dokumentujące niezdolność do pracy choroby lub wezwanie do odbycia przez wójta kary pozbawienia wolności lub aresztu. Następnie przewodniczący rady pisemnie informuje wojewodę o zaistnieniu jednej z okoliczności uzasadniających przejęcie zadań i kompetencji. Jeżeli w gminie jest zastępca wójta, to on przejmuje zadania i kompetencje; jeżeli jest ich kilku, to pierwszy z nich. Jeżeli nie ma zastępcy, przewodniczący rady informuje wojewodę o konieczności wyznaczenia osoby, która przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji wójta. Osobę taką wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przejęcie wykonywania zadań i kompetencji trwa:

⁴⁹ Art. 67 ust. 3 u.r.l.

⁵⁰ Por. K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 5 i n.; T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2005, s. 51 i n.

⁵¹ Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1457). Rozwiązanie to dotyczy jednak sytuacji, które będą miały miejsce po wyborach przeprowadzonych w 2006 r.

⁵² Art. 28 g u.s.g.

- 1) od dnia zatrzymania do dnia zwolnienia w przypadku tymczasowego aresztowania;
- 2) od dnia wskazanego w wezwaniu do stawienia się w zakładzie karnym do dnia zwolnienia – w przypadku kary pozbawienia wolności lub kary aresztu;
- 3) w okresie wskazanym w zaświadczeniu lekarskim – w przypadku choroby.

Okres ten może ulec skróceniu w razie wygaśnięcia mandatu wójta⁵³.

Warto w tym kontekście wskazać sytuacje, gdy wójt jest zawieszony w czynnościach. Sytuację taką przewiduje art. 97 u.s.g. Zawieszenie jednak dotyczy wszystkich organów gminy. Następuje ono w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, po uprzednim przedstawieniu zarzutów tym organom i wezwaniu ich do niezwłocznego przełożenia programu poprawy sytuacji gminy. Zawieszenia dokonuje Prezes Rady Ministrów, który ustanawia w takim przypadku zarząd komisaryczny. Zawieszenie wójta przewiduje także art. 12 ustawy o stanie wyjątkowym.⁵⁴ Jeżeli organy gminy nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może je zawiesić do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny⁵⁵.

3. Warunki kandydowania

Wydaje się, że podstawowe znaczenie dla funkcjonowania gminy, mają kryteria, według których określa się osobę zdolną do pełnienia funkcji wójta. Tymczasem polskie prawo jest tutaj niezwykle lapidarne. Zgodnie z ustawą o bezpośrednim wyborze wójta prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski, posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie⁵⁶. Tak więc kandydat musi spełniać następujące warunki:

- 1) obywatelstwo polskie;
- 2) czynne prawo wyborcze (z wyjątkiem obowiązku miejsca zamieszkania w gminie);

⁵³ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, s. 331-332.

⁵⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.)

⁵⁵ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, s. 60.

⁵⁶ Art. 3 ust. 2-3 u.b.w.

- 3) ukończony 25 rok życia;
- 4) niekandydowanie na wójta w innej gminie.

Ustawa nie wprowadza też żadnych różnic między wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta. W każdym przypadku są to te same warunki. Jeżeli wybór wójta, o czym jeszcze będzie dalej, jest pewną umową o zarządzanie z osobą do tego najlepiej przygotowaną, to może dziwić brak takich kryteriów jak odpowiednie wykształcenie⁵⁷ (czego nie zanedbano np. przy opisach innych stanowisk pracy w urzędzie gminy, jak zastępca wójta lub sekretarz gminy) czy doświadczenie zawodowe. Brak jest też wskazania kryteriów moralnych, sprawdzalnych choćby tylko formalnie. Szczątkowym wymaganiem jest tutaj posiadanie praw publicznych i wyborczych oraz pełna zdolność do czynności prawnych. W dobrym kierunku zmierzają ograniczenia z art. 7 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa, zgodnie z którymi pozbawione zostały prawa wybieralności osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Takie uregulowanie fundamentalnych dla życia wspólnot samorządowych zagadnień, często połączone z demokratyczną zasłoną: „ludzie mogą wybrać tego, kogo chcą”, zdaje się pomijać tak podstawowy problem jak zadanie, dla którego ktoś jest wybierany. Brak tego typu przesłanek może nawet bardziej dziwić na poziomie lokalnym (gdzie wójt ma bardzo szerokie uprawnienia dotyczące regulowania spraw pojedynczych osób) niż wobec prezydenta państwa. Coraz częściej powoływane są niektóre z tych wymagań w odniesieniu do posłów i senatorów, ale nie powinno zabraknąć podobnej refleksji dotyczącej radnych samorządowych, a przede wszystkim wójta, któremu powierza się tak wiele podstawowych z punktu widzenia przeciętnego obywatela spraw.

Dosyć dużą dyskusję wywołał przepis, który zwalnia kandydata na wójta z obowiązku zamieszkiwania na obszarze gminy. Pomiąć tutaj można błędne posługiwanie się terminologią z zakresu prawa cywilnego, które nie zna kategorii stałego zamieszkania, które jest dokonywane pod wpływem przepisów dotyczących ewidencji ludności i występujących tam kategorii stałego i tymczasowego miejsca zameldowania. Tym niemniej warto może ograniczyć podmiotowo i w tym przypadku czynne prawo wyborcze do osób, które zamieszkują w gminie określony czas, np. trzy miesiące, uznając, że jest to czas konieczny do tego, aby problemy wspólnoty

⁵⁷ Wykształcenie kandydata podaje się informacyjnie, wraz z innymi danymi o kandydacie, w jego zgłoszeniu oraz w urzędowym obwieszczeniu o zarejestrowanych kandydatach; zob. F. Rymarz, w: K. Czaplicki i inni, *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2006, s. 477-478.

samorządowej mogły się stać problemami jej mieszkańca. Mogłoby to prowadzić do powrotu do kategorii „obywatela gminy” – osoby, która w imieniu wspólnoty samorządowej mogłaby podejmować rozstrzygnięcia w akcie wyborczym i w referendum i która mogłaby pełnić funkcje społeczne. Wracając jednak do samego wójta, to w doktrynie rozwiązanie przyjęte w ustawie ocenia się często negatywnie. Wskazuje się przy tym na upolitycznienie wyborów wójta oraz na to, że kandydatowi niebędącemu mieszkańcem gminy, w której ubiega się o urząd wójta, jej problemy są w zasadzie obce⁵⁸. Przedstawione wyżej uwagi prowadzą jednak do wniosku, że w wyborach wójta mieszkańcy gminy nie tyle wybierają swojego przedstawiciela do zarządzania wspólnymi sprawami (jak to jest, co do zasady w prawie stowarzyszeniowym), co wybierają osobę najlepiej nadającą się do zarządzania sprawami gminy. Bezpośrednie wybory wójta są pewnego rodzaju formą zawierania kontraktu menadżerskiego. Tym bardziej więc należy postawić kandydatowi szczególnie wysokie wymagania zawodowe i moralne. W tym też kontekście budzi wątpliwości tak silne umocowanie wójta w odniesieniu do rady gminy, która przecież obejmuje przedstawicieli wspólnoty samorządowej.

W literaturze zauważa się też niedokładność regulacji, jeśli chodzi o zakazy dotyczące kandydata. Kandydat nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie. Natomiast brak jest zakazu jednoczesnego kandydowania na wójta i radnego (gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego). Takie połączenie może jednak budzić kontrowersje wśród wyborców, a także sprawić problemy prawne w razie wyboru na obie te funkcje, gdyż funkcji wójta nie można łączyć z mandatem radnego⁵⁹.

4. Procedura wyboru

Wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego są przeprowadzane w głosowaniu tajnym z zachowaniem zasad powszechności, bezpośredniości oraz równości.⁶⁰ Za wybranego na wójta uważa się kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponownie głosowanie, w którym wyborcy dokonują się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę

⁵⁸ M. Poglódek, *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta miasta w świetle obowiązujących przepisów*, „Miscellanea Iuridica”. T. 4 (2004), s. 82-96; K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, s. 5.

⁵⁹ F. Rymarz, w: K. Czaplicki i inni, *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2006, s. 477.

⁶⁰ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U nr 95, poz. 602 z późn. zm.); art. 2 ust. 1 u.b.w.

ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy dwóch lub więcej kandydatów otrzyma tę samą liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W głosowaniu mają prawo uczestniczenia wszyscy kandydaci lub pełnomocnicy ich komitetów wyborczych. Jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów dopuszczonych do udziału w ponownym głosowaniu wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku termin ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. Jeśli obydwaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymaliby tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. Gdyby obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymali tę samą liczbę głosów i w tej samej liczbie obwodów głosowania otrzymali większą liczbę głosów, o wyborze wójta rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą.⁶¹

Substytucyjnym trybem wyboru wójta jest wybór przez radę gminy. Sytuację taką przewidziano w art. 11 u.b.w. Zgodnie z zawartą w tym przepisie regulacją, jeżeli w wyznaczonym terminie nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego kandydata, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. Termin zgłaszania kandydatów ulega wówczas przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczeń. Jeżeli mimo takiego postępowania nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat, wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Jeżeli natomiast zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat, wybory są przeprowadzane, z tym że tego kandydata uważa się za wybranego, jeżeli w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Gdyby kandydat ów nie uzyskał takiej liczby głosów, wyboru wójta dokonuje rada gminy. I w tym przypadku wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Gdy wójta wybiera rada gminy, prawo zgłaszania kandydata na wójta przysługuje grupie radnych stanowiącej, co najmniej 1/3 ustawowego składu rady, zgłoszenie

⁶¹ Art. 4 u.b.w.

kandydata na wójta musi mieć formę pisemną, a radnemu przysługuje prawo poparcia w zgłoszeniu tylko jednego kandydata. Rada gmina jest ograniczona terminem dwóch miesięcy od dnia wyborów. Jeżeli w tym terminie wójt nie zostanie wybrany, jego obowiązki do końca kadencji pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

5. Podsumowanie

Wprowadzenie zasady bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zmieniło obraz samorządu gminnego w Polsce. Bez wątpienia taka możliwość aktywizuje wspólnotę lokalną. Niebezpieczeństwa upartyjnienia tych wyborów na pewno jest mniejsze w przypadku małych gmin, a większe w przypadku dużych miast, zwłaszcza metropolii, co łatwo można było zauważyć w przypadku ostatniej kampanii wyborczej na przykładzie Warszawy. Dlatego też nie wydaje się właściwym wprowadzanie bezpośrednich wyborów zarządów w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Wpływ jednostki na rozstrzygnięcie jest wtedy tylko iluzoryczny. Miałby on być jedynie demokratycznym uzasadnieniem siły politycznej zarządu, choć powiązanie demokratyczne jest w takim przypadku niezwykle wątpliwe. Koszty natomiast przedsięwzięcia i nakład pracy są stosunkowo duże.

W analizie przepisów dotyczących wyborów wójta często bardzo wiele uwagi poświęca się technice wyboru. Tymczasem, moim zdaniem, najważniejszym problemem są kryteria wyboru. Dlatego też należałoby dokładniej określić wymagania stawiane kandydatom, zwłaszcza, jeśli chce się utrzymać zasadę, że kandydat ma zapewnić sprawne zarządzanie sprawami gminy. Zawsze możliwym jest wprowadzenie wymagania, aby kandydat na wójta należał do tej wspólnoty samorządowej, w której tę funkcję chciałby pełnić. Jest to naturalne rozwiązanie w prawie korporacyjnym. Nie jest to jednak rozwiązanie konieczne. Obowiązująca regulacja zdaje się wprowadzać specyficzną formę zawierania kontraktu menadżerskiego.

Bez wątpienia trzeba szukać lepszych rozwiązań dotyczących relacji między wójtem a radą gminy. Wydaje się, że obowiązujące rozwiązania w tym zakresie dają znaczną przewagę wójtowi (i to nawet w przypadku, gdy nie jest on wybrany w wyborach powszechnych). Rada gminy ma za mało środków nadzorczych w stosunku do wójta, przeprowadzanie zaś referendum w sprawie odwołania wójta łączy się z dużymi kosztami i zagrożeniem odwołania całej rady, co powoduje, że środek ten będzie rzadko wykorzystywany. Należałoby poszukiwać nowych i bardziej zróżnicowanych rozwiązań. Jednocześnie jednak rozwiązania te nie mogą prowadzić

do destabilizacji w gminie, skutkującej wprowadzaniem zarządu komisarycznego. Istnieje bowiem obawa, że zarząd komisaryczny mógłby stać się tak często stosowaną instytucją, że podważyłoby to samą ideę samorządności.

Demokracja czy dekoracja?

Andrzej Sadowski

Wiceprezydent Centrum im. Adama Smitha

Nawet przedterminowe wybory nie doprowadzą w naszym kraju do rozstrzygnięć, a jedynie do zmiany sprawujących władzę. „To nie kryzys to rezultat” tak diagnozował Stefan Kisielewski sytuację w PRL-u. Po blisko dwóch dekadach przemian w naszym kraju niestety diagnoza ta znów jest aktualna. Stanisław Lem i Marcin Król wypowiadając się o funkcjonującym w Polsce systemie politycznym nazywali go demokracją fasadową lub plebiscytarną. Publicznie stawiali pytanie czy jeszcze to demokracja czy już dekoracja. Istota realnej demokracji w Polsce polega na ograniczonym prawie wyboru sprowadzonym do coraz bardziej rytualnego głosowania oraz braku realnej kontroli działań polityków po ich wyborze. Obywatele głosują de facto na partyjną listę, są w sytuacji podpisującego weksel in blanco, z którym później politycy dowolnie już sobie poczynają. Zgodnie utrzymywany przez wszystkie liczące się siły polityczne system głosowania na listy partyjne w okręgach wielomandatowych przekazuje realną władzę w ręce bezimiennych aparatów partyjnych oraz uwalnia rządzących od rzeczywistej odpowiedzialności. Obowiązujący system wyborczy prowadzi do sytuacji, którą trafnie zdiagnozował Tadeusz Syryjczyk. Stwierdził, że współczesna demokracja nie wytwarza elit, które ze względu na cnoty obywatelskie, byłyby do powszechnego zaakceptowania (Gazeta Wyborcza z 5.04.2003). Jednak politycy bronią obecnego systemu jak władza ludowa socjalizmu.

W czasie jednej z konferencji poświęconej przyszłości polskiej sceny politycznej, niezwykle prominentny dziś polityk wypowiedział poniższe słowa, które są kluczem do zrozumienia systemu wartości wyznawanego mniej lub bardziej skrycie przez większość bez mała członków elity władzy. Stwierdził on mianowicie, że obecna ordynacja bardzo utrudnia ruchy integracyjne na pewnej części sceny politycznej. Nie postulował bynajmniej ordynacji z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, lecz uważał się, że „możliwość wskazywania przez wyborców kandydatów na liście do głosowania ogranicza w znacznym stopniu zawarte przez liderów partyjnych porozumienia. Kandydaci walczą bowiem między sobą, a potem jeszcze miesza wyborca” (Polityka nr 45/2001, s. 23). W tych kilku zdaniach zawiera się cała filozofia rządzenia, która jest wroga wolności nie tylko gospodarczej, ale politycznej.

Demokracja została sprowadzona do rytuału wyborczego i gry interesów, a nie zasad. Stała się dyktaturą chwilowej większości, którą nie ograniczają zasady, moralność, a tym bardziej rachunek ekonomiczny. Taka demokracja nie jest w stanie wyjść z trwałego kursu kolizyjnego z gospodarką. Dlatego narasta konflikt w obszarze ekonomicznym między klasą rządzącą, skrywającą się za instytucjami państwa, a społeczeństwem. Konflikt, który jest konsekwencją braku konstytucyjnej granicy dla ingerencji władzy w ten obszar. W wyniku tego spory ekonomiczne, dla których właściwy jest rynek, przenoszą się do polityki i mają destrukcyjny wpływ na państwo i moralność obywateli.

Bez ustanku i opamiętania rządzący po 1989 roku przywracają i powiększają strefę biurokracji oraz regulacji. Wypiera ona i niszczy nasze wolności, w prostej drodze prowadząc do zaprzepaszczania możliwości i szans, które polscy obywatele zaczęli masowo realizować za granicą. Biurokracja puchnie z każdym dniem. Osiągnęła taką siłę sprawczą, że nie dopuszcza do przyjęcia przez rządy praw, które mogłyby uszczuplić jej dyskrecyjną władzę. Jawnie się przeciwstawia i sabotuje ustawy, które mogą naruszyć jej interesy. Rządzący nie są w stanie skutecznie sprawować władzy.

Państwo polskie znajduje się w głębokim kryzysie instytucjonalnym. Efektem tego stanu rzeczy jest dramatyczna niezdolność państwa do wywiązywania się ze swych dotychczasowych funkcji: zapewnienia warunków do godnego życia, bezpieczeństwa fizycznego i socjalnego swoim obywatelom oraz obrony polskich interesów narodowych na arenie międzynarodowej (pominąwszy działania o charakterze propagandowym). Składają się na to: kryzys wymiaru sprawiedliwości, niska efektywność działań policji, strukturalna niewydolność tzw. systemu ochrony zdrowia, wysoka niestabilność systemu emerytalno – rentowego, niezdolność rządzących do wykorzystania drzemiącego w gospodarce potencjału, dramatyczny z każdym dniem brak pracowników, utrzymujący się kryzys finansów publicznych i wreszcie brak zdefiniowania polskiej racji stanu oraz instrumentów jej realizacji.

Dlatego obecny stan rzeczy trzeba zmienić. Trzeba zmienić system nie tylko wyborczy. Dziś realna demokracja staje się ustrojem zagrażającym wolności jednostki. Nie jest w stanie chronić praw i swobód obywatelskich przed samą władzą. Demokracja ustawicznej ingerencji musi być konstytucyjnie ograniczona, aby rządy miały minimalny wpływ na ludzi. Inaczej demokracja nie jest w stanie powstrzymać się od własnych nadużyć. W Polsce są to te same nadużycia, czynione niezmiennie od kilkunastu lat przez tę samą klasę polityczną. Lord Acton napisał,

że „władza, która nie istnieje dla wolności nie jest władzą tylko przemocą”. Dlatego też nie tylko zmiana ordynacji wyborczej, ale przede wszystkim radykalne ograniczenie zakresu władzy i jej ingerencji w nasze życie, którą politycy otrzymają za naszym przyzwoleniem jest podstawą zmiany systemu i odzyskania przez nas wolności.

Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?

Cezary Grabarczyk

Posel na Sejm RP

Gospodarze dzisiejszej Konferencji postawili tylko pozornie proste pytanie: „Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?” Można na nie odpowiadać biorąc za punkt wyjścia bardzo różne założenia. Należy na wstępie przypomnieć, że dyskusja przypada prawie 18 lat od pamiętnych i chyba przełomowych, chociaż tylko częściowo demokratycznych wyborów 4 i 18 czerwca 1989 roku. Od tego czasu powstały liczne ustawy określające procedury wyborcze, zarówno parlamentarne jak i samorządowe. Liczne zmiany prawa wyborczego ukazują jak ewoluował ustrój naszego państwa. Możemy bez przesady powiedzieć, że był to proces niezwykle dynamiczny, a czasem wręcz dramatyczny. Część zmian prawa wyborczego stanowiła bezpośrednie następstwo zmian konstytucyjnych. Inne to efekt swoistego dojrzewania systemu politycznego i polskiej demokracji. Kamieniami milowymi były: zgłaszanie kandydatów przez komitety wyborcze po zebraniu wymaganej liczby podpisów wyborców, wprowadzenie progu wyborczego, porządkowanie zasad finansowania kampanii wyborczej, wprowadzenie powszechnych i bezpośrednich wyborów Prezydenta RP oraz bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Poszczególne zmiany wywierały różny wpływ na życie polityczne i samorządowe. Najczęściej uszczelniały system wyborczy i dyscyplinowały uczestników procesu elekcyjnego. Przyspieszały także przekształcenia w systemie partyjnym. Można również wskazać przykłady, że autorzy prawa wyborczego – arytmetyczna większość parlamentarna – ulegali pokusie, aby zmiany ordynacji wyborczych wykorzystać dla doraźnych lub nawet systemowych korzyści wyborczych. Bardzo świeżym przykładem jest blokowanie list w wyborach samorządowych. Inne znacznie ważniejsze przykłady to: zmiana systemu przeliczania głosów na mandaty dyktowana aktualnymi wynikami w sondażach, czy nawet uzależnienie finansowania partii politycznych z budżetu od zdobycia określonego poparcia w wyborach parlamentarnych. W tej samej płaszczyźnie należy rozpatrywać brak gorliwości uszczelniania systemu wyborczego we wszystkich procedurach. Tu najlepszym dowodem jest pozostawienie cegiełek wyborczych jako dopuszczalnego prawnie źródła finansowania w wyborach prezydenckich. Takie instrumentalne traktowanie prawa wyborczego skłania do poszukiwań skuteczniejszych metod zabezpieczenia przed dowolną ingerencją

większości parlamentarnej w treść przepisów prawa wyborczego. Powyższa krytyka odnosi się prawie do wszystkich składów parlamentarnych. Musi budzić obawy, czy także w przyszłości ustawodawcza większość nie podejmie próby przekształcania ordynacji dla uzyskania doraźnych korzyści politycznych. Bariere dla takich działań mógłby stanowić kodeks – akt normatywny, który stanowiłby kompleksowy zbiór regulujący wszystkie procedury wyborcze w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ma oczywiście pełnej gwarancji, że taka forma regulacji prawa wyborczego zabezpieczyłaby je przed doraźnymi zmianami. Kodeks, jak każda ustawa zwykła, nie posiada szczególnej mocy prawnej i może być zmieniony inną ustawą. Zmian kodeksów dokonuje się jednak rzadziej i z większą rozwagą. Kodeksy należą do najtrwalszych regulacji. Można przywołać jako przykłady Kodeks Napoleona czy nawet polski Kodeks Cywilny. Ten ostatni, choć wielokrotnie nowelizowany obowiązuje od 1 stycznia 1965 r., a przecież w międzyczasie dokonała się zmiana ustroju. Wprawdzie Konstytucja RP nie wyodrębnia kodeksu w systemie źródeł prawa, ale w regulaminie Sejmu przewidziany jest szczególny tryb prac nad kodeksami i ustawami zmieniającymi kodeksy. Ten tryb ma zapewnić względną sztywność i trwałość kodeksów. Obecny Sejm kolejny raz powołał do życia Komisję nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach. Doświadczenie pokazuje, że podczas prac w tej komisji nie tylko zaprasza się do współpracy wybitnych ekspertów, ale też ich zdanie brane jest pod uwagę. Rzadziej też dochodzą do głosu polityczne emocje.

Warto więc zadać pytanie: czy prawo wyborcze może być w Polsce skodyfikowane? Przedstawiciele nauki odpowiadają pozytywnie. Profesorowie prawa konstytucyjnego Aleksander Patrzalek i Wiesław Skrzydło w artykule „Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce” (Przegląd Sejmowy 2(19)/97) wymieniają trzy powody, które uzasadniają uchwalenie kodeksu wyborczego jako jednego aktu normatywnego regulującego prawo wyborcze w Polsce. „Po pierwsze, prawo wyborcze jest stosunkowo rozległą dziedziną prawa. Określa ono warunki nabycia i wykonywania ważnego prawa politycznego obywateli, jakim jest udział w kształtowaniu składu personalnego organów państwa. Zawiera też gwarancje prawne i instytucjonalne tego prawa podmiotowego oraz ustala mechanizmy ustanawiania reprezentacji na różnych szczeblach struktury podziału terytorialnego państwa i podejmowania przez obywateli decyzji w drodze referendum. Określa wreszcie uprawnienia organów państwowych w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów, rozstrzygania sporów wyborczych itp. kwestii. Po drugie, problematyka ujęta w ustawie wyborczej musi być potraktowana

kompleksowo, a więc winna regulować wszystkie kwestie związane z realizacją prawa wyborczego przez obywateli i z funkcjonowaniem mechanizmu weryfikacji wyboru różnych organów na różnych szczeblach struktury państwa, obejmując ogół norm prawa materialnego i procedur w tej dziedzinie. Winna to być regulacja kompletna, niepozostawiająca poza kodeksem jakichkolwiek zagadnień z zakresu prawa wyborczego. Po trzecie, kodeks wyborczy to taka forma regulacji prawnej, która zapewnia trwałość postanowień na przyszłość i nie jest przeznaczona do celów doraźnych, do przeprowadzenia tylko konkretnych wyborów.” Doktryna na pytanie czy tworzyć kodeks wyborczy odpowiada, więc pozytywnie. Nie ma w zasadzie sporu, gdy chodzi o zakres regulacji. Kodeks powinien objąć zarówno prawo wyborcze do Sejmu i Senatu, zasady wyboru Prezydenta RP, przepisy regulujące wybór organów przedstawicielskich samorządów wszystkich szczebli oraz normy określające sposób wybierania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W związku z faktem, że od trzech lat Polska jest członkiem Unii Europejskiej w kodeksie muszą znaleźć się normy określające tryb wyboru eurodeputowanych. Większość przedstawicieli doktryny akceptuje też umieszczenie w kodeksie wyborczym przepisów regulujących zasady przeprowadzania referendum. Zarówno o zasięgu lokalnym, jak i ogólnokrajowym. Czy pomieszczenie tak obszernej materii w jednym akcie prawnym jest możliwe? Wydaje się, że tak. Tym bardziej, że już pierwsza próba miała miejsce. Opisał ją przywołani wyżej autorzy. Prace nad projektem toczyły się z inicjatywy Prezydenta RP. Wiemy, że prace te nie doprowadziły ostatecznie do uchwalenia kodeksu wyborczego. Warto ustalić przyczyny braku inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, skoro projekt powstał. Świadczy o tym przywołana przeze mnie powyżej publikacja. Być może temat ten podejmie w swojej pracy badawczej jakiś młody student uczestniczący w dzisiejszej konferencji. Wiem, że prace nad kodyfikacją prawa wyborczego zostały podjęte na nowo. Prowadzone są z inicjatywy parlamentarzystów. Czy zostaną dokończone? Czy w postaci projektu ustawy wpłyną do łaski marszałkowskiej? Czy znajdzie się wola polityczna, by uchwalić akt prawny stabilizujący prawo wyborcze w Polsce? Czy na obecnym etapie kształtowania młodej demokracji w naszym kraju taka stabilizacja jest w ogóle możliwa? Czy partie polityczne są zainteresowane ustanowieniem względnie niezmiennych reguł gry wyborczej? Na te pytania odpowiedź jest znacznie trudniej, niż na pytanie tytułowe mojego wystąpienia.

Odpowiedzialność w polityce⁶²

Marcin Zamojski

Polityka

Słowo pochodzące z języka greckiego: polis oznaczające państwo-miasto. Jest pojęciem właściwym naukom społecznym, w których rozumiane jest wielorako. Pierwsza definicja stworzona przez Arystotelesa mówiła, że polityka to sztuka rządzenia państwem, do której niezbędne są: wiedza, umiejętności i predyspozycje psychiczne. Celem polityki realizowanej w ten sposób miało być dobro wspólne obywateli. Kolejna, nowożytna już, definicja polityki powstała w XIX wieku. Jej twórca Max Weber stwierdził, że polityka to dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą (Max Weber - Polityka jako zawód i powołanie, Kraków 1998). Należy zwrócić uwagę, że akcentuje on dwa wymiary polityki: wewnętrzny (wewnątrzpaństwowy) i zewnętrzny (międzypaństwowy). W realiach XXI wieku należałoby ją uzupełnić o stosunki państw narodowych z organizacjami międzynarodowymi oraz o stosunki między tymi organizacjami i w ich obrębie, co w praktyce widoczne jest na przykładzie Unii Europejskiej. Również Kościół Katolicki stworzył definicję polityki w oparciu o zasady chrześcijańskie. Według Jana Pawła II polityka to "roztropne działania na rzecz wspólnego dobra". Istnieje wiele innych definicji polityki, lecz biorąc pod uwagę specyfikę ówczesnych realiów politycznych najbardziej adekwatną jest definicja, według której polityka to zorganizowana działalność mająca na celu zdobycie i utrzymanie władzy.

Spółeczeństwo obywatelskie

Od upadku systemu totalitarnego w Polsce, bardzo często słyszy się w wypowiedziach polityków z różnych partii oraz mediach o konieczności stworzenia w Polsce społeczeństwa obywatelskiego. Czy jednak taki typ społeczeństwa można „stworzyć” na siłę? Czy państwo może być czynnikiem pomocnym w osiągnięciu tego celu? Czy żyjemy w takim właśnie społeczeństwie? Czy wychowanie obywatelskie sprzyja realizacji tak bardzo ważnej dla samoorganizacji społeczeństwa demokratycznego? Aby rozstrzygnąć tę kwestię, należy wyjaśnić, co cechuje społeczeństwo obywatelskie? Definicja jest bardzo prosta: społeczeństwo

⁶² Podczas redakcji tego referatu korzystano między innymi ze strony <http://pl.wikipedia.org>

charakteryzujące się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz określania i osiągania wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. Jednak główne cechy tego społeczeństwa są niezmiennie tj.: świadomość jego członków o potrzebach wspólnoty, dążenie do ich zaspokajania, zainteresowanie sprawami wspólnoty lokalnej oraz poczucie odpowiedzialności za jej dobro wspólne. Warunkiem zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego jest przede wszystkim właściwe jego zorganizowanie. Przy zaangażowaniu niewielkiej części obywateli w sprawy związane z działalnością na rzecz ogółu nie będzie możliwe stworzenie idealnego wzoru społeczeństwa obywatelskiego. Tylko dobrze zorganizowane społeczeństwo będzie w stanie stworzyć instytucje, które umożliwią mu wykonywanie władzy samodzielnie i niezależnie od władzy publicznej.

Rolą państwa jest stworzenie warunków umożliwiających i aktywizujących społeczeństwo do samoorganizacji. W wielu krajach starej Unii Europejskiej jest to już widoczne. W Polsce często słyszy się głosy, że wywalczona wolność po 1989 roku nie wpłynęła na wzrost zainteresowania obywateli właśnie uczestnictwem w życiu społecznym. Widoczne jest to szczególnie w trakcie wyborów, gdzie frekwencja jest odzwierciedleniem aktywności społeczeństwa. W rzeczywistości problem ten dotyczy zarówno obywateli, jak i struktur państwowych. W badaniach dotyczących formowania się społeczeństwa obywatelskiego krajach w Unii Europejskiej zaobserwowano dwa główne warunki udanego stworzenia takiego społeczeństwa: 1. Silne państwo, które może pozwolić sobie na samoograniczenie w pewnych dziedzinach, 2. silne, ugruntowane więzi społeczne i etyczne. W przypadku pierwszego warunku zachodzą obawy, że w sytuacji wycofania się państwa z pewnych obszarów działania (np. służba zdrowia, edukacja, opieka społeczna) odpowiedzialność za nie zostaje przekazana w majestacie prawa różnym zorganizowanym grupom obywateli. Obywatele tworzą niezależne prawnie i kapitałowo instytucje zajmujące się leczeniem, edukacją i ubezpieczeniem obywateli. Jeśli państwo jest silne, nie budzi to zastrzeżeń. Inaczej sytuacja wygląda, jeśli państwo jest słabe. Rodzi to obawy, że grupy nieuczciwych i nieodpowiedzialnych polityków mogą wykorzystać taką sytuację do własnych celów. Obecny stan polskiej demokracji w żadnym wypadku nie spełnia ani jednego z tych dwóch warunków. Czy Polska jest silnym państwem? Czy ma odpowiedzialne elity władzy? Przede wszystkim w tych sferach, w których państwo powinno być słabo obecne, to państwo polskie jest wręcz absurdalnie rozbudowane, natomiast tam gdzie powinno być silne, okazuje się wyjątkowo kruche. Polskim problemem - co zauważalne jest również poza granicami naszego kraju - jest przestępczość,

korupcja, obsadzanie stanowisk według klucza partyjnego oraz ciągła obecność państwa w prawie wszystkich dziedzinach życia społecznego. Niepokojące są populistyczne programy dotyczące statusu rodziny. Świadomość homo sovieticus i przyzwyczajenie do nadopiekuńczej roli państwa znacznie utrudnia samoorganizację społeczeństwa. Nadopiekuńczość państwa wobec wolnych demokratycznych społeczeństw prowadzi do zniewolenia. Jedynie realizacja zasady pomocniczości da szansę na tworzenie odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego.

Mandat polityczny a immunitet

Najważniejszym dla obywatela przejawem uczestnictwa w życiu publicznym jest możliwość głosowania w wyborach. Wyborca, jako suweren władzy, oddaje swój głos na kandydata, którego miał okazję poznać (np. w trakcie wiecu, spotkania). Ale po wyborach ten sam wyborca zaczyna wątpić w słuszność dokonanego wyboru. Powodem jest głównie zarzut, że wybrana osoba nie reprezentuje miasta, gminy, regionu. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku artykuł 104 i 108 wyraźnie określa, że posłowie (senatorowie) są przedstawicielami narodu. Zadaniem posła lub senatora jest kierowanie się w działaniu dobrem ogółu społeczeństwa – charakter generalny mandatu. Drugą cechą jest niezależność. Poseł po wyborach nie ma żadnych zobowiązań prawnych wobec wyborców, nie musi z nimi konsultować swojego postępowania, kierować się wytycznymi, instrukcjami lub postulatami wyborców ze swojego okręgu wyborczego. Jedynym jego obowiązkiem jest informowanie wyborców o swojej działalności w Sejmie. Niezależność mandatu gwarantowana jest przez immunitet, wokół którego w ostatnim czasie znów toczy się dyskusja. Trzecią cechą jest nieodwołalność. Po wyborach wyborcy nie mogą cofnąć udzielonego pełnomocnictwa. Jedyna sankcja, jaka może spotkać posła lub senatora, to brak poparcia w trakcie następnych wyborów. Z praktyki funkcjonowania parlamentu w Polsce po 1989 roku można zauważyć, że w większości przypadków mandat wolny sprawdza się. Ma to duże znaczenie dla regionów, które nie posiadają w Sejmie reprezentanta ze swojego miasta, gminy. Są widoczne pewne odstępstwa od zasady generalnej mandatu: głośna sprawa otwarcia nowego dworca PKP we Włoszczowej. W opinii wielu komentatorów życia politycznego był to gest jednego z ministrów dla wyborców z okręgu. Zagrożeniem dla mandatu wolnego są grupy lobbingowe i wejście posła lub senatora w kolizję z prawem. Ogólnie ujmując lobbing istnieje w większości krajów Europy, USA i innych i uznawany jest za zjawisko normalne. Problem powstaje wtedy, gdy

lobbysta w sposób nielegalny próbuje wpłynąć na decyzje parlamentarzystów oraz powiązania świata polityki z biznesem. Kolejnym, aczkolwiek mniejszym zagrożeniem, jest podnoszony coraz częściej postulat konieczności przywrócenia mandatu imperatywnego, tzn. ścisłe powiązanie przedstawiciela w parlamencie z wyborcami z konkretnego okręgu wyborczego.

Brak odpowiedzialności politycznej w państwie demokratycznym rodzi często postawę poprawności politycznej (Benedykt XVI – Wielkanoc 2007), ograniczanie samokrytyki i często prowadzi do relatywizmu moralnego. Unikanie odpowiedzialności przez polityków każdego szczebla władzy państwowej i samorządowej za podejmowane decyzje negatywnie wpływa na społeczeństwo i podrywa zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji oraz neguje cechy wolnego społeczeństwa demokratycznego.

Decentralizacja

Państwo funkcjonuje tym lepiej, im bardziej jest zdecentralizowane – zasadę tę mogą potwierdzić osoby mające na co dzień do czynienia z samorządem. Jednak co tak naprawdę oznacza decentralizacja? Czy pod przykrywką tego zjawiska nie próbuje się zrzucić trochę więcej obowiązków na samorzady? Decentralizacja to proces przekazywania przez organy centralne zadań i kompetencji jednostkom administracji niższego szczebla łącznie z zakresem rozszerzenia ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć. Dla obywatela oznacza to jedno: załatwienie wielu spraw będzie łatwiejsze. Taki zamysł – bliżej obywatela – przyświecał twórcom reformy administracyjnej wprowadzonej w 1999 roku. Powstała nowa struktura administracyjna kraju, podzielona na gminy, powiaty (ziemski i miasta na prawach powiatu) i województwa, miała spełniać oczekiwania obywateli. Państwo powinno mieć charakter pomocniczy w stosunku do swoich obywateli, a nie być jednostką nadrzędną.

Zasada pomocniczości miała być normą. Gmina zajmuje się tym, czego pojedynczy człowiek lub rodzina nie może wykonać. Powiat jest pomocniczy dla gminy i tak dalej. Zasada ta odrzuca zależność hierarchiczną. Dokonana w ten sposób szeroka decentralizacja na rzecz jednostek samorządu terytorialnego może na wstępie zachwycać. Ale tu zaczynają się problemy. Wiele zadań przekazanych gminom jako zadania własne lub zlecone, a w przypadku powiatów prowadzenie dodatkowo inspekcji i służb, nie zostało wsparte w sposób wystarczający środkami finansowymi. Większość gmin, miast na prawach powiatu i powiatów wyrównuje brakujące środki własnymi dochodami. Rozwiązanie to zmusza samorzady do

dokonywania trudnych wyborów: albo droga albo wodociąg. Niestety, taka sytuacja w przypadku mniej zamożnych samorządów jest coraz częstszym zjawiskiem. Dysproporcje w podziale subwencji otrzymywanych z budżetu państwa do wielkości zadań realizowanych przez samorzady jest od dawna tematem dyskusji między przedstawicielami samorządów. Problem zamykanych szkół, likwidacji lokalnych połączeń kolejowych i autobusowych jest m. in. skutkiem braku środków na realizację tych zadań. Plusem reformy jest na pewno lepsza dostępność do urzędów i możliwość załatwienia większej ilości spraw. Reforma przyniosła nowe zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, a one mimo trudności realizują je w sposób właściwy. Niejednokrotnie podwójne podporządkowanie jednostek samorządowych np. szkół, uniemożliwia samorządom podejmowania racjonalnych decyzji z korzyścią dla mieszkańców. Dualizm władzy w oświacie wymaga znacznych korekt i określenia kompetencji, a przede wszystkim odpowiedzialności za edukację i wychowanie młodych pokoleń Polaków. Funkcją państwa nie jest więc zarządzanie, a jedynie tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla działalności osób, przedsiębiorstw czy grup obywateli.

Demokracja to nie tylko rządy większości, ale również obowiązek zachowania praw mniejszości. W państwach demokratycznych tylko mniejszości organizują manifestacje i są one skierowane przeciwko większości, czyli rządowi, który przez większość jest wybierany lub odwoływany. Zakazy administracyjne tej krytyki nie usuną np. stałe dyskusje o paradach mniejszości.

„Partyjne państwo”

Upartyjnienie państwa, dobór ludzi wedle konotacji politycznych, a nie kwalifikacji merytorycznych, w państwach młodych demokracji nie jest reliktem przeszłości i często realizowane jest przez rządzące elity polityczne. Charakterystyczna dla systemów totalitarnych nomenklatura, czyli formalny wykaz stanowisk w państwie i ich obsadzanie za zgodą odpowiednich władz politycznych partii rządzącej, znalazło również odzwierciedlenie w praktyce współcześnie rządzących partii politycznych. Każda nowo wybrana partia polityczna organizuje swoją ekipę rządzącą, co jest prawidłowe ze względu na odpowiedzialność polityczną przejścia władzy w państwie. Realizacja funkcji partycypacyjnej państwa w gospodarce (spółki Skarbu Państwa) stwarza możliwość obsadzania stanowisk dla szerokiego zaplecza politycznego bez względu na kompetencje i doświadczenie zawodowe i często z brakiem odpowiedzialności za podejmowane decyzje, niejednokrotnie mające negatywny wpływ rozwój gospodarczy kraju. Jest to rak

toczący nasz kraj – same zmiany polityczne bez generalnego uzdrowienia funkcjonowania państwa, niewiele pomogą. Polsce brakuje czegoś, co można nazwać doktryną państwową, doktryną, która mogłaby stanowić płaszczyznę dyskusji i porozumień. W ostatnich latach wstrzymano proces decentralizacji, a istnieje recentralizacja, administracja rządowa przejmuje prawa i obowiązki, które poprzednio przekazano władzom lokalnym i regionalnym: edukacja, zdrowie, policja. Jak wielu polityków podkreśla konieczność rozwoju demokracji, a jednocześnie uważa, że należy ograniczyć samorządność.

Dzisiaj ludziom pozwala się mówić, a decyduje się w gabinetach politycznych, ignorując opinie i interesy społeczności lokalnych. Demokratyczne państwo prawa to takie, w którym ludzie mogą faktycznie decydować o swoich sprawach, a granice swobody wyznacza prawo, nie wola polityków.

Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych

– aspekty prawne i praktyka

Przemysław Pytlak

I.

Ostatnie wybory samorządowe, jakie miały miejsce w listopadzie 2006 r. wskazują, że problematyka związana z udziałem stowarzyszeń oraz organizacji społecznych tak w procesie wyborów, jak i w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, zyskuje na znaczeniu.

Bezpośrednim powodem podjęcia przedmiotowego tematu były dwa przykłady zaangażowania się organizacji społecznych w tych wyborach. Pierwszy dotyczy stowarzyszenia lokalnego, działającego na obszarze jednej z gmin województwa lubelskiego, które wystawiło swoich kandydatów i ostatecznie zdobyło 9 mandatów w 15 osobowej radzie gminy. Drugi przykład dotyczy stowarzyszenia, którego mam zaszczyt być członkiem, a które skutecznie zaangażowało się w agitację wyborczą na rzecz kandydatury jednego z członków zarządu.

Informacji o udziale organizacji społecznych w wyborach samorządowych jest stosunkowo dużo. Krośnieński Portal Internetowy już przed wyborami w 2002 r. informował mieszkańców, kto może zawiązać komitet oraz jakie wymogi stawiane są przed komitetami wyborczymi organizacji.⁶³ Podobną informację umieścił przed ostatnimi wyborami portal Wilanowa⁶⁴. Z kolei Portal Warmii i Mazur przedstawił użytkownikom listę zarejestrowanych tym regionie ponad 20 takich komitetów.⁶⁵

Odnosząc się do sytuacji regionu lubelskiego, to w wyborach samorządowych udział wzięło zaledwie kilka organizacji, które utworzyły na podstawie przepisów ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw komitety wyborcze. Niemniej jednak uzyskały one znaczące poparcie społeczne, a ich sukcesy były szeroko komentowane w środkach masowego przekazu.

W Puławach, jednym z największych miast Lubelszczyzny, Prezydentem Miasta wybrany został już w I turze kandydat Komitetu Wyborczego Stowarzyszenia

⁶³<http://www.krosno24.pl/wybory2002.php?podstr=komitety/rodzaje#KWP>, data wejścia: 04.04.2007.

⁶⁴http://www.wilanow.pl/wilanow/pliki/wybory2006/informacja_kw_zasady_tworzenia_komitetw_w_yborczych.doc, data wejścia na stronę: 04.04.2007. Na stronie tej zamieszczono informację Komisarza Wyborczego w Warszawie, obejmującą zasady tworzenia komitetów, w tym komitetów organizacji wyborczych.

⁶⁵ <http://ww3.wm.pl/?main=17&c=126,3,10798> data wejścia na stronę: 03.04.2007.

Porozumienie Samorządowe Prawicy Puławskiej, które współtworzy w Radzie Miasta rządzącą koalicję.

W Kraśniku wybrany burmistrzem został kandydat Komitetu Wyborczego Stowarzyszenia „Lubię Kraśnik”, a 5 kandydatów tego komitetu objęło mandaty radnych Rady Miasta.

W Lublinie kandydat na Prezydenta Miasta Komitetu Wyborczego Stowarzyszenia „Idziemy Razem – Lubelska Centroprawica” uzyskał w I turze ponad 18% oddanych ważnie głosów i chociaż nie udało mu się wejść do II tury wyborów, osiągnięty przez niego wynik uznany został za jedną z największych niespodzianek tych wyborów. Z drugiej jednak strony, żaden z 60 kandydatów komitetu wyborczego tego stowarzyszenia nie uzyskał mandatu radnego.

Przytoczone przykłady sukcesów wyborczych stowarzyszeń, których głównym celem jest kształtowanie polityki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego skłaniają do przypuszczenia, że omawiane zagadnienie zyskiwać będzie na znaczeniu w kolejnych latach, a liczba organizacji, które zdecydują się utworzyć komitety wyborcze, znacznie wzrośnie.

II.

Konsekwencją reformy administracji publicznej, wprowadzającej trójstopniowy podział państwa, było uchwalenie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 1547 dalej zwana ustawą). W przeciwieństwie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1996 r., Nr 84, poz. 387, z późn. zm.), wprowadzała możliwość uczestniczenia w wyborach stowarzyszeń i organizacji społecznych (art. 95)⁶⁶

W obecnym stanie prawnym kwestię uczestniczenia organizacji społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw reguluje art. 64a ustawy. W świetle przywoływanego przepisu, komitety wyborcze mogą być tworzone przez:

- 1) partie polityczne i koalicje partii politycznych;
- 2) stowarzyszenia i organizacje społeczne, zwane dalej "organizacjami";
- 3) wyborców.

⁶⁶ Art. 95 ust. 1 ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w brzmieniu oryginalnym stanowiła, że prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługiwało: 1)partiom politycznym, 2) stowarzyszeniom oraz organizacjom społecznym, zwanym dalej "organizacjami", 3) wyborcom.

Należy zwrócić uwagę na niezbyt fortunne sformułowanie art. 64a pkt. 2 ustawy. Wątpliwości nie budzi dopuszczenie zawiązywania komitetów przez stowarzyszenia – dobrowolne, samorządne, trwale zrzeszenia o celach niezarobkowych (art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach⁶⁷).

Na uwagę zasługuje fakt, iż ustawodawca nie wskazuje, jakie „organizacje społeczne” uprawnione są do tworzenia komitetów wyborczych, chociaż redakcja przywoływanego przepisu wskazuje, że ustawodawca dąży do wyraźnego rozróżnienia tych podmiotów⁶⁸, przy jednoczesnym przydaniu im tego samego zakresu praw do występowania w wyborach. Tymczasem wydaje się, że zakres pojęcia „organizacja społeczna” jest szerszy od pojęcia „stowarzyszenie”. Nie wydaje się, by redakcja przywoływanego przepisu mogła prowadzić do problemów przy jego stosowaniu, niemniej jednak powoduje ona niejasność co do celu, jaki chciał osiągnąć ustawodawca.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że umożliwiając organizacjom zawiązywanie komitetów wyborczych, ustawodawca nie określa precyzyjnie, jakie podmioty, objęte zakresem tego pojęcia, korzystają ze wskazanego przywileju.

Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że ratio legis przywoływanego przepisu jest umożliwienie zawiązywania komitetów przez szerokie spektrum organizacji. Jednakże treść art. 64e ust. 7 pkt 2 ustawy stanowi, że organizacja zawiadamiająca właściwego komisarza wyborczego o zawiązaniu komitetu, obowiązana jest dołączyć do zawiadomienia uwierzytelniony odpis z właściwego rejestru organizacji. W związku z tym należy uznać, że komitety wyborcze tworzyć mogą tylko te organizacje, które na podstawie odrębnych przepisów podlegają rejestracji. Warunkiem możliwości utworzenia przez organizację komitetu wyborczego nie jest przy tym posiadanie przez nią osobowości prawnej; w świetle art. 64k pkt 1 ustawy komitety mogą tworzyć również stowarzyszenia zwykle – rejestrowane przez starostę właściwego miejscowo ze względu na siedzibę takiego stowarzyszenia.⁶⁹

W praktyce najczęściej komitety wyborcze tworzyć będą stowarzyszenia – rejestrowane i zwykle⁷⁰ – choć nie można wykluczyć udziału w wyborach również i innych organizacji społecznych, w tym związków zawodowych.⁷¹

⁶⁷ Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855, z późn. zm.

⁶⁸ Przekonuje o tym zastosowanie koniunkcji przy określaniu zakresu podmiotów, przez które ustawodawca rozumie organizacje, uprawnione do tworzenia komitetów wyborczych.

⁶⁹ Art. 40 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy prawo o stowarzyszeniach.

⁷⁰ Z dalszych rozważań wykluczam szereg stowarzyszeń zwykłych, zawiązywanych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory wyłącznie w celu udziału w nich. Cel powstania oraz czas, przez

Zgodnie z art. 64e ust. 1 ustawy, funkcję komitetu wyborczego organizacji pełni organ organizacji upoważniony do reprezentowania jej na zewnątrz. Powołuje on pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego organizacji uprawnionego do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, z zastrzeżeniem art. 82a ustawy, oraz pełnomocnika finansowego. Warto zaznaczyć, że organizacja zawiązująca komitet wyborczy musi wyznaczyć pełnomocnika finansowego bez względu na to, do jakiej rady zamierza zgłosić kandydatów. Inaczej jest w przypadku komitetów wyborczych wyborców, tworzonych jedynie w celu zgłoszenia kandydatów na radnych do rady gminy w gminie liczącej do 20.000 mieszkańców, w przypadku których pełnomocnik wyborczy pełni również funkcję pełnomocnika finansowego.

Zawiadomienia właściwego ze względu na siedzibę organizacji komisarza wyborczego o utworzeniu komitetu oraz zamiarze zgłaszania kandydatów na radnych dokonuje organ organizacji, pełniący funkcję komitetu wyborczego. Również on zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą w przypadku, gdy komitet wyborczy organizacji zamierza zgłosić kandydatów na radnych w więcej niż jednym województwie (art. 64e ust. 4 ustawy).

Nazwa komitetu wyborczego stowarzyszenia lub organizacji winna zawierać wyrazy „komitet wyborczy” oraz nazwę stowarzyszenia lub organizacji. Nazwa komitetu wyborczego organizacji może zawierać również skrót nazwy tej organizacji (art. 64g ust. 3 ustawy).

Komitet wyborczy organizacji, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie, uprawniony jest – w świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta⁷² – do zgłoszenia własnego kandydata do objęcia mandatu organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 83c ust. 3 ustawy środki finansowe komitetu wyborczego organizacji pochodzić mogą wyłącznie z wpłat od osób fizycznych oraz kredytów bankowych zaciąganych na cele związane z wyborami. Zasady wydatkowania tych środków są identyczne, jak dla innych komitetów. Odpowiedzialność za

który stowarzyszenia te funkcjonują sprawia, że winny być one postrzegane jak komitety wyborcze wyborców. Rejestracja stowarzyszenia jedynie w celu zawiązania komitetu wyborczego jest spotykana w związku z tym, że stowarzyszenie takie może, jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, podejmować określone działania, które *de facto* są elementem kampanii.

⁷¹ Artykuł 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) stanowi, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. W świetle art. 6 ustawy związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, związek zawodowy podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym i działa w oparciu o statut, którego minimalny zakres treści określa art. 13 ustawy.

⁷² Dz.U. Nr 113, poz. 984, z późn. zm.

zobowiązania majątkowe organizacji ponosi ona sama, jeżeli posiada osobowość prawną, a w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez stowarzyszenie zwykle, odpowiedzialność ponoszą solidarnie członkowie stowarzyszenia (art. 64k pkt 1 ustawy)

Komitet wyborczy organizacji podlega rozwiązaniu z mocy prawa w sytuacjach określonych w art.64l ustawy.

III.

Oprócz bezpośredniego udziału w wyborach – poprzez utworzenie komitetu wyborczego – organizacje społeczne coraz częściej angażują się w proces wyborów prowadząc na podstawie przepisów Rozdziału 11 ustawy tzw. agitację wyborczą.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 99 ust. 3 ustawy, w zgłoszeniu listy kandydatów do danego okręgu wyborczego można wnosić o oznaczenie kandydatury nazwą lub skrótem nazwy organizacji popierającej kandydata, przy czym fakt poparcia kandydatury powinien być potwierdzony pisemnie przez właściwy statutowo organ organizacji.

Organizacja popierająca w ten sposób kandydata jest uprawniona – w świetle art. 74 ustawy – do finansowania w toku kampanii wyborczej informacji, komunikatów, apeli i haseł wyborczych, ogłaszanych m.in. w środkach masowego przekazu.

Przywoływane przepisy umożliwiają organizacji oficjalne zaangażowanie się, w tym finansowe, na rzecz popieranego przez siebie kandydata. Nie wykluczają jednak możliwości, być może wbrew intencji ustawodawcy, podejmowania przez organizacje innych działań związanych ze wsparciem określonych kandydatów lub komitetów.

Przepis art. 67 ustawy wskazuje, że po uzyskaniu uprzedniej zgody pełnomocnika wyborczego danego komitetu wyborczego, każdy podmiot – a więc i organizacja społeczna – uprawniony jest do prowadzenia oznaczonych form agitacji wyborczej, polegającej na organizowaniu wieców wyborczych kandydatów, rozpowszechnianiu programów wyborczych kandydatów lub komitetów wyborczych oraz ich materiałów propagandowych o charakterze reklamy, rozpowszechnianej dla celów kampanii wyborczej za pomocą środków masowego przekazu, plakatów, broszur i ulotek o masowym nakładzie oraz infolinii o bezpłatnym dostępie.⁷³

Ordynacja wyborcza nie reguluje jednak sytuacji, gdy organizacja, nie zaangażowana bezpośrednio w sposób wyżej wskazany w proces wyborów, wspiera

⁷³ Prowadzenie agitacji bez uprzedniej zgody pełnomocnika wyborczego penalizuje art. 202 ustawy.

określonego kandydata np. poprzez wystąpienie do swoich członków lub sympatyków z prośbą o oddanie na niego głosu lub poprzez umieszczenie informacji o jego osobie na swojej witrynie internetowej. Materiały związane z taką formą poparcia, które winny być traktowane jako materiały wyborcze w rozumieniu art. 70 ustawy, nie pochodzą jednak od komitetu wyborczego i pozostają materiałami „wewnętrznymi” organizacji. Z jednej strony nie korzystają zatem z ochrony prawnej (art. 70 ust. 2 ustawy), z drugiej zaś nie podlegają rozliczeniu przez komitet wyborczy, na korzyść którego działa we wskazanym przypadku organizacja. Praktyka wykazuje, że taka forma agitacji jest tym bardziej skuteczna, im więcej członków liczy organizacja i im bardziej identyfikują się z jej celami. Jednocześnie istnieje ryzyko, że część członków organizacji, posiadająca swoje własne przekonania i sympatie wyborcze lub sprzeciwiająca się jej angażowaniu w proces wyborów, zareaguje na agitowanie przez organizację na rzecz określonego kandydata ten sposób, że zrezygnuje z aktywnego działania na jej rzecz.

Czy zatem taka forma zaangażowania się organizacji w wybory nie narusza dyspozycji art. 74 ustawy, odnoszącego się do finansowania materiałów wyborczych przez organizację oficjalnie popierającą określonego kandydata?

Wydaje się, że nie. Po pierwsze, ustawodawca nie ogranicza aktywności organizacji w toku wyborów do utworzenia komitetu wyborczego oraz do oficjalnego poparcia kandydata. Po drugie, zarówno organizacja popierająca kandydata w rozumieniu art. 99 ust. 3 ustawy, jak i organizacja angażująca się w kampanię poprzez wystąpienie do swoich członków i sympatyków, nie są obowiązane do sporządzania sprawozdań, jakie obowiązane są składać komitety wyborcze (art. 84 ustawy).

Co prawda, art. 199a i 199b ustawy penalizują przypadki nie umieszczania na materiałach wyborczych oznaczenia, od kogo pochodzą i przez kogo są opłacane, to wątpliwości budzi kwestia, czy materiały generowane przez organizacje społeczne, związane z poparciem określonych kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze (np. swoich członków), w każdym przypadku mogą być kwalifikowane jako materiały wyborcze w rozumieniu ustawy.

Ponadto, materiały organizacji społecznych związane z poparciem określonego kandydata z reguły sygnowane są nazwą danej organizacji oraz podpisami osób upoważnionych do jej reprezentowania oraz zaciągania zobowiązań, nie można zatem mówić o naruszeniu dyspozycji art. 74 ustawy, w świetle którego informacje, komunikaty, apele i hasła wyborcze, ogłaszane w prasie drukowanej lub

w telewizji bądź radiu na koszt organizacji popierających kandydatów, muszą zawierać wskazanie, przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą.

Brak składania przez organizacje zaangażowane w agitację wyborczą sprawozdań finansowych nie znaczy jednak, że kwoty wydane przez nie celem wsparcia określonej osoby, kandydującej w wyborach samorządowych, pozostają we wskazanych przypadkach ukryte czy nieznanne. Co do zasady organizacje społeczne mają obowiązek, określany w treści dokumentów statutowych, rozliczenia się przed swoimi członkami z wydatkowanych środków. To oni ostatecznie oceniają, czy zaangażowanie organizacji jako takiej w proces wyborczy było uzasadnione.

Organizacje popierające określonego kandydata lub komitet, dysponujące licznymi oraz sprawnymi strukturami, zaangażowane w proces agitacji, potrafią przeprowadzić szereg działań o charakterze faktycznym, takich, jak druk czy kolportaż ulotek i plakatów, prowadzenie spotkań z wyborcami czy prowadzenie kampanii w Internecie sprawniej, niż byłby w stanie jakikolwiek komitet wyborczy wyborców lub partii politycznej.

Biorąc pod uwagę, na jak wiele sposobów organizacje mogą wesprzeć określonych kandydatów lub komitety, nie dziwi, że szereg ogólnopolskich partii politycznych, które tworzyły komitety wyborcze w ostatnich wyborach samorządowych, deklarowało swoje otwarcie na organizacje społeczne oraz zachęcało ich członków do wyrażania woli kandydowania z ich list. Wydaje się również, że otwarcie partii politycznych na organizacje ma i inną przyczynę. Organizacje, skupiające i kreujące elity w poszczególnych społecznościach, wzmacniają z roku na rok swoją pozycję jako podmioty kształtujące opinie oraz postawy. Ich poparcie może zatem być kwestią kluczową dla osiągnięcia znaczącego poparcia wyborczego przez partie w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których organizacje społeczne działają w sposób aktywny.

IV.

Wprowadzenie możliwości występowania w wyborach samorządowych przez organizacje społeczne stanowi z jednej strony wyraz uznania ich znaczenia dla życia społecznego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej – stanowi wyraz woli ustawodawcy przydania tym organizacjom mechanizmów współuczestniczenia w procesie stanowienia o sprawach publicznych.

Przyjęte w art. 64a ustawy rozwiązanie, polegające na umożliwieniu stowarzyszeniom i organizacjom społecznym bezpośredniego lub pośredniego udziału w wyborach, przynosi bezsprzecznie szereg korzyści. Przede wszystkim

ustawodawca dopuszcza do udziału w wyborach organizacje, zrzeszające przedstawicieli określonych grup społecznych, reprezentujące pewne dążenia oraz zmierzające w określony sposób do realizacji wyznaczonych celów.

Z kolei przyznanie organizacji kompetencji do oficjalnego poparcia określonego kandydata (art. 99 ust. 3 ustawy) wiąże się z koniecznością uznania przez niego lub nawet przyjęcia zobowiązania do popierania celów danej organizacji, a w konsekwencji, do uzyskania przez organizację „swojego” przedstawiciela w określonym organie samorządu terytorialnego.

Bezpośrednim skutkiem tych regulacji jest możliwość zdobycia przez organizację wpływu – bezpośredniego lub pośredniego – na organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwość pełniejszej realizacji swoich zamierzeń i celów.

Co jednak w przypadku, gdy organizacja zdobywa większość w danej radzie lub jej radni wchodzi w skład koalicji rządzącej, a sama organizacja uzyskuje w konsekwencji bezpośrednią możliwość ustalania kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego? Co w przypadku, gdy wystawiany przez komitet wyborczy organizacji kandydat na wójta, burmistrza, prezydenta miasta wygrywa wybory? Teoretycznie nic. Albo inaczej – można mówić o takich samych skutkach, jakie mają miejsce, gdy większość zdobywa komitet wyborczy wyborców lub komitet tworzony przez jedną z partii politycznych. Należy jednak zaznaczyć, że istnieją różnice, wynikające z wprowadzenia przez ustawodawcę szeregu prawnych gwarancji wsparcia organizacji społecznych.

Organizacje występujące w wyborach – tak bezpośrednio, jak i pośrednio – często deklarują lub wręcz podkreślają wymiar pozarządowości. Warto jednak zaznaczyć, że w prawie polskim wyznacznikiem charakteru pozarządowego danego pomiotu jest definicja podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, nie zaś stosunek takiego podmiotu do władzy publicznej.

Artykuł 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷⁴ wprowadza zamknięty katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, zaś Rozdział 3 przywoływanej ustawy określa formy organizacyjne, w jakich mogą występować.

Do tego katalogu odwołuje się ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷⁵, definiując pojęcie organizacji pozarządowej.

⁷⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

⁷⁵ Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.

W świetle art. 3 ust. 2 tej ustawy, organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia.⁷⁶

Odnosząc się do definicji legalnej organizacji pozarządowej należy zauważyć, że podmiot posiadający ten przymiot, który zawiązał komitet wyborczy i zdobył większość w kolegiальnym organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego lub doprowadził do objęcia stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez popieranego przez siebie kandydata, nie traci go, uczestnicząc w określony sposób w sprawowaniu władzy.

Jest to fakt o istotnym znaczeniu, skoro organizacja, będąca organizacją pozarządową, występująca w wyborach, wciąż może korzystać ze wsparcia finansowego, w tym płynącego z jednostki samorządu terytorialnego, w rządzeniu którą zdobywa udział.

Zgodnie z art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 przywoływanej ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta może odbywać się między innymi w formie zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie. Zlecenie z kolei może odbywać się w formach:

- powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- wspierania takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Wspieranie oraz powierzanie zadań, objętych sferą zadań publicznych, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert (art. 11 ust. 2 ustawy), w którym mogą wziąć udział nie tylko organizacje pozarządowe, ale również jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane. Jednocześnie dany organ uprawniony jest do powierzenia realizacji określonego zadania z pominięciem trybu otwartego konkursu, „jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych

⁷⁶ Z wyłączeniem podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 4 tej ustawy

w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania” (art. 11 ust. 4).

Niewątpliwie zatem środki, pochodzące od jednostki samorządu terytorialnego, w sprawowaniu władzy, nad którą uczestniczy organizacja pozarządowa, nie tylko mogą być jej przekazywane – w związku ze zlecaniem realizacji określonych zadań – ale i przekazywane na szereg różnych sposobów. Do tego mechanizmy kontroli wydatkowania środków publicznych przekazywanych organizacjom na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego nakierowane są na zapewnienie realizacji zadania w sposób efektywny, rzetelny oraz prawidłowości wydatkowania tych środków w toku realizacji zleconego zadania (art. 17-19 ustawy o działalności pożytku publicznego).

Można zatem zadać pytanie – czy wójt (burmistrz, prezydent miasta), który został wybrany jako kandydat komitetu wyborczego organizacji, ubiegającej się po wyborach o przejęcie realizacji określonego zadania, decydujący o zleceniu go, lub radny głosujący za budżetem, przewidującym określone środki finansowe na wsparcie lub powierzenie takiego zadania, jest bezstronny i czy może podejmować lub uczestniczyć w podejmowaniu takich decyzji.

Artykuł 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Jednakże, jak słusznie zaznaczono, pojęcie interesu prawnego wywodzi się z terminologii postępowania administracyjnego. W konsekwencji należy uznać, że interes prawny nie jest kategorią subiektywną (a więc o jego istnieniu nie decyduje indywidualne przekonanie danego podmiotu), ale obiektywną, a więc wynikającą z odpowiedniego przepisu prawa.

Interes prawny musi być osobisty, własny, indywidualny, konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny i znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenie w okolicznościach faktycznych.⁷⁷ W świetle postanowienia NSA z 5 lutego 1998r.⁷⁸ o istnieniu interesu prawnego można mówić wówczas, gdy wynika on z konkretnej normy prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego decyduje nie przekonanie zainteresowanego, lecz ocena ustawodawcy. W konsekwencji brak jest podstaw do uznania, że członek lub sympatyk organizacji społecznej, pełniący funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub radnego wyłączony jest od

⁷⁷ B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Warszawa 2000, s.194

⁷⁸ Sygn. I S.A./Po 1242/97, niepubl.

podejmowania decyzji, dotyczących zlecenia jej realizacji zadania ze sfery zadań publicznych.

Brak również jakichkolwiek argumentów przemawiających za odmówieniem organizacji, która zdobywa udział we władzy, uprawnienia do dalszej realizacji swoich statutowych celów tylko dlatego, że korzystając z mechanizmów przewidzianych w ustawie ordynacja wyborcza, uzyskała zaufanie wyborców. Niewątpliwie jednak organizacja, która zdobywa udział we władzy nad jednostką samorządu terytorialnego winna dążyć do zapewnienia maksymalnej transparentności procesów składających się na kierowanie nią.

Wydaje się przy tym, że w chwili obecnej problem ewentualnego korzystania organizacji biorących udział we władzy nad poszczególnymi jednostkami samorządu ze środków publicznych nie ma charakteru istotnego. W przypadku Lubelszczyzny, organizacje które osiągnęły sukces wyborczy w 2006 r., wprost deklarowały swój „polityczny” charakter – o czym świadczą same ich nazwy – oraz wolę oddziaływania na życie publiczne poprzez realizację swoich celów statutowych. Nie jest jednak wykluczone, że szerszy udział organizacji w kolejnych wyborach sprawi, że problem ten nabierze większego znaczenia.

Czy należałoby zatem postulować zmianę ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w celu ograniczenia możliwości korzystania ze środków publicznych przez organizacje, uczestniczące w określony sposób we władzy nad jednostką samorządu terytorialnego? Wydaje się, że nie. Po pierwsze, system kontroli wydatkowania funduszy publicznych, przewidziany przez ustawę zapewnia skuteczność realizacji zadań ze sfery zadań publicznych, a to wydaje się być celem podstawowym. Po drugie, zmiana taka oznaczałaby swoiste karanie organizacji, którym wyborcy udzielili mandat do sprawowania władzy w określonej jednostce samorządu terytorialnego. Po trzecie wreszcie, ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, dopuszczając organizacje społeczne do aktywnego uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, dotyczących stanu spraw publicznych, kreuje mechanizmy społecznej kontroli, które będą tym sprawniejsze, im silniejsze będą organizacje w danej społeczności.

V.

Niewątpliwie nie da się wprowadzić przepisów, które obejmowałyby wszystkie sfery uczestniczenia organizacji w wyborach samorządowych oraz skutki ich udziału we władzy. Obecne regulacje wydają się wystarczające o tyle, że tworzą określony model udziału organizacji w wyborach samorządowych, pozostawiając im możliwość

określenia sposobu, w jaki skorzystają z szansy uzyskania wpływu na stan spraw publicznych. Dlatego wydaje się, że regulacje te powinny zostać utrzymane, chociaż należałoby postulować de lege ferenda określone zmiany w treści przepisów, odnoszących się przedmiotowego zagadnienia.

Po pierwsze, należałoby postulować doprecyzowanie katalogu podmiotów, które zgodnie z art. 64a pkt 2 ustawy mogą uczestniczyć w wyborach w ten sposób, że uprawnione są do tworzenia komitetów wyborczych. O ile wątpliwości nie budzi dopuszczenie do udziału w wyborach stowarzyszeń, w tym zwykłych, to nie wiadomo, jaki zakres ma pojęcie „organizacja społeczna”. W konsekwencji nie jest znany katalog podmiotów, które mogą korzystać z możliwości tworzenia komitetów wyborczych.

Warto byłoby również zastanowić się nad ewentualnością ograniczenia możliwości występowania tej formie w wyborach samorządowych stowarzyszeń zwykłych, tworzonych ad hoc tuż przed wyborami tylko po to, by w perspektywie zamiaru utworzenia komitetu wyborczego, jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej móc podejmować działania, mające na celu zapewnienie korzystnego wyniku wyborczego. Biorąc pod uwagę definicję stowarzyszenia, która podkreśla kryterium trwałości takiego zrzeszenia obywateli, byłoby to zasadne. Jednak ze względu na trudności sformułowania obiektywnych kryteriów, od spełnienia których uzależniona byłaby możliwość tworzenia przez stowarzyszenia zwykle komitetów wyborczych, zasadnym wydaje się pozostawienie obecnie obowiązujących regulacji w tym przedmiocie.

Po drugie, należałoby precyzyjnie określić, jakie organizacje uprawnione są do wydatkowania własnych środków w toku prowadzenia agitacji wyborczej – czy tylko oficjalnie popierające kandydata w rozumieniu art. 99 ust. 3 ustawy, czy również i inne, występujące na rzecz określonych kandydatów z zachowaniem wymogów art. 74 ustawy.

Po trzecie, w chwili obecnej oficjalne poparcie kandydata przez organizację wiąże się jedynie z możliwością wydatkowania środków finansowych w toku kampanii wyborczej, a fakt poparcia stwierdzany jest wyłącznie w zgłoszeniu listy kandydatów. W związku z powyższym zasadne byłoby wzmocnienie pozycji organizacji popierającej kandydata oraz wyróżnienie kandydatów popieranych przez organizację.

Po czwarte wreszcie, należałoby postulować wprowadzenie obowiązku upublicznienia przez organizacje kwot związanych z agitacją wyborczą na rzecz określonych komitetów lub kandydatów.

Obowiązek ten powinien zapewniać pełną jawność wydatkowania środków organizacji, przy zminimalizowaniu ryzyka obciążania jej dodatkowymi kosztami, związanymi np. z publikacją sprawozdań.

Zmiany te mogłyby przyczynić się do szerszego udziału organizacji w wyborach samorządowych, zapewnienia większej transparentności czynności związanych z agitacją wyborczą oraz – co może najważniejsze – wzmocnienia pozycji organizacji jako istotnych uczestników życia publicznego.

JEDNOMANDATOWE OKRĘGI WYBORCZE

SZANSA CZY ZAGROŻENIE

Stanowisko Zarządu Krajowego NZS w sprawie Jednomandatowych Okręgów Wyborczych⁷⁹

Wygłoszone w Lublinie

przez Małgorzatę Kamińską, Marcina Leoszko oraz Wojciecha Wójcika

Podczas posiedzenia Zarządu Krajowego Niezależnego Zrzeszenia Studentów 15 kwietnia 2007 r. w Lublinie – podjęto uchwałę o poparciu przez NZS idei Jednomandatowych Okręgów Wyborczych.

Pragniemy jednocześnie podkreślić, iż skłaniamy się do rozwiązania mającego za cel wprowadzenie 460 Jednomandatowych Okręgów Wyborczych w wyborach parlamentarnych oraz do wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych.

Zmiana ordynacji wyborczej jest zasadnicza dla dobrego funkcjonowania systemu politycznego oraz zdrowych relacji pomiędzy obywatelami, a reprezentantami społeczeństwa. Wprowadzenie Jednomandatowych Okręgów Wyborczych spowoduje zwiększenie odpowiedzialności polityków przed wyborcami, personalny a nie partyjny sposób wyboru reprezentantów, skryształowanie i uproszczenie procedury wyborczej.

Uważamy, iż takie rozwiązanie zapewni każdemu Polakowi możliwość kandydowania i realnej szansy bycia wybranym, znacznie zmniejszy również koszt kampanii wyborczych. Likwidacja list partyjnych i zmiana obecnych struktur wszystkich partii politycznych uzdrowi naszą demokrację, czyniąc ją bardziej przychylną każdemu obywatelowi oraz przyspieszy tworzenie społeczeństwa obywatelskiego.

⁷⁹ Skutkiem tego oświadczenia była żywa dyskusja pomiędzy przedstawicielami NZS różnych uczelni. Pełne poparcie dla stanowiska wyrażonego przez Zarząd Krajowy NZS 15 kwietnia 2007 r. wyrazili działacze NZS z Wrocławia, którzy między innymi założyli stronę internetową www.jednomandatowe.pl

Mityczna reprezentatywność ordynacji proporcjonalnej

Jerzy Przystawa

Uniwersytet Wrocławski

I. Znaczenie ordynacji wyborczej

Spółeczeństwo polskie, a w szczególności jego inteligencja, wydają się nie przywiązywać większego znaczenia do kwestii ordynacji wyborczej do Sejmu. Dowodem słuszności tej uwagi może być zdumiewający fakt, że Polska, od roku 1989, jest przykładem kraju, w którym pobito już rekord świata w częstości zmian procedury wyborczej do Sejmu i prawie każda kadencja kończy się poprawkami w ordynacji. Zmianie ulega prawie wszystko: podział na okręgi wyborcze, a więc ilość posłów wybieranych w poszczególnych okręgach, wysokość progu wyborczego, metoda przeliczania głosów na mandaty, lista krajowa, reguły rejestracji list, warunki kandydowania, finansowanie partii politycznych i ich kampanii wyborczych. Te manipulacje z prawem wyborczym dokonywane są przy zupełnej obojętności ze strony opinii publicznej. Fakt ten jest o tyle usprawiedliwiony, że elity polityczne uważają sprawę ordynacji wyborczej za ich wewnętrzną sprawę i ani nie informują opinii publicznej, ani nie sprzyjają jakiegokolwiek dyskusji na ten temat.

Taka sytuacja jest wysoce anormalna i oznacza jedynie niski stopień świadomości obywatelskiej, a więc ułomność całej demokracji polskiej, w której społeczeństwo nie bierze udziału przy tworzeniu najważniejszych aktów ustrojowych i jest pozbawione, albo samo pozbawia się wpływu na kształt demokracji. W tym miejscu warto zacytować wielkiego filozofa i socjologa hiszpańskiego, Jose Ortega y Gasset, który w swoim epokowym dziele „Bunt mas” napisał⁸⁰:

Zdrowie demokracji, każdego typu i każdego stopnia, zależy od jednego drobnego szczegółu technicznego, a mianowicie: procedury wyborczej. Cała reszta to sprawy drugorzędne. Jeśli system wyborów działa skutecznie, jeśli dostosowuje się do wymogów rzeczywistości, to wszystko jest w porządku, natomiast jeśli tego nie robi, to demokracja zaczyna się walić, chociażby cała reszta działała bez zarzutu... Instytucje demokratyczne nie oparte na autentycznych wyborach są niczym.

Podobny stosunek do prawa wyborczego wyrazili biskupi polscy w Galicji⁸¹:

⁸⁰ J. Ortega y Gasset, Bunt mas, MUZA, Warszawa, 2006, str. 175

⁸¹ List Biskupów Polskich, Czas, 17 kwietnia 1913

„Jakkolwiek reforma wyborcza jest aktem politycznym, nie jest nim jednak wyłącznie. Nowy ustrój prawa wyborczego wydaje ze siebie prawodawców, którzy za pomocą władzy ustawodawczej wpływać mogą i wpływać będą na wszystkie dziedziny życia kościelnego, narodowego, kulturalnego, społecznego i moralnego, a szczególnie na przyszły kierunek wychowania publicznego. Tym samym reforma wyborcza w te wszystkie dziedziny wkracza i z nimi się łączy. Do nas więc, jako do stróżów praw wiary w tych dziedzinach należy pytać i badać, o ile do ich zdrowego rozwoju proponowany ustrój prawa wyborczego dopomaga albo też w uprawnionym rozwoju przeszkadza lub go nawet niszczy.”

List ten podpisali jedni z najbardziej znamienitych biskupów Kościoła Katolickiego w Polsce: Abp Józef Bilczewski, arcybiskup lwowski (kanonizowany 2005), Bp Józef Pelczar, biskup przemyski (kanonizowany 2003), ks. Adam Sapieha, biskup krakowski, Bp Leon Wałęga, biskup tarnowski i Abp Józef Teodorowicz, arcybiskup lwowski obrządku ormiańskiego.

II. Dlaczego listy partyjne?

W różnych krajach świata funkcjonują najróżniejsze systemy i ordynacje wyborcze. Najbardziej powszechnym i najczęściej stosowanym jest westminsterski system wyborczy First-Past-The-Post (FPTP), którym posługuje się ponad 60 państw⁸², który jest jednocześnie najstarszym stosowanym w demokracjach systemem wyborczym, bo np. Stany Zjednoczone korzystają z niego od czasu wprowadzenia w życie Konstytucji Stanów Zjednoczonych, tj. od 1789 roku. Takim samym systemem posługuje się Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Kanada, Indie itp. Pewną mutację tego systemu (Jednomandatowych Okręgów Wyborczych – JOW) stosuje Francja, gdzie wybory odbywają się w dwóch turach. Inną modyfikację systemu JOW stosuje Australia.

Spółeczeństwo polskie wyróżnia się na tle innych narodów Europy swoim niezwykle przychylnym i pozytywnym nastawieniem do wszystkiego, co amerykańskie, czy angielskie i kultura anglosaska, przede wszystkim kultura polityczna – cieszy się w Polsce wielkim uznaniem. W tej sytuacji może budzić zdziwienie, że przy wybieraniu w 1989 roku modelu ustrojowego odrodzonego państwa polskiego, zdecydowano o najzupełniej odmiennym modelu demokracji i przyjęto zasadę tzw. wyborów proporcjonalnych, a więc de facto system list partyjnych.

⁸²M. Pinto-Duschinsky, Times Literary Supplement, 25 września 1998 (tłumaczenie polskie w A. Wołek (red.), Nowa ordynacja wyborcza, Grupa Windsor, Warszawa 1999)

Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy warto zwrócić uwagę na następujące:

Po pierwsze: historia pokazuje, że z jakiegoś powodu Amerykanie i Anglicy nie są zainteresowani w propagowaniu swojego systemu wyborczego, a nawet można by sądzić, że krajom jakoś z nimi „stowarzyszonym” doradzają inne systemy wyborcze. Nie może być rzeczą przypadku, że po II wojnie światowej, pomagając budować demokrację w pokonanych bezwarunkowo Niemczech, Japonii czy Włoszech, jako model demokracji przyjęto różne warianty systemów list partyjnych, czyli tzw. systemy proporcjonalne. Skądinąd wiemy, że stało się tak nawet wbrew woli elit politycznych w tych krajach. Np. jeden z Ojców Założycieli Wspólnoty Europejskiej, kanclerz Konrad Adenauer, domagał się dla Niemiec systemu westminsterskiego, ale – jak o tym wiemy z jego pamiętników – Alianci nie wyrazili na to zgody⁸³. Również demokracja wprowadzana przez Amerykanów w Iraku też nie ma przypominać amerykańskiej. Wprawdzie Polska jest krajem niepodległym, jednakże od początku odnowionej niepodległości przy tworzeniu wszystkich instytucji odrodzonego państwa intensywnie uczestniczą wszelkiego rodzaju doradcy i eksperci zachodni, trudno więc nie przypuszczać, że i w tej sprawie ich głos był niebagatelny.

Po drugie: taka była racja stanu ustępujących komunistów. Dzisiaj, z perspektywy 18 lat, nie ulega wątpliwości, że umowy z Magdalenki i porozumienia Okrągłego Stołu miały – jako jeden z zasadniczych celów – zapewnienie bezpiecznego „miękkiego lądowania” przedstawicielom komunistycznych elit władzy. Politolodzy irlandzcy, Kennet Benoit i Jacquelin Haydn, obserwujący obrady Okrągłego Stołu i przeprowadzający wywiady z jego uczestnikami, nie pozostawiają w tym względzie wątpliwości: to fachowi doradcy generałów Jaruzelskiego i Kiszczaka, uzmysłowili im znaczenie wyboru systemu wyborczego. Doradcami tymi mieli być profesorowie Andrzej Werblan i Stanisław Genethner⁸⁴.

Te porady okazały się zbawienne: mamy obecnie Sejm V Kadencji i patrząc na wyniki wyborów od roku 1989 widzimy, że jedynymi partiami, jakie stale wchodzi do Sejmu, są postkomunistyczne partie SLD i PSL. Wszystkie inne partie okazały się typowymi „partiami sezonowymi”, a więc wchodzącymi na scenę polityczną na jeden, dwa sezony parlamentarne. Jeśli zastosować tu rzymską zasadę Cui prodest – trudno mieć wątpliwości, że właśnie tu tkwi główna przyczyna wyboru takiego, a nie innego systemu wyborczego.

⁸³Biuletyn Informacyjny Ruchu JOW nr 3, czerwiec 2000, <http://www.jow.org.pl/pdf/biuletyn03.pdf>

⁸⁴K. Benoit and J. Hayden: Institutional Change and Persistence. The Origins and Evolution of Poland's Electoral System 1989-2001", The Journal of Politics, 2004.

Po trzecie: przeforsowaniu i utrzymywaniu systemu list partyjnych służyć efektywnie fałszywe stereotypy i ideologiczne mity, rozpowszechniane w nauczaniu akademickim, a które stanowią pokłosie socjalistycznych idei sprawiedliwości społecznej. Jednym z zasadniczych elementów realizacji tej idei ma służyć właśnie tzw. proporcjonalny system wyborczy.

III. Idea proporcjonalności i reprezentatywności

To, że wybory mają być „proporcjonalne”, bo wtedy są „reprezentatywne” i „sprawiedliwe” głoszą ideolodzy proporcjonalizmu na Wschodzie i na Zachodzie:

A. Lijphart, profesor Uniwersytetu Kalifornijskiego w San Diego⁸⁵: *„Istnieje niemal powszechna zgoda, że proporcjonalność wyborów stanowi zasadniczy cel systemu wyborczego i główne kryterium oceny jego jakości. Dla wielu zwolenników „reprezentacji proporcjonalnej” proporcjonalność jest celem sama w sobie i jest, w istocie, synonimem sprawiedliwych wyborów.”* (Tłumaczenie J. Przystawa)

Te same idee kolportują autorzy akademickich podręczników w Polsce:

J. Buczkowski⁸⁶: *„System proporcjonalny stanowi rozwiązanie stosunkowo nowe, a główną jego zaletą ma być sprawiedliwość...Stosuje go wiele państw posocjalistycznych upatrując w nim jeden z elementów zasady wolności wyborów... Zadaniem wyborów parlamentu powinno być „policzenie sił”: ustalenie rzeczywistego zakresu poparcia społecznego dla poszczególnych ugrupowań, stanowiącego niezbędną legitymację do określonego udziału w sprawowaniu władzy. Taki zaś adekwatny rachunek sił zapewnić może tylko ordynacja proporcjonalna....Wszelka reprezentacja powinna być z natury swej wiernym zwierciadłem, w którym znajdzie dokładne odbicie nie tylko większość, lecz także mniejszość ciała wyborczego, wraz z różnymi składnikami je tworzącymi.”*

L. Garlicki⁸⁷: *„System proporcjonalny pojawił się jako reakcja na niesprawiedliwość wynikające ze stosowania systemu większościowego”, System ten zapewnia „znacznie szerszą reprezentatywność parlament... Nawet istnienie tzw. listy krajowej jest korzystne, ponieważ pozwala na wyrównanie niektórych niesprawiedliwości w podziale mandatów.”*

⁸⁵ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945 – 1990*, Oxford University Press, 2000, str. 140

⁸⁶ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 1998

⁸⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. IV, LIBER, Warszawa, 2000.

B. Banaszak⁸⁸: *„Cechą systemów proporcjonalnych jest dążenie do zapewnienia podziału mandatów wyborczych pomiędzy poszczególne ugrupowania, komitety wyborcze itp., które wystawiły listy wyborcze, proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na nie w wyborach. Skoro lud rządzi wybierając większością głosów przedstawicieli, to ich poglądy powinny odzwierciedlać rozkład opinii wśród wyborców.”*

Te opinie akademickie można by mnożyć. Nic dziwnego, że korzystają z tych zasobów politycy i śmiało mówią to samo. Np. premier Jarosław Kaczyński⁸⁹: *„różnice między koncepcjami PiS i PO. My chcemy rozwijać Polskę, zabiegając o społeczną równowagę, o poprawę sytuacji grup, które nie nadążają, dbać o rodzinę, walczyć z patologiami w naszym życiu społecznym i gospodarczym. Realizacji takiego programu służy reprezentatywny system wyborczy, bliski temu jaki jest obecnie.”*

IV. Konfrontacja z rzeczywistością: wybory parlamentarne

Aby sprawdzić, jak te idee mają się do rzeczywistości wystarczy przeanalizować długi już ciąg wyborów, jakie zostały przeprowadzone w Polsce od „pierwszych wolnych i demokratycznych wyborów roku 1991”

Do tego „pierwszego w pełni demokratycznego” Sejmu weszli przedstawiciele 29 partii. Sejm ten przetrwał zaledwie dwa lata. 29 ugrupowań, które we wrześniu 1991 dostały się do Sejmu rozrosło się - pod koniec kadencji – do 40. Jeszcze ciekawsze jest to, że poszczególni posłowie ponad 270 razy potrafili zmienić przynależność partyjną!⁹⁰

Jeśli wyłoniony w 1991 Sejm był „zwierciadłem ciała wyborczego”, to musimy przyjąć, że to lustro pękło na drobne kawałki już na drugi dzień po wyborach. I podobnie działo się po każdym kolejnych wyborach, pomimo ustawicznego „poprawiania” ordynacji wyborczej.

Dla przykładu weźmy Sejm IV Kadencji. Jesienią 2001 mandaty uzyskali kandydaci 6 partii politycznych (PiS, PO, LPR, SO, SLD i PSL plus dwóch posłów Mniejszości Niemieckiej). W trakcie kadencji to „zwierciadło” pękało, dając pod koniec 15 klubów i kół partyjnych: PiS, PO, LPR, SO, SLD, PSL, MN oraz UP, SG, DO, KL, RKN, PP, ROP, RP plus 39 posłów tzw. niezrzeszonych. Możemy więc

⁸⁸B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, C.H.Beck, Warszawa, 1999

⁸⁹J. Kaczyński, Rzeczpospolita z 8 marca 2007.

⁹⁰Z. Bosacki, Pierwszy lepszy Sejm, SAWW, Poznań, 2003.

powiedzieć, że de facto, „zwierciadło sejmowe” pękło nawet na więcej kawałków niż w Sejmie I Kadencji.

Sytuacja Sejmu V Kadencji nie odbiega daleko od tej antyrepresentacyjnej i antyproporcjonalnej „normy”: na początku skład był podobny jak jesienią 2001, ale już w połowie roku 2007 ze składu partyjnego, na jaki wyborcy zgodzili się jesienią 2005 „wypączkowały” kluby i koła RLN (7), PR (6), Koło Posłów Bezpartyjnych (3) i 9 posłów „niezrzeszonych”.

Sytuację tę tak scharakteryzował lider jednej z głównych partii politycznych⁹¹: *„Jeśli Polacy dzisiaj tak nisko cenią własne przedstawicielstwo, także naszą Izbę, to nie tylko ze względu na jakość pracy, ale także z tego pierwotnego powodu, jakim jest poczucie niepełnego uczestnictwa, często fałszywego, zafalszowanego uczestnictwa obywateli w akcie wyborczym. Polacy od lat mają przekonanie - i to przekonanie narasta - że dzień, w którym wybierają swoich parlamentarzystów, jest tak naprawdę dniem wielkiego oszustwa polskiego wyborcy przez aparaty partyjne.”*

Na czym polega oszustwo wyborcze? Zwykle się uważa, że oszustwa wyborcze sprowadzają się do tego, iż źle policzono głosy, w efekcie mógł mandat zdobyć nie ten, kogo chcieli wyborcy. Wyborcy w Polsce zmuszeni są głosować na kandydatów zgłoszonych na listach partyjnych i tylko kandydaci partii mają szansę wejść do Sejmu. obrońcy tego systemu tłumaczą nam, że tak właśnie jest dobrze i demokratycznie, gdyż wtedy wyborcy głosują na konkretny program prezentowany przez daną partię polityczną. Czym więc jest takie postępowanie, kiedy wybrany z jakiejś listy partyjnej poseł natychmiast po wyborach zmienia barwy i albo przechodzi do innej partii, albo zakłada swoją? W takich wyborach wyborcy mają pełne prawo czuć się oszukany i to wyjaśnia przykry fakt malejącej frekwencji wyborczej i zniechęcenia obywateli do procedur demokratycznych. Taka sytuacja jest bowiem trwałym elementem tego systemu wyborczego i powtarza się przy każdym kolejnych wyborach.

W istocie chodzi tu o to, że w tzw. wyborach proporcjonalnych następuje likwidacja indywidualnej odpowiedzialności posłów przed wyborcami. Tymczasem, według Karla Poppera⁹²: *„Obowiązkiem posła jest reprezentowanie interesów wszystkich ludzi, którzy na niego głosowali, zgodnie ze swą najlepszą wiedzą i wolą. Interesy te będą w niemal wszystkich przypadkach tożsame z interesami wszystkich*

⁹¹D. Tusk, Wystąpienie na 66 Sesji Sejmu IV Kadencji w dniu 9 stycznia 2003.

⁹²K. Popper, *The Economist*, 23 April 1988 (tł. polskie w R. Lazarowicz i J. Przystawa (red.), *Otwarta księga*, SPES, Wrocław, 1999).

obywateli kraju, z interesami narodu. O interesy te poseł musi zabiegać według swej najlepszej wiedzy. Jest osobiście odpowiedzialny przed ludźmi. Jest to jedyna powinność i jedyna odpowiedzialność posła, która musi być uznana przez konstytucję.” Tymczasem, zdaniem Poppera, ordynacja proporcjonalna odziera posła z osobistej odpowiedzialności i czyni zeń maszynkę do głosowania, a nie myślącego i czującego człowieka.

V. Konfrontacja z rzeczywistością: wybory samorządowe

Dwukrotnie, po wyborach 2001 i 2005 odbyły się w Polsce tzw. bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Walka za każdym razem toczyła się o ok. 2,5 tysiąca stanowisk gospodarzy gmin, a każda gmina stanowi osobny jednomandatowy okręg wyborczy. W tych wyborach wszystkie partie polityczne starały się ugrać jak najwięcej, bo posady samorządowe uważane są za należny im łup. W wyborach do Sejmu partie te odniosły oszałamiające zwycięstwo, zdobywając całe 100% mandatów sejmowych.

Wyniki i statystyki opublikowane przez Państwową Komisję Wyborczą pozwalają dokonać tabelarycznego podsumowania rezultatów tych zmagania.

	2002		2006		Zmiana	
Bezpartyjni	1882	76,04%	2014	81,74%	+132	+5,70%
SLD	227	9,17%	46	1,87%	-181	-7,30%
PSL	333	13,45%	253	10,27%	-80	-3,18%
Samoobrona	19	0,77%	25	1,01%	+6	+0,24%
PO	4	0,16%	46	1,87%	+42	+1,71%
PiS	2	0,08%	77	3,13%	+75	+3,05%
LPR	8	0,32%	3	0,12%	-5	-0,20%
Razem	2475	100,00%	2464	100,00%		

Kontrast tych wyników z wynikami wyborów do Sejmu jest uderzający: ogromna większość Polaków oddała swoje głosy na ludzi, którzy odrzekli się szyldu i poparcia partyjnego, co spowodowało, że 82% stanowisk wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie dostało się w ręce partyjnych nominatów!

Wyniki te całkowicie obnażają i falsyfikują mit o „reprezentatywności” wyborów na listy partyjne. Kiedy obywatele mogą głosować na listy partyjne, to

głosują na listy partyjne, bo innej możliwości po prostu nie ma. Dopiero, kiedy daje im się możliwość innego wyboru i innego głosowania, wtedy możemy się dowiedzieć więcej o ich preferencjach politycznych. Taki stan rzeczy pozwala postawić pytanie, czy rzeczywiście, w przypadku wyborów do Sejmu RP, mamy do czynienia z wyborami wolnymi?

VI. Problem proporcjonalności

Według Gebethnera⁹³ nie istnieje prawna definicja wyborów proporcjonalnych, a zatem z punktu widzenia prawa konstytucyjnego – takiego przynajmniej, jakiego się na ogół naucza na polskich uczelniach – nie ma sensu mówić, że jakaś ordynacja jest mniej lub bardziej proporcjonalna: kiedy wybory przeprowadza się na listy partyjne, a głosy na mandaty przelicza się tak albo inaczej – wszystko jest w porządku. Inaczej jednak sprawa ta wygląda w oczach światowych politologów, którzy stosują najróżniejsze miary „proporcjonalności” i słowo „proporcjonalne” wydają się traktować nie jako wieloznaczny i nieokreślony termin prawniczy, lecz zgodnie z etymologią tego słowa. Przy takim podejściu jedne wybory są „bardziej proporcjonalne”, a inne mniej. Zgodnie z taką wykładnią w roku 2001 grupa 57 posłów na Sejm (jak J. Kaczyński, L. Dorn, K. Marcinkiewicz, T. Liszcz, B. Geremek i inni) zakwestionowała „proporcjonalność” obowiązującej ordynacji wyborczej i skierowała sprawę do Trybunału Konstytucyjnego⁹⁴.

Zdaniem K. Ciesielskiego⁹⁵ ordynację wyborczą do Sejmu RP należałoby raczej nazywać „paradoksalną” zważywszy wszelkiego rodzaju pułapki i niespodzianki, jakie zawarte są w matematycznych procedurach przeliczania głosów na mandaty. Natomiast Oleksy i Przystawa⁹⁶, przeprowadzając symulację komputerową dziesiątków milionów wyborów, przy różnych metodach przeliczania i różnych wariantach rozdziału mandatów na okręgi wyborcze, pokazali, że proporcjonalność wyniku wyborów jest efektem przypadkowym i statystycznym, niemającym związku z zastosowaną procedurą wyborczą. W ten sposób wykazane zostało, że ten konstytucyjny zapis jest de facto zapisem pustym i powinien być jak najszybciej zlikwidowany.

⁹³S. Gebethner, Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 Ordynacja Wyborcza do Sejmu i Senatu RP, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 2001

⁹⁴Poselski Wniosek z 12 kwietnia 2001, Biuletyn Informacyjny JOW nr 8 i nr 24, czerwiec 2001 i październik 2005, www.jow.pl

⁹⁵K. Ciesielski, Ordynacja paradoksalna, w R. Lazarowicz i J. Przystawa (red.), Otwarta Księga, SPES, Wrocław, 1999.

⁹⁶Cz. Oleksy i J. Przystawa, Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego, *Ius et Lex*, nr 3, 2005; www.jow.org.pl

Pełna reprezentacja czy stabilny rząd⁹⁷

Grzegorz Górski

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Problem ukształtowania zasad obowiązującego prawa wyborczego jest - od momentu rozpoczęcia przemian ustrojowych w Polsce - jedną z najbardziej istotnych dla kształtu budowanego tu demokratycznego ładu, kwestii. Nie może to dziwić, bowiem określony kształt tych regulacji, rzutuje rzecz jasna w sposób wyraźny i bezpośredni na kształt życia publicznego.

W toczonej w minionych latach dyskusji, wątkiem głównym pozostaje rozstrzygnięcie, jaki kształt winna mieć ordynacja wyborcza do Sejmu (bo to ta izba pełni w Polsce główną rolę polityczną). Dylemat sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy ma ona mieć charakter proporcjonalny czy większościowy. W dyskusji tej podkreśla się, że wybór jednego czy drugiego rozwiązania wywołuje określone konsekwencje. W istocie zatem wybór skutkuje konsekwencjami albo dla stopnia reprezentatywności wybieranego parlamentu, albo dla stabilności wyłanianej przez parlament władzy rządowej.

Wybór ordynacji proporcjonalnej ma – wedle poglądów reprezentowanych przez jej zwolenników - lepiej odzwierciedlać preferencje społeczne, uwzględniać różnorodność opinii społecznych oraz dawać szansę większej ilości podmiotów (partii politycznych) na realny udział w kształtowaniu polityki państwa. Natomiast kosztem owego wyboru – przyznają to nawet ci sami zwolennicy tej ordynacji - ma być słabość wyłanianego przez parlament rządu, zmuszonego działać w oparciu o nie zawsze spójne i stabilne parlamentarne koalicje.

Natomiast wybór ordynacji większościowej ma – w opinii jej z kolei zwolenników - skutkować mniejszą reprezentatywnością parlamentu, ograniczeniem bogactwa życia politycznego i partyjnego. Jednak z drugiej strony skutkuje on stabilną większością parlamentarną, a więc – przede wszystkim - stabilnym rządem.

Powyższe uogólnienia, jak zwykle każda tego typu próba, są bardzo wygodne dla potrzeb prowadzenia różnorodnych kampanii politycznych i propagandowych. Jednakże w istocie, ani nie wyjaśniają one rzetelnie pozytywów obu wariantów prawa wyborczego, ani zwłaszcza, nie prezentują uczciwie negatywnych stron ich obowiązywania.

⁹⁷ Uaktualniona wersja tekstu z „Znaki Nowych Czasów” nr 10/2004

Warto więc zastanowić się, na czym polega prawdziwy dylemat i jakie są realne skutki przyjmowania określonego wariantu ordynacji. Punktem wyjścia musi się tu stać próba analizy najważniejszych pozytywów i negatywów obu rodzajów regulacji. Jednak aby to zrobić, należy najpierw rozprawić się z szeregiem mitów, istnienie których uzasadnia formułowanie wskazanych wyżej, w moim przekonaniu fałszywych ocen.

Mit pierwszy:

ordynacja a stopień reprezentatywności społeczeństwa w parlamencie

Wydaje się, że najbardziej upowszechnione jest przekonanie, że to ordynacja proporcjonalna (OP) w o wiele większym stopniu niż ordynacja większościowa (OW), oddaje rzeczywiste polityczne preferencje w społeczeństwie. Właśnie przez to, stopień reprezentatywności wyłonionych w oparciu o reguły OW składów parlamentów, jest zdecydowanie wyższy, niż tych których wyłania się w wyborach większościowych.

Powyższy stereotyp bardzo łatwo obalić, posługując się dobrze nam znanym przykładem polskich wyborów parlamentarnych w 1993 r. Wtedy właśnie, w oparciu o ordynację proporcjonalną (jak ją nazywano), wyłoniono parlament, w którym znalazły się ugrupowania reprezentujące w sumie jedynie w granicach 60% oddanych głosów. To byłoby jednak zbyt proste, by w oparciu o ten - składnął nawet w warunkach polskich - wyjątkowy przykład, dyskutować z utrwalonym stereotypem.

Jednak w oparciu o znane doświadczenia wyborcze różnych krajów można sformułować tezę dokładnie odwrotną. Mianowicie taką, że nie ma żadnego uzasadnienia twierdzenie o większej reprezentatywności parlamentów wyłanianych w wyborach proporcjonalnych.

Rozpocznijmy od analizy sytuacji w krajach, w których parlament wybierany jest według OW. Najbardziej w pewnym sensie skrajnym przykładem są tu rzecz jasna Stany Zjednoczone. Wyjątkową jest tam sytuacja, gdy mandat senacki lub poselski uzyskuje osoba niebędąca członkiem jednej z dwóch największych partii - Partii Demokratycznej i Partii Republikańskiej. Jednak prosta analiza ilości głosów uzyskiwanych łącznie przez kandydatów obu partii w poszczególnych okręgach wyborczych na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat pokaże nam, że rzadko spada ona poniżej 90 %. Czy w takiej sytuacji uzasadnioną może być teza, iż w składzie obu izb nie znajdują odzwierciedlenia rzeczywiste preferencje polityczne społeczeństwa?

Trochę bardziej złożony jest ten problem w Wielkiej Brytanii. Podobnie jak w USA, w składzie Izby Gmin dominują dwie partie - Partia Konserwatywna i Partia Pracy. Uzyskują one od kilkudziesięciu lat regularnie łącznie w granicach 80 % głosów wyborców. Pamiętać wszakże trzeba, że oprócz posłów tych partii, w Izbie Gmin zasiadają również przedstawiciele Partii Liberalno - Demokratycznej oraz różnych ugrupowań regionalnych (szkockich, walijskich czy irlandzkich). Oczywiście - zwłaszcza w odniesieniu do liberałów - ilość mandatów odbiega wyraźnie in minus w stosunku do uzyskanych głosów. Jednakże posiadają oni swoją reprezentację parlamentarną i mają możliwość prezentacji poglądów i opinii swoich wyborców. Można zatem powiedzieć, że jakkolwiek z punktu widzenia realnego wpływu na funkcjonowanie Izby i Gabinetu, obecność liberałów i mniejszych partii nie ma znaczenia, to dla przekazywania określonych opinii części społeczeństwa, posiadana reprezentacja jest z pewnością wystarczająca. Zatem mimo obowiązywania ordynacji większościowej, ugrupowania obecne w Izbie Gmin uzyskują w wyborach regularnie ponad 90 % głosów.

O wiele bardziej skomplikowana jest sytuacja we Francji. Jest tak dlatego, że obowiązująca tam ordynacja większościowa z drugą turą nie ułatwia oceny sytuacji. Można jednak również przyjąć, iż dominujące formacje lewicy (Partia Socjalistyczna i ugrupowania komunistyczne) i prawicy (obecnie jest to obóz prezydenta Sarkozy'ego) uzyskują łącznie w granicach 70-75%. Dochodzą do tego rzecz jasna posłowie wybierani z ramienia mniejszych ugrupowań, co powoduje że (podobnie jak w USA i w Wielkiej Brytanii) formacje mające swoich przedstawicieli w parlamencie uzyskują w granicach 90 % głosów wyborców.

Czy więc tam, gdzie obowiązują ordynacje proporcjonalne, poziom reprezentatywności parlamentu jest większy? Nie ma żadnych dowodów, aby tak było. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że właściwie wyraźna większość państw decydujących się na OW, wprowadza szereg modyfikacji owych ordynacji. Wśród nich najpowszechniejsze są tzw. progi wyborcze, a więc pewna minimalna ilość głosów (zwykle w skali całego kraju), którą trzeba uzyskać, aby uczestniczyć w podziale mandatów. W zależności od wysokości owych progów, kształtuje się też reprezentatywność parlamentów. Innym sposobem korygowania owych OW, jest wprowadzanie różnych systemów przeliczania głosów, w efekcie czego zwiększeniu ulega faktyczna ilość mandatów w stosunku do ilości uzyskanych głosów.

Podsumowując można stwierdzić, iż w istocie nie ma zasadniczej różnicy w stopniu odzwierciedlenia rzeczywistych preferencji politycznych społeczeństwa niezależnie od rodzaju obowiązującego prawa wyborczego.

Mit drugi:

czy możliwa jest pełna reprezentacja

Bardzo często można spotykać się z twierdzeniem, iż kształt ordynacji wyborczej winien gwarantować jak najdalej idące zbliżenie się do ideału tzw. pełnej reprezentacji. Ordynacja ma więc umożliwić odzwierciedlenie pełnej mozaiki postaw i opinii społecznych.

Kierując się pragnieniem stworzenia właśnie takiego modelu prawa wyborczego, wymyślono ordynację proporcjonalną. Wydawało się bowiem oczywiste, że właśnie mechanizmy OW będą najlepiej służyć osiągnięciu zakładanych celów. Szybko jednak okazało się, że dążenie do realizacji owego celu prowadziło w istocie do niebezpiecznych z punktu widzenia powagi i stabilności tak samej, wyłanianej w wyborach reprezentacji narodowej, jak i zwłaszcza, dla zapewnienia skutecznego funkcjonowania władzy rządowej.

Dlatego też konstruowano różnorakie mechanizmy, skutkiem których jest w istocie dokonanie swego rodzaju modyfikacji wyrażonych w wyborach rzeczywistych preferencji społecznych. Tak więc wspomniane progi wyborcze i metody przeliczania głosów na mandaty, a dodatkowo wprowadzanie list krajowych, mandatów wyrównawczych, etc., w sumie prowadzi do skutków podobnych, jak w przypadku istnienia ordynacji większościowych. Owe mechanizmy służyć mają bowiem generalnie zwiększeniu ilości mandatów posiadanych przez największe ugrupowania tak, aby ułatwiać im konstruowanie większości parlamentarnej.

Nie ulega więc wątpliwości, iż mitem pozostaje szermowanie argumentem, jakoby ordynacje proporcjonalne bardziej niż większościowe, zbliżały się do ideału pełnej reprezentacji.

Takim samym, a być może jeszcze większym mitem jest twierdzenie, iż jest w ogóle możliwe stworzenie takiego systemu prawa wyborczego, który taką - możliwie pełną reprezentację - byłby w stanie zagwarantować.

Mit trzeci:

kształt ordynacji a stabilność rządów

Jedną z najważniejszych przewag systemów opierających się na ordynacjach większościowych, ma być trwałość wyłanianych przez ukształtowane na jej podstawie parlamenty, jednorodnych układów większościowych, gwarantujących stabilne kierowanie sprawami państwowymi. Jest to twierdzenie mające, jak się zdaje, bardzo solidne podstawy. Przyjrzyjmy mu się jednak uważniej.

W Stanach Zjednoczonych kształt ordynacji wyborczej do obu izb Kongresu, jest dla tej problematyki zupełnie obojętny. Władza wykonawcza, czyli Prezydent, jest wybierany w odrębnym głosowaniu, a Kongres ma stosunkowo ograniczony wpływ na funkcjonowanie tego urzędu.

W przypadku Wielkiej Brytanii jest to jednak już jak najbardziej widoczne, bowiem zwycięskie ugrupowanie ma zwykle dość wyraźną przewagę mandatów nad przegranym. Daje to w istocie solidne podstawy pod stabilny rząd.

Francja z jej specyficzną ordynacją większościową, jest również w specyficznej sytuacji. Trzeba pamiętać bowiem o instytucji prezydenta, wybranego w głosowaniu powszechnym. To także obsada tego stanowiska, w niemniejszym stopniu niż układ sił w Zgromadzeniu Narodowym, determinuje stabilność rządu.

W krajach z ordynacjami proporcjonalnymi sytuacja układa się różnie. Na ogół konieczne jest tu tworzenie koalicji, bez których nie ma szans na tworzenie rządu wspartego o większość parlamentarną. Klasycznym przykładem będą tu Belgia i Holandia (niegdyś Włochy), gdzie większość budowana jest w oparciu o dużą liczbę podmiotów parlamentarnych.

W krajach skandynawskich podobnie tworzone są na ogół szersze koalicje, choć niemal zawsze w ostatnich kilku dziesięcioleciach, ich podstawą były partie socjaldemokratyczne.

Koalicje zatem są zjawiskiem w istocie typowym dla krajów, gdzie są ordynacje proporcjonalne. Ale czy rzeczywiście oznacza to, że stabilność rządów w tych krajach jest mniejsza, niż w Wielkiej Brytanii czy we Francji? Z całą pewnością nie. W Hiszpanii era Gonzalesa nie trwała krócej, niż w Wielkiej Brytanii era Lady Thatcher. Włoska chadecja nieprzerwanie przez ponad czterdzieści lat była partią władzy (i to jakże realnej) i tak stabilnych rządów jednej formacji nie było nigdy w USA czy w Wielkiej Brytanii. Dwuwładza socjaldemokratów i chadeków w Austrii trwała także dziesiątki lat. W końcu, w Polsce rząd premiera Buzka był najtrwalszym gabinetem III RP, choć przez prawie pół kadencji był rządem popieranym przez mniejszość parlamentarną.

Co wynika z tych kilku przykładów, które przecież można byłoby mnożyć? Kształt ordynacji wyborczej jest oczywiście ważny dla uformowania większości parlamentarnej, a w ślad za tym dla wykrystalizowania się stabilnego poparcia dla rządu. Ale nie jest to czynnik jedyny, a i zapewne rozstrzygający. Wpływ ma tu przecież zawsze określony kontekst polityczny dla istnienia konkretnego układu większościowego (np. niealternatywność jakiejś koalicji czy istnienie partii kluczowej, swego rodzaju gwarantki określonego układu) czy rozwiązania ustrojowe

(np. istnienie konstruktywnego wotum nieufności utrzymało przy życiu rachityczny gabinet Buzka). Twierdzę zatem, że choć ordynacja większościowa daje większe szanse wyłonienia stabilnych rządów, to nie tylko w takich rozwiązaniach można znaleźć źródła istnienia rządów stabilnych.

Mit czwarty:

OP prowadzi do rozdrobnienia sceny politycznej,

OW skutkuje układem dwupartyjnym

To – wydawać by się mogło że dość oczywiste stwierdzenie - znowu nie do końca odpowiada rzeczywistości. Nie jest prawdą, że układ dwupartyjny, przez który rozumiemy tu nie tyle istnienie tylko dwóch partii na scenie politycznej, ile odgrywanie wiodącej roli przez dwie główne partie, wynika wyłącznie z ordynacji większościowej. Tak jest rzeczywiście w USA i Wielkiej Brytanii, podobnie - jeśli RPR-MPR i UDF uznać za jeden obóz polityczny - we Francji. Jednak tak samo w gruncie rzeczy jest w Austrii, Hiszpanii czy Portugalii, gdzie ordynacje są proporcjonalne. W Niemczech przy ich ordynacji większościowo - proporcjonalnej, także rolę wiodącą odgrywają dwie partie.

Tak samo zatem, jak nieprawdziwa jest teza że ordynacja większościowa automatycznie skutkuje sprowadzeniem życia politycznego do dwóch podmiotów i eliminacją innych, nieprawdziwa jest i teza, że zawsze skutkiem ordynacji większościowej będzie głęboka dekompozycja sceny politycznej i brak wyraźnych liderów na niej.

Wnioski

Przeanalizowane wyżej problemy, pewne - jak to nazwałem - mity, są więc raczej pewnymi figurami, używanymi instrumentalnie w prowadzonych na niskim poziomie dyskusjach. Wydaje się uzasadnionym twierdzenie, że tworzenie określonych stereotypów, z reguły oderwanych od faktów, ma po prostu wspomagać określone kampanie propagandowe. Co jednak z całą pewnością można uznać za konsekwencje przyjęcia określonego modelu prawa wyborczego.

Po pierwsze zatem, zwróciłbym uwagę swoiste ubezwłasnowolnienie ugrupowania wygrywającego wybory na podstawie OW. Doskonałą ilustracją są tu wyniki wyborów, jakie odbywały się mniej więcej w tym samym czasie w Wielkiej Brytanii (2001) i w Polsce (2001). Zwycięskie ugrupowania - Partia Pracy i SLD-UP uzyskały bardzo zbliżony rezultat (niewiele ponad 40 % głosów). Jednak w Wielkiej Brytanii rząd utworzyła samodzielnie Partia Pracy, bowiem miała wyraźną przewagę

mandatów. Natomiast w Polsce zwycięska koalicja stała się w istocie zakładnikiem formacji o niewielkim poparciu społecznym (PSL).

Regułą jest zatem to, że wskutek istnienia ordynacji proporcjonalnej rzadko powstaje czytelny układ władzy, a co za tym idzie i odpowiedzialności. Silny, za cenę utrzymania większości parlamentarnej (bez której nie może realizować swojego programu), staje się zakładnikiem mniejszości. Za brak wierności wyborczym przyrzeczeniom, odpowiedzialnością obarcza się zawsze koalicyjnego/ych partnera/ów i toczy się swoista gra o to, ile uda się nań zrzucić ze swych niepowodzeń. Ordynacja większościowa takie możliwości z góry wyklucza, tworząc wyraźny i czytelny układ władzy i odpowiedzialności.

Niektórzy jednak w takim systemie - owego uzależnienia silnego od słabych - widzą gwarancję tego, że żadne programy radykalne nie mają szans na realizację tam, gdzie większość jest wielopodmiotowa. Owa wielość, wymuszając kompromis, ma prowadzić do stępienia radykalnych pomysłów i programów. Tyle tylko, że to kolejny mit. Ani w USA ani w Wielkiej Brytanii nigdy do władzy nie doszli ekstremiści i radykałowie, bo tych najskuteczniej eliminują nie koalicje, ale zdrowy rozsądek wyborców przeważający dzięki mechanizmom ordynacji większościowej.

Radykałom i ekstremistom najwięcej szans dają ordynacje proporcjonalne, bo w ich ramach uzyskują swoje reprezentacje parlamentarne, a poprzez nie, tak czy inaczej, również wpływ na realizację swych postulatów (wystarczy pokazać niedawne przykłady Austrii i Holandii). To zatem ordynacja większościowa stanowi najlepszą zapórę dla uzyskania realnych wpływów przez różnorakie ugrupowania radykalne.

Wreszcie problem trzeci. Nie ulega już dziś żadnej wątpliwości fakt, iż istnienie ordynacji proporcjonalnej skutkuje wzrostem skłonności systemów politycznych do rozwoju korupcji, bowiem służy osłabieniu wpływu wyborców na wybór konkretnej osoby jako owego reprezentanta. Ordynacja większościowa w okręgach jednomandatowych zmusza do ścisłych związków kandydatów z lokalnym środowiskiem, to zaś najlepiej i najskuteczniej eliminuje ludzi skorumpowanych. Tego mechanizmu nigdy nie zastąpią żadne prokuratury, sądy czy komisje i ta przewaga nie podlega w moim przekonaniu żadnej dyskusji.

Podsumowując stwierdziłbym, że rozważając przewagi ordynacji większościowej lub proporcjonalnej, odejść należy od dyskusji, w której jako punkt wyjścia i swego rodzaju dogmat przyjmuje się wybór pomiędzy pełną reprezentacją a stabilnym rządem. Ten dylemat - choć ważny - nie jest w mojej ocenie problemem, dla którego wybór określonej ordynacji ma decydujący charakter.

Natomiast wybór pomiędzy ordynacjami większościową a proporcjonalną, to przede wszystkim rzeczywisty wybór określonej relacji pomiędzy elitami politycznymi a wyborcami i wybór określonego modelu kontroli i weryfikacji tych elit przez wyborców.

(Toruń – Lublin)

Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej

Janusz Sanocki

I. Fundamentalna instytucja demokracji

Ordynacja wyborcza jest instytucją o kapitalnym znaczeniu dla kształtu ustroju demokratycznego. Stanowi nie tylko techniczny przepis jak wybierać reprezentantów różnego szczebla, ale jej konsekwencje polityczne, prawne, wpływ na funkcjonowanie władzy na każdym szczeblu są ogromne. Jest –ordynacja wyborcza - także najbardziej masowo doświadczaną procedurą demokracji.

W ostatnich wyborach lokalnych do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich w roli kandydatów wystąpiło ponad ćwierć miliona obywateli. Ubiegali się oni o ponad 46 tys. stanowisk radnych w radach różnych szczebli. (patrz tab. 1)

Tab.1. Kandydaci do rad różnego szczebla w wyborach 2006 r.

Lp.	Rada	Ilość kandydatów	Ilość mandatów	Ilość kandydatów na 1 mandat
1.	Gminy do 20 tys. (2151)	110.965	32.265	3,4
2.	Gminy pow. 20 tys. (262)	58.440	5.566	10
3.	Rady powiatów (314)	68.087	6.284	11
4.	Rady miast na prawach powiatów (64)	23.939	1.647	15
5.	Sejmiki woj. (16)	9.338	561	17
6.	RM st. Warszawy	978	60	16
7.	Rady dzielnic m. st. Warszawy	3825	407	9
	Razem	275.572	46.790	6

Źródło: Obwieszczenie PKW z dn. 15.11.2006 r. Dz. U. z dn. 20.11.2006.

Mandat zdobyło 46.790 osób. Przegrały 228.782 osoby.

Takie masowe uczestnictwo – oprócz skutków prawnych i politycznych, musi wywoływać również skutki psychologiczne. Tym silniejsze, im czynniej obywatel uczestniczy w procesie wyborczym.

Możemy zatem skutki stosowania danego typu ordynacji wyborczej analizować również pod kątem wpływu na psychikę tych tysięcy ludzi uczestniczących czynnie w wyborach. Procedury bowiem dotyczą żywych ludzi, nie zaś bezdusznych mechanizmów.

II. Nadmiar kandydatów.

Pierwszą prawidłowością, jaka rzuca się w oczy przy analizie danych zawartych w tab. 1, jest fakt, że w gminach do 20 tys. mieszkańców na jedno miejsce radnego zgłosiło się ok. 3 kandydatów.

Tymczasem w gminach powyżej 20 tys. liczba ta wynosi 10, w wyborach do rad powiatów o jedno miejsce ubiegało się 11 kandydatów, a w wyborach do sejmików wojewódzkich aż 17.

Wyraźnie mniejsza liczba kandydatów w gminach do 20 tys. mieszkańców, nie wynika z mniejszej aktywności żyjących tam ludzi, ale z rodzaju stosowanej ordynacji wyborczej. W wyborach samorządowych do rad takich gmin obowiązuje bowiem ordynacja większościowa. Okręgi są najczęściej wielomandatowe, ale mandat uzyskują ci kandydaci, którzy otrzymali OSOBIŚCIE, w kolejności największą liczbę głosów. Nie ma list partyjnych.

W wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, do rad powiatów i sejmików wojewódzkich obowiązuje ordynacja tzw. „proporcjonalna”, czyli głosowanie na listy partyjne. Każdy komitet może wystawić w takich wyborach dwa razy więcej kandydatów niż jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu. Wyborca głosuje stawiając znak wyboru przy nazwisku kandydata, ale głosy, które padły na kandydatów danej listy sumuje się. Dopiero suma głosów stanowi podstawę do przydzielenia mandatu zgodnie – w tym przypadku - z systemem d'Hondta.

Jest więc jasne, że w wyborach do rad większych gmin, powiatów i sejmików OPLACA się wystawić jak największą możliwie liczbę kandydatów na liście. Każdy ma krąg rodzinny, przyjaciół, znajomych, każdy dorzuca do puli swoje głosy.

Dlatego właśnie listy wyborcze w wyborach prowadzonych wg tego systemu są tak licznie obsadzone i mamy tu taki nadmiar kandydatów. Każde ugrupowanie umieszcza na listach nawet takich kandydatów, którzy osobiście nie mają szans na zdobycie mandatu.

III. Mandat zbiorowy.

Żeby zilustrować funkcjonowanie tego systemu spójrzmy na dane z ostatnich wyborów do Rady Powiatu Nyskiego, największego powiatu województwa opolskiego.

Do wyborów zgłosiło się tu 10 komitetów, które wystawiły listy kandydatów w 6 okręgach wyborczych. O 27 miejsc w Radzie Powiatu ubiegało się 404 kandydatów, czyli 15 kandydatów przypadało na 1 miejsce w radzie. Mandaty uzyskało 8 komitetów, ale głosy żadnego komitetu się nie zmarnowały, ponieważ

wszystkie listy były zablokowane. Listę wybranych radnych, wraz z ilością głosów, które na nich padły przedstawia tab.2.

Tab. 2 Kandydaci, którzy uzyskali mandaty

Lp.	Kandydat	Ilość głosów	% przec.	Ilość głosów -850	Lista
1	Korzekwa Zbigniew	568	34,0	-282	PiS
2	Aranowicz Mirosław	892	53,4	42	PO
3	Galla Wincenty	392	23,5	-458	SLD
4	Jamiński Ryszard	501	30,0	-349	Liga Nyska
5	Szlempe Zbigniew	657	39,3	-193	KOZN
6	Fujarczuk Adam	467	27,9	-383	FS
7	Jamróż Tadeusz	327	19,6	-523	PSL
8	Rozumek Kazimierz	621	37,2	-229	PiS
9	Palimaka Daniel	219	13,1	-631	PO
10	Sanocki Janusz	1180	70,6	330	Liga Nyska
11	Jankowicz Sebastian	294	17,6	-556	Liga Nyska
12	Kowal Ryszard	147	8,8	-703	PSL
13	Kowalczyk Krzysztof	391	23,4	-459	PiS
14	Szymkowicz Paweł	868	51,9	18	PO
15	Dunaj Jerzy	677	40,5	-173	FS
16	Zapiór Janusz	588	35,2	-262	FS
17	Biłobran Czesław	481	28,8	-369	PSL
18	Rolka Artur	358	21,4	-492	PO
19	Stępkowski Jan	603	36,1	-247	Samoobr.
20	Górska Krystyna	327	19,6	-523	KOZN
21	Majka Zbigniew	597	35,7	-253	FS
22	Rzepski Tadeusz	451	27,0	-399	PiS
23	Figiel Włodzimierz	484	29,0	-366	SLD
24	Wójcik Janusz	403	24,1	-447	FS
25	Borkowski Mirosław	425	25,4	-425	PSL
26	Osiński Zdzisław	202	12,1	-648	Samoobr.
27	Jaskot Janusz	562	33,6	-288	FS
razem		13682			

W wyborach oddano 45129 głosów, przeciętnie wypadało więc 1671 oddanych głosów na 1 miejsce mandatowe.

Gdyby wybory odbywały się w JOW, to do wygrania wyborów kandydat musiałby uzyskać ok. 850 głosów. W warunkach głosowania na listy partyjne i sumowania głosów, tylko 3 zwycięzców może poszczycić się takim poparciem. Większość radnych uzyskała poparcie na poziomie 200-400.

Tab. 3 pokazuje – jako przykład - podział mandatów w okręgu nr 1 w wyborach do Rady Powiatu Nyskiego w wyborach 2006 r.

Tab. 3. Podział mandatów w okręgu 1

Listy	PSL	LPR	PIS	PO	SLD	Samo.	LPN	KOZN	FS	RRR
Głosy	289	363	1668	1703	1166	314	1382	1118	1078	215
Głosy / 2	144,5	181,5	834	851,5	583	157	691	559	539	107,5
Głosy / 3	96,3	121,0	556,0	567,7	388,7	104,7	460,7	372,7	359,3	71,7

Grupowy model ubiegania się o mandaty z jednej strony włącza do konkursu wyborczego element „autorytetu partii” czyli popularności, jaką cieszy się dany sztyld partyjny. Ten element oczywiście obecny jest także w wyborach jednomandatowych, choć wobec kilkakrotnie mniejszych okręgów, mniejszej ilości kandydatów, uwaga wyborców bardziej skupia się tam na osobach i czynnik partyjny schodzi na plan dalszy.

W grupowych wyborach list partyjnych, gdzie o jeden mandat ubiegają się MASY, maleje walor osobistego autorytetu kandydata. Oczywiście z wyjątkiem najbardziej widocznej czołówki listy. Maleje, ale jednak zachowuje swoją wagę – tym większą, im z niższym szczeblem przedstawicielstwa i tym samym mniejszym okręgiem mamy do czynienia.

Widać wyraźnie, że pod względem osobistego poparcia i osobistych szans na wybór kandydaci dzielą się na kilka grup.

Najmniejsza liczba głosów poparcia radnego wyniosła 147, większość radnych zanotowała osobiste poparcie na poziomie 200-400 głosów, tylko kilku notuje wysokie osobiste poparcie.

Wśród kandydatów, którzy odpadli w wyborach do Rady Powiatu w Nysie 52 osoby, otrzymały od 147 do 447 głosów, a więc poparcie nie mniejsze niż wielu radnych. Osoby te mogłyby mieć szanse w wyborach bezpośrednich, bo jak się okazuje ich wpływ społeczny nie ustępuje temu, czym dysponuje większość zwycięzców. A czasem nawet jest większy.

Tab. 4. Grupy kandydatów

Ilość głosów	powyżej 147	od 147 do 447	od 3 do 147
Status powyborszy	Radny	Przegrany	Przegrany
Kandydujących	27	52	325
% Kandydujących	7%	13%	80%
Głosów oddanych	13682	12476	18971
% Głosów oddanych	30%	28%	42%
Średnia ilość głosów	507	240	58

Natomiast aż 325 kandydatów (80%) otrzymało poniżej 147 głosów, przeciętna w tej grupie wyniosła 58 głosów. Jest to grupa osób, które w bezpośrednim konkursie wyborczym nie mają szans. W wyborach bezpośrednich, zwłaszcza w JOW, żaden z tych kandydatów z pewnością by nie wystartował.

Mechanizm wyboru grupowego wciąga jednak te 80% nieposiadających osobistych szans kandydatów do procesu wyborczego. W jakim celu?

Przypomnijmy, że jedynie 3 radnych otrzymało więcej niż 850 głosów, czyli przekroczyło szacunkową granicę poparcia konieczną do uzyskania mandatu. Na mandaty pozostałych złożyły się głosy składkowe, te które padły na innych. Ponieważ listy były blokowane i żaden głos się nie zmarnował, widać wyraźnie, że zwycięzcy kandydaci „zapracowali” swoimi głosami poparcia jedynie na 8 mandatów. Na pozostałe 8 złożyły się głosy drugiej grupy. I aż 11 mandatów listy otrzymały dzięki kandydatom, którzy z niewielką ilością głosów (przec. 58) osobiście nie mieli szans na wybór, ale pracując w roli „wyborczego armatniego mięsa” zapewnili swoim kolegom zwycięstwo. Z całą pewnością grupa, trzecia gdyby wybory były większościowe, w ogóle by nie wzięła w nich udziału. W wyborach na listy, ich poparcie składa się aż na 41% mandatów.

IV. Efekt porażki

Ordynacja tzw. „proporcjonalna” prowadząc do nadmiernego rozbudowywania list wyborczych, wywiera bardzo istotne skutki psychologiczne. Wypływają one z sytuacji, w której po wyborach zdecydowana większość kandydatów znajduje się w sytuacji przegranych. Jeśli przeciętnie w wyborach na listy, na jedno miejsce kandyduje 15 kandydatów, to na jednego zwycięzcę wypada 14 przegranych.

Nikt nie lubi przegrywać. Zwłaszcza, jeśli nie widać racjonalnych powodów przegranej. Wielu kandydatów, którzy odpadli, uzyskało więcej głosów, niż niektórzy zwycięzcy. Mechanizm ordynacji jest mało czytelny, w dużym stopniu przypadkowo

przydziela nagrodę, ale częściej, choć równie przypadkowo, porażkę. W pewnym sensie przypadkiem jest (a w każdym razie nie zależy to od osobistych walorów kandydata) znalezienie się tuż za popularnym kandydatem odgrywającym rolę tzw. „lokomotywy wyborczej”. „Przypadkiem”, który nie ma nic wspólnego z osobistym autorytetem, jest także popularność listy wyborczej, co w systemie wyborów partyjnych (proporcjonalnych) jest często czynnikiem decydującym, w o wiele większym stopniu niż w JOW.

Sytuacja, w której nie widać racjonalnych przyczyn porażki i niejasny jest związek przyczynowy między własnym działaniem, a jego konsekwencjami wywołuje efekt tzw. „wyuczonej bezradności”. Pies w eksperymencie Seligmana traktowany prądem kładł się bezradnie na podłodze klatki i wył, choć mógł przeskoczyć barierkę. Wcześniej bowiem wprowadzono go w stan wyuczonej bezradności, czyli przekonania, że z pułapki i tak nie ma wyjścia.

Wyuczona bezradność, to w konsekwencji obniżona samoocena, utrata wiary we własne siły, w możliwość skutecznego działania.

Wyuczona bezradność to utrwalenie przekonań o braku związku przyczynowego między własnym działaniem (reakcją), a jego konsekwencjami (wzmocnieniem). Termin został wprowadzony do psychologii przez Martina Seligmana w 1972r.

Wybory proporcjonalne, wciągające w swoją niezrozumiałą orbitę setki tysięcy ludzi po to, by zdecydowaną większość z nich postawić w sytuacji najczęściej niezasłużonej czy niezrozumiałej porażki, to wywoływanie wyuczonej bezradności w skali masowej.

Jest oczywiste, że normalny człowiek, bez jakiejś nadzwyczajnej motywacji nie będzie chciał występować w roli, w której z góry jest skazany na niepowodzenie. Jeśli jednak z jakichś powodów zdecyduje się na to, natychmiast po ogłoszeniu wyników znajdzie się w stanie tzw. dysonansu poznawczego.

Wg Leona Festingera (1957) dysonans poznawczy to nieprzyjemny dla człowieka stan rozbieżności pomiędzy wewnętrznymi przekonaniami a zewnętrznym postrzeganiem zdarzenia.

Irracjonalność uczestnictwa w procedurze, w której i tak nie ma się szans na sukces i w której własne poparcie prowadzi do zwycięstwa kogoś innego, staje w konflikcie z wewnętrznym przekonaniem o racjonalności własnego postępowania.

Dysonans musi zostać zredukowany. Najprostszym sposobem dla przypadkowego uczestnika procesu, o którym mowa, jest odwrócenie się od życia publicznego, wycofanie.

Innym, raczej rzadkim, jest wytłumaczenie sobie swojej postawy ofiarami poniesionymi dla sprawy. Dla programu partii, dla idei. Jednak z programów i idei po wyborach – zwłaszcza lokalnych - nic nie zostaje. Wynika to z podstawowego faktu, że w samorządzie niewiele jest kwestii politycznych, inaczej definiowanych w programach różnych partii. Po wyborach w sejmikach i radach zawiązują się najdziwniejsze koalicje, których jedynym wyraźnym motywem jest objęcie, bądź zachowanie stanowisk.

Jak wówczas może kandydat, który pracował, wystawiał się i nic z tego nie ma, zredukować dysonans poznawczy? Najprostszym sposobem jest uzyskanie jakiejś materialnej korzyści. Może to być stanowisko, miejsce w radzie nadzorczej itp. świadczenia ze strony kolegów z ugrupowania, którzy wygrał i rządzi, zatrudnienie kogoś bliskiego itd.

Do takiej dbałości o swoją partyjną bazę zwycięzcy są zmuszeni, inaczej za 4 lata nie będą mieli z kogo ułożyć list wyborczych. Stąd każdy partyjny lider musi dbać, żeby ludzie, którzy - jak ujmuje to bezpośrednio poseł Kurski – „krwawili dla partii w kampanii wyborczej” coś później z tego mieli. Inaczej masy rozejdą się do domów, albo pójdą do tych, którzy umieją dbać o swoich.

Zapłata korzyściami materialnymi po wyborach ma jednak pewien mankament.

Korzyści przyszłe mogą być wszakże niepewne. W najlepszej zatem sytuacji znajdują się osoby i ugrupowania rządzące sejmikami i powiatami przed wyborami oni bowiem już dziś dysponują dostępem do różnych dóbr. Naturalnymi kandydatami na ich listach będą pracownicy podległych im jednostek, powiązani zamówieniami przedsiębiorcy itp. Tu następuje swego rodzaju „przedpłata” i dysonans zostaje zredukowany, zanim ma szansę się pojawić. „Wiem, że nie mam szans na mandat, ale kandyduję, bo mój szef – jeśli nie wygramy wyborów może stracić stanowisko. A ja razem z nim”.

Wówczas tego typu korzyści materialne pozwalają zracjonalizować własną postawę i zredukować dysonans poznawczy jeszcze przed wyborami.

V. Podsumowanie

Ordynacja proporcjonalna (partyjna) prowadzi do nadmiernego rozbudowywania list kandydatów i wywołuje negatywne zjawiska psychologiczne – wyuczoną bezradność przegranych i dysonans poznawczy wśród kandydatów niemających szans na wybór.

Stwarza w ten sposób psychologiczną bazę do zjawisk klientyzmu politycznego na każdym szczeblu, w stopniu o wiele większym niżby to wynikało z samej ludzkiej natury.

Jej stosowanie stawia w uprzywilejowanej pozycji aktualnych dysponentów publicznych pieniędzy, stanowisk itp. dóbr. A tym samym utrudnia czy wręcz uniemożliwia emancypację społeczeństwa obywatelskiego.

Wady te nie występują lub występują w znacznie mniejszym stopniu w systemie wyborów bezpośrednich w JOW. Przejrzystość i czytelność wyborczych procedur JOW, niewątpliwe zachowanie bezpośredniości wyborów (jasny związek przyczynowo-skutkowy) sprawiają, że o miejsca przedstawicieli w konkursie większościowym ubiega się kilkakrotnie mniej kandydatów niż w systemie list partyjnych. Kandydaci ci najczęściej realnie mają szansę na zwycięstwo, a jeśli je osiągają, to dzięki osobistemu autorytetowi. Jeśli zaś ponoszą porażkę, to na skutek braku osobistego poparcia u wyborców. Taka sytuacja może być tłumaczona racjonalnymi przyczynami, nie wywołuje zatem efektu wyuczonej bezradności.

Porażka kandydata jest jednocześnie porażką partii w okręgu – nie ma więc tutaj także dysonansu i związanych z nim negatywnych konsekwencji.

Poruszone tu zagadnienia są jedynie pewnym wycinkiem funkcjonowania systemu wyborczego, dotąd zupełnie pomijanym w dyskusji na temat wad i zalet poszczególnych rozwiązań. Dyskusja, w której o ocenie poszczególnych propozycji rozstrzyga element ideologiczny, przestaje być dyskusją. Właściwa ocena poszczególnych rozwiązań systemów wyborczych, powinna bowiem brać pod uwagę nie tylko prawne czy ustrojowe uwarunkowania. Powinna odnosić się do psychologicznych i socjologicznych aspektów systemu wyborczego, jako że w procesie tym uczestniczą żywi ludzie.

Odwołanie posła przez elektorat (doświadczenia kanadyjskie)⁹⁸

Andrzej Czachor

Instytut Energii Atomowej

Motto:

„Wyborca ma jeden głos,
a wybrany jest kandydat,
który otrzymał największą liczbę
głosów w okręgu.”

Konstytucja Kanady

Co to są Jednomandatowe Okręgi Wyborcze?

Przy ordynacji wyborczej typu JOW posłowie są wybierani po jednym w każdym małym okręgu wyborczym, większością głosów, spośród kandydatów wyłanianych w okręgu. Tu każdy obywatel wie, kto jest jego posłem. Ten mechanizm zapewnia bliski kontakt posła z obywatelami i wzajemne zaufanie. W tym systemie przewagę uzyskuje partia, która wprowadzi do Sejmu więcej takich ludzi powszechnego zaufania, i to jest dobre dla demokracji. Albowiem demokracja potrzebuje zdrowych partii politycznych - a więc partii popieranym przez realnych ludzi, którzy są wrażliwi na ich potrzeby i kłopoty, gotowi są reprezentować ich grupowe interesy, wcześniej dostrzegają zarówno źródła konfliktów, jak i sposoby zapobiegania konfliktom.

JOW jako mechanizm lustracyjny

Wybory w systemie JOW to metoda wyłaniania nowych elit nieobciążonych wcześniejszymi grzechami i agenturalnymi zobowiązaniami. Stanowią systematyczny i skuteczny mechanizm lustracji, a więc system promocji kadr państwa, eliminacji agenturalnych pajęczyn, usuwania źródeł afer i korupcji.

⁹⁸ Tekst niniejszy stanowi jednocześnie skrót i uzupełnienie wykładu wygłoszonego przez Autora na Konferencji w dn. 17 marca 2004 p.t. **Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu? System większościowy czy proporcjonalny?** zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomii i Administracji w Kielcach - patrz Materiały Konferencji pod ww. tytułem, wydane pod redakcją Izabeli Rycerskiej przez Wydawnictwo WSEA, Kielce 2004

Stanowią naturalny mechanizm osiągnięcia lepszego państwa. Oto kilka cech systemu JOW, jako mechanizmu pozytywnej selekcji:

1. Ludzie wiedzą wiele o uczciwości innych ludzi na swoim terenie.
2. Obywatele cenią osoby sprawne, sprawdzone w inicjatywach lokalnych.
3. Wyborcy nie lubią kandydatów spoza swojego terytorium.
4. Mały okręg wyborczy nie wymaga na kampanię wyborczą wielkich pieniędzy – skoro wystarczą małe. To jest szansa dla kandydatów niezależnych.
5. Więcej znaczą media lokalne niż, centralne. To wzmacnia rzeczowy nurt informacyjny kampanii wyborczej, a osłabia ogłuszający wyborców nacisk hurra-propagandy partyjnej za pośrednictwem mediów centralnych.
6. System JOW daje szansę odwołania posła, który się nie sprawdził.

Pragmatyczna użyteczność JOW

Rodzące się w społeczeństwie napięcia i konflikty powinny mieć swoją reprezentację w Sejmie - niech do artykulacji problemów i ich rozwiązywania dochodzi na posiedzeniach, nie na europejskich szosach lub w okupowanych gabinetach ministrów. W systemie JOW pierwszy adresat akcji obywatelskiej jest oczywisty - poseł okręgu. Jeśli to człowiek mądry i z autorytetem, to albo pomoże rozwiązać problem na miejscu, albo przedłoży sprawę u właściwego wojewody, ministra lub w Sejmie. Jeśli nie ma tych zalet, to ewentualne odwołanie i wybór nowego posła w okręgu, jako trwający kilka miesięcy proces twórczy angażujący i jednoczący obywateli, stanowi dobry lokalny wentyl bezpieczeństwa - pozwoli uniknąć destrukcyjnych ekstremizmów. To jest ta pragmatyczna użyteczność ordynacji JOW dopuszczającej odwoływanie posłów, którą warto również uruchomić.

Odwoływalność posłów - precedens kanadyjski

Rozgoryczeni krętackim systemem władzy, liczni nasi obywatele myślą ze zniechęceniem - nic się nie da zrobić, wszystkie ważne stanowiska w państwie już opanowali ONI, każda nowa propozycja naprawy państwa będzie ICH kolejnym oszustwem. Nawet hasło fundamentalne Ruchu JOW- wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych - wielu prostym ludziom wydaje się nie dość radykalne. Dajcie możliwość odwoływania posłów (radnych) przez wyborców - to jedyne hasło naprawdę angażujące jeszcze każdego. Należy więc akcentować techniczną łatwość wprowadzenia zasady odwoływalności w ordynacji JOW, choć dla zwolenników klasycznych, dobrze sprawdzonych metod demokracji, wydać się

ona może ryzykowna, wręcz egzotyczna. Spotkać można opinie, że dopuszczenie odwoływalności posłów grozi anarchią i destabilizacją państwa. Ale precedens istnieje: konstytucja stanu Kanady o nazwie Kolumbia Brytyjska dopuszcza odwoływalność posłów.

Przytaczam w swobodnym tłumaczeniu kilka istotnych zdań z procedury odwołania (petition of recall) posła (Member of Legislative Assembly) w okręgu wyborczym (riding, constituency) Kolumbii Brytyjskiej, a także kilka komentarzy pochodzących z tego samego źródła.

„Prawo pozwalające obywatelom okręgu odwołać z jakiejś przyczyny wybranego wcześniej reprezentanta okręgu - to jest istotny czynnik kierujący uwagę reprezentanta na rozliczanie się wobec wyborców, nie wobec liderów partii politycznych. Prawo takie pozwala na kontrolę instytucji rządowych przez naród Kanady. Jest proste.

Wystarczy, jeśli niewielka grupa podobnie myślących obywateli zapoczątkuje proces odwołania, wysyłając list do Speaker of the Commons (Marszałek Sejmu) z prośbą o akceptację tego działania. Jeśli Speaker uzna, że motywy grupy zasługują na szacunek - że nie ma w nich złośliwości ani chęci zabawy - inicjatywa uzyskuje formalną akceptację. Następują wtedy w trzech etapach dalsze działania:

- 1. W ustalonym okresie czasu (60 dni) zgromadzone muszą być podpisy obywateli popierających inicjatywę odwołania. Mają to być podpisy, co najmniej 40% wyborców, którzy wzięli udział w wyborach kwestionowanego reprezentanta.*
- 2. Jeśli ten warunek jest spełniony, przeprowadzone jest głosowanie - czy odwołać kwestionowanego reprezentanta. (Jak się wydaje, dotychczas ten krok procedury nie był realizowany- sprawy rozwijały się inaczej, patrz dalej, AC)*
- 3. Jeśli większość głosujących jest za odwołaniem, następuje powtórzenie wyborów w okręgu. Większością głosów okręgu wybrany zostaje nowy poseł. I to wszystko.*

Elity rządowe zdecydowanie nie lubią odwoływalności. Ich krytycyzm zasadza się na twierdzeniu, że taka możliwość będzie wykorzystana przez nieodpowiedzialnych dysydentów do rujnowania karier politycznych reprezentantów i do podważania interesów rządu.

Należy jednak podkreślić, że prawo odwołania reprezentanta nigdy nie było nadużywane - do tej pory (2005) wg mojej wiedzy stosowane je zaledwie trzykrotnie. Z reguły kwestionowani reprezentanci po zorientowaniu się w sytuacji sami rezygnowali z mandatu. Cytując w dalszym ciągu:

We wszystkich przypadkach zwyciężył zdrowy rozsądek i demokracja. Okazało się też, że już samo istnienie mechanizmu odwołania silnie ukierunkowuje uwagę reprezentanta na elektorat, który go wybiera i opłaca.”

Jak wyjść z pułapki „proporcjonalności”?

W polskiej politologii zwyczajowo przyjęto, że konstytucyjny wymóg „proporcjonalności” wyborów (Art. 96) nakazuje głosować na listy partyjne w dużych okręgach wyborczych. Oto, do czego to prowadzi:

W ostatnich wyborach sejmowych w Warszawie było tych list partyjnych 18 i obejmowały 536 nazwisk kandydatów. Liczba posłów do wybrania w tym okręgu wynosi 19. Stawiając przy jednym z nazwisk znak X warszawiak wybierał 19 posłów. Proporcjonalnie i bezpośrednio. Jakie to ładne, proste i miłe - jednym ruchem ręki - 19 posłów! Ale obywatel czuje, że taki akt głosowania to manipulacja - z reguły wygrywają pierwsze numery na liście, a więc wybrał ten, kto ułożył listę wyborczą.

Innym sposobem rozumienia proporcjonalności jest, że mniej więcej ta sama liczba wyborców powinna przypadać na każdy mandat poselski. Innymi słowy - dla każdego posła ta sama „norma przedstawicielstwa”. Tak to widział w okresie międzywojennym wybitny prawnik-konstytucjonalista Nicolaos Saripolos. Takie rozumienie proporcjonalności odnajdujemy w dostępnym Ruchowi Obywatelskiemu „JOW” piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 28 października 2004. I ono jest zgodne z logiką.

Przyjmując ten drugi sposób rozumienia proporcjonalności wyborów możemy od razu przejść do wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW), pozostając w zgodzie z Konstytucją. Wystarczy że parlament podejmie uchwałę nadającą takie właśnie znaczenie temu słowu - „proporcjonalne”.

Mieszanka „proporcjonalności” i jednomandatowości - pojawiająca się ostatnio koncepcja ordynacji „mieszanej” - to brzydkie rozwiązanie połowiczne, zachowujące partiokratyczne mankamenty rządzenia związane z dotychczasową ordynacją „proporcjonalną”. W licznych publikacjach naszego Ruchu omawialiśmy szkody, jakie to przyniosłoby naszemu państwu i narodowi. Warto w tej materii po męsku ustąpić i pójść w pełni na wybory jednomandatowe z jedną turą, wykorzystując doświadczenia brytyjskie czy kanadyjskie. Mieszana hybryda wyborcza - to makabra, a jak każda prowizorka - może trwać i szkodzić nam długo.

Jeśli tak „otwarty” sposób dojścia wyborów jednomandatowych jest politycznie zbyt trudny, to można pójść drogą może mniej logiczną, ale prostszą -

przeprowadzić najbliższe wybory wg dotychczasowej ordynacji „proporcjonalnej”, ale w 460 okręgach wyborczych. Oczywiście – eliminując najpierw 5% próg wyborczy. Efekt będzie zbliżony do wyniku wyborów wg systemu JOW.

Nie ma więc zasadniczych trudności wobec postulatu wprowadzenia w Polsce wyborów do Sejmu w systemie Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Wystarczy wola polityczna Sejmu i Senatu. Projekt ordynacji typu JOW Ruch Obywatelski JOW przekazał Sejmowi RP w 2000.

Dygresja nr 1, o znaczeniu słowa „proporcjonalne”

Pojęcie proporcjonalności nie jest bynajmniej jednoznacznie zdefiniowane. W praktyce ustrojowej III RP proporcjonalność wyborów utożsamiana jest z głosowaniem na listy partyjne. Natomiast w Australii (do Izby Niższej parlamentu) i w Kanadzie wybory są większościowe w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych (First Past the Post, FPTP), ale traktowane są jako proporcjonalne i tak też nazywane.

Zmieniana przed każdymi wyborami partyjna ordynacja w Polsce, czy to w wersji d'Hondta, czy to zmodyfikowanego, czy też niezmodyfikowanego Saint-Lague, ani razu w 15 letniej historii III RP nie doprowadziła do proporcjonalnego podziału mandatów sejmowych pomiędzy stojące do wyborów partie.

Dygresja nr 2, o kanadyjskich wątpliwościach

We wtorek, 17 maja 2005 w kanadyjskiej prowincji Brytyjska Kolumbia odbyło się referendum, w którym mieszkańcy prowincji odpowiadali na następujące pytanie: „Czy Brytyjska Kolumbia ma zmienić swój system wyborczy na system BC-STV według rekomendacji Stowarzyszenia Obywatelskiego za Reformą Ordynacji Wyborczej?”. Większość obywateli odpowiedziała NIE. Pozostał więc system wyborczy FPTP = JOW.

Jeden okręg – cztery warianty

Jarosław Flis

Uniwersytet Jagielloński

Techniczne skądinąd określenie „jednomandatowe okręgi wyborcze” jest używane jako hasło – jako generalne wyobrażenie o ordynacji, która jest różna od obecnie obowiązującej. W takim użyciu może być mylące, gdyż jako określenie systemu wyborczego jest dalece niejednoznaczne. Jego poziom ogólności można przyrównać do poziomu ogólności słowa „czworonóg”. Takie określenie pozwala mieć pewność, że nie chodzi tu o ptaka, węża ani rybę, lecz ciągle nic nie mówi o sposobie życia zwierzęcia. Podobnie – fakt występowania w jakimś systemie wyborczym jednomandatowych okręgów wyborczych jest tylko pierwszym przybliżeniem w jego opisie. Fakt ten nie przesądza bowiem o szeregu szczegółowych rozwiązań, które wpływają na to, jak ten system w praktyce funkcjonuje i jakie są tego skutki.

Literatura politologiczna dostarcza całego szeregu rozmaitych klasyfikacji systemów politycznych, opartych na różnie rozumianych ich konsekwencjach.⁹⁹ Niniejszy tekst próbuje prześledzić konsekwencje systemów oceniane z perspektywy pojedynczego kandydata. Punktem wyjścia jest tu podejście instytucjonalne, zakładające analizę systemu z perspektywy pojedynczego aktora, zmierzającego do własnych celów.¹⁰⁰ Warto przy tym podkreślić, że podejście to zakłada wyjście poza standardowe uproszczenie, utożsamiające korzyść kandydata i korzyść partii, którą on reprezentuje. Te sprawy warte są rozdzielnia.¹⁰¹ Z takiego punktu widzenia omówione zostaną cztery systemy wyborcze, w których funkcjonują okręgi jednomandatowe, w szczególności zaś takie cechy tych systemów, które decydują o sukcesie wyborczym kandydata oraz, tym samym, o kształcie życia politycznego w ogóle.¹⁰²

⁹⁹ Klasyfikacje systemów wyborczych można znaleźć w: Reynolds A., Reilly B., Ellis A. (2005), *Electoral System Design*, IDEA, Sztokholm; Nohlen D. (2004), *Prawo wyborcze i system partyjny*, Scholar, Warszawa; Norris P. (2004), *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, Cambridge; Haman J. (2003), *Demokracja, Decyzje, Wybory*, Scholar, Warszawa.

¹⁰⁰ Buchanan J.M. (2003), *Polityka bez romantyzmu: Zarys pozytywnej teorii wyboru publicznego i jej normatywne implikacje*, Państwo i Rynek 1/2003; <http://www.pir.org.pl/>.

¹⁰¹ Dunleavy P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Herverster Wheatsheaf, Hemel Hempstead, ss.45-78

¹⁰² Tekst ten jest rozwinięciem wcześniejszych rozważań autora: Flis J. (2004), *Posel – między kacykiem a obywatelem*, Praktyka Polityczna nr 1, Nowy Sącz, ss.50-55; Flis J., 2004, *Poselskie pole sił*, w: Wołek A. (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej?*, Dante, Kraków, s. 62-84; Flis J., 2006, *Wybory parlamentarne – PR, ordynacja i samorząd*, w: Tworzydło D., Soliński T. (red.) *Public Relations w teorii i praktyce*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, ss.49-54.

1. Wielka Brytania i Kanada

Jednomandatowe okręgi wyborcze przywoływane są najczęściej w kontekście ordynacji większościowej stosowanej w Wielkiej Brytanii, Kanadzie oraz w szeregu państw Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (np. Indie, Bangladesz, Trynidad i Tobago). Istotnym elementem tego systemu jest sposób działania partii politycznych, które są hierarchicznymi organizacjami, dążącymi do maksymalizacji wyniku wyborczego.¹⁰³ Charakterystyczną cechą tego systemu jest to, że proces selekcji kandydatów jest co najmniej umiarkowanie zcentralizowany¹⁰⁴ - ogólnokrajowe organy partii mają prawo weta w stosunku do kandydatów, nawet jeśli takowi są zgłaszani lokalnie. Jeśli zaś podejmowane są próby angażowania członków partii w selekcję kandydatów, to taka demokratyzacja ma charakter bardziej formalny, niż realny.¹⁰⁵

1.1. David Lepper



Rys. 1. David Lepper

Źródło: <http://www.epolitix.com>

Pierwszym przypadkiem wartym omówienia jest przypadek Davida Leppera (rys.1) - brytyjskiego parlamentarzysty z ramienia Partii Pracy. Zasiadł on w parlamencie po raz pierwszy w 2001 roku, jako zwycięzca w okręgu Brighton, w którym to mieście był wcześniej burmistrzem. Jako kandydat Partii Pracy zdobył 48,7 proc. głosów, deklasując kandydata Konserwatystów, Davida Golda, który uzyskał 25,1 proc. Kolejne miejsce w wyborach zajęła kandydatka Liberalnych Demokratów, Ruth Berry z 13,1 proc. głosów. Na ostatnim miejscu znalazł się kandydat Zielonych Keith Taylor, który zdobył 9,3 proc. głosów¹⁰⁶ (rys.2).

¹⁰³ Scarrow S.E. (2005) *Parties and Their Members*, Oxford University Press, Oxford.

¹⁰⁴ Lundell K. (2004), *Determinants of Candidate Selection*, Party Politics Vol.10, No.1, s.29.

¹⁰⁵ Hopkins J. (2001), *Bringing The Members Back In?*, Party Politics Vol.7, No.3, s.343.

¹⁰⁶ <http://news.bbc.co.uk/vote2001/10.06.2007>.

Brighton Pavilion - LAB		2001 RESULTS	
NAME	PARTY	VOTES	%
David Lepper	LAB	19,846	48.7
David Gold	CON	10,203	25.1
Ruth Berry	LD	5,348	13.1
Keith Taylor	GRN	3,806	9.3

Rys.2. Wyniki wyborów do Izby Gmin w okręgu Brighton Pavilion w roku 2001

Źródło: *news.bbc.co.uk*

W oczach entuzjastów tego systemu sytuacja wygląda tak, że liczą się w nim tylko dwie partie i osobisty sukces kandydata, dzięki czemu wygrywają lokalne autorytety - jak David Lepper, który, mając już pewną pozycję lokalną, wystartował w wyborach parlamentarnych jako kandydat jednej z liczących się partii.

Name	Party	Votes	%	+/- %
David Lepper	Labour	15,427	35.4	-13.3
Mike Weatherley	Conservative	10,397	23.9	-1.2
Keith Taylor	Green	9,571	22.0	+12.7
Hazel Thorpe	Liberal Democrat	7,171	16.5	+3.4
Kimberley Crisp-Comotto	UK Independence Party	508	1.2	+0.3
Tony Greenstein	Alliance for Green Socialism	188	0.4	+0.4
Ian Fyvie	Socialist Labour Party	152	0.3	-1.1
Christopher Rooke	Independent	122	0.3	+0.3
Keith Jago	Independent	42	0.1	+0.1

Rys.3. Wyniki wyborów do Izby Gmin w okręgu Brighton Pavilion w roku 2005

Źródło: *news.bbc.co.uk*

David Lepper w maju 2005 roku ponownie wystartował w wyborach i ponownie zdobył mandat w okręgu Brighton. Stało się tak pomimo tego, że stracił w stosunku do poprzedniego wyniku ponad 13 proc. głosów (rys.3). Mimo tak wyraźnej straty, przewaga, którą miał wcześniej, pozwoliła mu utrzymać mandat. Nie udało się to jednak, gdyby David Lepper stracił te głosy na rzecz kandydata Konserwatystów. Rzecz w tym, że stracił je przede wszystkim na rzecz kandydata

Zielonych, który zdobył w wyborach trzecie miejsce, zdobywając 22 proc. głosów. Strata Davida Leppera wynosiła w przybliżeniu tyle samo, ile zyskał kandydat Zielonych. Konserwatyści utrzymali się na drugim miejscu, mimo straty wielkości jednego procenta, a Liberalowie z 16 proc. głosów, choć poprawili swój wynik, uzyskali już czwarte miejsce¹⁰⁷.

Przykład Davida Leppera obrazuje zjawisko zwane „bezpiecznym okręgiem”. Bezpieczny okręg to taki, w którym przewaga jednej partii pozwala jej zachować mandat w kolejnym głosowaniu, nawet w przypadku sporych przesunięć w liczbie uzyskanych głosów. Pytanie jednak, na ile tym, co przesądza w tym systemie o wyniku, jest prosty spadek lub wzrost zaufania wobec kandydata danej partii, a na ile skomplikowane gry pomiędzy partiami oraz przepływy elektoratów pomiędzy liczącymi się graczami na scenie politycznej. W tym momencie takich graczy w Wielkiej Brytanii jest co najmniej trzech, a wzajemne relacje pomiędzy nimi są skomplikowane i nieoczywiste.¹⁰⁸

1.2. Daniel Kawczynski

Pokazuje to także przykład innego kandydata, który w 2005 roku zdobył mandat po raz pierwszy - Daniela Kawczynskiego z Partii Konserwatywnej (rys.4). Zdobyl on swój mandat w okręgu Shrewsbury & Atcham na granicy Anglii i Walii. Jest to okręg gdzie przez długie lata zwyciężali Konserwatyści, lecz w 2001 roku utracili mandat na rzecz Partii Pracy. Daniel Kawczynski odzyskał dla Konserwatystów mandat w tym okręgu uzyskując 37,7 proc. głosów. Oznaczało to wzrost w stosunku do wyniku z poprzednich wyborów tylko rzędu 0,3 proc.



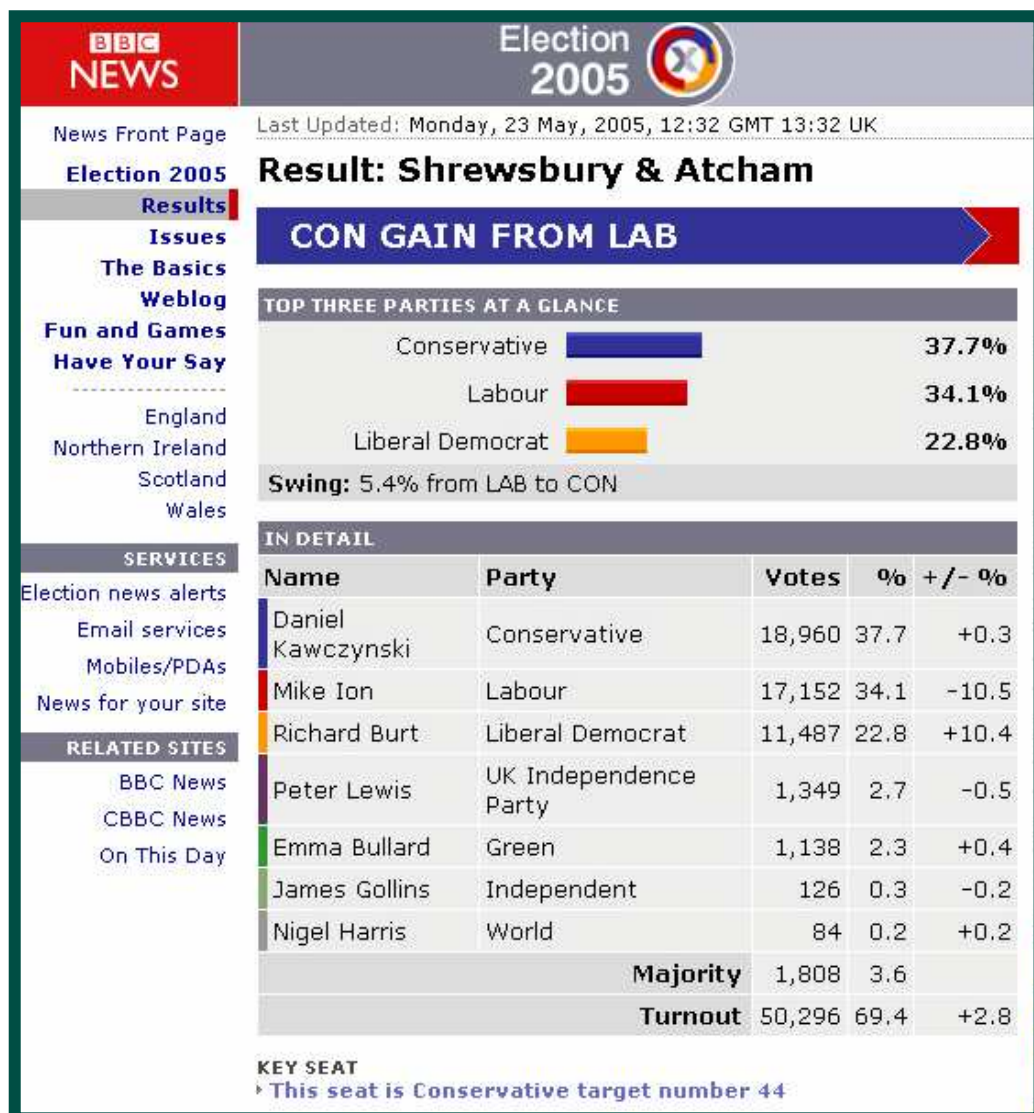
Rys.4. Daniel Kawczynski

Źródło: *news.bbc.co.uk*

¹⁰⁷ http://news.bbc.co.uk/nol/ukfs_news/hi/uk_politics/vote_2005/ 10.06.2007.

¹⁰⁸ Dunleavy P., Margetts H. (2005), *The Impact of UK Electoral Systems*, w: Norris P., Wlezien C. (red.) *Britain Votes 2005*, Oxford University Press, Oxford, s.200.

Na stronach internetowych BBC, która relacjonuje wybory, zwraca uwagę fakt, że najistotniejsza jest informacja, jakie trzy partie znalazły się na podium w danym okręgu, natomiast informacja o tym, której kandydat zdobył mandat, podawana jest w części „szczegóły” (rys.5).



Rys.5. Wyniki wyborów do Izby Gmin w okręgu Shrewsbury & Atcham w roku 2005

Źródło: *news.bbc.co.uk*

Wygrana Daniela Kawczynskiego jest zatem szczegółem, nawet pomimo tego, że jest on najwyższym brytyjskim parlamentarzystą ze wzrostem 2,06 m. Jeśli spojrzeć na przepływ elektoratów, okazuje się, że wygrał on dzięki utracie głosów przez Laburzystów na rzecz Liberalów. Wiąże się to z tym, że kandydat Partii Pracy, który w 2001 roku wygrał wybory, odszedł z tej partii do Liberalnych Demokratów i, choć zrezygnował z ponownego kandydowania, wydaje się, że jego przejście z partii

do partii pociągnęło za sobą także przepływ poparcia jego zwolenników z Laburzystów na Liberalnych Demokratów. Dzięki temu właśnie kandydat Konserwatystów mógł wyprzedzić kandydata Partii Pracy.

Pytanie, istotne z punktu widzenia brytyjskiego systemu wyborczego, jest takie, dlaczego Daniel Kawczynski startował właśnie z tego okręgu wyborczego?

Na stronie BBC można znaleźć informację, że ten okręg to dla Konserwatystów tzw. „key seat nr 44”. W Wielkiej Brytanii okręgi szereguje się na podstawie kryterium różnicy w liczbie zdobytych głosów pomiędzy zwycięzcą a partią, która zdobyła drugie miejsce. Gdy ta różnica jest niewielka, okręg uznaje się za szczególny cel partii z drugiego miejsca, a mandat partii zwycięskiej za zagrożony. Szacunki pokazują, że można liczyć na zmianę zdania w przypadku około 15 proc. wyborców, stąd, jeśli w poprzednich wyborach różnica w wyniku dwóch pierwszych partii była mniejsza niż 15 proc., partia z drugiego miejsca będzie szczególnie interesować się takim okręgiem. W praktyce liczba takich właśnie celów każdej partii to nie więcej niż jedna trzecia liczby wszystkich okręgów, natomiast co do pozostałych dwóch trzecich zakłada się brak zmian w stosunku do wyników poprzednich wyborów.

Daniel Kawczynski, który urodził się w hrabstwie Surrey w południowej Anglii, studiował w Szkocji, następnie pracował w filiach brytyjskich firm telekomunikacyjnych na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce¹⁰⁹. Już w trakcie studiów rozpoczął aktywność polityczną, reaktywując „Stirling Conservative Association” i wspierał kampanię wpływowego polityka Partii Konserwatywnej Michela Forsytha.¹¹⁰ W wyborach w 2001 roku Daniel Kawczynski startował także jako kandydat Konserwatystów, jednak w innym okręgu wyborczym – okręgu Ealing Southall w południowym Londynie. To obszar zwanym „małymi Indiami”, w którym od lat posłem jest kandydat Partii Pracy, Piara Khabra, urodzony w Pakistanie. Daniel Kawczynski zdobył w tym okręgu 18,3 proc. głosów – trzy razy mniej, niż zwycięzca.

W październiku 2003 r. Partia Konserwatywna w Shrewsbury & Atcham poszukiwała kandydata, który w 2005 roku wystartowałby z tego okręgu. Centralny komitet partii przedstawił organizacji partyjnej z tego okręgu listę 140 kandydatów, z ogólnangielskiej listy kandydatów na kandydatów. Wybrali oni Daniela

¹⁰⁹ <http://www.daniel4shrewsbury.co.uk/>, 10.06.2007.

¹¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Daniel_Kawczynski 10.06.2007.

Kawczynskiego, który przeprowadził się do tego okręgu, znalazł tam pracę i zaczął pracować nad budową poparcia.¹¹¹

Nie jest to nietypowa droga brytyjskiego parlamentarzysty, bo poza osobami z silną, lokalną pozycją, które mają szanse na nominację partii na kandydata w swoim okręgu wyborczym, zwykle zdolni kandydaci, zwłaszcza ci, którzy sprawdzili się w beznadziejnej walce, jak Daniel Kawczynski w okręgu Ealing Southall, czekają na to, aż zwolni się dla nich miejsce w okręgu, w którym mają większą szansę na zwycięstwo.

Przypomina to procedury stosowane w korporacjach w stosunku do przedstawicieli handlowych, którzy na początku pracują na obszarze przynoszącym najmniejsze zyski, a wraz z coraz wyższą pozycją w hierarchii, przydzielane im są coraz atrakcyjniejsze zadania. W sytuacji, w której tak wygląda rekrutacja na kandydatów do parlamentu, znaczenie mają relacje członka partii z organizacją i jego lojalność. Warto też odnotować, że osoba, która przeszła taką drogę kariery, jest szczególnie uzależniona od kierownictwa partii.

1.3. Ed Komarnicki

Problemy związane z wyłanianiem kandydata w systemie brytyjskim pokazać można na przykładzie Kanady, gdzie również obowiązuje taka ordynacja. Kolejnym omówionym przypadkiem będzie Ed Komarnicki (rys.6) z kanadyjskiej Partii Konserwatywnej, który został wybrany posłem w roku 2004 w okręgu Souris – Moose Mountain w prowincji Saskatchewan.



Rys.6. Ed Komarnicki

Źródło: *webinfo.parl.gc.ca*

¹¹¹ Na podstawie wyjaśnień uzyskanych przez autora bezpośrednio od Daniela Kawczynskiego.

Kanadyjskim partiom daleko jest do stabilności, jaka charakteryzuje partie brytyjskie.¹¹² W kanadyjskim parlamencie zasiadają obecnie cztery liczące się ugrupowania i żadne z nich w dwóch ostatnio przeprowadzonych wyborach nie uzyskało większości. Wybory w roku 2004 roku wygrali rządzący dotychczas Liberalowie, zdobywając jednak tylko 135 mandatów, Partia Konserwatywna zdobyła 99 mandatów, Nowa Partia Demokratyczna (lewicowa) – 19, Blok Quebecki – 54¹¹³. Do parlamentu został także wybrany jeden poseł niezależny. Na taki rozkład mandatów wpływają różne zjawiska, w tym przede wszystkim specyfika Quebecu, oddzielnej części z wyraźną tożsamością, gdzie zdobywa większość mandatów liberalno-lewicowy Blok Quebecki, który zgarnia też największą premię za zwycięstwo w skali kraju (mając mniejsze poparcie niż Nowa Partia Demokratyczna, zdobywa trzy razy więcej niż ona mandatów).

Main » Candidates & Ridings » Saskatchewan » 239 Souris-Moose Mountain

DISTRICT: Souris-Moose Mountain

Candidate	Party	Vote Count	Vote Share	Elected
Ed Komarnicki	CON	11306	36.9%	X
Grant Devine	IND	8399	27.42%	
Lonny McKague	LIB	6001	19.59%	
Robert Stephen Stringer	NDP	4202	13.72%	
Sigfredo Gonzalez	GRN	537	1.75%	
Robert Thomas Jacobson	CHP	191	0.62%	

Last Update: June 29, 5:38:55 AM EDT 169 of 169 polls reporting

Overall Election Results (2004)

Party	Elected	Leading	Total	Vote Share
LIB	135	0	135	36.71%
CON	99	0	99	29.61%
BQ	54	0	54	12.40%
NDP	19	0	19	15.69%
NA	1	0	1	.13%
OTH	0	0	0	5.47%

Last Update June 29, 5:39:26 AM EDT

Rys.7. Wyniki wyborów Parlamentu Kanady w okręgu Souris - Moose Mountain

Źródło: www.cbc.ca

Ed Komarnicki zdobył prawie 37 proc. głosów, natomiast na drugim miejscu w jego okręgu uplasował się z ponad 27 proc. głosów Grant Devine (rys.7). Grant Devine startował jako kandydat niezależny. Był on wcześniej konserwatywnym premierem tejże prowincji, który jako jeden z najmłodszych premierów prowincjonalnych Kanady rządził tam w latach osiemdziesiątych przez dwie kadencje.¹¹⁴ Jego rząd upadł w wyniku skandalu korupcyjnego – ostatecznie w sumie 16 przedstawicieli tej partii w parlamencie prowincji i działaczy partyjnych zostało skazanych. Sam Grant Devine nie był oskarżony w związku z tą aferą, jednak kiedy w 2004 roku postanowił wrócić do polityki, jego kandydatura została zablokowana przez centralne władze Partii Konserwatywnej. Stało się tak pomimo

¹¹² Tanguay A.B. (1994), *The Transformation of Canada's Party System in the 1990s* w: Bickerton J.P., Gagnon A.G. *Canadian Politics*, Broadview Press, Ontario.

¹¹³ <http://www.cbc.ca/canadavotes2004/> 10.06.2007.

¹¹⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Grant_Devine 10.06.2007.

faktu, iż miał on w jej szeregach wielu zwolenników. Sprawa trafiła do sądu partyjnego, który uznał, że zablokowanie kandydatury Granta Devina nie stanowi ograniczenia demokracji w partii. Lokalna organizacja partyjna wybierała zatem spośród trzech innych kandydatów, wśród których był Ed Komarnicki i, choć jego pozycja była znacznie słabsza niż Granta Devina, on ostatecznie został kandydatem. Grant Devine zdecydował się na start w wyborach jako kandydat niezależny i uzyskał wynik lepszy niż kandydaci wszystkich innych partii, jednakże przegrał z Edem Komarnickim.

Taka strategia liderów Partii Konserwatywnej wiązała się z faktem, że przed wyborami wyszła na jaw afera korupcyjna w Partii Liberalnej. Atak na Liberałów, oparty na tym oskarżeniu, miał być podstawą strategii Partii Konserwatywnej. Jej liderzy uznali, że osoba Granta Devina, kojarzonego z podobnym skandalem, może osłabić tą strategię.¹¹⁵

Mimo afery Liberałowie wygrali wybory w skali całego kraju, choć ich rząd mniejszościowy nie okazał się rządem trwałym i na początku 2006 roku doszło do przyspieszonych wyborów, które wygrali z kolei Konserwatyści. Ed Komarnicki ponownie uzyskał mandat, zdobywając tym razem 60 proc. poparcia. Grant Devine nie zdecydował się już na kandydowanie.¹¹⁶

Jest to przykład obrazujący, jakie znaczenie mogą mieć decyzje władz partii, dysponujące możliwością blokowania kandydatur, nawet tych cieszących się dużym poparciem lokalnym. Można oczywiście przyjąć, że w okręgach mniej bezpiecznych takie działanie byłoby ryzykowne i wówczas partia nie zdecydowałaby się na zablokowanie nawet niewygodnej kandydatury. Tym niemniej, centralizacja wyboru kandydatów, oraz kluczowe znaczenie ogólnokrajowych identyfikacji politycznych, jest tym elementem brytyjskiego systemu wyborczego, w który ściśle wiąże się ze stosowaniem jednomandatowych okręgów wyborczych w systemie zwanym *The First Past the Post*, nagradzającym „pierwszego na mecie”.

2. Stany Zjednoczone

W Stanach Zjednoczonych tylko na pierwszy rzut oka system wyborczy wygląda tak, jak w Wielkiej Brytanii czy Kanadzie. W amerykańskim systemie wyborczym sprawą istotną jest to, że sposób wyłaniania kandydatów przez partie jest szczegółowo regulowany przez prawo na poziomie stanowym, co w większości przypadków polega na przeprowadzaniu przez państwo prawyborów. Na kilka

¹¹⁵ <http://www.sasklifestyles.com/archive/march-2-04.htm>,
<http://www.sasklifestyles.com/archive/feb-24-04.htm> 10.06.2007.

¹¹⁶ <http://www.cbc.ca/canadavotes/> 10.06.2007.

miesiący przed wyborami, w terminie ustalonym przez parlament stanowy, odbywają się prawyborcy, w których ustaleni są kandydaci poszczególnych partii. Jako kandydat na kandydata może zgłosić się każdy, kto spełnia odpowiednie kryteria i nie jest to regulowane w żaden sposób przez organy partyjne.¹¹⁷ Zwycięzca wybierany jest spośród wszystkich starających się o nominację przez zarejestrowanych wyborców danej partii – każdy amerykański wyborca może bowiem zarejestrować się w komisji wyborczej jako wyborca wybranej partii. Nie oznacza to konieczności głosowania na tę partię, daje natomiast możliwość wzięcia udziału w prawyborach. Sama partia nie ma więc w tej sytuacji możliwości ograniczenia ani czynnego, ani biernego prawa wyborczego w prawyborach.

2.1. Daniel Lipinski

Rysunek 8 przedstawia wyniki w 5 okręgach wyborczych stanu Illinois, prezentowane na stronie internetowej stacji CNN.¹¹⁸ Cechą wyraźnie widoczną jest zdecydowanie mniejsza liczba kandydatów – w przytłaczającej większości jest ich tylko dwóch. Tylko w jednym z tych pięciu okręgów pojawia się trzeci kandydat, zdobywając jedynie 4% głosów.

Illinois 03 Updated: 5:32 p.m. ET	✓	D Lipinski	167,034	74%
Full IL		R Chlada	57,845	26%
Illinois 04 Updated: 5:32 p.m. ET	✓	D Gutierrez (Incumbent)	104,761	84%
		R Cisneros	15,536	12%
Full IL		L Witmer	4,845	4%
Illinois 05 Updated: 5:32 p.m. ET	✓	D Emanuel (Incumbent)	158,400	76%
Full IL		R Best	49,530	24%
Illinois 06 Updated: 5:32 p.m. ET	✓	R Hyde (Incumbent)	139,627	56%
Full IL		D Cegelis	110,470	44%
Illinois 07 Updated: 5:32 p.m. ET	✓	D Davis (Incumbent)	221,133	86%
Full IL		R Davis-Fairman	35,603	14%

Rys.8. Wyniki wyborów do Izby Reprezentantów w okręgach 3-7 stanu Illinois

Źródło: www.cnn.com

¹¹⁷ Sobolewska-Myślik K. (2005) *Partie i systemy partyjne na świecie*, PWN, Warszawa, ss.179-181.

¹¹⁸ <http://www.cnn.com/ELECTION/2004/pages/results/house/> 10.06.2007.

W odróżnieniu od relacji BBC, nazwisko kandydata nie jest tym razem szczegółem – to partia oznaczona jest niewielkim symbolem. Zwraca natomiast uwagę słowo „incumbent”, które odnosi się do urzędującego kongresmana, który stara się o reelekcję. Jeśli przyjrzeć się wynikom we przedstawianych okręgach stanu Illinois, uwagę zwraca fakt, że „incumbenci” wygrywają tam z wynikami, o których brytyjscy kandydaci mogliby tylko pomarzyć. Nawet najgorszy z nich zdobywa ponad 56 proc. głosów. Trzeba jednak przyznać, że wynik ten w amerykańskich warunkach nie jest tak bezpieczny, jak w Wielkiej Brytanii, bo przy jednym kontrkandydacie – który uzyskuje w tym wypadku 44 proc. głosów - różnica w wynikach wynosi zaledwie 12 proc. Każdy zatem głos stracony przez „incumbenta” jest głosem zdobytym przez jego konkurenta. Tym niemniej, średnia z ostatnich 50 lat pokazuje, że „incumbent” przegrywa wybory jedynie w pięciu przypadkach na sto.¹¹⁹



Rys.9. Daniel Lipinski

Źródło: *en.wikipedia.org*

Daniel Lipinski (rys.9) nie jest „incumbentem”, kandyduje w wyborach po raz pierwszy, lecz mimo to zdobywa 74 proc. głosów i mandat. Jego sukces został określony przez magazyn „Roll Call” jako „jeden z najstaranniej za naszej pamięci rozegranych przypadków przekazania władzy”.¹²⁰ Daniel Lipinski (wcześniej wykładowca komunikowania politycznego na Uniwersytecie Tennessee, więc w stanie nawet niesiądującym z Illinois) jest synem Billa Lipinskiego, który przez dwadzieścia dwa poprzednie lata był kongresmanem z tego samego okręgu. Zrezygnował on z kandydowania już po terminie prawyborów, co oznaczało, że jego

¹¹⁹ Wyliczenie własne na podstawie danych zawartych w: Abramson P.R., Aldrich J.H., Rohde D.W. (2004) *Change and Continuity in the 2000 and 2002 Election*, CQ Press, Waszyngton, s.200.

¹²⁰ Whittington L.W. *Many House Elections All But Settled Already*, *Roll Call Guide to Congress*, Waszyngton, 13.09.2004, s.22

następca został wskazany przez liderów Partii Demokratycznej w tym okręgu. Fakt, że następcą tym był jego syn, było zdaniem wspomnianego magazynu „niewielkim zaskoczeniem”. Przypadek ten jest sytuacją skrajną, jednak może właśnie on pokazuje, jak mocna jest pozycja „incumbenta” w warunkach zdecentralizowanego systemu partyjnego.

2.1. Patrick McHenry

Przykładem znaczenia prawyborów jest sytuacja w okręgu nr 10 w Północnej Karolinie. Mandat zdobył tam kandydat Partii Republikańskiej, 28-letni Patrick McHenry (rys.10), zostając najmłodszym kongresmanem tamtej kadencji. Uzyskując 64 proc. głosów pokonał swoją konkurentkę z Partii Demokratycznej, Ann Fisher, która zebrała 36 proc. głosów. Jednak rzeczywiste problemy w zdobyciu mandatu przez Patricka McHenry’ego widać dopiero zestawiając wydatki na kampanię wyborczą. Według oficjalnego rozliczenia Patrick McHenry wydał na swoją kampanię 915,071 tys. dolarów, podczas gdy jego kontrkandydatka 10,700 tys. dolarów, czyli około 90 razy mniejszą kwotę.¹²¹ Aby zrozumieć, skąd taka rozbieżność w wydatkach, trzeba porównać je z wydatkami poniesionymi przez innych kandydatów startujących w prawyborach. Patrick McHenry musiał pokonać w nich trzech innych kandydatów w pierwszej turze i wziąć udział dogrywce (druga tura nie jest obligatoryjna, przyjmuje się, że jeśli zwycięski kandydat nie otrzyma 40% poparcia, kandydat drugi pod względem poparcia może zażądać dogrywki – tak właśnie zrobił Patrick McHenry, który w pierwszej rundzie został pokonany przez Davida Huffmana stosunkiem poparcia 35% do 25%). Łączna kwota, jaką wydali na kampanię wszyscy trzech pokonani przez McHenry’ego w prawyborach kandydaci wyniosła 2 620 tys. dolarów, a wydatki każdego z nich były zbliżone do kwoty, jaką wydał Patrick McHenry.¹²²

¹²¹ <http://www.opensecrets.org/races/summary.asp?id=NC10&cycle=2004> 10.06.2007.

¹²² op.cit.



Rys.10. Patrick McHenry

Źródło: *www.opensecrets.org*

Na tej podstawie można uznać, że kluczowe znaczenie dla tego, kto zostanie kongresmanem w okręgu nr 10 w Północnej Karolinie, mają prawyborcy i walka wewnątrz Partii Republikańskiej (która – co ciekawe – rozstrzygnęła się zaledwie 85 głosami przy ok. 10 tys. wszystkich oddanych głosów w drugiej rundzie prawyborów). Okręg ten jest dla Republikanów okręgiem wyjątkowo bezpiecznym – dość powiedzieć, że dwóch poprzednich wybranych w nim republikańskich kongresmanów zasiadało w Kongresie w sumie 42 lata.¹²³

Taka walka w prawyborach ma miejsce, jeśli faktycznie jest to bezpieczny okręg. Jeśli jednak jest to okręg, w którym nie ma szans na zwycięstwo lub szanse pomiędzy partiami są wyrównane nominacja partyjna na kandydata nie jest już tak atrakcyjna i zwykle nie wkłada się w nią tyle wysiłku i środków finansowych. W takich sytuacjach kandydat nie ma zazwyczaj przeciwnika w prawyborach.

2.3. Tim Walz

Przykładem takiej sytuacji jest przypadek Tima Walza (rys. 11), który zdobył mandat w okręgu Minnesota 1 jako kandydat Partii Demokratycznej, pokonując „incumbenta” Gila Gutknechta, zasiadającego w Kongresie od dwunastu lat. Jednak skandale, które wstrząsnęły amerykańskim Kongresem przed wyborami w 2006 roku, wywołały spore zmiany nastrojów i zniechęcenie wśród wyborców konserwatywnych, przeważających w stanie Minnesota. Tim Walz – w przeciwieństwie do kontrkandydata - był osobą praktycznie bez politycznej przeszłości, nauczycielem w szkole średniej, którego publiczne zaangażowanie

¹²³ http://en.wikipedia.org/wiki/North_Carolina%27s_10th_congressional_district 10.06.2007.

sprowadzało się do bycia przez wiele lat sierżantem w Gwardii Narodowej.¹²⁴ Mimo to, jako kandydatowi nie establishmentu politycznego, ale oddolnego sprzeciwu, udało mu się pokonać w wyborach osobę o bardzo silnej wcześniej pozycji.



Rys.11. Tim Walz

Źródło: www.timwalz.org

Niezależnie od możliwości, jakie obrazuje przypadek Tima Walza, trzeba mieć świadomość, że nawet najbardziej znaczące zmiany w amerykańskim Kongresie sprowadzają się do tego, że zmienia się zwycięzca w 30 na 435 okręgów¹²⁵. Jest natomiast faktem, że system regulowanych i przeprowadzanych przez państwo prawyborów całkowicie zmienia charakter partii politycznych. Brak centralnej kontroli sprawia, że nie istnieją one jako organizacje zdolne narzucać swoim członkom wolę kierownictwa. Jednocześnie fakt, że każdy zainteresowany może spróbować swoich sił w ramach jednej z dwóch liczących się partii sprawia, że nie ma sensu tworzenie nowych partii – szansa zdobycia mandatu w wyborach powszechnych jest zawsze mniejsza, niż szansa na zwycięstwo w prawyborach.¹²⁶

3. Francja

Francuski system wyborczy opiera się na idei drugiej tury stosowanej w wyborach powszechnych. Do drugiej tury przechodzą kandydaci, którzy zdobyli co najmniej 12,5 proc. głosów. W założeniu system taki daje szansę wyborcy na zmianę swoich preferencji po pierwszym głosowaniu i nakłania partię do uzgodnień przed drugą turą. Niezależnie od tego, jak wyjaśniane są przyczyny tego zjawiska, we

¹²⁴ http://www.timwalz.org/index.asp?Type=B_BASIC&SEC=%7B9BFE9881-E930-49EA-A44A-7D2E8DF34BDE%7D 10.06.2007.

¹²⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_elections%2C_2006 10.06.2007.

¹²⁶ Sobolewska-Myślik K. (2005), *op.cit.*

Francji nie ma systemu dwupartyjnego. Można doszukać się dwóch głównych bloków, ale każdy z nich jest bardzo zróżnicowany. Po wyborach w roku 2002, które będą podstawą poniższej analizy, w parlamencie francuskim największą siłą była UMP (Unia na rzecz Większości Prezydenckiej, przemianowana następnie na Unię na rzecz Ruchu Ludowego – obie nazwy mają ten sam akronim), która sama składa się z szeregu mniejszych partii. Drugą siłą była Partia Socjalistyczna ze 140 mandatami - ponad dwukrotnie mniejszą ich liczbą. W parlamencie kadencji 2002-2007 znalazło się również 30 posłów Unii Demokracji Francuskiej powiązanej sojuszem z UMP, 22 posłów komunistycznych, siedmiu posłów Partii Lewicy Rewolucyjnej (czyli partii trockistowskiej) oraz w sumie dwudziestu posłów mniejszych ugrupowań, które dla uproszczenia nazywane są „różne lewicowe” i „różne prawicowe”.

Niezależnie od znacznej liczby posłów mniejszych partii, Francja doświadcza najbardziej nieproporcjonalnych rezultatów wyborów (mierzonych zależnością pomiędzy liczbą otrzymanych głosów a liczbą zdobytych mandatów) spośród wszystkich krajów zachodniej demokracji.¹²⁷ Przykładem nieprzewidywalności rezultatów wyborów w tym systemie mogą być wyniki wyborów w 2007 roku, gdy zwycięska UMP poprawiła swój wynik z 33 proc. do prawie 40 proc., lecz pomimo to straciła 44 mandaty – głównie na rzecz kandydatów Partii Socjalistycznej, które zwiększyła swoje poparcie o niecały procent.¹²⁸ Paradoks ten jest najpewniej wynikiem sytuacji, w której UMP przejęła już w pierwszej turze wyborców Frontu Narodowego, którzy w poprzednich wyborach i tak głosowali na jej kandydatów w turze drugiej. Natomiast kandydaci PS otrzymali w drugiej turze wyborów poparcie wyborców nowego Ruchu na Rzecz Demokracji (Mouvement Démocrate – MoDem), partii powstałej w wyniku porzucenia przez część centrowej partii UDF sojuszu z UMP.

Ten przykład obrazuje funkcjonowanie ordynacji francuskiej w praktyce. System ten praktycznie nigdzie indziej nie jest stosowany w demokratycznych wyborach do parlamentu, poza krajami takimi jak Korea Północna, Iran, Turkiestan, Białoruś.

3.1. Axel Poniatowski

Jak szczegółowo wyglądają wyniki w pojedynczym okręgu wyborczym, można zobaczyć na przykładzie Axela Poniatowskiego (rys.12), kandydata UMP, który

¹²⁷ Reynolds A., Reilly B., Ellis A. (2005), *op.cit.*, ss.52-53.

¹²⁸ <http://www.interieur.gouv.fr> 20.06.2007.

zdobył mandat w okręgu nr 2 w departamencie Val-d'Oise (tabela 1). Axel Poniatowski jest jednocześnie merem miasta L'Isle Adam w tym departamencie, wcześniej zaś zasiadał w radzie departamentu.¹²⁹ Axel Poniatowski wystartował w wyborach wraz z 18 innymi kandydatami, reprezentującymi bardzo szerokie polityczne spektrum. Składają się na nie kandydaci od radykalnej lewicy do prawicy (od Frontu Narodowego po Rewolucyjną Ligę Komunistów), kandydat Zielonych (Les Verts) oraz kilku niezależnych kandydatów-ekologów.

I Tura			
nazwisko	partia	głosy	procent
AXEL PONIATOWSKI	Union pour la majorité présidentielle	25 443	40,77
ERIC CASSAN	Lutte ouvrière	526	0,84
J.MICHEL BERTRAND	Mouvement pour la France	477	0,76
SYLVAIN DE SMET	Les Verts	1 771	2,84
NICOLE ESTRELLA	Mouvement national républicain	368	0,59
MARTINE QUENTON	Extrême gauche	322	0,52
PATRICIA OBOLO	Autre écologiste	317	0,51
DOMINIQUE GILLOT	Socialiste	20 664	33,11
J.PIERRE ZOLOTAREFF	Divers gauche	0	0,00
J.PIERRE EMIE	Front national	7 105	11,38
ISABELLE TIBI	Ligue communiste révolutionnaire	1 092	1,75
LAURENT DUMOND	Communiste	1 590	2,55
MICHELE VAGNER	Pôle républicain	993	1,59
J.PAUL NOWAK	Rassemblement pour la France	546	0,87
BERNARD GANGNEUX	Divers droite	58	0,09
LIONEL BRETON	Autre écologiste	682	1,09
MARTINE PELLEGRINO	Autre écologiste	170	0,27
EVELYNE RATEAU	Divers	289	0,46
II Tura			
nazwisko	partia	głosy	procent
AXEL PONIATOWSKI	Union pour la majorité présidentielle	31 163	53,08
DOMINIQUE GILLOT	Socialiste	27 546	46,92

Tabela 1. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Narodowego w okręgu nr 2 departamentu Val-d'Oise w roku 2002.

Źródło: *www.interieur.gouv.fr*

¹²⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr> 10.06.2007.

Kluczowe znaczenie ma jedna rywalizacja trójki kandydatów - Axela Poniatońskiego oraz kandydatki socjalistów oraz kandydata Frontu Narodowego. Żaden z pozostałych kandydatów nie zdobył więcej niż 3 proc. głosów. Axel Poniatoński w pierwszej turze zdobył 40 proc. głosów, pokonując kandydatkę Dominique Gillot, która uzyskała 32 proc. poparcia. Ponieważ żaden z nich nie zdobył większości, konieczna była druga tura, do której weszło tylko dwóch kandydatów. Trzeci z kolei, kandydat Frontu Narodowego, zdobył niewiele ponad 11 proc. głosów. Miało to zasadnicze znaczenie dla przebiegu rywalizacji w drugiej turze. Kandydat Frontu Narodowego odpadł z dalszej rywalizacji.



Rysunek 12. Axel Poniatoński

Źródło: www.assemblee-nationale.fr

W drugiej turze, przy frekwencji, która spadła do 61% z 65%, Axel Poniatoński pokonał kandydatkę socjalistów, zdobywając 53 proc. głosów. Co ważne, wzrost poparcia dla obydwu kandydatów pomiędzy pierwszą a drugą turą był praktycznie taki sam, nieznacznie tylko większy w przypadku kandydata Partii Socjalistycznej. Jak można się spodziewać, kandydat prawicy uzyskał poparcie wyborców Frontu Narodowego, zaś kandydatka socjalistów – wyborców innych partii i kandydatów lewicowych. Tym niemniej, jak w większości przypadków, druga tura nie zmieniła kolejności wyborczego rankingu. Pojawia się natomiast pytanie, jakie są motywacje kandydatów, ugrupowań i wyborców, którzy nie mogą liczyć na poparcie większe niż 3 proc. Czy ich sytuacja jest zupełnie beznadziejna?

3.2. Daniel Mach

Próba wyjaśnienia tego problemu może być przypadkiem Daniela Macha (rys.13). Daniel Mach został wybrany po raz pierwszy w 2002 roku do francuskiego parlamentu w okręgu nr 1 departamentu Wschodnich Pirenejów, jako kandydat UMP. Wcześniej pełnił funkcję mera w gminie Pollestres, liczącej 3623 mieszkańców.



Rys. 13. Daniel Mach

Źródło: *www.assemblee-nationale.fr*

W okręgu tym liczba kandydatów była tylko o jeden mniejsza od liczby kandydatów, których musiał pokonać Axel Poniatowski (tabela 2). Pokonał on w drugiej turze, stosunkiem 55 do 44 proc. głosów, kandydata Partii Komunistycznej, Jeana Vilę, który wcześniej był posłem z tego okręgu. Zwycięstwo Daniela Macha nad „incumbentem” było możliwe dzięki charakterystycznym cechom systemu dwuturkowego w wydaniu francuskim.

I Tura			
nazwisko	partia	głosy	procent
PIERRE GONZALEZ	Chasse-Pêche-Nature et Traditions	464	1,25
CHRISTINE GONZALEZ	Mouvement pour la France	280	0,76
JEAN VILA	Communiste	11 920	32,19
NICOLE SABIOLS	Socialiste	0	0,00
ALAIN DOSSEUR LE	Pôle républicain	467	1,26
MICHEL DALLEE	Mouvement national républicain	302	0,82
CLAUDINE COSTE	Ligue communiste révolutionnaire	688	1,86
CAROLINE POUPARD	Lutte ouvrière	317	0,86
DANIEL MACH	Union pour la majorité présidentielle	13 224	35,71
LOUIS ALIOT	Front national	7 209	19,47
ALAIN CAVALIERE	Divers droite	0	0,00
ISABELLE DURAN	Régionaliste	246	0,66
JACQUES CROS	Divers	216	0,58
LOUIS POMATA	Divers	129	0,35
GAUDERIQUE DELCASSO	Autre écologiste	206	0,56
J.CLAUDE KAISER	Rassemblement pour la France	816	2,20
FRANCOISE FEILLARD	Divers	544	1,47

II Tura			
nazwisko	Partia	głosy	procent
JEAN VILA	Communiste	15 437	44,26
DANIEL MACH	Union pour la majorité présidentielle	19 440	55,74

Tabela 2. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Narodowego w okręgu nr 1 departamentu Pireneje Wsch. w roku 2002.

Źródło: www.interieur.gouv.fr

W pierwszej turze zwycięstwo Daniela Macha było mniej wyraźne – o 3 proc., nie zaś o ponad 10 proc. Wiązało się to z tym, iż trzeci z kolei kandydat – Louis Aliot z Frontu Narodowego – który zdobył 19 proc. głosów, nie wystartował w drugiej turze, wycofując swoją kandydaturę. Ten fakt miał kluczowe znaczenie dla wyników wyborów w tym okręgu. We wcześniejszych wyborach w 1997 roku kandydat Frontu Narodowego również wszedł do drugiej tury, ale nie wycofał się, w wyniku czego głosy elektoratu prawicowego podzieliły się pomiędzy dwóch kandydatów, a mandat przypadł kandydatowi Partii Komunistycznej, który zdobył wówczas 43 proc. głosów.¹³⁰ Więc choć w kolejnych wyborach Jean Vila poprawił swój wynik w stosunku do poprzednich wyborów, przegrał dlatego, że wyborcy Frontu Narodowego nie mieli swojego kandydata w drugiej turze i zagłosowali na kandydata umiarkowanej prawicy. Oficjalnie takie porozumienia nie są czymś dopuszczalnym we francuskim obyczaju politycznym.¹³¹ Tym niemniej, korzyść z wycofania się kandydata Frontu Narodowego jest dla Daniela Macha oczywista.

Warto również zwrócić uwagę na wynik kandydatki socjalistów Nicole Sabiols, która dostała 0 proc. głosów już w pierwszej turze wyborów. Nie wynika to bynajmniej z faktu, że była to kandydatka niepopularnym. Jest to przejaw porozumień pomiędzy partiami tworzącymi jeden blok – konsekwencja wyborów dwuturowych. Partie z jednej strony sceny politycznej zawierają pomiędzy sobą porozumienia, polegające na tym, że w niektórych okręgach socjaliści nie wystawiają swojego kandydata, w zamian za poparcie, jakiego komuniści udzielają kandydatom socjalistycznym w większości pozostałych okręgów. W ramach tego porozumienia socjaliści odstępują część okręgów komunistom, dzięki czemu kandydaci Partii Komunistycznej mogą dostać się w takich okręgach do drugiej tury wyborów i zdobyć mandat w drugiej w walce z kandydatem prawicy. Jest to oczywiście sytuacja kłopotliwa dla wyborców socjalistycznych, którzy nie mogą

¹³⁰ <http://www.lefigaro.fr/elections-legislatives-1997/> 10.06.2007.

¹³¹ Golder S.N. (2006), *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, The Ohio State University Press, Columbus, s.175.

oddać głosu na swoją partię, nie jest to jednak zjawisko specyficzne tylko dla tej partii - w zasadzie dotyczy wszystkich partii francuskich.

Dwie tury wyborów w okręgach jednomandatowych prowadzą do sytuacji dalece dwuznacznej. Powstają co prawda dwa bloki, ale są one wewnętrznie podzielone. Mniejszym środowiskom opłaca się budowanie samodzielnej tożsamości. Nawet jeśli teoretycznie nie mają szans na zdobycie mandatu w bezpośredniej walce, mogą zawsze liczyć na to, że po osiągnięciu odpowiedniego poparcia większe partie bloku „zrobią im miejsce”, rezygnując z wystawiania swoich kandydatów w niektórych okręgach, lub też ich wycofując, w zamian za poparcie danego środowiska w drugiej turze, we wszystkich pozostałych okręgach.

W efekcie, jedyną partią, która w wyborach w 2002 roku wystawiła kandydatów we wszystkich okręgach był Front Narodowy, który jednak w żadnym mandatu nie zdobył.¹³² W większości okręgów jest tak, że kandydaci dwóch partii z tego samego bloku albo walczą o nominację po swojej stronie sceny politycznej, prawie tak jak w amerykańskich prawyborach (przypadki rzadsze), albo, i tak dzieje się najczęściej, o kształcie sceny politycznej decydują ciche porozumienia ponad głowami elektoratów, których możliwość wyboru jest ograniczana. W części okręgów nie mogą oni w efekcie tych porozumień głosować na swoich kandydatów, gdyż nie są oni wystawiani.

4.Niemcy

Ostatnim przykładem ordynacji z jednomandatowymi okręgami wyborczymi jest ordynacja niemiecka, przy czym nie jest to ordynacja większościowa, ale spersonalizowana ordynacja proporcjonalna.¹³³ Wyborca ma dwa głosy: jednym wskazuje listę partii (bez wskazania nazwiska), natomiast drugim nazwisko kandydata w okręgu jednomandatowym. Wyniki obydwu tych głosowań są ze sobą powiązane. Istotą tego powiązania jest to, że głosy oddane w okręgu jednomandatowym mają wpływ na równowagę sił pomiędzy partiami tylko w nielicznych przypadkach. O takiej równowadze decyduje podział głosów na listy partyjne. Głosowanie w JOW decyduje natomiast, kto imiennie dostanie mandat. Partie, które nie są w stanie zdobyć mandatu w bezpośredniej walce, uzyskują mandaty dzięki listom zgłaszanym przez centralne lub regionalne władze partii. Natomiast kandydaci w okręgach jednomandatowych zgłaszani są przez lokalne

¹³² Badania własne na podstawie <http://www.interieur.gouv.fr>.

¹³³ Nohlen D. (2004), *op.cit.* ss.316-324.

organizacje partyjne – jest to regulacja ustawowa, nie zaś wewnątrzpartyjna. Podstawą takiego zgłoszenia jest wynik tajnego głosowania członków partii w danym okręgu.¹³⁴ Choć z punktu widzenia interesów partii jako organizacji, tak jak się to zazwyczaj rozumie w analizach systemów wyborczych, głosowanie w JOW jest bez znaczenia, to jednak rzecz wygląda zupełnie inaczej w przypadku kandydata startującego w takim okręgu.

4.1. Jürgen Kucharczyk

Bliżej temu problemowi można przyjrzeć się na przykładzie posła Jürgena Kucharczyka (rys.14), który w roku 2005 zdobył mandat w okręgu 104 (Solingen – Remscheid - Wuppertal II) w Północnej Nadrenii–Westfalii. Jako kandydat SPD Jürgen Kucharczyk zdobył 43 proc. głosów i pokonał kandydata CDU, który zdobył 41 proc głosów. Jürgen Kucharczyk był członkiem SPD od roku 1984, radnym w Remscheid od 1989 roku, szefem koła partii w tym mieście od 1998 i wreszcie od 2004 nadburmistrzem Remscheid.¹³⁵



Rys.14. Jürgen Kucharczyk

Źródło: *www.budestag.de*.

Rysunek 15 przedstawia wyniki wyborów w tym okręgu tak, jak były one prezentowane na stronach dziennika *Die Welt*. Warto zwrócić uwagę na fakt, że kandydaci i partie inne niż zasiadająca w Bundestagu piątka, są przedstawiane wyłącznie zbiorczo, jako „inni” (sonstige).

¹³⁴ Federalne Prawo Wyborcze, art. 21, na podstawie: *Federal Electoral Law*, Documents on Politics and Society in the Federal Republic of Germany, Inter Nationes, b.d.w.

¹³⁵ Na podstawie: *www.juergen-kucharczyk.de*, 10.06.2007.



Rys.15. Wyniki wyborów do Bundestagu w okręgu 104 w roku 2005.

Źródło: *www.welt.de*.

Wyniki w okręgu to przede wszystkim wyniki głosowania na kandydatów w JOW. Na marginesie przedstawione zostały wyniki głosowania na listy. Jeśli jednak porównać w tym okręgu wyniki kandydatów w okręgach jednomandatowych z wynikami partii, okaże się, że wyniki obydwu największych partii – CDU i SPD – w głosowaniu na listę partyjną są zdecydowanie gorsze od wyników ich kandydatów w okręgu jednomandatowym. Z kolei wyniki dwóch kolejnych partii, czyli FDP i Zielonych, są zdecydowanie lepsze w przypadku głosowania na partię niż na kandydatów.

Czy wynika to z faktu, że duże partie zgłaszają lepszych kandydatów? Wydaje się, że nie jest to właściwe wyjaśnienie. Kluczem jest tutaj problem głosowania strategicznego.¹³⁶ Wyborcy małych partii wiedzą, że ich głos, oddany w okręgu jednomandatowym na swoich kandydatów będzie po pierwsze głosem zmarnowanym, a po drugie głosem, którego może zabraknąć kandydatowi dużej,

¹³⁶ Nohlen D. (2004), *op.cit.* ss.331-333.

sojuszniczej partii. Szansa na sukces Jürgena Kucharczyka w tym okręgu opierała się na tym, by przekonać wyborców Zielonych oraz kandydatów Partii Lewicowej, by zagłosowali na jego kandydaturę, nie zaś na kandydatów swoich partii. Jest to również pole do indywidualnego zdobywania poparcia i najwyraźniej część wyborców głosuje według jeszcze innego wzoru, jako że sumy głosów zdobytych w blokach koalicyjnych, czyli SPD-Zieloni oraz CDU-FDP nie zgadzają się. Niemniej jednak kluczowe znaczenie z punktu widzenia kandydata, takiego jak Jürgen Kucharczyk, ma współpraca między koalicjantami.

Ten system, dzięki głosom oddawanym na listę partyjną i temu, że jest to ordynacja de facto proporcjonalna, daje w parlamencie miejsce mniejszym partiom, takim jak FDP czy Zieloni. Jednocześnie istotnie łagodzi też napięcia między koalicjantami. Głosowanie strategiczne może wyglądać także w ten sposób, że część wyborców SPD po zagłosowaniu w okręgu jednomandatowym na swojego kandydata, oddaje drugi głos na kandydata sojuszniczej małej partii, po to, aby ta na pewno przekroczyła próg wyborczy i tym samym dało to blokowi szansę na zdobycie większości parlamentarnej.¹³⁷ Tak subtelne mechanizmy dotyczą tylko niewielkiej części wyborców, wydają się one jednak stanowić istotny „smar”, łagodzący nieuchronną, wydawałoby się, sprzeczność pomiędzy partiami tworzącymi koalicję.

4.2. Maria Michalk

Tak subtelny mechanizm nie jest jednak oczywisty. Mechanizm, który działa jako reguła w zachodniej części Niemiec, nie zaadaptował się w „nowych landach”. Można to zobaczyć na przykładzie posłanki Marii Michalk (rys.16), działaczki serbsko-łużyckiej, która zdobyła mandat jako kandydatka CDU w okręgu 158 (Budziszyn-Biała Woda).

¹³⁷ *op.cit.* ss.333-334.



Rys.16. Maria Michalk

Źródło: www.budestag.de.

Wyniki w tym okręgu rządzą się inną logiką, niż wyniki w Nadrenii (rys. 17). Porównując wyniki głosowania na listy partyjne oraz kandydatów w JOW, dostrzec można, że wyborcy wschodniemieccy są w zdecydowanie mniejszym stopniu skłonni dzielić swoje głosy. Dotyczy to w zasadzie wszystkich partii – nie tylko skrajnych, jak postkomunistyczna Partia Lewicowa, czy neofaszystowska NPD, ale także FDP czy marginalnych tu Zielonych. W rezultacie kandydatka centroprawicy zdobywa mandat, choć poparcie dla tej partii jest zdecydowanie niższe, niż łączne poparcie obu partii lewicy. Głosy ich zwolenników dzielą się w JOW pomiędzy dwóch kandydatów. Dla Marii Michalk utrzymanie podziałów na niemieckiej lewicy i utrzymywanie się postkomunistów na marginesie sceny politycznej wydaje się kluczem do reelekcji.



Rys.17. Wyniki wyborów do Bundestagu w okręgu 158 w roku 2005.

Źródło: www.welt.de.

Choć spersonalizowany system proporcjonalny wydaje się bardziej skomplikowany i mniej intuicyjny, niż systemy większościowe, może on w interesujący sposób ukierunkowywać interesy kandydatów. Nie nagradza on instytucjonalnej integracji, ani nie prowadzi do nieczytelnych dla wyborcy, zakulisowych układów między partiami. Popycha jednak ku tworzeniu luźnych bloków, pozostawiając ostateczną decyzję w tej sprawie w rękach wyborców. Mogą oni nie korzystać z tej opcji, jeśli tożsamości partyjne są bardzo silne. W takiej sytuacji walka pomiędzy partiami przypominać zaczyna to, co można zaobserwować w czystym systemie proporcjonalnym, zaś walka w okręgach jednomandatowych – w jednoturowym systemie większościowym.

Podsumowanie

Wspomniany we wstępie czworonóg – system wyborczy wykorzystujący jednomandatowe okręgi wyborcze – może konkretyzować się w różnej postaci w zależności od szczegółowych rozwiązań. Sposób zgłaszania kandydata, układ tur głosowania, czy powiązanie z głosowaniem na listy wyborcze, mają tu znaczenie trudne do przecenienia. Czworonóg może okazać się angielskim dogiem, wiernie służącym swojej partii, uzależnionym od niej w swym sukcesie i tworzącym zwarta

drużynę podobnych sobie. Może też okazać się amerykańskim mustangiem, który gdy już wyrwie się na prerię swojego okręgu wyborczego uzyskuje swobodę względem swojej partii nieporównywalną z niczym, co można spotkać w innych systemach. Czworonóg może okazać się też francuską żabą – niepozbawioną subtelnymi smaczków, lecz związaną z dość oślizgłymi grami pomiędzy partiami. Wreszcie może być niemieckim wołem – systemem może mało porywającym, jednak próbującym połączyć siłę głosowania w okręgu jednomandatowym z łagodzącym skutkiem nieoczywistych powiązań pomiędzy partiami.

Jeśli postulat wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych ma być czymś więcej niż tylko hasłem, konieczne jest określenie, który z tych systemów uważa się na odpowiedni dla Rzeczypospolitej i dlaczego.

CZY ZMIANA KONSTYTUCJI
MOŻE BYĆ ROZWIĄZANIEM
WSZYSTKICH PROBLEMÓW?

System segmentowy jako alternatywa dla systemu większościowego i proporcjonalnego

Konrad Składowski

Uniwersytet Łódzki

Współcześnie coraz więcej państw wprowadza różnego rodzaju systemy kombinowane (potocznie zwane także mieszanymi) jako alternatywę dla systemów proporcjonalnych i większościowych. Najczęściej stosowane to: spersonalizowany system wyborczy przyjęty w Republice Federalnej Niemiec, kompensacyjny system proporcjonalny do niedawna obowiązujący we Włoszech oraz system segmentowy, według którego przeprowadzane są wybory m.in. na Litwie, Węgrzech i Rosji.¹³⁸ Systemy te starają się, z różnym zresztą skutkiem, łączyć zalety systemów większościowych i proporcjonalnych. Każdy system wyborczy posiada pewne zalety, jak i wady. Wybór systemu w konkretnym państwie powinien być ściśle związany z jego tradycją, specyfiką sceny politycznej, strukturą społeczną oraz, co istotne z akceptacją i jego zrozumieniem przez obywateli. Spośród znanych w świecie systemów wyborczych system segmentowy wydaje się być systemem, który z powodzeniem można wprowadzić w Rzeczypospolitej Polskiej. Nim wskażę powody, dla których formułuję powyższą tezę, chciałbym pokrótce wyjaśnić, na czym polega.

W wyborach przeprowadzanych według zasad tego systemu przeprowadza się w rzeczywistości elekcję posłów w dwóch odrębnych niezależnych od siebie trybach. Otóż bowiem część mandatów rozdzielanych jest w wielomandatowych okręgach wyborczych na podstawie zasady proporcjonalności, pozostałą zaś część mandatów według zasady większości w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wybór posłów dokonany zostaje więc według dwóch odrębnych, niezależnych od siebie procedur. Każdy wyborca uczestniczący w wyborach dysponuje dwoma głosami, z których jeden oddaje na konkretnego kandydata w jednomandatowym okręgu wyborczym, drugi zaś na listę kandydatów w okręgu wielomandatowym. W zależności od szczegółowych rozwiązań możemy wszakże stworzyć tak naprawdę kilka systemów segmentowych respektujących to podstawowe założenie wskazane powyżej. Drobne różnice w konkretnych rozwiązaniach przyjętych w ramach tego systemu może prowadzić do osiągnięcia rozmaitych efektów, nie tylko o charakterze technicznym, lecz również o doniosłych konsekwencjach politycznych w postaci

¹³⁸ D.Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych, Warszawa 2004, s.

odmiennego rezultatu rozdziału mandatów między konkurujących kandydatów i partie polityczne. Dla ilustracji możliwych różnicowań systemów segmentowych warto spojrzeć na rozwiązania przyjęte w niektórych państwach europejskich, w których zdecydowano się na przyjęcie tego systemu. Państwa, które staną się ilustracją tego problemu to: Rosja, Litwa i Węgry.

W Rosji Duma Państwowa składa się z 450 deputowanych, z czego połowa 225 wybierana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, pozostali zaś w zgodzie z zasadą proporcjonalności z federalnego okręgu wyborczego, którym jest obszar całego państwa.¹³⁹ W jednomandatowych okręgach wyborczych ustalonych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa (czyli normie, która wskazuje ile osób powinno zamieszkiwać w okręgu wyborczym, uzyskanej poprzez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez liczbę mandatów przeznaczonych do podziału, w tym wypadku 225) mandaty zostają rozdzielane według zasady większości względnej, tzn. iż mandat uzyskuje ten spośród kandydatów, który uzyskał najwięcej głosów. W przypadku, gdy na dwóch kandydatów oddana została taka sama liczba głosów, mandat otrzymuje ten, który pierwszy zarejestrował swoją kandydaturę. Mandaty przypadające na federalny okręg wyborczy rozdzielane zostają natomiast w dość skomplikowanej procedurze. Do udziału w podziale mandatów w tym trybie dopuszczone zostają te komitety wyborcze, które przekroczyły 5% próg wyborczy, pod warunkiem, że list takich było nie mniej niż trzy i że otrzymały one łącznie 50% ważnie oddanych głosów. Jeżeli wymóg ten nie zostanie spełniony do dystrybucji mandatów zostają dopuszczone kolejne listy kandydatów, nawet gdy nie osiągnęły 5% ważnie oddanych głosów, lecz jedynie do momentu, w którym do podziału mandatów dopuszczone zostaną co najmniej trzy listy wyborcze. Podział mandatów między poszczególne listy następuje w drodze kolejnych działań. W pierwszej kolejności ustala się podstawowy iloraz wyborczy dokonując podziału sumy głosów jakie padły na zakwalifikowane do dystrybucji mandatów federalne listy kandydatów przez 225. Następnie dokonuje się podziału mandatów między listy, dzieląc liczbę uzyskanych przez nie głosów, przez wcześniej ustalony iloraz wyborczy. Każda z partii uczestniczących w tej procedurze otrzymuje tyle mandatów, jaki osiągnęła wynik całkowity powyższego działania. Jeżeli pozostaną mandaty nadwyżkowe to otrzymuje je ta (lub te jeśli mandatów nadwyżkowych jest więcej niż jeden) lista kandydatów, która w procesie dzielenia

¹³⁹ M.Chmaj, J.Rychlik, Prawo wyborcze do parlamentu Federacji Rosyjskiej, [w:] S.Grabowska, K.Składowski (red.) Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Kraków 2006, s. 227.

uzyskała największy wynik po przecinku. Jak widać w Rosji zastosowano do podziału mandatów według systemu proporcjonalnego metodę Hare-Niemeyra, stosowaną swego czasu i w Polsce (wybory do Sejmu z 1991r.) która wyraźnie sprzyja ugrupowaniom o niższym poparciu. Osobną kwestią jest sposób przydziału mandatów kandydatom z poszczególnych list. Jest to procedura dość skomplikowana, której szczegółowy opis jest zbyteczny do zaprezentowania cech systemu segmentowego w Rosji, dlatego zainteresowanych odsyłam do literatury, która wyczerpująco prezentuje to zagadnienie.¹⁴⁰

System przyjęty na Litwie jest zbliżony do rosyjskiego. Oczywistym podobieństwem jest to, iż część posłów, czyli 71 wybiera się w okręgach jednomandatowych, 70 zaś z jednego okręgu wielomandatowego stanowiącego obszar całego państwa. Podobny jest również tryb podziału mandatów między poszczególne listy kandydatów, stosowany jest tam system Hare-Niemeyra. Podstawowa różnica dotyczy natomiast wyborów większościowych. Na Litwie wybory w okręgach jednomandatowych odbywają się bowiem według zasady większości bezwzględnej. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska w pierwszej turze wymaganej większości zarządza się drugą, w której bierze udział dwóch kandydatów, którzy uzyskali w pierwszej największą liczbę ważnie oddanych głosów. Wygrywa ten, który uzyska więcej głosów od konkurenta. Jeżeli w wyborach biorą udział tylko dwaj kandydaci i żaden z nich nie uzyska w pierwszej turze wymaganej większości, wybory przeprowadza się od początku, łącznie z ponowną rejestracją kandydatów. Wybory przeprowadza się ponownie również wtedy, gdy frekwencja w wyborach nie przekroczyła 25 %.¹⁴¹

System obowiązujący na Węgrzech jest bardziej złożony od obowiązujących w Rosji i na Litwie. Jedyne podobieństwa dotyczą dwóch procedur wyłaniania deputowanych, czyli większościowego i proporcjonalnego. Wybory w okręgach jednomandatowych dokonywane są na podstawie zasady większości bezwzględnej, z tym, że mandat zdobywa kandydat, który uzyskał ponad połowę ważnie oddanych głosów pod warunkiem, że w tym okręgu wyborczym frekwencja wyniosła ponad 50%. Jeżeli była niższa zarządza się ponowne głosowanie, w którym uczestniczą wszyscy zgłoszeni kandydaci. W ponownym głosowaniu mandat uzyskuje kandydat, który zdobył więcej głosów niż konkurenci, o ile w głosowaniu wzięła udział, co najmniej $\frac{1}{4}$ uprawnionych. W drugiej turze obowiązuje więc zasada większości względnej. Jeżeli natomiast frekwencja przekroczyła w pierwszej turze 50%, a żaden

¹⁴⁰ Op.cit. s. 244-245

¹⁴¹ R.Grabowski, Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Litewskiej, [w:] S.Grabowska, K.Składowski (red.) Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Kraków 2006, s. 222.

z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości, do drugiej tury przechodzą kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali, co najmniej 15 % ważnie oddanych głosów. Jeżeli tego warunku nie spełnia przynajmniej trzech kandydatów, w drugiej turze uczestniczą trzej kandydaci z największym poparciem z pierwszej tury. W ponownym głosowaniu mandat zostaje przyznany na takich samych zasadach jak w przypadku powtarzania wyborów ze względu na niespełnienie wymogu frekwencji. Jeżeli przy zastosowaniu powyższej procedury nie dojdzie do wyłonienia deputowanego (np. na skutek nie dochowania wymogu frekwencji) przeprowadza się wybory uzupełniające w terminie miesiąca od poprzedniego głosowania.¹⁴² Mandaty rozdzielane na podstawie systemu proporcjonalnego, dzielone są natomiast w kilku wielomandatowych okręgach wyborczych według skomplikowanych zasad.¹⁴³

Zaprezentowane systemy wyborcze niektórych państw europejskich wskazują, iż system segmentowy może przybierać różny kształt i tym samym rodzić rozmaite konsekwencje. Sądzę, że w polskich warunkach korzystne byłoby zastosowanie systemu segmentowego w następującej wersji. Po pierwsze, połowę posłów należałoby wybierać w jednomandatowych okręgach wyborczych według większości względnej, pozostałych zaś z wojewódzkich list kandydatów komitetów wyborczych w wielomandatowych okręgach wyborczych.

Na potrzeby niniejszego opracowania przeprowadziłem symulację prawdopodobnych wyników wyborów przy zastosowaniu systemu segmentowego w trzech okręgach wyborczych funkcjonujących w ramach województwa łódzkiego. Wybór tego obszaru jako pola doświadczalnego podyktowany był tym, iż w ramach tego województwa istnieją okręgi wyborcze o zróżnicowanej strukturze społecznej. Okręg Łódź ma charakter okręgu wielkomiejskiego, natomiast okręgi Sieradz i Piotrków Trybunalski są okręgami rolniczymi pozbawionymi dużych ośrodków miejskich.

W wyborach w 2005 r. w tych okręgach wyborczych poszczególne formacje polityczne uzyskały następującą liczbę mandatów. Okręg Łódź: Liga Polskich Rodzin – 1 mandat, Prawo i Sprawiedliwość – 3 mandaty, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 2 mandaty, Platforma Obywatelska – 3 mandaty, Polskie Stronnictwo Ludowe – 0, Samoobrona – 1 mandat; Okręg Sieradz, LPR – 1, PiS – 3, SLD – 2, PO – 2, PSL – 1, Samoobrona – 3; Okręg Piotrków Trybunalski, LPR – 1, PiS – 3, SLD – 1, PO – 1, PSL – 1, Samoobrona – 2.

¹⁴² W. Brodziński, Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Węgier, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.) Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Kraków 2006, s. 280..

¹⁴³ Op.cit. s. 281-282

Dla potrzeb symulacji przyjąłem następujące założenia. Podstawowym było to, iż wyborcy w 2005 r. zachowaliby takie same preferencje wyborcze mimo, iż wybory odbywałyby się na podstawie systemu segmentowego a nie proporcjonalnego. Jest to założenie oczywiście dość ryzykowne, szczególnie w odniesieniu do wyborów przeprowadzanych w okręgach jednomandatowych, jednakże nie sposób przeprowadzić tego typu symulacji bez przyjęcia tego warunku. Na usprawiedliwienie tego można jedynie zwrócić uwagę, iż reakcje wyborców na zmianę systemu wyborczego mają z reguły miejsce w pewnym dystansie czasowym, co w pewnym stopniu uprawdopodobni rezultaty otrzymane w wyniku symulacji.

Na województwo łódzkie zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa przypada 31 mandatów. W ramach tego województwa w poszczególnych okręgach wybiera się odpowiednio: Łódź – 10, Sieradz – 12, Piotrków Trybunalski – 9 posłów. Zgodnie z ideą systemu segmentowego dokonałem podziału obszaru województwa na 16 okręgów jednomandatowych, pozostałe 15 mandatów przypadających na województwo łódzkie rozdzieliłem zgodnie z zasadą proporcjonalności w jednym piętnastomandatowym okręgu wyborczym obejmującym obszar całego województwa. W podziale mandatów w okręgu wielomandatowym wzięły udział listy kandydatów, które w wyborach przekroczyły 5% próg wyborczy, a więc te same listy komitetów, które uczestniczyły w podziale mandatów w wyborach w 2005 r. Rozdział mandatów z list komitetów wyborczych przeprowadziłem zgodnie z metodą d'Hondta, czyli obowiązującą w ordynacji do Sejmu i Senatu z 2001 r. Założenie to jest zresztą zgodne z logiką systemu segmentowego, który ma prowadzić do wzmocnienia największych ugrupowań politycznych, podobnie jak przyjęcie metody d'Hondta jako sposobu rozdziału mandatów w systemie proporcjonalnym. Podział tej części mandatów w warunkach symulacji jest oczywiście najbardziej wiarygodny, ponieważ należy przypuszczać, iż wyborcy głosując w okręgu wielomandatowym oddaliby głosy na te same listy kandydatów, które poparli w rzeczywistości w takiej samej procedurze głosowania w 2005 r. Rozdział mandatów musi być rzecz jasna poprzedzony zsumowaniem liczby głosów, jakie padły na poszczególne listy w ramach trzech okręgów wyborczych, następnie zaś podzieleniem ich zgodnie z metodą d'Hondta w jednym piętnastomandatowym okręgu. W wyniku przeprowadzonych działań otrzymałem następujące wyniki wyborów: LPR – 1 mandat, PiS – 4 mandaty, SLD – 2 mandaty, PO – 4 mandaty, PSL – 1 mandat, Samoobrona – 3 mandaty. Tabela poniżej zawiera szczegółowy opis przeprowadzonych działań.

Nazwa komitetu wyborczego						
	LPR	PiS	SLD	PO	PSL	Samoobrona
1	<u>61721</u>	<u>185651</u>	<u>109124</u>	<u>148790</u>	<u>65401</u>	<u>136203</u>
2	30860	<u>92825</u>	<u>54562</u>	<u>74395</u>	32700	<u>68101</u>
3		<u>61883</u>	36374	<u>49596</u>		<u>45401</u>
4		<u>46412</u>	27281	<u>37197</u>		34050
5		37130				

- metoda d'Hondta polega na tym, iż liczbę głosów uzyskaną przez poszczególne komitety wyborcze dzielimy przez kolejne liczby całkowite, aż do uzyskania tylu największych wyników dzielenia ile jest mandatów przeznaczonych do podziału w danym okręgu wyborczym. Podkreślone w tabeli liczby to wykaz największych 15 ilorazów.

Zdecydowanie trudniej przedstawia się w symulacji rozdzielenie 16 mandatów w okręgach jednomandatowych. Dzielać liczbę mieszkańców województwa łódzkiego (2 569 477) przez 16 uzyskujemy normę przedstawicielstwa w wysokości 160 592. Na jej podstawie przy próbie zachowania granic powiatów należy wytyczyć szesnaście okręgów wyborczych, w których zamieszkiwałaby porównywalna liczba mieszkańców. Następnie przeanalizować, jak rozkładały się głosy w obwodach głosowania w wyborach w 2005 r. przyjmując, iż w wypadku wyborów większościowych wyborcy nie zmieniliby znacząco swoich preferencji wyborczych. Przyjąłem ponadto, iż wybory większościowe przeprowadzone zostaną według zasady większości względnej, gdyż nie sposób przewidzieć możliwych wyników wyborów przy zastosowaniu zasady większości bezwzględnej, ze względu na brak możliwości oceny szans poszczególnych kandydatów na przejście do drugiej tury wyborów, jak również związanej z tym potencjalnie możliwości występowania lokalnie i centralnie sojuszy wyborczych między poszczególnymi ugrupowaniami. Analizując sposób głosowania obywateli, rozkład głosów na kandydatów w ramach list wyborczych, prawidłowości najczęściej występujące w systemie większości względnej (chodzi o średni wynik procentowy pozwalający na zdobycie mandatu) oraz kierując się także intuicją (niestety, w tego typu symulacji nie da się wyeliminować tego elementu), dokonałem rozdziału mandatów w nowo utworzonych okręgach wyborczych. Dodatkowym czynnikiem uprawdopodobniającym uzyskane wyniki, były wyniki wyborów do Senatu z 2005 r., które odbywały się wprawdzie w okręgach wielomandatowych, lecz wszelako według zasady większości względnej. W wyborach tych PiS uzyskał cztery mandaty, PO dwa, Samoobrona jeden.

Pamiętając o ograniczonej wiarygodności tego badania osiągnąłem następujące rezultaty: PiS – od 8 do 10 mandatów, PO – od 2 do 4, PSL – 0 lub 1, Samoobrona – od 2 do 4. Przybliżona liczba mandatów jest konsekwencją zastrzeżeń poczynionych powyżej, a dotyczących wiarygodności prowadzonych badań. Przy czym najbardziej (moim zdaniem) wiarygodny podział mandatów byłby taki: PiS – 9, PO – 3, PSL – 1, Samoobrona – 3. Jakie byłyby, więc konsekwencje przeprowadzenia wyborów do Sejmu na podstawie systemu segmentowego w województwie łódzkim?

Liczba mandatów w symulacji Liczba mandatów w wyborach z 2005 r.

LPR - 1	3
PiS - 13	9
SLD - 2	5
PO - 7	6
PSL - 2	2
Samoobrona – 6	6

Wyraźnie zwiększona została reprezentacja parlamentarna największego ugrupowania, w rzeczywistości wyborów z 2005 r. PiS-u. Poprawił się nieznacznie wynik Platformy, bez zmian pozostał natomiast wynik samoobrony i PSL-u, co należy tłumaczyć tym, iż są to formacje dysponujące w tym regionie skoncentrowanym poparciem wyborczym (tzw. bastiony wyborcze), w niektórych gminach i powiatach, znacznie wykraczającym ponad procentowe poparcie tych partii w skali całego kraju. Charakterystyczna jest też wyraźna przewaga (niemal dwa razy więcej zdobytych mandatów) PiS-u nad Platformą mimo zbliżonego w skali całego kraju poparcia. Jest to spowodowane tym, iż PiS w województwie łódzkim w każdym z okręgów wyborczych uzyskał wynik lepszy od PO.

Na podstawie przeprowadzonych badań można się pokusić o sformułowanie pewnych generalnych wniosków. Po pierwsze, system segmentowy w wariacie zaproponowanym w przeprowadzonej symulacji wyraźnie prowadzi do zwiększenia reprezentacji parlamentarnej największych ugrupowań. Przy czym, sądząc, iż w skali całego kraju przewaga PiS-u nad PO nie byłaby aż tak znacząca. W każdym razie, w województwie łódzkim obie formacje zdobyły w 2005 r. 15 mandatów poselskich, podczas gdy w symulacji o 1/3 więcej, czyli 20. Biorąc pod uwagę, iż badanie przeprowadzone zostało na mniej niż 10% mandatów (31 jakie przypadają na województwo łódzkie) można przyjąć, iż w Sejmie wyłanianym przy stosowaniu systemu segmentowego reprezentacja tych partii wzrosłaby w podobnej skali.

Oczywiście nie sposób rozstrzygnąć, czy dałoby to większość sejmową Prawu i Sprawiedliwości, ale z całą pewnością zwiększałoby szansę na stworzenie koalicji z dwóch ugrupowań, a nie trzech, jak to miało miejsce w rzeczywistości. Po drugie, można zaobserwować także, iż system ten pozwala uzyskać wynik wyborczy nie gorszy, niż w systemie proporcjonalnym ugrupowaniom posiadającym bastiony wyborcze (w naszym przykładzie PSL i Samoobrona). Po trzecie, w przeciwieństwie do praktyki systemu większościowego dostrzeganej w innych państwach, system ten nie eliminuje całkowicie z parlamentu mniejszych ugrupowań niedysponujących skoncentrowanym regionalnie poparciem. Reasumując można przyjąć, iż Sejm wyłoniony w 2005 r. na zasadach obowiązujących w systemie segmentowym nie różniłby się od tego wyłonionego w rzeczywistości składem politycznym. Byłyby w nim te same ugrupowania, aczkolwiek zasadniczo odmienny byłby podział mandatów, prowadząc do poważnego wzmocnienia największych ugrupowań.

Koniecznym jest pamiętać również o tym, iż zmiany w systemie wyborczym wywoływać mogą również pewne skutki o charakterze psychologicznym. Przy czym mogą one występować wśród wyborców, jak np. wprowadzenie progów wyborczego bądź systemu większościowego może skłonić część elektoratu małej partii do głosowania na większą formację o zbliżonym programie w obawie, iż głos oddany na „mniejszego” nie odniesie żadnego wpływu na rozdział mandatów. Jak również wśród partii politycznych, poprzez np. zawieranie koalicji i sojuszy wyborczych, bądź też wręcz konsolidację wcześniej rozproszonej sceny politycznej. Taki efekt przyniosło w Polsce wprowadzenie w 1993 r. 5% progów wyborczych. Klęska wyborcza w 1993 r. większości ugrupowań prawicy i centroprawicy skłoniła te środowiska do stworzenia cztery lata później szerokiej koalicji – Akcji Wyborczej Solidarność. Dlatego wszelkie prognozy dotyczące konsekwencji wprowadzenia określonych zmian w prawie wyborczym na kształt sceny politycznej i jakość funkcjonowania parlamentu, muszą być czynione ostrożnie. Należy bowiem mieć zawsze na uwadze możliwość wystąpienia powyższych konsekwencji, choć jednocześnie wcale nie gwarantowanych, gdyż kształt sceny politycznej uzależniony jest od wielu czynników i nie jest, wbrew potocznemu mniemaniu, determinowany wyłącznie przez konstrukcję systemu wyborczego.

Prezentując zalety systemu segmentowego nie chcę prowadzić wyczerpującej analizy wad i zalet systemu większościowego i proporcjonalnego. W nauce prawa, politologii, socjologii poświęcono temu problemowi już wiele uwagi.¹⁴⁴ Chciałbym zwrócić jedynie uwagę na niektóre, a moim zdaniem szczególnie istotne, walory

¹⁴⁴ Nohlen, op.cit. s. 119 i n.

systemu segmentowego w odniesieniu do innych proponowanych rozwiązań. Dyskusję dotyczącą konieczności wprowadzenia w Polsce nowego systemu wyborczego, trzeba poprzedzić pytaniem, czy istnieje taka potrzeba. Niski poziom zaufania społecznego do partii politycznych i Sejmu, niestabilność rządów, zła jakość polskiej klasy politycznej, a także coraz głośniejsze żądania ze strony organizacji społecznych, a nawet części partii politycznych zmiany obowiązującego systemu wyborczego wskazują, iż jest to pytanie jak najbardziej na miejscu. Jeśli więc system aktualnie obowiązujący nas nie zadawała, jaki powinien go zastąpić. Zwolennicy wprowadzenia w Polsce systemu większościowego wskazują najczęściej następujące argumenty: po pierwsze, system ten sprzyja wyłonieniu stabilnej większości sejmowej; po drugie, co wynika z pierwszego, sprzyja precyzyjnemu określeniu odpowiedzialności za sprawowaną władzę, gdyż zwiększa prawdopodobieństwo utworzenia rządu przez jedną partię; po trzecie, zwiększa wpływ wyborców na personalny kształt parlamentu; po czwarte, jest zrozumiały dla obywateli; po piąte, sprzyja silniejszemu związaniu posła z wyborcami i reprezentowanym regionem; po szóste, wpływa na jakość funkcjonowania partii politycznych uniezależniając w pewnym stopniu tryb wyłaniania liderów partyjnych od centrali partii politycznych.¹⁴⁵ Natomiast podstawowym mankamentem systemów większościowych jest niebezpieczeństwo wyłonienia Sejmu niereprezentatywnego, gdyż jak wskazuje praktyka obserwowana w wielu państwach, w wyborach większościowych mniejsze ugrupowania polityczne nie posiadają swojej reprezentacji parlamentarnej lub jest ona znikoma, nawet przy kilkunastoprocentowym poparciu społecznym.

System segmentowy wydaje się być rozwiązaniem, które w polskich warunkach mogłoby sprzyjać większości postulatów zgłaszanych przez zwolenników jednomandatowych okręgów wyborczych, jednocześnie zachowując reprezentację parlamentarną mniejszych ugrupowań. Jak można sądzić, choćby na podstawie zaprezentowanej symulacji, gdyby system ten funkcjonował w wyborach w 2005 r. nie eliminowałby z Sejmu żadnego z ugrupowań, które zdobyły mandat w tych wyborach. Prowadziłby natomiast do zwiększenia reprezentacji największych ugrupowań, sprzyjając stabilności rządów. Poprzez przyjęcie systemu większościowego w odniesieniu do wyborów połowy składu izby mogłoby wpłynąć na realizację pozostałych postulatów zwolenników okręgów jednomandatowych. Zaletą tego rozwiązania jest i to, że wprowadzenie systemu większościowego bez zmiany

¹⁴⁵ J.Przystawa, R.Lazarowicz, *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999, s.10 i n.

konstytucji jest niemożliwe, a wnosząc po stanowisku w tej sprawie głównych formacji politycznych trudno spodziewać się, by w przyszłym Sejmie znalazła się stosowna większość dla przeprowadzenia takiej zmiany. Jeśli zaś chodzi o wprowadzenie systemu segmentowego, to można sformułować argumenty, które pozwoliłyby na uznanie go za zgodny z artykułem 96 Konstytucji, który wśród zasad prawa wyborczego wymienia zasadę proporcjonalności.¹⁴⁶ Choć trzeba podkreślić, iż duża część doktryny prawa konstytucyjnego nie uznaje konstytucyjności tego systemu.¹⁴⁷ W tej mierze jednakże ostateczna opinia należeć będzie do Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁴⁶ M.Dobrowolski, Konstytucyjność mieszanych systemów wyborczych, [w:] A.Sylwestrzak (red.) Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2002, s. 87-90;

¹⁴⁷ S.Gebethner, A.Żukowski, Głos w dyskusji, [w:] S.Grabowska, R.Grabowski (red.) Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Prawo wyborcze do parlamentów w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2006, s. 45-51.

Wybory w perspektywie przemian konstytucyjnych

Dariusz Dudek

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wypada zacząć od najprostszyc stwierdzeń. Według dzisiejszych powszechnych wyobrażeń, jakie kształtowane są już w fazie edukacji szkolnej, demokratyczna legitymizacja to postać optymalna koncepcji i praktyki sprawowania władzy publicznej. Polegać ma ona na tym, że ogół pełnoprawnych i równouprawnionych obywateli posiada, a ich większość wywiera bezpośredni lub pośredni wpływ na wykonywanie funkcji władczyc, w tym na obsadę personalną najwyższych organów państwowych, na proces stanowienia prawa i podejmowanie innych decyzji państwowych oraz na kontrolę działalności władzy. Przy czym realizacja władzy przez tzw. suverena (podmiot władzy zwierzchniej) w państwie demokratycznym jest możliwa w dwojaki sposób: bezpośrednio, w drodze samodzielnego i osobistego zaangażowania ogółu uprawnionych obywateli w podejmowanie określonych decyzji władczyc, albo pośrednio, poprzez działania umocowanych przedstawicieli ogółu, wyłonionych na drodze wyborów. Pierwszą postać demokracji stanowi referendum i instytucje zbliżone, jak plebiscyty, czy konsultacje społeczne, drugą - tzw. demokracja przedstawicielska, czyli reprezentacyjna. Zważywszy mankamenty referendum, związane z możliwościami manipulacji, rozstrzygania tylko na „zadany” temat, czy biernością społeczeństwa oraz ogromny zakres funkcji władczyc i stopień komplikacji procesu rządzenia, a także uwarunkowania techniczne, jak rozmiary terytorialne i ludnościowe państw, w praktyce ta postać sprawowania władzy nie jest zjawiskiem częstym, ani nawet podstawowym dla funkcjonowania państwa. Zasadnicze znaczenie i codzienne zastosowanie ma więc sprawowanie władzy przez przedstawicieli ogółu (większości), przede wszystkim przez parlament i inne organy, pochodzące z wyborów, tj. m.in. głowę państwa, a na szczeblu lokalnym przez organy samorządu terytorialnego.

Nieodzownymi elementami funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej są zatem wybory, jako sposób wyłaniania osób sprawujących funkcje publiczne oraz głosowanie - jako metoda podejmowania decyzji, zarówno przez elektorat, jak i przez każdy wybrany bądź powołany organ wieloosobowy.

Można powiedzieć, iż według współczesnego standardu rozumienia demokracji, jesteśmy ‘skazani’ na istnienie i funkcjonowanie takich czy innych

procedur wyborczych, ze wszystkimi ich wadami i zaletami, będącymi efektem dłuższej ewolucji, kontynuacji tradycji, bądź przeciwnie: jej odrzucania, albo jakiejś adaptacji. Niezależnie od częstego narzekania na założenia ustroju demokratycznego, czy jego szczegółowe rozwiązania, podkreśla się w każdym razie, że dotychczas nic lepszego dziedzinie ustrojowej nie wymyślono i nie zrealizowano. Czy zatem pozostaje nam współcześnie tylko techniczne (by nie rzec 'kosmetyczne') pole manewru, możliwe zmiany w zakresie metod artykułowania preferencji wyborczych, obejmujące zwłaszcza odmienne systemy wyborcze, proporcjonalne, większościowe bądź mieszane, czy różnice w ujęciu okręgów wyborczych wielo- bądź jednomandatowych, albo sposobów głosowania z wykorzystaniem technik elektronicznych itp.?

Każdy z tych elementów zasługuje zapewne na uwagę i refleksję - i to ma po części miejsce w ramach obecnej Konferencji - wydaje się jednak, iż warto skierować je także na inne istotne zagadnienia, niż szczegóły obecnych i przyszłych rozwiązań procedur wyborczych.

W naszym myśleniu o demokracji i wyborach możemy bowiem poruszać się na różnych płaszczyznach, od wysokiej refleksji filozoficzno-prawnej i etycznej, przez rozważania politologiczne i konstytucyjne, aż po wnioski z obserwacji praktycznego obrazu wyborów i ich skutków, zwłaszcza w sferze parlamentaryzmu.

W ramach pierwszego poziomu, warto tu przywołać choćby myśl Ojca Świętego Jana Pawła II „... *tendencja współczesna zdecydowanie zmierza ku ustrojowi demokratycznemu, jako najbardziej odpowiadającemu rozumnej i społecznej naturze człowieka, a w konsekwencji wymogom sprawiedliwości społecznej. Trudno bowiem nie przyjąć, że jeżeli społeczeństwo składa się z ludzi, a człowiek jest istotą społeczną, to konieczne jest dopuszczenie każdego do uczestnictwa – choćby pośredniego – we władzy. /.../ Biorąc pod uwagę same założenia, katolicka etyka społeczna skłania się do rozwiązania demokratycznego /.../ równocześnie zaś daleka jest od 'kanonizowania' tego ustroju. Pozostaje prawdą, że każde z tych rozwiązań – monarchia, arystokracja i demokracja – może pod ściśle określonymi warunkami służyć realizowaniu tego, co jest istotnym celem władzy, to znaczy dobra wspólnego. Koniecznym założeniem każdego rozwiązania jest jednak poszanowanie fundamentalnych norm etycznych. Już dla Arystotelesa polityka nie jest niczym innym, jak tylko etyką społeczną. /.../ Oczywiście, każda dziedzina życia wymaga specjalnego ustawodawstwa, które pozwoli jej prawidłowo się rozwijać. Państwo prawa wypełnia w ten sposób postulat każdej demokracji: tworzenia społeczeństwa wolnych obywateli, którzy razem wytrwale dążą do dobra*

wspólnego” (za: *Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci*, Kraków 2005, s.134-136).

W innej wypowiedzi, współczesnego francuskiego filozofa Luca Ferry’ego, znajdziemy dość gorzkie stwierdzenia, iż „*dawne wielkie ideały metafizyki politycznej – rewolucja, naród, republika – przyniosły nieskończenie wiele ofiar. /.../ Globalizacja wymaga likwidacji – w dosłownym sensie tego słowa – wszystkich ideałów transcendentnych. Żąda, aby wszystko stało się immanentną częścią rynku, aby wszystko stało się towarem. /.../ Tym, co naprawdę zarzucam globalizacji, jest zdrada najbardziej fundamentalnych obietnic demokracji, zgodnie z którymi mieliśmy jako zbiorowość kształtować naszą historię, a przynajmniej w niej uczestniczyć. Tymczasem dzisiejszy świat nie tylko całkowicie się nam wymyka, ale na dodatek jest pozbawiony sensu”* (w: *Tygodnik idei*, dodatek do *Dziennik – Polska, Europa, Świat*, Nr 15[158] z 14.04.2007 r.).

Dość oczywistym faktem historycznym i regułą jest to, iż w większości państw współczesnych istotnym przeobrażeniem ustrojowym towarzyszyły poważne zmiany w obrębie prawa wyborczego. Każda budowa czy przebudowa ustroju, mającego aspiracje demokratyczne, musiała uwzględniać unormowanie wyborów, co najmniej parlamentarnych, a często obejmujących także inne sektory władzy publicznej, np. funkcję głowy państwa, czy organy samorządu terytorialnego.

Pod tym względem charakterystyczne jest XX-wieczne doświadczenie polskie. Warto krótko przypomnieć, że już na progu istnienia Rzeczypospolitej Odrodzonej, na początku prowizorium konstytucyjnego, dość zapobiegliwie potraktowano problematykę wyborów. Zgodnie z art.1 dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego z 22.11.1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. P. P. P. Nr 17, poz.41), Naczelnik obejmował najwyższą władzę w państwie do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, która to cezura miała być istotna także dla działań rządu i skuteczności aktów ustawodawczych władzy wykonawczej (art.2 i 3). Oczywistym zatem było już u progu niepodległości, iż odradzające się państwo zmierzało do jakiejś postaci ustroju parlamentarnego. Ustroju, który zresztą w dalszej perspektywie ujawnił zasadnicze słabości i mankamenty.

W dn. 28.11.1918r. Naczelnik Państwa wydał dwa dekryty: o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego oraz odrębny, o wyborach do Sejmu, zarządzający wybory na dzień 26.01.1919 r. i ustalający podział kraju na okręgi wyborcze (Dz. P. P. P. Nr 18, poz.46 i 47). Przyjęte wówczas unormowanie czynnego prawa wyborczego stanowiło, iż *wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel państwa*

bez różnicy płci, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat (art.1), a wprowadzone tu równouprawnienie kobiet i mężczyzn w sferze praw politycznych było niezmiernie nowatorskie na tle rozwiązań prawnych ówczesnej Europy. Nie sposób podważyć demokratyzmu rozwiązań tej pierwszej polskiej ordynacji wyborczej, *notabene* przyjmującej system d'Hondta, co chyba dość zrozumiałe w warunkach dopiero rozpoczynanej odbudowy życia politycznego po zaborczym niebycie Polski. Moim zdaniem, w ówczesnym podejściu do wyborów aksjologiczne akcenty dostrzec można nie tylko w samym fakcie demokratycznej restytucji Sejmu, ale nawet w unormowaniach na pozór jedynie technicznych. Osobliwym i bardzo pouczającym był tu w szczególności „dodatek nr 5” do ordynacji pt. *„Szczegóły obliczeń głosowania”,* rozpoczynający się od słów *„Przypuśćmy, że okrąg wyborczy wysyła 8 posłów. List kandydatów na posłów zgłoszono pięć...”.* Zawierał on po prostu detaliczną instrukcję dotyczącą sposobu stosowania systemu d'Hondta przy obliczaniu wyników głosowania i wyborów. Ta skrupulatność i dydaktyczna poprawność ówczesnego prawodawcy, warunkująca myślenie serio o społeczeństwie obywatelskim – zasługuje i dziś na szacunek.

Jak wyglądał początek tzw. Polski ludowej czy jej wersja „demokracji” oraz „wyborów” – należy do faktów notoryjnie znanych? Przypomnijmy jedynie, że po 1944 r., stosownie do jałtańskich ustaleń mocarstw, Polska znalazła się w bezpośredniej strefie wpływów ZSRR, co determinowało zakres przeobrażeń ustrojowych i prawnych tzw. Polski ludowej, pozbawionej atrybutów pełnej suwerenności państwowej. Jednakże uznanie mocarstw zachodnich dla utworzonego w czerwcu 1945 r. TRJN z udziałem działaczy władz RP na wychodźstwie, m.in. St. Mikołajczyka, było warunkowe, a warunek ów dotyczył właśnie przeprowadzenia wolnych wyborów, które wyłonić miały rzeczywistą reprezentację polityczną społeczeństwa polskiego w nowych granicach państwowych. Ówczesne prosowieckie centrum polityczne *de facto*, a „*de iure*” pseudo-parlamentarna Krajowa Rada Narodowa, utworzona w Moskwie na przełomie 1943 i 1944 r. - która oczywiście nie miała ani charakteru organu pochodzącego z wyborów, ani jakichkolwiek praworządnych podstaw istnienia - najpierw przeprowadziły operację tzw. głosowania ludowego w czerwcu 1946 r., następnie zaś wydano ustawę z 22.09.1946 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. Nr 48 poz.274). Akt ten, nie wart bliższej uwagi, nawet w zakresie przyjętego systemu d'Hondt'a (art.63 i 65) w sposób niezawołowany ujmował restrykcje w obszarze czynnego prawa wyborczego, stanowiąc: *„nie biorą udziału w głosowaniu osoby współdziałające z podziemnymi organizacjami*

faszystowskimi lub bandami, dążącymi do obalenia demokratycznego ustroju państwa” (art.2 ust.2). Podobnie cynicznie brzmiał inny przepis dotyczący prawa wybieralności, nieprzysługującego osobom pozbawionym prawa wybierania (art.3 ust.1): *„osoby, przebywające za granicą w dniu ogłoszenia zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów, mają prawo wybieralności, jeżeli pozostają tam z polecenia lub za zezwoleniem właściwej władzy”* (art.3 ust.3). Sejm Ustawodawczy, który został nie tyle wybrany, co utworzony w styczniu 1947 r., przy zastosowaniu na ogromną skalę terroru policyjnego i wręcz eksterminacji opozycji politycznej wobec władzy komunistycznej oraz trudnego do oszacowania, gigantycznego fałszerstwa wyników (podobnie jak w przypadku pseudo-referendum z 1946 r.) - rzecz jasna, również nie posiadał realnej legitymizacji wyborczej.

Ani u progu tamtej państwowości, ani w całym okresie istnienia PRL i obowiązywania jej konstytucji z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz.232), nie dokonano żadnej zmiany jakościowej pierwotnego modelu „demokracji ludowej”. Skoro konstytucja lipcowa nie uznawała praw i wolności obywatelskich w sposób samoistny, lecz traktowała je całkowicie relatywnie, jako pochodne bliżej nie sprecyzowanych zdobyczy „ludu pracującego miast i wsi”, preferując w jakimś stopniu prawa socjalne, ale całkowicie kosztem wolności osobistej i praw politycznych, skoro ewidentnie zrywała ona z tradycyjną koncepcją suwerenności narodu, demokracji parlamentarnej i podziału władz, a system organów państwowych odrzucał klasyczne rozwiązania na rzecz tzw. socjalistycznego przedstawicielstwa, jednolitości władzy sprawowanej przez jednoizbowy sejm, kolegielną głowę państwa (Radę Państwa) i organy terenowe – to nie może dziwić fakt, iż do schyłku okresu PRL nigdy nie przeprowadzono jednak wolnych wyborów.

Zamiast tego, w ramach nowej rzeczywistości ustrojowej zaprowadzono szczególną „*compatibilitatas*” polityczną, czyli opartą na tzw. nomenklaturze fuzje stanowisk politycznych, partyjnych ze stanowiskami w organach państwowych. Uzasadnieniem tego była „kierownicza roli partii”, prowadząca w efekcie m.in. do tego, że to nie unormowanie konstytucji, której walor jurydyczny był szalenie zdeprecjonowany, ale mechanizmy i ustalenia polityczne takich gremiów, jak BP KC PZPR – były decydujące dla praktyki funkcjonowania systemu organów państwowych i życia społecznego.

Podsumujmy te uwagi następująco: kilkadziesiąt lat braku funkcjonowania swobód obywatelskich i pluralizmu politycznego oraz mechanizmów demokratycznych, przy jednoczesnym stałym uprawianiu rytuału wyborczego,

koncertu pozorów i fikcji – nie mogło nie mieć wpływu na późniejszy okres tzw. transformacji i tworzenia trzeciej Rzeczypospolitej.

Cezurę początkową tego okresu wyznaczała nowelizacja konstytucji lipcowej z 7 kwietnia 1989 r., będąca prawnym wyrazem ustaleń tzw. „okrągłego stołu” i dotycząca ograniczonych modyfikacji zasad ustrojowych, poprzez przyjęcie - po raz pierwszy po wojnie - modelu częściowo wolnych wyborów parlamentarnych po dokonanych uprzednio podziale mandatów poselskich (dla PZPR i sojuszników zagwarantowano 65% pulę mandatów w Sejmie) oraz zmian w organizacji aparatu państwowego. Te ostatnie dotyczyły m.in. przywrócenia instytucji drugiej izby parlamentu – Senatu (wybieranego w sposób wolny) oraz prezydenta (w pierwszym rozdaniu – kontraktowego).

Niewątpliwie, Polska w nader trudnych warunkach odbudowywała – jeśli tak można rzec -normalność ustrojową po 1989 r. Pomijając nawet istotę kontraktu z 1989 r., unormowanie, przebieg i wyniki kolejnych wyborów władz publicznych w Polsce, pozwalają na naskicowanie swoistej politycznej osi liczbowej, na której istotne punkty odniesienia stanowią nie tylko zmieniające się kształty i barwy sceny politycznej (vide: wybory parlamentarne: 1989, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005; wybory prezydenckie: 1989, 1990, 1995, 2000, 2005), ale także efekty działań legislacyjnych parlamentu (1989 – nowelizacja oraz rewizja konstytucji PRL, 1992 – mała konstytucja i procedura tworzenia nowej, 1997 – nowa konstytucja).

Podkreślmy jednak, iż kolejne wybory parlamentarne ujawniały coraz silniej specyficzne negatywne cechy polskiego systemu wyborczego: jego dużą inflację, doraźność regulacji prawnych dokonywanych a konto mających się odbyć wyborów i antycypujących ich możliwe wyniki, skrajną amplitudę społecznych preferencji wyborczych, często kształtowanych na zasadzie negatywnego wyboru (byle nie ci, co do tej pory), przy stale wzrastającym poziomie wycofania, apatii, czy odmowy zainteresowania ze strony... w istocie najbardziej przecież zainteresowanych, czyli obywateli, a za to przy etatyzacji, nieprofesjonalnych skądinąd polityków. A wszystko to w ramach mega-pluralizmu politycznego.

Nie chcąc wchodzić w recenzowanie polskiej polityki i jej aktorów, nawet pomijając wymogi poprawności politycznej, przypomina się jednak Norwidowe, kapitalne wprost westchnienie:

*„Jak się nie nudzić na scenie tak małej,
Tak niemistrzowsko zrobionój,
Gdzie wszystkie wszystkich Idealy grały,
A teatr życiem płacony” (Marionetki, 1861)*

Rzeczą przyszłych historyków będzie ustalić, na ile znane (raczej ‘niesławne’) kompromisy 1989 i 1997 r., w tym konstytucjonalizacja doktryny „grubej kreski”, wykluczającej personalne rozliczenia z przeszłością PRL-owską, nie tylko uniemożliwiły rzetelną ocenę ustroju i działalności komunistycznego państwa w latach 1944-1989 oraz treści i skutków stanowiącego wówczas prawa, ale też na ile trwale i destrukcyjnie ‘zainfekowały’ polskie życie polityczne i kondycję „suwerena”.

Konstytucja RP z 2.04.1997 r. jest rekordzistką pod wieloma względami, w tym co do długości obowiązywania w pierwotnym brzmieniu. Jak dotąd została tylko jeden raz nowelizowana, mianowicie w zakresie art.55, poprzez dopuszczenie ekstradycji obywatela polskiego w ramach tzw. ENA (ustawą z 8.09.2006 r., Dz. U. Nr 200, poz.1471). Jak wiadomo, było to konsekwencją wyroku TK z 27.04.2005 r. (sygn. P 1/05, OTK ZU 42/4A/2005) oraz wynikiem dostosowania konstytucji do... unijnej decyzji ramowej (nawet nie prawa UE).

Najnowsza próba nowelizacji Konstytucji, dotycząca art.30 oraz art.38, a mająca za przedmiot ochronę życia człowieka (vide: druki sejmowe nr 993 i 1472) – upadła w postępowaniu legislacyjnym dosłownie w ostatnich dniach (głosowanie w Sejmie 13.04.2007 r.). Problematyka ta zasługuje z pewnością na odrębną sesję naukową, jednak nie w ramach tej refleksji.

W każdym razie, wskazane doświadczenia dają pewne pojęcie o tzw. sztywnym charakterze obowiązującej w Polsce Konstytucji i politycznych uwarunkowaniach procesu jej adaptacji, a także o możliwościach w tym przedmiocie na przyszłość. (Charakterystyczny tytuł jednej z „zaangażowanych” gazet z dnia 14.04.2007 r. brzmiał: „Wygrała Konstytucja”).

Oceniając ogólnie Konstytucję III RP po 10 latach, abstrahując od oceny trybu jej uchwalenia i ewidentnego deficytu poparcia społecznego w referendum konstytucyjnym (o przyjęciu konstytucji zdecydowało 6 396 641 głosujących za, spośród 12 137 136 osób biorących udział w referendum 25.05.1997 r., przy ogólnej liczbie 28 319 650 obywateli uprawnionych do głosowania), rezygnując też z detalicznego omawiania jej zalet i wad – wskazać chcę dwie skrajnie sprzeczne jej cechy. Z jednej strony, faktem jest pewna nowa wartość tej konstytucji, polegająca

na tym, iż – zapewne po raz pierwszy naszej tradycji - człowiek i obywatel stał się rzeczywistym adresatem i podmiotem bezpośrednio obowiązujących norm konstytucyjnych. Dopiero wszak od tej konstytucji istnieje w naszym prawie reguła bezpośredniego stosowania jej norm przez wszystkich adresatów, m.in. przez sądy rozpatrujące spory z udziałem jednostki, czy instytucja skargi konstytucyjnej jednostki dla ochrony jej konstytucyjnych wolności i praw. Nie oznacza to jednak, iż człowiek stał się głównym bohaterem i aktorem systemu konstytucyjnego.

Natomiast podstawowa wada tej konstytucji, mówiąc obrazowo, nie wynika z tego, co konstytucja zawiera (choć bezspornie jest ona „przegadana”), a z tego, czego w niej nie ma. To zaś wiąże się wprost z problematyką wyborczą, mianowicie: konstytucja z 1997 r. nie stworzyła dostatecznych ram normatywnych dla prawidłowego i po prostu uczciwego funkcjonowania mechanizmu władzy publicznej, zaś tradycyjne rozwiązania, może dobre (albo choćby lepsze) w warunkach pierwszej połowy XX wieku – często zgoła nie przystają do współczesnej kondycji państwa, społeczeństwa i jednostki, tak w warunkach Polski postkomunistycznej, jak i w nowym kontekście geopolitycznym.

Mówiąc o mechanizmie władzy, mam na względzie całość procesu politycznego, poczynając od etapu powierzania funkcji władzy, tak w drodze wyborów powszechnych, jak następnych mianowań i powołań w tzw. aparacie władzy, poprzez fazę niekontrolowanego przez elektorat pełnienia funkcji publicznych przez przedstawicieli, aż po formy odpowiedzialności, a raczej nieodpowiedzialności prawnej i politycznej funkcjonariuszy publicznych w stosunku do suwerena.

Konstytucję naszą otwierają przepisy o silnej wymowie aksjologicznej, określające charakter państwa jako „dobro wspólne” (art. 1) oraz „państwo prawne i sprawiedliwości społecznej” (art. 2) – będące niewątpliwie pięknymi hasłami, ale bynajmniej nie opisem rzeczywistości ustrojowej. Nie znajdują one przecież realnego i rzetelnego przełożenia na praktykę. Państwo, aczkolwiek oparte na mechanizmie demokratycznego kreowania podstawowych swych organów na szczeblu centralnym, nadal funkcjonuje i postrzegane jest jako twór zewnętrzny, w dużej mierze obcy wobec jednostki i realizujący przeciwstawne, niezrozumiałe interesy – nie powszechne, ale elit (a czasami raczej klik) osób sprawujących władzę. Ich oparciem jest nie tyle rzeczywisty *consensus* społeczny, wyrażany w drodze cyklicznych plebiscytów wyborczych, co niekiedy bywa kolaboracja polityczna lub nawet przestępcza. W okresie transformacji często, niestety, rządzący traktowali obszar władzy publicznej w kategoriach łupu politycznego

(„zwycięzca bierze wszystko”) i to nie tylko w sferze personalnej (totalna wymiana kadr na „swoich”), ale i profitów gospodarczych. Same wysokie wymogi legalności władzy publicznej (art. 7), czy powszechnego jakoby dostępu i pełnienia neutralnej, rzetelnej służby cywilnej (art. 60 i 153), w kontekście anachronicznej formuły suwerenności Narodu (art. 4) – już nie wystarczają.

Konstytucja nasza tkwi w obszarze klasycznej fikcji „suwerenności narodu”, gdy w istocie zachowuje się on nader biernie. Stale malejąca frekwencja wyborcza, wycofanie i milczące przyzwolenie suwerena, jego rola „wielkiego nieobecnego” w codziennej grze politycznej – jest zjawiskiem zastanawiającym i niepokojącym. Suwerenność ma zatem w naszej praktyce życia państwowego nie tyle wymiar pozytywny, co przeciwnie: objawia się jako okresowe *non possumus* Narodu, ostatnio w 1980 i 1989 r., a w jakimś stopniu również ostatnio, w 2005 r., w którym to wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich zdawały się oznaczać definitywne odrzucenie układu postkomunistycznego.

Jeśli rozważać zagadnienie reformy konstytucyjnego unormowania władzy ustawodawczej, to bynajmniej nie musiałaby ona polegać na (niekiedy postulowanej, ale nie na serio) likwidacji Senatu, choć można rozważyć poważne ograniczenie liczebności obu izb (art. 96 i 97), np. Sejmu do 200 posłów, a Senatu do 50 senatorów. W żaden sposób nie osłabiłoby to ich znaczenia, czy reprezentatywnego charakteru, a z pewnością istotnie obniżyłoby wydatki na utrzymanie parlamentu. Jeszcze ważniejsze staje się zrewidowanie modelu dwuizbowości, czyli zrównoważenie zakresu funkcji i wzajemnych relacji obu izb, a także modyfikacja parlamentarnego prawa wyborczego.

Zgadzam się poglądem, że system proporcjonalny w wyborach sejmowych (art. 96 ust. 2), premiujący duże partyjne komitety wyborcze i jedynie plebiscytarny, a nie personalny charakter głosowania, domaga się jeśli nie całkowitego zastąpienia, to przynajmniej uzupełnienia a nawet zrównoważenia o system wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Znacząco poprawiałoby to sens mandatu przedstawicielskiego, indywidualny aspekt tak elekcji, jak i odpowiedzialności posła za sposób oraz efekty wykonywania mandatu.

Istniejąca obecnie dyferencjacja biernego prawa wyborczego wyłącznie ze względu na cenzus wieku (art. 99 ust. 1 i 2) – nie wystarcza, a w praktyce prowadzi do powielania układu politycznego obu izb. Rozważyć zatem należy typ i stopień wymagań merytorycznych, np. wykształcenia i doświadczenia zawodowego, przynajmniej w odniesieniu do senatorów. Nie ma też żadnych powodów, aby kandydatów do parlamentu nie obejmował wymóg nieskazitelnego charakteru,

a w tym – niekaralności za przestępstwo. Jeśli respektujemy standard oświadczeń lustracyjnych i majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, to niekaralność stanowi minimum wymagań, a zarazem nieredukowalne minimum przyzwoitości w życiu publicznym.

Dyskusyjne są też obecne unormowania zakresu niepołączalności mandatu (art. 103), jego charakter (art. 104) i granice immunitetu parlamentarnego (art. 105). Co do pierwszego, pora wreszcie radykalnie odseparować personalnie parlament od Rady Ministrów, wypada też urealnić zakres przedstawicielstwa, zrezygnować z fikcji reprezentacji Narodu przez każdego z osobna posła i senatora, bez względu na sposób postępowania ich i klubów politycznych. Prawda, iż nie sposób zidentyfikować precyzyjnie indywidualnych podmiotów, wyborców czy grup społecznych, reprezentowanych przez poszczególnych parlamentarzystów. Choćby dlatego, że nie jest możliwe ustalenie tożsamości „swoich” wyborców wobec tajności głosowania; nawet członek jakiejś partii i zadeklarowany zwolennik jej komitetu wyborczego – może przecież głosować w sposób wolny, nieskrępowany, nie na „swoją” listę, ale na „obcych”, będących dlań autorytetami w jakiejś dziedzinie, czy po prostu budzących zaufanie co do swej fachowości i uczciwości.

Jeśli jednak w jakiejś debacie parlamentarnej, kolejno przemawiający deputowani, z powołaniem na stanowisko większości reprezentowanego przez nich Narodu, prezentują skrajnie przeciwne stanowiska: jeden optuje za jakimś rozwiązaniem, drugi stanowczo je odrzuca, a trzeci jest za a nawet przeciw obu poprzednikom – to przecież trudno na serio uznać, iż wszyscy oni w jednakowym stopniu wyrażają wolę Narodu!

Na rozważenie zasługuje też odwrócenie koncepcji immunitetu, tak, by szczególna ochrona prawna nie stanowiła *a priori* bonusu w ramach mandatu parlamentarzysty, ale by była indywidualnie przyznawana (niecofana, jak obecnie), przy czym większe pole decyzyjne powinno przysługiwać marszałkowi izby, a nie jej plenum. Wprawdzie trudno domagać się egzekwowania odpowiedzialności posłów i senatorów na wypadek np. uchwalenia niekonstytucyjnej ustawy, ale wydaje się, że istnieje jakieś *quantum* działań niekonstytucyjnych, bądź nieefektywnych, czy beczynności parlamentu, które powinno skutkować albo jego rozwiązaniem (bynajmniej nie tylko w sytuacji kryzysu procedury tworzenia rządu czy uchwalania budżetu), albo czasową utratą praw wyborczych przez parlamentarzystów, winnych określonych naruszeń czy uchybień.

Ze skutkami działalności wybieralnych parlamentarzystów wiąże się także pewien aspekt konstytucyjnego unormowania środków ochrony wolności i praw.

Uważam mianowicie, że przyjęte w 1997 r. i doprecyzowane ustawowo w 2004 r. reguły odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (art. 77) nie mogą abstrahować od przeszłości, a w to miejsce, w zakresie dzisiaj wyrządzonych szkód przyjmować postać odpowiedzialności na zasadzie nieograniczonego ryzyka. Wymagają zatem uzupełnienia, po pierwsze, poprzez unormowanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone także w poprzedniej formacji ustrojowej, i po wtóre, przez ustanowienie mechanizmu odpowiedzialności majątkowej (cywilnej) obecnych piastunów funkcji publicznych. Trzeba wreszcie zdecydować się: albo pełnienie służby publicznej rzeczywiście ma sens w aspekcie dobra wspólnego, albo jest wyłącznie sposobem realizacji egoistycznej kariery, opartej na nomenklaturze politycznej rodem z epoki PRL.

Z tym się wiąże starożytny pomysł takiego zabezpieczenia zbiorowości przed skutkami możliwej szkodliwej działalności wybieralnych urzędników municypalnych, które polegało na wpłaceniu przez nich pewnej kaucji finansowej u progu urzędowania. Właśnie na pokrycie ewentualnie wyrządzonych przez nich szkód w ramach działalności urzędowej. Może zatem postulować dokonywanie zajęcia części diet i uposażeń parlamentarzystów oraz wynagrodzeń innych osób pełniących funkcje publiczne, w części przenoszącej średnią pensję krajową, dla zabezpieczenia ich ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej?

Jasne, iż pomysły takie w dzisiejszych realiach – natychmiast mogą być okrzyknięte próbą restytuowania cenzusu majątkowego, czy zgoła jakiegoś modelu oligarchii finansowej w pełnieniu funkcji publicznych. Równie pewnym jest jednak i to, że obowiązujące prawo nie określa dostatecznie efektywnych mechanizmów odpowiedzialności przedstawiciela władzy publicznej za swoje błędy, przypisywane całemu organowi i rekompensowane ze środków finansów publicznych.

Obserwując zjawiska polskiego życia publicznego, zważywszy na interes publiczny i barierę zdolności realizacyjnych roszczeń majątkowych po stronie państwa, rodzi się myśl, że obarczanie społeczeństwa nieograniczoną odpowiedzialnością odszkodowawczą za błędy dzisiejszej władzy (i to kolejnych, zmieniających się ekip) - domaga się poważnej refleksji i rewizji. Powstaje nawet wrażenie, że dawne dogmaty nieomyślności i nieodpowiedzialności władzy zastąpiły nowe fetysze niezależności i niezawisłości, prowadzące do irracjonalnego niekiedy przerzucenia odpowiedzialności.

W zakończeniu jeszcze pewna uwaga nt. referendum - drugiej obok wyborów zasadniczej instytucji i instrumentu ustroju demokratycznego. Jakkolwiek nie

należy przeceniać jego znaczenia, to jednak bezspornie obowiązująca Konstytucja popada w drugą skrajność: nie docenia tej formy sprawowania władzy przez Naród (choć sama została przyjęta w drodze referendum ratyfikacyjnego). Uznając referendum za zawsze fakultatywne (art. 125), zapoznaje ona możliwość wiążącego zainicjowania procedury referendum ogólnokrajowego przez samych zainteresowanych, tj. obywateli polskich, którzy wszak powinni być umocowani nie tylko do decydowania o poddanych im przez parlament bądź prezydenta kwestiach, ale i do sformułowania przedmiotu referendum. Choć nie wydaje się racjonalnym, aby w tej formie należało rozstrzygać dylematy natury bardziej moralnej, niż prawnej (np. dopuszczalność kary śmierci), to zadziwiające i zgoła nietrafne jest generalne wyeliminowanie instytucji referendum inicjującego oraz ratyfikacyjnego z procedury zmiany konstytucji..

Czy istnieje jakieś możliwe do zastosowania *a'propos* referendum w stosunku do wyborów parlamentarnych? Rzecz jasna, nie chodzi o zbliżoną technikę głosowania, czy porównywalne kompetencje organów wyborczych i referendalnych. Wydaje się, iż pomimo nader skromnych doświadczeń polskich z wykorzystaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, można rozważyć właśnie drogę referendum dla urealnienia odpowiedzialnego sprawowania mandatu parlamentarnego. Otóż, w grę wchodzić by mogło nie tylko referendum dla wyrażenia veta ustawodawczego, ale i referendum – obywatelskiego votum nieufności, z tym, że nie wobec członków bądź gremium rządu, ale właśnie wobec parlamentarzystów. Czy zatem wyobrażalnym w warunkach polskich byłoby ustanowienie – w istocie po raz pierwszy w naszej tradycji - mechanizmu indywidualnej bądź solidarnej odpowiedzialności parlamentarzystów nie przed „swoimi wyborcami” [jak w Rzeczypospolitej szlacheckiej, czy jedynie nominalnie w PRL], ale przed Narodem? Czy można skonstruować tego typu sposób odwołania posła i senatora, a nawet skrócenia kadencji jednej bądź obu izb?

Nie zamierzam tu budować szczegółowej propozycji takiego rozwiązania, np. wskazując na zachowanie swoistej symetrii ilościowej (minimum tyle wyborców opowiadających się za „dymisją” posła, co zadecydowało o jego wyborze), czy temu podobne; traktuję pomysł jako zachętę do dyskusji. W każdym razie, skoro polski suweren preferuje model negatywnej selekcji, bądź *non possumus*, możliwym jest, iż tego rodzaju typ de-kreacyjnego głosowania stałby się „atrakcyjny” dla wyborców, a zarazem miałby znaczenie prewencyjne i repulsywne dla osób ubiegających się o wysoką godność publiczną, w konsekwencji – dla wartości procesu politycznego.

Ostatecznie, trawestując tytuł niniejszej konferencji, należałoby pytać nie tylko o to, jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita, ale też jakich przedstawicieli Rzeczpospolita nie potrzebuje; nie tylko „jak”, ale też „kogo” i na jakich warunkach wybierać?

Problem dotyczy zatem w równym stopniu: odpowiedzialnego wyboru dokonywanego przez wyborców oraz odpowiedzialności wybrańców, czyli właśnie cytowanego wyżej „tworzenia społeczeństwa wolnych obywateli, którzy razem wytrwale dążą do dobra wspólnego” .

Zdjęcia z konferencji „Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?”ⁱ

ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński
dr Jacek Sobczak



dr Nazar Boyko
Marta Szymańska
Paweł Potakowski
prof. Delaine Swenson

prof. dr hab. Tomasz Kaźmierski
dr Konrad Składowski



Mariusz Wis
Cezary Grabarczyk



Marcin Zamojski
dr Przemysław Pytlak

ks. prof. dr hab. Sławomir Fundowicz



Agnieszka Ziemecka
Marek Kobylarski

¹Fotografie z Archiwum Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II