

JACEK RACIBORSKI

**ANTYNOMIE KONSTITUCYJNYCH WARTOŚCI
W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM**

Prawo wyborcze stanowi jeden z najważniejszych obszarów, na którym zbiegają się zainteresowania prawników konstytucjonalistów, politologów i socjologów. Z perspektywy tych dyscyplin przedmiot jest wprawdzie odmiennie ujmowany, ale gdy idzie o najważniejsze dylematy prawa wyborczego – to ich ujawnienie, a w jeszcze większym stopniu rozwiązanie wymaga złożenia wiedzy formułowanej przez wymienione dyscypliny. Owocne zejście się tych perspektyw nastąpiło we współczesnej teorii demokracji. Nie można o niej jednoznacznie stwierdzić czy ma charakter teorii normatywnej czy deskryptywnej¹. Nasz problem zaczyna się niewątpliwie od kwestii normatywnej: jakie są demokratyczne wartości, których realizację zapewnić ma prawo wyborcze? Wiedzie przez ujawniającą się w praktyce kwestię konfliktu demokratycznych wartości aż do dających się empirycznie weryfikować zagadnień politycznych skutków prawa wyborczego i jego wpływu na zachowania wyborcze obywateli.

Ogólne ujęcie tych problemów jest zadaniem ogromnym, przekraczającym ramy artykułu. Podejmę więc jedynie niektóre wątki ważne w kontekście polskiego prawa wyborczego. W szczególności zamierzam pokazać, że zarówno w dotychczasowej, jak i uchwalonej przez Sejm 7 marca 2001 roku ordynacji wyborczej do Sejmu występuje silny konflikt demokratycznych wartości, a niektóre konstytucyjne normy są wypełniane w sposób jedynie wielce przybliżony². Prawo wyborcze przez polskiego ustawodawcę traktowane jest wybitnie instrumentalnie – bez należytego zakorzenienia w doktrynie rządów przedstawicielskich.

¹ Przykłady prac z tej dziedziny, w których wątki normatywne przeplatają się z deskryptywnymi to: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994; R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995; J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

² Artykuł ten został napisany przed zakończeniem procedury legislacyjnej nad Ustawą z dnia 7 marca – ordynacją wyborczą do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Odnoszę się do tekstu przekazanego do Senatu zgodnie z art. 121 Konstytucji RP (www.sejm.gov.pl/proces_legislacyjny).

I. FUNKCJE WYBORÓW W USTROJACH DEMOKRATYCZNYCH

Wstępnym wymogiem analizy takiej czy innej ordynacji wyborczej jest refleksja nad funkcjami wyborów. Istnieje wiele klasyfikacji funkcji wyborów, czerpiących z odmiennych koncepcji rządów przedstawicielskich i/lub z obserwacji działania współczesnych systemów politycznych. Nie wdając się w dyskusję na ten temat, za najważniejsze funkcje wyborów uważam następujące.

1.1. Uprawomocnienie wspólnoty politycznej i rządu

Znajdujemy u Johna Locke'a takie oto sformułowanie: „Nikt nie może bez własnej zgody zostać tego stanu pozbawiony (stanu natury – wyj. J.R.) i poddany władzy politycznej innego”³. Wybory osób sprawujących władzę mogą być traktowane jako podstawowy sposób wyrażania owej zgody na bycie rządzonym. Pozostaje tylko wątpliwość: jak ma być wyrażona niezgoda, skoro powstrzymanie się od udziału w wyborach jest aktem wielce niejednoznacznym. Współcześnie zagadnienie legitymizacji badane jest jako zjawisko wielowymiarowe. W ślad za Davidem Beethamem wyróżnić możemy trzy wymiary legitymizacji władzy, z których każdy ma znaczenie dla analizy uprawomocniającej funkcji wyborów⁴. Pierwszy – to wymiar reguł. Władza jest legitymizowana o ile została zdobyta i jest sprawowana zgodnie z przyjętymi regułami. W demokracji oznacza to właśnie, że została zdobyta w drodze wolnych wyborów. Drugi wymiar – wymiar przekonań – ukazuje, że same te reguły wymagają uprawomocnienia. Muszą być postrzegane przez rządzonych jako sprawiedliwe, słuszne, wynoszące do władzy właściwe osoby itp. W przypadku procedury wyborów oznacza to, że akceptowane jest prawo wyborcze, tj. obywatele uznają je za dobre i sprawiedliwe. Z tym wymiarem kłopoty mają nawet dojrzałe demokracje. Pod adresem ordynacji wyborczych dość często, i nie bez racji, wysuwa się zarzut, że premiuje najsilniejsze ugrupowania i w różnorodny sposób wypaczają wolę wyborców. Dotyczy to nie tylko systemów proporcjonalnych, ale wydawałoby się, że oczywistych i prostych w działaniu większościowych systemów wyborczych, w których zdarza się, iż partia zdobywająca najwięcej głosów przegrywa wybory, uzyskując mniej mandatów niż partia w kolejności druga⁵. Wreszcie trzeci wymiar legitymizacji – to wymiar zachowań obywateli. Władza jest dobrze uprawomocniona o ile

³ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 230–231.

⁴ D. Beetham, *Legitymizacja władzy* (w:) *Władza i społeczeństwo*, wyb. i opr. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995.

⁵ Przypadek taki miał między innymi miejsce w Wielkiej Brytanii w 1957 r., dwukrotnie w Nowej Zelandii (1978, 1981), w Kanadzie w 1979. W wyborach prezydenckich spektakularny przykład konsekwencji ordynacji większościowej w systemie wyborów pośrednich stanowią ostatnie wybory w USA, w których Gore przegrał rywalizację z Bushem, mimo że uzyskał więcej głosów obywateli.

obywatele swoimi zachowaniami dają wyraz akceptacji istniejących relacji władczych i instytucji państwowych. Konkretyzując do naszego przypadku: masowy udział obywateli w wyborach może być poważnym argumentem legitymizacyjnym, stanowić wyraz akceptacji samej procedury i wzmacniać mandat władz wyłonionych w jej toku.

Wybory szczególnie dobrze spełniają funkcję legitymizacyjną w warunkach, gdy: a) spełniają wszystkie kryteria wolnych wyborów⁶, b) odbywają się na podstawie zrozumiałej dla obywateli i uznawanej za sprawiedliwą ordynacji, c) frekwencja wyborcza jest wysoka, d) wyłonione rządy są bezpośrednią konsekwencją wyborów. Komentarz do ostatniego punktu (d). Zdarza się, że po wyborach powstają koalicje rządowe, w których nie jest reprezentowana zwycięska partia, a nawet rządy obejmuje ugrupowanie nie mające większości parlamentarnej. Po stronie wyborców rodzi się wówczas przekonanie, że kto inny wygrał wybory, a kto inny objął rządy, czyli że to nie kartka wyborcza, lecz zakulisowe, gabinetowe gry przesądziły o tym kto rządzi.

1.2. Wyłonienie prawowitego rządu

To jedyny cel wyborów z punktu widzenia wpływowej proceduralnej teorii demokracji, zaproponowanej przez Josepha Schumpetera. Według niej demokracja to taki układ instytucjonalny, który nadaje jednostkom władcze prerogatywy w drodze współzawodnictwa o głosy obywateli⁷. Obywatele decydują o tym kto ma rządzić, natomiast nie decydują o treści rządów. To dość radykalne stanowisko ma dobre uzasadnienie w klasycznej prawnej doktrynie demokracji przedstawicielskiej. „Koncepcja demokracji przedstawicielskiej – pisze Ewa Popławska – jest oparta na konstrukcji zarachowania, polegającej na przypisaniu całemu narodowi, obywatelom – jako ich własne – czynności wykonywanych przez stosunkowo bardzo nieliczną grupę osób powołanych faktycznie do rządzenia państwem. Przyjęte rozwiązanie jest próbą pogodzenia ze sobą dwu sprzecznych stwierdzeń: przyznania władzy całemu narodowi (suwerenność narodu) oraz niemożności wykonywania władzy przez cały naród”⁸. Wola przedstawicieli jest w tym ujęciu tożsama z wolą narodu. Z perspektywy politologicznej rozsądne jednak jest przyjęcie stanowiska mniej skrajnego, w myśl którego wybory mają wielki udział w określaniu ogólnej programowej linii rządu. Partie i kandydaci przedstawiają w toku kampanii wyborczej programy, które przynajmniej w jakiejś części starają się realizować

⁶ Wybory uznaje się za wolne, gdy a) są konkurencyjne, b) nie ma „ponadstandardowych” ograniczeń czynnego i biernego prawa wyborczego, c) nie jest stosowany jakikolwiek przymus wobec kandydatów i wyborców, d) wyniki są uczciwie policzone.

⁷ J. Schumpeter, op. cit., s. 336.

⁸ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej* (w:) W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 126.

w przypadku wygranej. Obywatele wiedzą „mniej więcej” czego spodziewać się po głównych aktorach polityki i przez akt głosowania mają wpływ na program rządu, a zwłaszcza na jego działania w sferze symbolicznej.

1.3. Agregacja interesów poszczególnych obywateli i podjęcie za pomocą reguły większości decyzji, jakie interesy będą realizowane przez rząd

Nacisk na tę funkcję wyborów kładą wszystkie teorie demokracji czerpiące z utilitaryzmu. Zakładają one, że wyborca jest racjonalny, co – nieco upraszczając – oznacza, iż głosując zmierza do maksymalizacji korzyści⁹. Dzięki temu interes konkretnej jednostki zagregowany z interesami innych podobnych pod tym względem jednostek uzyskuje rangę interesu grupowego i przenosi się na poziom państwa. W koncepcjach korporatystycznych zakłada się, że parlament jest jedną z najważniejszych płaszczyzn uzgadniania sprzecznych interesów. W pluralistycznej koncepcji grup interesu interesy pozostają konfliktowe, a parlamentarni reprezentanci tych grup zmierzają do jednostronnego zwycięstwa. Jeszcze inaczej jest w tzw. modelu demokracji konsocjonalnej, który odnosi się do społeczeństw silnie sfragmentaryzowanych i w którym bardzo znaczącym ograniczeniom podlega reguła większości, zaś parlament służy w szczególności gwarantowaniu praw mniejszości¹⁰. Kluczowe pytania, a zarazem wątpliwości pod adresem takiego ujmowania funkcji wyborów, brzmią: jak zdefiniować interes wyborcy czy grupy, czy rzeczywiście obywatele poprzez wybory artykułują swoje interesy i są aktywnymi podmiotami w procesie wyborczym, czy też jest raczej tak, iż to partie kreują grupowe interesy i następnie przekonują do nich konkretne segmenty elektoratu. Idzie o skomplikowaną kwestię suwerenności wyborcy, którą w tym miejscu mogłem jedynie zasygnalizować.

Lista funkcji wyborów może być powiększana i uszczegółowiana. Można mówić o diagnostycznej funkcji wyborów (poznawanie opinii publicznej), socjalizacyjnej, a nawet terapeutycznej (regulowanie politycznego konfliktu). W różnych modelach demokracji eksponuje się odmienne cele wyborów i ma to swoje konsekwencje dla prawa wyborczego. Jego rozstrzygnięcia ułatwiają realizację jednych celów wyborów kosztem innych. Podobnie dzieje się na poziomie wartości i norm konstytucyjnych. Konflikty między nimi są nieuchronne, co zamierzam pokazać na przykładzie przede wszystkim ordynacji wyborczej do Sejmu, wychodząc od konstytucyjnego zapisu: „Wybory do

⁹ Szerzej o teorii racjonalnego wyboru aplikowanej do wyjaśniania zachowań wyborców w wyborach powszechnych: J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 19–24.

¹⁰ Koncepcję demokracji konsocjonalnej rozwinął w szczególności A. Lijphart, wskazując na powojenne doświadczenia Austrii, Belgii, Holandii i Szwajcarii. Szerzej: A. Lijphart, *Demokracja w społeczeństwach sfragmentaryzowanych*, w zbiorze: *Władza i społeczeństwo*, op. cit.

Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym” (art. 96 ust. 2 Konstytucji RP).

II. KŁOPOTY Z ZASADĄ RÓWNOŚCI

Jedno z klasycznych sformułowań zasady równości, przypisywane Benthamowi, brzmi: „Każdy winien się liczyć za jednego i nikt więcej niż za jednego”¹¹. Obiegowe sformułowanie tego samego postulatu „jeden człowiek jeden głos” jest mylące, a to dlatego, że w licznych systemach wyborczych wyborca dysponuje więcej niż jednym głosem. Tego sformułowania można oczywiście bronić wskazując, że idzie o głos jednego wyborcy i że głosować może tylko raz, a głos ten jest głosem złożonym. Nie jest to jednak konwencja praktyczna. Co ważniejsze, owo sformułowanie – a zaczerpnąłem je z podręcznika prawa konstytucyjnego¹² – nic nie mówi o liczeniu tego głosu jako równego innym. Sytuacja, gdy wyborca ma więcej niż jeden głos lub gdy może rangować kandydatów, albo też głosować alternatywnie, ma poważne konsekwencje dla zasady równości i zasady większości, gdyż część wyborców wykorzystuje wszystkie te możliwości, część zaś nie. Idzie mi o równość rozumianą materialnie a nie formalnie, czyli o równą siłę głosu i wymóg, by dla wyboru każdego kandydata potrzebna była porównywalna liczba głosów.

W wyborach do Sejmu, określanych w konstytucji jako równe, skala odstępstw od zasady równości głosu jest bardzo poważna, a zmiana ordynacji zapowiada tylko nieznaczny postęp. W kierunku utrudniającym realizację zasady równości działają prawie wszystkie parametry systemu wyborczego. Zalicza się do nich w przypadku systemu proporcjonalnego: progi prawne, wielkość okręgów, formułę przekładania głosów na mandaty, jedno- bądź dwustopniowy podział mandatów (lista krajowa lub jej brak).

Istnienie ustawowego progu uprawniającego do udziału w podziale mandatów tylko partie, które uzyskały więcej niż 5% głosów w skali kraju (8% w przypadku koalicji partii) powoduje, że nie wszystkie dostępne wyborcom opcje są równie ważne w stadium decyzyjnym. Głos na partie małe, niekoniecznie marginalne, nie jest równy głosowi na partie „ponadprogowe”, bo ten pierwszy zostaje w ogóle pominięty. Tak więc równość w traktowaniu wyborców nie gwarantuje równości w uwzględnianiu ich preferencji¹³. Ponadto instytucja listy krajowej sprawiała, że siła głosu zwolenników partii uzyskujących powyżej 7% dodatkowo wzrastała. Nowa ordynacja wyborcza do

¹¹ O niejasnym pochodzeniu tego sformułowania, patrz R. Dahl, op. cit., s. 123.

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 2, Liber, Warszawa 1998, s. 124. Szerzej typowo prawnicze rozumienie tej zasady omawia J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 132–134.

¹³ Szerzej i ogólnie o problemie równości w stadium decyzyjnym: G. Lissowski, P. Świsłak, *Wybór najlepszego uporządkowania społecznego: nowe zasady sprawiedliwości i normatywne wymiary wyboru*, „Studia Socjologiczne” 1998, nr 1, s. 99–100.

Sejmu podtrzymuje dotychczasowe progi prawne, ale znosi listę krajową i tym samym poprawia równość wyborów.

Jeszcze poważniejsze skutki rodzi zróżnicowana wielkość okręgów, w szczególności istnienie okręgów małych, kilkumandatowych. Liczba mandatów przypadających na okręg jest wprawdzie funkcją liczby mieszkańców okręgu, ale to jest jedynie formalna gwarancja dla zasady równości¹⁴. Przykładowo: w okręgu 5-mandatowym nawet kilkanaście procent głosów może nie przełożyć się na mandat. W niektórych systemach wyborczych kompensuje w części tę nierówność rozdział pewnej puli mandatów w okręgach drugiego stopnia (może to być cały kraj). W Polsce mechanizm rozdziału z listy krajowej działał tak, iż ci, którzy mieli więcej dostawali więcej – wzmacniał nierówność podziału pierwotnego, chociaż tylko w stosunku do ugrupowań, które nie przekroczyły progu 7%. Nowa ordynacja przynosi również w tym wymiarze pewną poprawę, gdyż okręgi uległy powiększeniu, nie na tyle jednak, by czynnik ten przestał zakłócać realizację zasady równości.

Wreszcie obowiązująca dotychczas formuła wyborcza d'Hondta – stosowana i do podziału mandatów w okręgach, i do podziału z listy krajowej – której rola wśród innych parametrów systemu wyborczego jest zazwyczaj przeceniana, uprzywilejowuje jednak wyraźnie partię zwycięską (w mniejszym stopniu też drugą), wzmacniając tym samym siłę głosu jej zwolenników (szerzej w punkcie V).

W tym kontekście nie ma większego znaczenia nieco inne uregulowanie odnoszące się do list mniejszości narodowych. W istocie stanowi ono formę redukcji drastycznej nierówności, którym byłyby poddane, gdyby nie zawieszenie klauzuli zaporowej. Przykładowo: listy mniejszości niemieckiej otrzymały w 1997 r. w skali kraju 0.7% głosów, co przyniosło im dwa mandaty. Przy wierniejszym, ale nadal nie idealnym, odwzorowaniu proporcji głosów na proporcję mandatów – winny im przypaść 3 mandaty.

Przyjęta przez Sejm nowelizacja ordynacji przynosi w tym zakresie poważną zmianę. W miejsce formuły d'Hondta wprowadzono przekładanie głosów na mandaty za pomocą formuły Sainte-Laguë. Obszerniej omówię skutki tej zmiany przy okazji kwestii proporcjonalności. Z punktu widzenia problemu równości wyborów zmiana ta, prowadząc do zmniejszenia nieco siły głosów oddanych na partię zwycięską i rozdysponowania w ten sposób uzyskanej nadwyżki między partię najsłabsze, przyczynia się do lepszej realizacji zasady równości.

Dyskutując zagadnienie równości wyborów, pomijam całkowicie kwestię równości biernego prawa wyborczego. Oczekiwanie, by każdy obywatel miał

¹⁴ Podział mandatów na okręgi, którego reguły zostały w nowej ordynacji sprecyzowane (art. 138) też nie jest kwestią obojętną z punktu widzenia zasady równości. W praktyce z racji zaokrągleń na jeden mandat przypada w różnych okręgach odmienna liczba wyborców. Nie są to jednak różnice duże.

równe szanse zostania kandydatem jest zupełnie nierealistyczne, gdy bierze się pod uwagę materialny aspekt tej zasady. Równość biernego prawa wyborczego jest trudna do zagwarantowania nawet w sensie formalnym.

III. TRUDNOŚCI W REALIZACJI ZASADY POWSZECHNOŚCI WYBORÓW

„Zasada ta określa krąg podmiotów – pisze Leszek Garlicki – którym przysługują prawa wyborcze i wymaga, by wszystkim, w zasadzie, dorosłym obywatelom państwa przysługiwało co najmniej czynne prawo wyborcze (...) zakłada więc, iż wszelkie podmiotowe ograniczenia praw wyborczych mogą mieć jedynie *naturalny* charakter, natomiast wyklucza takie ograniczenia, które mają charakter polityczny”¹⁵. Norma powszechności wyborów ma bardzo silne uzasadnienie w całym systemie norm i wartości konstytucyjnych, w szczególności dzięki niej manifestuje się zasada suwerenności narodu. W perspektywie socjologicznej powszechność wyborów jest zaś bardzo ważna dla realizacji legitymizacyjnej funkcji wyborów. Nie jest ona jednak bezkonfliktowa. Zasadę powszechności najbardziej bezpośrednio zinterpretowano w kilku krajach europejskich (m.in. Belgia, Włochy), gdzie po prostu nałożono na obywateli obowiązek głosowania. Tym samym zasada powszechności zwróciła się przeciwko zasadzie wolności jednostki, czy ściślej autonomii jednostki. Korzyści z tego rozwiązania są wszakże niebagatelne: wzmacnia uprawnienie organów przedstawicielskich oraz łagodzi problem pasożytnictwa na dobrach kolektywnych, a demokracja jest typowym przykładem dobra kolektywnego. Z jej efektów korzystają także obywatele w żaden sposób nie uczestniczący w podtrzymywaniu systemu, a nawet tacy, którzy aktywnie występują przeciwko porządkowi demokratycznemu. Dominuje jednak zarówno w teorii, jak i praktyce interpretacja, dająca się nazwać słabą zasadą powszechności, w myśl której każdy obywatel winien mieć zagwarantowaną możliwość wybierania i bycia wybieranym. Stwierdzenie, iż chodzi o obywateli stanowi łatwy, zbyt łatwy sposób rozwiązania problemu zwanego na gruncie teorii demokracji problemem inkluzji, sprowadzającego się do pytania kto i na mocy jakich kryteriów należy do *demos*¹⁶. Pytanie ma wielkie praktyczne znaczenie. Oto w RPA odbywały się do niedawna wybory, w których większość mieszkańców nie mogła brać udziału; na Łotwie blisko połowa ludności jest nadal pozbawiona tego prawa; jest to także problem USA i wielu innych państw z dużą liczbą legalnych, półlegalnych i nielegalnych imigrantów. Nigdzie nawet ta słaba zasada powszechności nie jest dobrze realizowana. Przyjmuje się więc (znów raczej jest to kwestia konstytucyjnej praktyki), iż zasada powszechności jest realizowana, jeśli zdecydowana większość dorosłych obywateli ma czynne i bierne prawo głosu. Bierne prawo wyborcze bywa jeszcze dodatkowo ogra-

¹⁵ L. Garlicki, op. cit., s. 120.

¹⁶ Obszernie o problemie inkluzji: R. Dahl, op. cit., s. 170–186.

niczane wyżej usytuowaną granicą wieku. Powszechność stała się normą i kryterium demokracji stosunkowo późno – dopiero gdy prawa wyborcze uzyskały kobiety, a to przykładowo we Francji nastąpiło w 1944 r., w Szwajcarii dopiero w 1972 r., a w Polsce już w 1918 roku. Zakres wyłączeń z *demos* jest w polskim prawie wyborczym bardzo umiarkowany. Rozległe są też formalne i materialne gwarancje powszechności (względnie małe obwody, obwody za granicą, na statkach, w więzieniach, szpitalach, instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania, przejrzysty sposób konstruowania list wyborców, rezygnacja z zasady domicylu, a przede wszystkim głosowanie w wolny od pracy dzień).

Pogodzenie się ze słabą zasadą powszechności rodzi jednak napięcia z pozostałymi wartościami konstytucyjnymi i zarazem warunkami demokratyczności wyborów. W praktyce udział w głosowaniach bierze tylko część obywateli; w Polsce, w wyborach parlamentarnych po 1989 r., tylko raz frekwencja przekroczyła 50% (w 1993 r.). Uwzględniając ponadto wielkie zróżnicowanie preferencji i ograniczenia zasady większości, o których później, wszystkie rządy były powoływane przez przedstawicieli zdecydowanej mniejszości. Rząd SLD i PSL, uformowany w 1993 r., powołany został przez przedstawicieli około 19% obywateli; rząd AWS–UW wyłonili w 1997 r. przedstawiciele około 22% obywateli. Zwycięskie okazują się więc zawsze preferencje zdecydowanej mniejszości.

Funkcją wyborów – w myśl niektórych teorii demokracji – jest agregacja jednostkowych preferencji. Absencja czyni proces agregacji ułomnym, nadwartościowując, wzmacniając preferencje osób uczestniczących, co zwraca się przeciwko zasadzie równości. Receptą byłaby obligatoryjność uczestnictwa, ale ta z kolei – jak już wspomniano – wchodzi w konflikt z presumpcją wolności jednostki. Być może najlepsze jest utylitarystyczne rozwiązanie tego dylematu, takie oto, że słusznym jest nieuwzględnianie preferencji jednostek nie zainteresowanych wynikiem kolektywnych decyzji. Ten punkt widzenia zdaje się przyjmować cała polska klasa polityczna, albowiem brakuje jakichkolwiek inicjatyw (pozaustawowych) zmierzających do zwiększenia zainteresowania wyborami i podwyższenia frekwencji wyborczej.

IV. ZASADA WIEKUSZOŚCI A RÓWNOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ WYBORÓW

Przywołany fakt, że rządów w Polsce nie tworzą przedstawiciele większości obywateli, ma swoje konsekwencje. Postulat większości przynależy zaś do obiegowych teorii demokracji. We współczesnych społeczeństwach demokratycznych sytuacja, iż rządy nie są bezpośrednią konsekwencją preferencji większości obywateli jest raczej regułą niż wyjątkiem. Można nie widzieć w tym dramatycznego odejścia od norm demokracji. Wystarczy przypisać absentującym motyw zgody na jakikolwiek rząd. Ale fakt, że rząd nie jest

pochodną preferencji większości głosujących jest czymś wyjątkowym w sytuacji wyborów proporcjonalnych i czymś dość powszednim w westminsterskim typie demokracji, wspierającym się na zasadzie większości względnej. W Polsce, w której prawie wszystkie rozwiązania ustrojowe są przeciwstawne typowi westminsterskiemu, ordynacja wyborcza powoduje podobny efekt. Obie koalicje, poczynając od 1993 r., nie miały za sobą większości głosujących, chociaż koalicja AWS–UW bardzo się w tym kierunku zbliżyła (47% głosów). Koalicje rządowe są tworzone zgodnie z regułą Rikera, tzn. są ograniczane do niezbędnej wielkości zapewniającej wygraną¹⁷. Rozproszone na wiele partii głosy nie są więc na forum parlamentu agregowane do poziomu zapewniającego większość głosów oddanych w konkretnych wyborach. Reprezentatywność rządów, rozumiana w tym miejscu jako zgodność z większościami preferencjami głosujących, okazuje się więc w praktyce wartością drugorzędną. Omówione czynniki, odpowiedzialne za naruszenie zasady równości wyborów w aspekcie materialnym i zakłócenia ich proporcjonalności, zwracają się także przeciwko zasadzie większości. Bowiem im bardziej wybory są proporcjonalne, tym bardziej prawdopodobne jest, że większość parlamentarna ma za sobą większość głosów wyborców. Jeżeli jednak postulat większości będziemy rozumieli jako oczekiwanie, że rząd stale cieszy się poparciem większości parlamentarnej, to wszystkie rozwiązania ordynacji, które wiodą do uformowania się wyraźnej większości parlamentarnej, a więc naruszające zasadę równości i proporcjonalności, będą zarazem funkcjonalne wobec zasady większości. W Polsce widzimy pewną niespójność pomiędzy rozwiązaniami prawa wyborczego a pozostałymi rozstrzygnięciami ustrojowymi. W szczególności jeśli weźmie się pod uwagę podział władzy wykonawczej między Radę Ministrów i Prezydenta. Skuteczne sprawowanie władzy przez rząd jest ułatwione w sytuacji, gdy stoi za nim wyraźna większość parlamentarna, modelowo zdolna do odrzucania prezydenckiego weta. Ordynacje proporcjonalne, o ile są prawdziwie proporcjonalne, utrudniają kształtowanie się zdecydowanej większości parlamentarnej. Przy takiej jak w Polsce pozycji ustrojowej Prezydenta wieść mogą w praktyce do jego poważnego wzmocnienia jako organu władzy wykonawczej, co może rodzić dalsze konstytucyjne napięcia. Kwestia relacji między tymi dwoma organami władzy wykonawczej jest daleko bardziej ogólna, a wskazany dylemat nie należy nawet do najpoważniejszych.

V. DYLEMAT PROPORCJONALNOŚCI I KONKLUZYWNOŚCI WYBORÓW

Zasada proporcjonalności oznacza, iż mandaty są rozdzielane pomiędzy konkurujące ugrupowania według proporcji uzyskanych przez nie głosów. Skutkiem jej działania ma więc być odpowiedniość odsetków głosów, jakie

¹⁷ W.H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven 1962, s. 32–33.

padły na poszczególne ugrupowania i odsetków zdobytych przez nie mandatów. Zamierzam wykazać, że zasada ta ma w warunkach polskich czysto deklaracyjny charakter. Nie idzie mi przy tym o dysproporcjonalność, niejako naturalną, wynikającą z faktu, że przy każdej metodzie dochodzi do jakichś zaokrągleń. Chodzi o to, że wszystkie parametry dotychczasowego systemu wyborczego, ale też i zaprojektowanego w nowej ordynacji są tak skonstruowane, by doprowadzić łącznie do znacznej dysproporcjonalności w kierunku uprzywilejowania ugrupowań zwycięskich. SLD zdobywając w 1993 roku nieco ponad 20% głosów, uzyskał 37% mandatów; PSL w tych samych wyborach, zdobywając 15,4% głosów uzyskało prawie 29% mandatów. W wyborach 1997 roku – przeprowadzonych na podstawie tej samej ordynacji – dysproporcjonalność zmniejszyła się, gdyż mniej ostro zadziałał próg ustawowy dzięki konsolidacji kilku ugrupowań prawicowych i NSZZ „Solidarność”. Mimo to zwycięska AWS, uzyskując ok. 34% głosów, zdobyła 44% mandatów; SLD, uzyskując nieco ponad 27% głosów, zdobył prawie 36% mandatów.

Warto porównać stopień proporcjonalności wyborów w Polsce z wyborami w innych krajach, gdzie stosowany jest system proporcjonalny. Służyć temu może indeks proporcjonalności Gunthera, skonstruowany jako suma bezwzględnych odchyień pomiędzy odsetkami głosów a odsetkami mandatów podzielona przez dwa i odjęta od stu. Wartość tego indeksu dla wyborów w 1993 roku wyniosła 62,5. W wyborach 1997 roku proporcjonalność istotnie wzrosła i analogiczny wskaźnik wyniósł 81,5. W tych krajach Europy Zachodniej, gdzie stosowany jest system proporcjonalny, wartość tego wskaźnika wszędzie (z wyjątkiem Hiszpanii) znacznie przekracza 90¹⁸. Polski system wyborczy wiedzie więc do większej niż gdzie indziej dysproporcjonalności. Nawet porównanie z systemami większościowymi, które z założenia przekształcają mniejszość w większość ukazuje, iż w Polsce zasada proporcjonalności nie jest dobrze realizowana. W Wielkiej Brytanii, gdzie system większościowych wyborów do niższej izby parlamentu jest bodaj najlepiej ugruntowany, średni wskaźnik proporcjonalności dla lat 80. miał wartość 81.

Dysproporcjonalność jest tylko w części konsekwencją systemu wyborczego, o czym przekonuje porównanie przywołanych wskaźników dla wyborów roku 1993 i 1997. Na jej poziom wielki wpływ ma kształt systemu partyjnego. W sytuacji istnienia wielu małych partii jest ona zawsze większa. Innym czynnikiem – zazwyczaj pomijanym, a też istotnym – jest regionalne zróżnicowanie poparcia dla poszczególnych partii. Partia, która miałaby równomierne poparcie we wszystkich okręgach tylko nieco przewyższające progowe 5%, mogłaby nic uzyskać żadnego mandatu, mimo że w idealnie proporcjonalnym modelu winno jej przypaść co najmniej 23 mandaty. Dzieje się tak

¹⁸ Źródło danych porównawczych: R. Herbut, *Systemy partyjne w Europie Zachodniej – ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 123–128

dlatego, że przy dotychczasowej wielkości okręgów wyborczych, a także określonych w Załączniku nr 1 do nowej ordynacji, próg naturalny jest zazwyczaj wyższy niż próg prawny¹⁹. Niekorzystna może się też okazać wysoka koncentracja poparcia w kilku okręgach. Związki między systemem partyjnym a systemem wyborczym są dość skomplikowane i były przedmiotem licznych studiów²⁰. W badaniach porównawczych ustalono, iż ordynacje większościowe sprzyjają powstawaniu i trwaniu systemu dwupartyjnego lub dwublokowego. Ordynacje proporcjonalne sprzyjają powstawaniu i trwaniu systemu wielopartyjnego. Bywa, że prawo wyborcze jest jednoznacznym i najsilniejszym czynnikiem kreującym system partyjny, ale równie częsta jest sytuacja, iż rozstrzygnięcia ordynacji wyborczej są konsekwencją ukształtowanego wcześniej systemu partyjnego i mają na celu jego petryfikowanie²¹.

Przypadek Polski przynosi silne argumenty na rzecz tezy o kreacyjnej roli prawa wyborczego. W konsekwencji wyborów do Sejmu w 1991 r., regulowanych ordynacją proporcjonalną bez klauzul zaporowych i przy innych parametrach systemu sprzyjających proporcjonalności (m.in. metoda Hare'a–Niemeyera), mandaty uzyskali przedstawiciele 24 komitetów wyborczych. Do utworzenia większościowej koalicji rządowej potrzeba było koalicji aż 5 partii. Powstał więc parlament skrajnie sfragmentaryzowany. Wpływ ordynacji na tę sytuację wydaje się oczywisty, ale trzeba też odnotować, iż wszystkie partie były wówczas słabe a preferencje wyborców rozproszone. Gdyby – jak wskazuje Stanisław Gebethner – w ordynacji istniał próg prawny na poziomie 5%, to i tak do Sejmu weszłoby 9 ugrupowań i parlament pozostałby sfragmentaryzowany²². Rygorystycznie traktując reguły naukowego dowodu, problem jest nierozstrzygalny, albowiem odmienna ordynacja mogła wywołać inne strategie partyjne (np. wzmocnić tendencje integracyjne), a także wpłynąć na zachowania wyborców (np. wzmocnić tendencję do głosowania strategicznego). Mniej dyskusyjne są konsekwencje ordynacji zastosowanej w wyborach 1993 roku. Radykalnie zmniejszyła liczbę partii reprezentowanych w parlamencie i w dalszych skutkach wywołała skuteczną tendencję integracyjną wśród

¹⁹ Ilustracją, jak wysokie są progi naturalne nawet zdawałoby się w dużych okręgach, może być sytuacja w 14., mandatowym okręgu (nr 35 Poznań) w wyborach 1997 r., gdzie PSL zdobywając 4,7% głosów nie uzyskał mandatu lub w 11., mandatowym okręgu (nr 27 Łódź) w tych samych wyborach, gdzie ROP z 6,4% głosów nie uzyskał mandatu.

²⁰ Najbardziej klasyczne to: M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London 1965; D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven 1971; nowsza praca, do której bezpośrednio nawiązuję dalej, to: A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford 1994.

²¹ Przykładem przeceniania roli prawa wyborczego może być następująca wypowiedź E. Popławskiej: „Szczególne znaczenie w tym względzie mają przepisy prawa wyborczego, które nie tylko determinują procent głosów oddanych na poszczególne ugrupowania, ale odpowiadają na pytanie, czyja wola faktycznie będzie decydować przy formułowaniu woli narodu”, E. Popławska, op. cit., s. 134.

²² S. Gebethner, *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu* (w:) S. Gebethner (red.), *Polska scena polityczna a wybory*, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, Warszawa 1993, s. 173.

ugrupowań prawicowych. W pierwszym zastosowaniu ordynacja wywołała więc drastyczną dysproporcjonalność, ale skala tej dysproporcjonalności nie była przesądzona wyłącznie ordynacją – w równej mierze była konsekwencją błędnych strategii wyborczych części politycznych aktorów. Zmiana strategii partyjnych przed wyborami 1997 roku przyniosła istotną poprawę proporcjonalności bez zmiany prawa wyborczego. System partyjny powstały po wyborach 1997 r. bywa nazywany systemem dwuipółpartyjnym lub systemem z partią zawiasową. Prawo wyborcze przyczyniło się więc do jego powstania w dwojaki sposób: a) wyeliminowało z parlamentu najsłabsze partie; b) wymusiło wybór strategii kooperacyjnej przez najpoważniejsze ugrupowania prawicowe. Zauważalny kryzys tego systemu partyjnego, którego wyrazem stało się powołanie nowego ugrupowania – Platformy Obywatelskiej – zaowocował natychmiast nową ordynacją wyborczą, wiodącą do dalszej poprawy proporcjonalności wyborów a w odleglejszych skutkach do systemu wielopartyjnego. Odwraca się tym samym porządek determinacji: prawo wyborcze stało się bezpośrednią konsekwencją układu sił w obrębie systemu partyjnego, a siły te zmierzono sondażowym poparciem wyborczym dla poszczególnych ugrupowań.

Możemy teraz w sposób bardziej systematyczny omówić, wzmiankowane przy kwestii równości, poszczególne parametry systemu wyborczego, które mają wpływ na poziom proporcjonalności wyborów i z tego punktu widzenia oszacować skutki zmian w ordynacji.

5.1. Progi prawne

Stosowany powszechnie wymóg przekroczenia przez partię określonego pułapu wyborczego poparcia, by w ogóle wziąć udział w podziale mandatów, jest jednym z najważniejszych czynników wywołujących dysproporcjonalność. W Polsce próg ten dla list partyjnych wynosi 5% ogółu głosów ważnych i 8% dla koalicji partyjnych. Są to progi wysokie, w europejskich systemach proporcjonalnych wyższych nie ma (gdy idzie o próg dla pojedynczych partii, natomiast zdarzają się jeszcze bardziej restrykcyjne wymagania wobec koalicji, np. Czechy). W wyborach 1993 roku próg spowodował, iż w podziale mandatów nie wzięły udziału listy, na które padło łącznie 34,5% głosów, ale w '97 na listy takie padło już tylko 12,1% głosów. Progi prawne owocują szczególną dysproporcjonalnością podziału w warunkach rozproszonego systemu partyjnego. Określenie wysokiego progu na poziomie krajowym wśród swoich konsekwencji ma i tę, że skutecznie blokuje rozwój ugrupowań politycznych o regionalnym charakterze i zasięgu. W państwie unitarnym jest to jednak rozwiązanie dość naturalne. Nowa ordynacja nic nie zmienia w kwestii progów, oczywiście poza likwidacją związanego z listą krajową progu 7%.

5.2. Wielkość okręgów wyborczych

Im więcej dużych okręgów (w sensie liczby mandatów), tym proporcjonalność większa, bo niższe są tzw. progi naturalne, a przede wszystkim mniejsze straty partii słabszych z tytułu takiej czy innej reguły zaokrągleń. To dość oczywista zależność matematyczna, chociaż okręg musiałby być bardzo wielki (jak np. w Izraelu czy Holandii), by stosowana reguła nie miała praktycznego znaczenia. Wielkość okręgu jest w polskich dyskusjach o ordynacji stanowczo niedocenianym parametrem. Uchwalona ordynacja wprowadza 41 okręgów, tj. o 11 mniej niż było ich w wyborach 1993 i 1997 roku. Dodatkowo liczbę mandatów rozdzielanych w okręgach powiększyło zniesienie listy krajowej, liczącej uprzednio 69 mandatów. Jednakże nadal niekorzystna dla zasady proporcjonalności jest struktura okręgów, ponad 1/3 stanowią okręgi małe (7–9 mandatowe), okręgów średnich (10–13 mandatowych) jest 19, a okręgów względnie dużych (14–16 mandatowych) – 7 i jeden rzeczywiście duży 19-mandatowy. Mówimy o okręgach średnich i dużych, odnosząc tę kwalifikację do tzw. progów naturalnych – są one w tych okręgach zazwyczaj niższe niż progi ustawowe. Redukcja liczby okręgów i tym samym ich powiększenie nieco podnosi proporcjonalność podziału. Czynniki te oddziaływały niezależnie od innych zmian. W tabeli 1 zaprezentowano rozkład mandatów w '97 i oszacowany rozkład, gdyby liczba okręgów wynosiła 41. Zmiany nie są wszakże

Tab. 1. Wyniki wyborów 1997 roku w 41 okręgach (symulacja)*

Metoda		AWS	SLD	UW	PSL	ROP	MN
Metoda d'Hondta	l.m.	197	161	64	28	8	2
	% m	42.8	35	13.9	6.1	1.7	0.4
Metoda Sainte-Laguë	l.m.	183	157	72	34	12	2
	% m	39.8	34.1	15.7	7.4	2.6	0.4
Wyniki rzeczywiste stosowana metoda d'Hondta	l.m.	201	164	60	27	6	2
	% m	43.7	35.7	13.0	5.9	1.3	0.4
	% głosów	33.8	27.1	13.4	7.3	5.6	0.7

* Ściślej, jest to rozkład mandatów oszacowany przy założeniu wyników wyborów z 1997 r. z uwzględnieniem zmiany liczby okręgów (wg ustawy z 7 marca 2001 r.), ale przy zachowaniu listy krajowej. Uwzględniono także regionalne zróżnicowania wyników.

Źródło: obliczenia własne.

duże: partia pierwsza traci 4 mandaty, a druga 3. O autonomicznym znaczeniu wielkości okręgów lepiej przekonać nas może symulacja rozdziału mandatów

sporządzona dla rozkładu preferencji w wyborach 1997 r. przy założeniu, że okręgi wyborcze są tożsame z nowymi województwami, a inne parametry systemu pozostają bez zmian (tab. 2). Partia zwycięska traci wówczas 14 mandatów, a druga w kolejności 11 mandatów. Szczególną korzyść odniosłaby partia najsłabsza, uzyskując 20 mandatów zamiast 6 i to, podkreślmy, w sytuacji istnienia 69-mandatowej listy krajowej, z której nie otrzymuje żadnego mandatu.

Tab. 2. Podział mandatów w 16 województwach

Województwo	UW	AWS	SLD	PSL	ROP	Razem
Dolnośląskie	5	11	12	1	1	30
Kujawsko-Pomorskie	3	7	9	1	1	21
Łódzkie	3	9	11	3	2	28
Lubelskie	2	9	6	4	2	23
Lubuskie	1	4	5	0	0	10
Małopolskie	5	18	6	2	1	32
Mazowieckie	9	20	14	5	5	53
Opolskie	2	4	4	1	0	11
Podkarpackie	1	13	4	2	1	21
Podlaskie	1	7	3	0	1	12
Pomorskie	3	12	6	0	1	22
Śląskie	10	19	18	1	2	50
Świętokrzyskie	1	4	6	2	1	14
Warmińsko-Mazurskie	2	5	5	1	1	14
Wielkopolskie	6	10	13	3	1	33
Zachodniopomorskie	3	6	8	0	0	17
Lista krajowa	11	29	23	6		69
Razem:	68	187	153	32	20	460

Źródło: obliczenia własne, na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu '97; metoda d'Hondta, utrzymana lista krajowa.

Przyjęta w ordynacji z 7 marca br. wielkość okręgów z punktu widzenia zasady proporcjonalności nie zaowocuje więc istotną poprawą stopnia jej realizacji, gdyż okręgi z tego punktu widzenia są nadal zbyt małe.

5.3. Formuła wyborcza, czyli metoda przekładania głosów na mandaty

Zainteresowanie skupię na dwóch metodach, które polski ustawodawca brał pod uwagę: d'Hondta i Sainte-Laguë²³. Często stosowana jest także grupa metod wykorzystujących tzw. kwoty. Metody te, z punktu widzenia efektów rozdziału, są powiązane z omawianymi metodami dzielnikowymi²⁴. Metody największych reszt nie spełniają dobrze kilku formułowanych w teorii społecznego wyboru postulatów, zwłaszcza postulatów monotoniczności ze względu na liczbę mandatów do podziału, ze względu na liczbę partii dopuszczonych do podziału, ze względu na liczbę głosów, co owocuje tzw. paradoksami rozdziału mandatów²⁵. Być może dobrze, iż nie były brane ostatnio pod uwagę przez polskiego ustawodawcę, z jednym wszakże wyjątkiem – rozdziału mandatów na okręgi (art. 138), co jest nieco dziwne, skoro i do tego podziału można było zastosować metodę Sainte-Laguë. Metoda d'Hondta (stosowana już w wyborach sejmowych w II RP) wykorzystana była w wyborach 1993 i 1997 roku zarówno do rozdziału mandatów z list okręgowych, jak i listy krajowej. Wyjaśnijmy od razu, że nie ma praktycznego znaczenia jaka metoda (S-L czy d'H) stosowana jest do rozdziału mandatów z listy krajowej. Obie stosowane do rozdziału tak dużej liczby mandatów i w sytuacji, gdy najstarsze ugrupowanie zdobyć musi co najmniej 7% głosów, przynoszą identyczne lub prawie identyczne rezultaty.

Przedstawione w tabelach 3–4 wyniki symulacji dobrze ilustrują ogólne cechy tych formuł. Szczególnie dobrze widać różnice między nimi w tabeli 3, gdyż ukazuje ona stratę dwóch pierwszych ugrupowań wyłącznie w konsekwencji zmiany metody z d'Hondta na Sainte-Laguë. Warto przy tym zauważyć,

²³ Obie należą do grupy metod dzielnikowych (inna nazwa metody największych średnich, dość myląca, bo średnie są tu specyficznie rozumiane – wyj. Lijphart, op. cit.). Wg metody d'Hondta podziału pomiędzy uprawnione listy okręgowe dokonuje się w sposób następujący: a) liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z tych list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1, 2, 3 i dalej przez kolejne liczby naturalne, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielienia między listy; b) każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Natomiast w metodzie Sainte-Laguë w wersji klasycznej, rzadko w praktyce stosowanej, kolejnymi dzielnikami są 1, 3, 5 i kolejne liczby nieparzyste. W wersji zmodyfikowanej, częściej wykorzystywanej, pierwszym dzielnikiem jest 1, 4 następnymi 3 i kolejne naturalne liczby nieparzyste. Dalsze postępowanie jest analogiczne jak w przypadku metody d'Hondta. Owa modyfikacja metody Sainte-Laguë utrudnia partiom najmniejszym uzyskanie pierwszego mandatu w toku procedury ich rozdziału.

²⁴ W szczególności bardzo zbliżone rezultaty przynosi rozdział mandatów metodą d'Hondta oraz z wykorzystaniem kwoty Imperiali. Metodę z tej grupy wykorzystano w wyborach sejmowych 1991 roku – konkretnie metodę Hare'a-Niemeyera

²⁵ W literaturze polskiej bodaj najbardziej pogłębioną analizę metod rozdziału mandatów w systemach proporcjonalnych, również ich podstaw matematycznych i wspomnianych paradoksów Czytelnik znaleźć może w artykule J. Hamana, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 1–2. Patrz także symulowane aplikacje niektórych z nich do wyborów w Polsce: R. Golański, K. Kasprzyk, *Wybór publiczny* (w:) H. Sosnowska (red.), *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1999.

że strata drugiego ugrupowania byłaby nawet w liczbach bezwzględnych większa niż ugrupowania pierwszego. Tabela 1 ukazuje zaś jaki byłby rozdział mandatów za pomocą każdej z tych metod, gdyby wybory '97 przeprowadzono w okręgach zaprojektowanych dla wyborów 2001 roku. Łączne oddziaływanie obu tych parametrów przyniosłoby zwycięskiemu ugrupowaniu bardzo istotne straty. Traci również druga partia. Prawdziwie wielkie różnice spowodowałoby jednak zastosowanie metody Hare'a-Niemeyera, nawet w sytuacji istnienia progów (tab. 3 wiersz trzeci).

Tab. 3. Liczby mandatów dla poszczególnych partii dla wyników wyborów 1997 r., obliczone różnymi metodami

Metoda	AWS	SLD	UW	PSL	ROP	Mniejszość Niemiecka
d'Hondta	201	164	60	27	6	2
Sainte-Laguë	193	155	69	30	11	2
Hare'a-Niemeyera	174	149	72	43	20	2

Źródło: R. Golański, K. Kasprzyk, *Wybór publiczny* (w:) H. Sosnowska, op. cit., s. 56.

Tab. 4. Przewidywane skutki niektórych wariantów ordynacji wyborczej do Sejmu (41 okręgów)

Partia	% głosów	Metoda d'Hondta z listą krajową (50-mandatową)		Metoda Sainte-Laguë z listą krajową (50-mandatową)		Metoda Sainte-Laguë bez listy krajowej	
		l.m.	% mandat.	l.m.	% mandat.	l.m.	% mandat.
A	40	243	52.8	226	49.1	229	49.8
B	20	115	25	113	24.6	111	24.1
C	11	54	11.7	61	13.3	59	12.8
D	9	40	8.7	49	10.6	46	10.0
E	5.2	8	1.7	11	2.4	15	3.3
Razem	85.2%*	460	100	460	100	460	100

* Pozostałe głosy uzyskują listy, które nie przekraczają 5% progę.

Źródło: obliczenia własne. Założenia symulacji: mandaty rozdzielono w 41 okręgach, przyjmując ich granice i wielkość (liczby mandatów) określone w dwóch pierwszych wariantach na podstawie normy przedstawicielstwa, a w trzecim na podstawie Załącznika nr 1 do uchwalonej 7 marca 2001 r. ordynacji. Arbitralnym założeniem było, iż wzór zróżnicowań wyników wg okręgów będzie odpowiadał zróżnicowaniom wyników zaobserwowanym w 1997 roku. Przyjęto więc, iż zróżnicowania wyników partii A odpowiadają zaobserwowanym w 1997 r. zróżnicowaniom wyników SLD, B – AWS, C – UW, D – PSL, E – ROP. Symulacje, które nie przyjmują żadnego wzoru regionalnych zróżnicowań, są metodologicznie błędne.

Podane przykłady wskazują, iż metoda d'Hondta jest najkorzystniejsza dla dwóch największych partii, uprzywilejowuje je kosztem partii najsłabszych. Przydatne w tym miejscu jest jednak sprecyzowanie, które powtórzę za Jackiem Hamanem: „To, że jakaś metoda jest korzystniejsza dla partii dużych niż dla małych oznacza nie tyle, że *zawsze* jest korzystniejsza, ile raczej, że *na ogół* jest korzystniejsza. Wyjaśnienie, co oznacza «na ogół» wymaga z kolei odwołania się do rozkładu prawdopodobieństwa uzyskania różnych – korzystniejszych dla partii dużych lub małych – wyników”²⁶. Ogólnie, metoda przekładania głosów na mandaty ma bardzo poważne konsekwencje dla rozdziału mandatów, w szczególności gdy okręgi wyborcze są relatywnie niewielkie. Skala dysproporcjonalności powodowana przez konkretną formułę nie jest jednak możliwa do określenia (niezależnie od innych parametrów) systemu wyborczego. Przyjęcie formuły Sainte-Laguë przy obecnym stanie systemu partyjnego i poziomie popularności poszczególnych ugrupowań, nawet bez innych zmian jawi się jako zasadniczy czynnik podnoszący proporcjonalność wyborów. Nie jest to jednak zmiana rewolucyjna.

W tab. 1–3 „manipulowano” jednym lub dwoma parametrami i przy założeniu rozkładu głosów znanego z wyborów sejmowych 1997 roku. Tymczasem o poziomie proporcjonalności decyduje konfiguracja wszystkich elementów systemu wyborczego, a także typ rozkładu głosów. W tabeli 4 uwidocznione jest łączne działanie wszystkich parametrów skonfigurowanych „realistycznie”, w tym sensie, jak dyskutowano w Sejmie projekty ordynacji. Nade wszystko założono zupełnie inny rozkład głosów. Jego podobieństwo do sondażowych notowań głównych polskich partii z początku 2001 r. jest dla naszych rozważań zupełnie nieistotne. Ostatnie dwie kolumny tabeli przedstawiają wariant wg ordynacji uchwalonej przez Sejm 7 marca 2001 roku. Wskaźnik proporcjonalności tego podziału istotnie wzrósł w stosunku do odnotowanego w wyborach '93 i '97 i wynosi 83.3. Ponadto byłby on znacząco wyższy, gdyby założyć mniej restrykcyjne działanie progu.



Wreszcie niejako w podsumowaniu przejść możemy do rozpatrzenia dylematu proporcjonalności i konkluzywności. Od racjonalnych reguł społecznego wyboru wymaga się, by były konkluzywne w tym sensie, że wiodą do jednoznacznych rozstrzygnięć. W przypadku polskich wyborów parlamentarnych ordynacja w zasadzie zawsze gwarantuje rozstrzygnięcie, to znaczy obsadzenie wszystkich mandatów (w ostateczności przewiduje procedurę losowania). Pomijam kwestię przestępstw przeciwko wyborom. Ważność i sku-

²⁶ J. Haman, op. cit., s. 38. Tenże daje przykład rozkładu, kiedy metoda d'Hondta okazuje się mniej korzystna dla dużej partii niż metoda Adamsa (zazwyczaj korzystna dla małych partii).

teczność wyborów nie jest warunkowana ani udziałem większości uprawnionych, ani tym bardziej uzyskaniem przez kandydatów takiej czy innej większości głosów. Rezygnacja z wymogu frekwencji co najmniej połowy uprawnionych, który skądinąd Konstytucja RP stawia przed referendum, by miało moc wiążącą (art. 125 ust. 3), a więc wobec głosowania zazwyczaj mniejszej rangi niż powołanie nowego parlamentu jest właśnie przejawem dążenia do konkluzywności wyborów²⁷. Ta słaba zasada konkluzywności, chociaż zwraca się przeciwko zasadzie równości (o czym już wspomniano) jest ze wszech miar słuszna. Sytuacja, w której mogłoby nie dojść do powołania parlamentu na kolejną kadencję w drodze wolnych wyborów, burzyłaby fundament demokracji. Twórcy ordynacji z 1993 roku zasadę konkluzywności jednak zaostrzyli – w części świadomie, w części nie – zmierzając do ułatwienia powstawania większościowych koalicji parlamentarnych i rządowych. Temu celowi służyły wszystkie omówione wyżej rozstrzygnięcia, wywołujące dysproporcjonalność – formalnie proporcjonalnego – systemu wyborczego. Dzięki nim partie najsilniejsze uzyskiwały w kolejnych wyborach nieproporcjonalnie dużo mandatów w stosunku do otrzymanych głosów i z dużą łatwością formowały większościowe koalicje. Gdyby wybory 1997 roku odbyły się wg ordynacji z 1991 roku, to koalicja AWS i UW prawdopodobnie nie dysponowałaby większością mandatów w Sejmie, a wcześniej w 1993 roku koalicja SLD–PSL wg tej ordynacji otrzymałaby zaledwie 38% mandatów²⁸.

Zmiana ordynacji w kierunku podniesienia proporcjonalności podziału – acz nieradykalna, to jednak istotna, zmniejsza konkluzywność wyborów zwłaszcza w dalszej perspektywie, gdy oddziałła na system partyjny. Ordynacja w nowym kształcie, zmniejszając premię za wielkość partii, hamuje tendencje integracyjne i sprzyja istnieniu partii średnich, a nawet małych – tyle że ponadprogowych. Nie musi to prowadzić do jakichś zasadniczych trudności w powoływaniu rządów, ale może negatywnie wpływać na spójność programową koalicji i tym samym jakość rządów. Z drugiej jednak strony godzi się przypomnieć, że koalicje w systemie reprezentacji proporcjonalnej są normą, wyjątkiem rządy jednopartyjne.

Starania o rozwiązanie dylematu proporcjonalności i konkluzywności zagrożone są zawsze bądź fragmentacją parlamentu, bądź deformacją woli publicznej. Nowa ordynacja zdaje się łagodzić napięcie pomiędzy tymi wartościami (niezależnie od faktu, iż trudno byłoby przypisać takie intencje sformowanej na tę okazję większości parlamentarnej). Podnosi, acz nie absolutyzuje znaczenie zasady proporcjonalności, bezpośrednio powiązanej z szerszą kwestią reprezentatywności, i nieco pomniejsza wartość konkluzywności.

²⁷ Nie ma wymogu uczestnictwa co najmniej połowy uprawnionych w przypadku referendum zatwierdzającego zmiany w Konstytucji RP (art. 235 ust. 6), co znów jest wyrazem realizmu ustrojodawcy i jego obaw przed sytuacją zablokowania się systemu politycznego.

²⁸ J. Haman, op. cit., s. 15–16. Analiza dla 1993 roku: M. Kamiński, *Koalicje wyborcze: lekcja 1993 roku* (w: J. Wasilewski (red.), *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, ISP PAN, Warszawa 1997, s. 154–156.