

Konrad Turzyński

Jeszcze raz o ordynacji



"Orientacja na Prawo", 26 września 2003 r.
<<http://www.abcnet.com.pl/?q=node/1176>>



Strona Józefa Darskiego - Jerzego Targalskiego

<<http://jozefdarski.pl/1176-jeszcze-raz-o-ordynacji>>

Wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych w Polsce wciąż na nowo przywodzą na myśl zagadnienie ordynacji wyborczej, zwłaszcza tej do Sejmu (bowiem izba zwana — o ironio! — "niższą" skupia na sobie większe zainteresowanie nie tylko w okresie "okołowyborczym", ale nieustannie). Przeciwnicy stronnictw post-PRL-owskich mogli w 1993 (a ponownie w 2001) roku ubolewać nad tym, że SLD, UP i PSL zyskały razem mniej niż połowę głosów w wyborach do Sejmu, ale ponad połowę mandatów poselskich. Zupełnie podobnie przeciwnicy ugrupowań "posierpniowych" mogli w 1997 roku być niezadowoleni z faktu, że AWS i UW przejęły władzę w dokładnie tak samo dziwny sposób. Warto może przyjrzeć się temu jeszcze raz.

* * *

PO PIERWSZE, nie ma ordynacji całkowicie sprawiedliwej, czyli całkowicie reprezentatywnej. Za takim poglądem przemawia ciekawa publikacja, która ukazała się zapewne z powodu przedprzedostatnich (z 1993 r.) wyborów do Zgromadzenia Narodowego, ale za późno, bo dopiero we... wrześniowym numerze jezuickiego miesięcznika **"Przegląd Powszechny"**. Jest to artykuł panów Artura Ekerta i Jana Jędrzejewskiego zatytułowany **"Głową w urnę"** (bardzo wymownie, trzeba przyznać!). Autorzy krytykują tam obydwa rodzaje ordynacji wyborczych: większościowe i proporcjonalne. Bardziej wnikliwie i bardziej jaskrawo krytykują ten drugi rodzaj, powołując się przy tym na odkrycia K. Arrowa z 1951 r. (jest to ekonomista, laureat nagrody Nobla w 1972 r.) oraz dwóch matematyków: M. L. Balinskiego i H. P. Younga z 1980 r. Wszyscy trzej dowiedli, że **nie może** (po prostu z przyczyn matematycznych) **istnieć ordynacja proporcjonalna "sprawiedliwa"** czyli gwarantująca reprezentatywność. Pewne oczywiste warunki "sprawiedliwości" nakładane na ordynację proporcjonalną (tylko cztery u Arrowa, a zaledwie trzy u Balinskiego i Younga) są po prostu wzajemnie sprzeczne!

Co więcej, dwaj polscy autorzy pokazali na przykładzie, że podobne paradoksy dotyczą wyborów głowy państwa, skoro przy pięciu kandydatach (jakże mało to się różni od

sytuacji wyborów prezydenckich w Polsce w 1990 r.!) zwycięzcą może być każdy (!) z nich, zależnie od tego, jaka ordynacja wyborcza miała zastosowanie w danym wypadku.

Matematyka pokazuje tylko to, czego **nie można** osiągnąć, ale nie daje sama jedna gwarancji: nawet najlepsza z możliwych ordynacja wyborcza nie jest z stanie zastąpić masowego świadomego głosowania na pożądanych kandydatów. Ale o ograniczeniach i o możliwości niespodzianek zawsze warto pamiętać.

* * *

PO DRUGIE, ordynacja "proporcjonalna" z progami wyborczymi nie zasługuje na to swoje miano, bowiem nie jest w rzeczywistości proporcjonalna. Dokładnie wyłuszczył to p. Mirosław Dakowski w **"Najwyższym Czasie"** z 27 września 1997 r. w artykule pod tytułem **"Czy wybory są legalne?"**, gdzie autor zarzucił wręcz ordynacji, że jest sprzeczna zarówno z dotychczasową "małą konstytucją" jak też z "nową konstytucją", która miała być aktualna od połowy października 1997 r. (pomijam tu kwestię prawomocności jej ustanowienia, o czym piszę w osobnym artykule). Mianowicie nie spełnia trzech konstytucyjnych wymagań: **wybory według tej ordynacji NIE są równe, NIE są bezpośrednie, NIE są też proporcjonalne**. Równości przeczy zasada progów wyborczych: wyborcy popierający listy, które nie miały szczęścia przekroczyć bariery 5% w skali kraju, są przez samo to upośledzeni w porównaniu z tymi wyborcami, którzy poparli inne listy kandydatów: głos tych drugich liczy się, głos tych pierwszych nie. Brak równości jest tym większy, że istnieje jeszcze próg 7% warunkujący korzystanie z dobrodziejstwa "listy krajowej". Z bezpośredniością nie daje się pogodzić to, że mogę głosować na kandydata Zielińskiego, ale nie on zostanie dzięki temu posłem, lecz kandydat Malinowski z tej samej listy okręgowej, znajdujący się zarazem na liście krajowej danego ugrupowania. Proporcjonalność wyborów aż z dwóch różnych powodów nie zachodzi: w różnych okręgach ilość wyborców przypadających na jeden mandat jest bardzo rozmaita (różni się nawet o kilkadziesiąt procent); poza tym nawet w tym samym okręgu Malinowski może mieć mniej głosów i zostać posłem, a Zieliński więcej, ale nie znaleźć się w Sejmie. Dlatego jest to ordynacja DYSproporcjonalna! Mniejsza tu o to, czy ordynacja jest zgodna z konstytucją, a wybory legalne. **Chodzi nie o formalność, ale o to, że aktualna ordynacja wyborcza do Sejmu jest po prostu zła!**

* * *

PO TRZECIE, odwołanie się do przykładu współczesnych państw demokratycznych (do których zaliczają się Holandia, Izrael i Szwecja) jest niekoniecznie pouczające. Długotrwała polska tradycja (z czasów I Rzeczypospolitej w swoim czasie największego państwa, jak na owe czasy, demokratycznego) zawierała składnik dokładnie przeciwny. Posła wybierano w jednomandatowych okręgach wyborczych na zasadzie: JEDEN POWIAT — JEDEN POSEŁ. Oczywiście, według ordynacji większościowej, wyrażając to dzisiejszą terminologią, czyli w ten sposób, że posłem zostawał ten kandydat, który zyskał więcej głosów, niż każdy z jego rywali. Przypomniat to w tymże **"Najwyższym Czasie"**, ale już z 28 listopada 1992 r., p. Andrzej Lipiński w artykule pod tytułem **"Daj kreskę Dowejce!"**, którego tytuł jest cytatem z **"Pana Tadeusza"** Adama Mickiewicza (ks. IV, w. 878 *in fine*). Ale to nie wszystko, bowiem autor tego artykułu uświadomił czytelnikom, że także wśród współczesnych wielkich demokracji między innymi **USA, Wielka Brytania, Francja, Kanada, Australia i Indie oparły swe wybory parlamentarne na ordynacjach bardziej albo mniej odpowiadających modelowi WIĘKSZOŚCIOWEMU**. Niedawno do grona takich państw dołączyły także Japonia i Włochy, a połowa niemieckiego Bundestagu też od dawna jest wybierana w taki (większościowy) sposób.

Warto więc może zastanowić się nad tym, dlaczego w tych państwach obowiązują ordynacje większościowe Albo inaczej: w czym leżą jej zalety doceniane przez społeczeństwa tych krajów? Powodów jest kilka przynajmniej następujące:

1) **pozytywna selekcja kandydatów** — nikt nie wystawi kandydata, o którym wie, że jest nie dość znany wyborcom, albo że jest znany, lecz z gorszej strony, toteż list kandydatów nie można by wymyślać w gabinetach centralnych władz partyjnych, ani po kumotersku, ale raczej tylko licząc się z góry z opinią publiczną;

2) **większa stabilność polityczna kraju** — parlament wybierany większością jest mniej rozdrobniony na frakcje i dlatego łatwiej mu wyłonić trwałą większość i sformować trwały rząd;

3) **większa jasność reguł gry oraz prostota i szybkość procedury** — nie mogłyby się zdarzać np. takie fakty jak ostatnio: PKW czekała na opóźniające się wyniki wyborów z jednego okręgu, by ustalić, kto jakie progi wyborcze przekroczył, a dopiero potem komisje okręgowe mogły ostatecznie uruchomić metodę d'Hondta przyznając mandaty kandydatom poszczególnych stronnictw;

4) **większa łatwość wymiany elit (i to już po jednej kadencji!)** — w razie rozczarowania nimi nie potrzeba nadzwyczajnej mobilizacji tzw. elektoratu dla odsunięcia od władzy stronnictw dotychczasowej koalicji rządowej (albo jedynego rządzącego przez dziesiątki poprzednich lat jak niedawno w Meksyku) i zastąpienia ich przez inne;

5) **większa sprawiedliwość wyborów** — w każdym współzawodnictwie muszą obok zwycięzców być pokonani, więc musi się zdarzyć, że część wyborców nie będzie mieć swoich reprezentantów głosując na kandydatów, którzy okażą się przegranymi, ale dzięki ordynacji większościowej przynajmniej nie mogłoby być tak, że ktoś zostanie wybrany uzyskawszy np. pięćdziesiąt głosów (lub nawet... zero ale mając korzystnie wysokie miejsce na liście krajowej wystawionej przez jego stronnictwo), a ktoś inny z dziesiątkami tysięcy głosów jednak przegra;

6) **niższy koszt wyborów** — i dla budżetu państwa — mniej papieru na kartki wyborcze, mniej roboczogodzin pracy w komisjach wyborczych, i dla budżetów stronnictw — na pozyskanie głosu jednego wyborcy potrzeba mniej pieniędzy, co także zmniejszy dysproporcje szans między partiami bogatymi a biednymi.

* * *

Ordynacja czysto większościowa (okręgi jednomandatowe, a ewentualnie w razie potrzeby dwie tury głosowania) i ordynacja czysto proporcjonalna (cały kraj jednym okręgiem wyborczym) mają swoje wady i zalety. Zarzut niereprezentatywności i niesprawiedliwości pp. Ekert i Jędrzejewski stawiają także ordynacjom większościowym. Podają za przykład paradoksalne wyniki wyborów w latach 1951 i 1974 w Wielkiej Brytanii, gdzie uzyskując (w skali ogólnopaństwowej) więcej głosów od rywalki dana partia przegrywała wybory, a przecież jest to kraj, w którym bardzo długo i trwale istnienie takiego modelu ordynacji wyborczej już od dawna wymusiło funkcjonowanie Brytyjczyków w systemie (praktycznie) dwupartyjnym. Więcej, w myśl zasady "zwycięzca bierze wszystko" może się zdarzyć, że jeśli we wszystkich okręgach popularność **Partii Pomarańczowej** i **Stronnictwa Fioletowego** mają się do siebie jednakowo i wynoszą np. 60:40, to elektorat SF (i wszelkie inne elektoraty) może pozostać bez reprezentacji, bo **PP** zdobędzie wszystkie mandaty poselskie.

Jednak gorsze od czystych ordynacji są ich wersje złagodzone jak np. ordynacja proporcjonalna z progami (Sejm) albo większościowa z kilkumandatowymi okręgami wyborczymi (Senat). Istnienie dwóch "czystych" modeli ordynacji w sam raz nadaje się do wykorzystania w przypadku parlamentu dwuizbowego. Zwłaszcza w państwie jednolitym (tj.

nie będącym federacją), jakim jest Polska, dwuizbowość parlamentu jest uzasadniona tylko pod warunkiem, że izby są wybierane w różny sposób i pełnią różne funkcje. Ten warunek jest w Polsce spełniony od 1989 roku, ale nie jest obojętne, na czym polegają szczegóły tej różnicy między izbami Zgromadzenia Narodowego.

Moim zdaniem jedną izbę należałoby wybierać czysto większościami, a drugą czysto proporcjonalnie. Z przyczyn praktycznych i historycznych celowym byłoby, aby Sejm wybierać większościami, zaś Senat proporcjonalnie (jak izraelski Knesset). Skoro naśladowano USA pod względem liczby senatorów, to jednak (ponieważ Stany Zjednoczone są, ale Polska nie jest, federacją) nie jest uzasadnione to, by województwom przyznawać po kilka mandatów senatorskich. Raczej należałoby właśnie (i tylko) w przypadku Senatu przewidzieć wyłącznie krajowe listy kandydatów z każdego stronnictwa, z kolejnością ustaloną przez wewnątrzpartyjne preferencje. Poparcie owych list w skali ogólnopolskiej, zaokrąglone do całkowitej liczby procentów (ale tak, by suma otrzymanych liczb wyniosła dokładnie sto!), oznaczałoby zarazem, po ilu początkowych kandydatów z danych list zostawałoby senatorami. Innymi słowami w myśl zasady, którą zaproponował p. Janusz Korwin-Mikke pod koniec 1990 r. dla... wyborów do Sejmu: "[...] *poseł nie może być wybierany z regionu, lecz z listy partyjnej. Procent głosów oddanych na partię przesądza o ilości jej posłów*" (por. **"Brulion"** nr 16, str. 14; potem, już od kilku lat, p. JKM i kierowana przezeń partia UPR konsekwentnie opowiadają się za czysto większościami ordynacją wyborczą do Sejmu, a nawet, w kadencji 1991-93, formalnie zgłosili stosowny projekt ustawy). Dla obydwu izb można by przewidzieć instytucję "zastępcy posła" albo "zastępcy senatora" pozwalającą w wielu przypadkach unikać ogłaszania wyborów uzupełniających w przypadku opróżnienia się danego mandatu przed upływem kadencji.

W razie realizowania takiej koncepcji liczba posłów powinna być zmniejszona (na przykład) o 100, aby obie izby mogły obradować i także przeprowadzać głosowania (z wykorzystaniem urządzeń zliczających głosy) wspólnie, w sali Sejmu, na 460 (360 + 100) dotychczasowych fotelach poselskich, co także usprawniłoby pracę Zgromadzenia Narodowego. Tak powoływane izby parlamentu uzupełniałyby się nawzajem pod względem rodzaju swojej przedstawicielskości: to, czego nie odzwierciedlałby Sejm, byłoby dobrze reprezentowane przez Senat i na odwrót. Bowiem łączenie w **jednej** izbie (a więc z jednakowymi uprawnieniami do głosowania!) mandatariuszy powoływanych na **różnych** zasadach (mam na myśli wszelkiego rodzaju uprzywilejowujące pewnych kandydatów "listy krajowe" w wyborach do Sejmu z czasów "sanacji", a także z lat 1985, 1989, 1991, 1993 i 1997) to JASKRAWE zaprzeczenie zasady przedstawicielstwa. Liczbę 360 można by ew. zastąpić (zblizoną do niej!) ilością¹ powiatów, gwoili zastosowania (staropolskiej) zasady **"jeden poseł z jednego powiatu"**. Ale także warte rozważenia wydaje się utworzenie (w okolicach rzadko zaludnionych) okręgów obejmujących obszar dwóch lub paru sąsiednich powiatów i w taki sposób uzyskać dokładnie 360 mandatów poselskich do "obsadzania" w 360 jednomandatowych okręgach wyborczych.

Dzięki większościami ordynacji wyborczej Sejm byłby mniej rozdrobniony politycznie i pełniłby decydującą rolę w czynnościach, które należy wykonywać bez nadmiernej zwłoki w uchwalaniu budżetu państwa oraz wyrażania zaufania albo nieufności członkom rządu: konstytucja powinna wymagać tu, aby więcej niż stu osiemdziesięciu posłów (odpowiednio: niż połowa Sejmu!) głosowała "za", podczas gdy w Senacie wystarczyłoby, że ilość głosów "przeciw" w tej samej kwestii nie osiągałaby pięćdziesięciu.

¹ W Polsce znajduje się 380 powiatów, w tym 66 grodzkich i 314 ziemskich.

W stanowieniu prawa (uchwalaniu ustaw) powinno być dokładnie na odwrót: dłuższa nawet praca parlamentarna jak też konieczność zawierania kompromisów pomiędzy większą ilością orientacji politycznych (na ogół, choć nie zawsze) sprzyjają jakości jej efektów. Dlatego dla ważności ustawy powinno się konstytucyjnie wymagać, aby więcej niż pięćdziesięciu senatorów ją poparło, a mniej niż np. stu osiemdziesięciu posłów (chodzi o połowę składu Sejmu) było jej przeciwnych; tylko dla odrzucenia sprzeciwu głowy państwa powinno się od obu izb wymagać spełnienia trudniejszych (wyżej kwalifikowanych) warunków. (W każdym głosowaniu oprócz powszechnego, realizowanego w referendum i wyborach chyba żeby ustanowić prawny obowiązek chodzenia do urn osoby nie uczestniczące powinny być zaliczone do wstrzymujących się od głosu, a nie skutkować obniżeniem *quorum*!)

Skoro już mowa o kosztach wyborów, to warto też przywrócić zasadę, że wszystkie obieralne organy władzy (prezydent, Zgromadzenie Narodowe oraz samorządowe władze prawodawcze wszystkich szczebli oraz: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie i wojewodowie) są powoływane jednocześnie, na przykład 11 listopada każdego takiego roku, którego liczba dzieli się przez cztery.

Pisząc o "przywróceniu, miałem na myśli zaczerpnięcie wzoru z tzw. **Polski Ludowej**, a dokładniej, z czasów sekretarzowania Gomułki: chociaż ówczesne "wybory" Sejmu oraz wojewódzkich, powiatowych i gromadzkich rad narodowych były fikcją, ten akurat wzór jest godzien naśladowania, ze względu na oszczędność grosza publicznego; praktykują taki model również Amerykanie. (Większościowe wybieranie posłów może odbywać się w jednej turze głosowania, na co też istnieje sposób. Powinno odnosić się także do radnych wojewódzkich, powiatowych i miejskich w dużych miastach — w małych miastach i w gminach powinno stosować się ordynacje czysto proporcjonalną, skoro wyodrębnianie małych jednomandatowych okręgów wyborczych wydaje się mało sensowne, zaś wyborca jest w stanie znać wszystkich kandydujących.)

* * *

To powinno też zmniejszyć prawdopodobieństwo tzw. "kohabitacji" czyli konieczności współistnienia prezydenta i większości parlamentarnej wywodzących się z przeciwnych obozów politycznych), co ani we Francji (skąd pochodzi ta nazwa) w połowie lat osiemdziesiątych, ani w Polsce w latach 1993-95 oraz 1997-2001, ani zwłaszcza w Chile we wczesnych latach siedemdziesiątych nie owocowało dobrymi następstwami... Kadencja tak obieranych organów władzy rozpoczynałaby się 1 stycznia po wyborach i trwałaby cztery pełne lata kalendarzowe, upływając z dniem 31 grudnia po następnych wyborach.

We poprzednich (1997 r.) wyborach reprezentację w obu izbach Zgromadzenia Narodowego uzyskały AWS i ROP, które łączy między innymi wspólny tzw. "obywatelski projekt konstytucji". Przewiduje on właśnie większościową ordynację wyborczą (dla przynajmniej dwóch trzecich składu Sejmu) Gdy przew. Marian Krzaklewski przemawiał² na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego podczas debaty konstytucyjnej (to też było w 1997 r., ale w kadencji wówczas dobiegającej końca), kwestia ordynacji wyborczej też została postawiona. Środki przekazu zwróciły uwagę na pewne fragmenty jego przemówienia, budzące mało uzasadnione emocje po obu stronach sporu, bowiem dotyczące spraw symbolicznych, a w niemałej mierze pozornych. Natomiast przemówienie³ pos. Wojciecha Błasiaka, który tamtego dnia szczególnie skupił się na tej konkretnej i ważnej kwestii, zostało potraktowane w bardzo znamieny sposób: **na sali starano się tupaniem zagłuszyć jego słowa, natomiast relacje radiowe i telewizyjne tego przemówienia nie dostrzegły.**

² Wygłoszone 25 lutego 1997 r., dostępne pod adresem: <<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/1E5138D9>>.

³ Wygłoszone 25 lutego 1997 r., dostępne po adresami: <<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/6F336250>> i <<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/331FC151>>.

W ten sposób pokazało się, kto jest szczególnie zainteresowany w utrzymaniu ordynacji myląco zwanej "proporcjonalną" to niesamowicie przypomina osiemnastowieczną kuratelę późniejszych mocarstw rozbiorczych nad utrzymaniem korzystnego dla nich, słabego ustroju Pierwszej Rzeczypospolitej, a między innymi zasady *liberum veto*!

Niestety, nie udało się skutecznie **trzymać parlamentarzystów AWS i ROP za słowo**, by doprowadzili (co nie było łatwe, przynajmy!) do pożądanej zmiany ordynacji wyborczej; koalicja **AWS + UW** sprawiła swoim wyborcom nie tylko to jedno rozczarowanie... Trzeba pamiętać, że w 1993 r. za uchwaleniem obecnej ordynacji głosowała nie tylko **Unia Demokratyczna** (główny składnik obecnej **UW**), ale niespodziewanie także Porozumienie Centrum (jeden z głównych składników późniejszej **AWS**).

Pewne światło na to, komu może zależeć na zapobieżeniu zmiany ordynacji wyborczej z dysproporcjonalnej na większościową, rzucają także pewne porównania: kraje z ordynacją dysproporcjonalną są bardziej podatne na takie negatywne zjawiska jak: przerost biurokracji, przekupstwo wśród urzędników i długotrwałe pozostawanie władzy politycznej (pomimo wolnych wyborów) w rękach jednego albo nielicznych (i niewiele różniących się między sobą) stronnictw. Przykładami tego są właśnie takie kraje jak Meksyk, Szwecja, Izrael oraz (do niedawna mające takie ordynacje) Włochy i Japonia. W każdym z tych krajów wyraźnie występuje przynajmniej jedno z tych negatywnych zjawisk, a rozmaici **"Sojusznicy Lewych Dochodów"** w takich państwach nie potrzebują co wybory na nowo wydeptywać ścieżek do nowych potencjalnych łapówkobiorców, bowiem samopowielanie się elit poprzez ordynację dysproporcjonalną sprzyja niemałej stabilności w środowisku osób skłonnych dawać się przekupić.

O bliskim związku między ordynacją wyborczą a notorycznymi aferami, uderzającymi w naszą wspólną narodową kiesę, ciekawie i przekonująco pisał niejednokrotnie p. Jerzy Przystawa, np. w artykule pt. **"Tylko elity są przeciw"** zamieszczonym w **"Najwyższym Czasie"** z 19 lipca 1997 r. Właśnie panowie Dakowski i Przystawa od lat należą do orędowników stanowienia większościowej ordynacji wyborczej i położenia kresu aferom w rodzaju **FOZZ**.

Przeciwstawienie się tym silnym grupom nacisku wymaga bardzo szerokiej mobilizacji społecznej. Mieszkańcom Półwyspu Apenińskiego udało się wymóc włączenie kwestii zmiany ordynacji do referendum cztery lata temu (w tym samym niemal czasie, kiedy w Polsce uchwalano obecną ordynację wyborczą do Sejmu!). U nas też należałoby nieustannie naprzykrzać się w tej sprawie Prezydium Sejmu, dołączając do tych coraz liczniejszych obywateli, którzy podpisali się pod żądaniem podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej albo rozpisania referendum w tej sprawie.

Toruń, 10 sierpnia 2003 r.