

Dlaczego jednomandatowo?

(Głos w dyskusji na liście internetowej Poland-I, czerwiec 1998)

TOMASZ J. KAŹMIERSKI

Obserwując przez siedem lat funkcjonowanie polskiego prawa wyborczego nie sposób nie dojść do wniosku, że w społeczeństwie, w którym skutecznie zniszczono podstawy obywatelskiego życia publicznego, prawo wyborcze oparte na reprezentacji proporcjonalnej uniemożliwia odbudowę demokracji. Dlaczego konsekwencje proporcjonalnej reprezentacji są tak katastrofalne?

Zacznijmy od trywialnego stwierdzenia, że Amerykanin, Brytyjczyk, Hindus, czy Kanadyjczyk nigdy nie zetknęli się z innym sposobem głosowania, niż proste oddanie głosu na jedno nazwisko z alfabetycznie ułożonej listy znanych im osób kandydujących w małym okręgu. Z kolei wielu Polaków, przyzwyczajonych do wielostronicowych książeczek zawierających kilkanaście list z dziesiątkami nazwisk dostarczonych przez biura partii politycznych, nie wyobraża sobie nawet, że lista wyborcza może mieć formę małej kartki papieru. Co więcej, większość Polaków prawdopodobnie nie wie, że 69 spośród 460 posłów na Sejm nie zostało wybranych w żadnym głosowaniu. Jest wręcz przeciwnie, posłowie ci zostali odrzuceni przez wyborców w swoich okręgach, a w Sejmie znaleźli się wyłącznie dzięki specjalnej liście niepodlegającej głosowaniu i zawierającej nazwiska dostarczone przez partie.

Żeby wyjaśnić, że obecny polski system jest zły, nie wystarczy wskazać, że polska praktyka kłóci się w sposób zasadniczy ze sposobem powoływania parlamentów w głównych zachodnich demokracjach. Trzeba pokazać, że tam, gdzie trzeba system obywatelski budować od nowa, niezbędne są okręgi jednomandatowe.

System proporcjonalny nierozzerwalnie wiąże się z wielomandatowością. Polega on na przyjęciu zasady, że rozdział mandatów pomiędzy partie polityczne powinien być proporcjonalny do liczby otrzymanych przez te partie głosów. Aby w ogóle dało się głosy dzielić proporcjonalnie, potrzebne są duże okręgi wielomandatowe. Przeciwnieństwem tej zasady są wybory w okręgach, w których wybierany jest tylko jeden kandydat. Jednomandatowe okręgi są małe, bo musi być ich tyle, ile jest mandatów.

Postaram się wyjaśnić główne różnice między tymi dwoma rodzajami prawa wyborczego oraz dokonać ich oceny.

Partie polityczne

Na pierwszym miejscu trzeba wymienić różnice w statusie partii politycznych. Zasada proporcjonalności nadaje partiom politycznym specjalną funkcję konstytucyjną. Wynika to z samego pojęcia proporcjonalnej reprezentacji, które przecież w ogóle nie istniałoby, gdyby nie było partii. W wyborach proporcjonalnych nie zrzeszeni nie mogą być więc wybrani i w praktyce kandydować mogą tylko reprezentanci wskazani przez partie. System taki ułatwia ideologizację oraz amoralizację życia politycznego, a także sprzyja erozji wolności. Indywidualne postawy ludzkie, opinie i czyny, muszą zasługiwać na najwyższy szacunek, gdyż

są kształtowane przez sumienia i podlegają weryfikacjom moralnym. Partia polityczna natomiast nie ma duszy, która może zostać potępiona ani tyłka, który może zostać kopnięty. W partiach sumienia ustępują ideologiom, a zasady moralne zastąpione zostają przez efemeryczne interesy grupowe.

Dla kontrastu, konstytucje starych demokracji, w których wybory są jednomandatowe, nie dostrzegają partii politycznych. Obywatele mają oczywiście prawo łączyć się w partie dla bardziej skutecznego działania, ale w wyborach nie zrzeszeni mają takie same szanse, jak partyjni. Dzięki tej istotnej różnicy to wyborcy sprawują kontrolę nad partiami, a nie odwrotnie.

Odpowiedzialność

Zaraz na drugim miejscu należy umieścić odpowiedzialność posłów. W systemie jednomandatowym każdy mieszkaniec okręgu wyborczego wie, kto jest jego posłem, a poseł wie, że jest jedynym reprezentantem okręgu oraz zna swój elektorat. Nie ma więc rozmycia odpowiedzialności. Poseł głosuje według własnego sumienia, ale każda jego decyzja może podlegać wyjaśnieniu i tłumaczeniu przed elektoratem. Poseł zabiega o interesy ludzi, gdyż jest przed nimi bezpośrednio odpowiedzialny, został przez nich wybrany i jedynie z nimi zawarł kontrakt. Jego partia nie jest stroną tego kontraktu. Karl Popper napisał, że reprezentowanie interesów elektoratu to jedyna powinność i jedyna odpowiedzialność posła, która musi być uznana przez konstytucję. Zobowiązania wobec partii politycznej mogą być jedynie odbiciem tego pierwotnego obowiązku. Poseł ma prawo, a nawet powinien porzucić swą partię, gdy uzna, że jego pierwotna odpowiedzialność będzie lepiej spełniona w innej partii.

Wszystko to zostaje odwrócone o 180 stopni w wyborach proporcjonalnych. Kandydat w takich wyborach występuje przede wszystkim jako przedstawiciel partii i jej zawdzięcza swą obecność w parlamencie. Jego pierwotna odpowiedzialność dotyczy więc partii i jej ideologii. Wyborca w wyborach proporcjonalnych spełnia jedynie rolę przedmiotową, gdyż nie może oczekiwać, że grupa wybranych przez niego i jego współmieszkańców posłów (jest to cała grupa, gdyż każdy okręg w wyborach proporcjonalnych jest wielomandatowy) będzie w jakikolwiek sposób przed nimi odpowiedzialna. Bardzo wyraźnym przykładem tego odwrócenia odpowiedzialności jest sytuacja polityczna w Polsce po wrześniowych wyborach parlamentarnych. Elektorat AWS, czyli zwycięskiej partii, masowo domaga się modyfikacji reformy administracyjnej, która jest obecnie forsowana przez partyjne kierownictwo, a która nie była częścią programu wyborczego AWS. Doszło do tego, że kierownictwo AWS grozi karami posłom zapowiadającym, że będą głosować tak, jak chce ich elektorat. Takie publiczne starcie między interesem dużej części elektoratu a interesem partyjnego kierownictwa nie jest rzeczą niezwykłą nawet w dojrzałych demokracjach. To, co jest niezwykle i unikatowe dla polskiego systemu, to pojęcie „dyscypliny partyjnej” polegającej na łamaniu sumień tych posłów, którzy mimo iż w Sejmie znaleźli się dzięki partyjnej nominacji, czują się w istocie odpowiedzialni przed obywatelami.

Rządy mniejszościowe oraz zatarcie zasady separacji władz

Jednym z klasycznych skutków reprezentacji proporcjonalnej jest duża liczba partii stająca do wyborów oraz, co za tym idzie, częste rządy koalicyjne. W demokracjach o jednomandatowych systemach wyborczych z reguły przy tworzeniu rządu liczą się tylko dwie partie. Często system brytyjski czy amerykański nazywany jest systemem dwupartyjnym.

W rzeczywistości dwupartyjność nie jest żadnym systemem, a jedynie naturalnym skutkiem jednomandatowej ordynacji wyborczej.

Koalicje partyjne wymuszone proporcjonalnością odznaczają się nietrwałością oraz wewnętrznymi konfliktami. Głównym bowiem czynnikiem łączącym partie wchodzące w skład koalicji jest wspólna chęć utworzenia rządu. Główną różnicą i czynnikiem konfliktogennym jest chęć każdego partnera zdobycia jak największej liczby stanowisk administracyjnych. Powoduje to, że słabszy z koalicyjnych partnerów uzyskuje siłę polityczną znacznie większą, niż wynikałoby to z udzielonego przez wyborców poparcia. Słabszy koalicyjant, tak zwana trzecia siła, staje się języczkiem u wagi. Silniejszy partner musi zabiegać o jego względy, gdyż sam nie jest w stanie sprawować rządu. Fundamentalne wymaganie zasady proporcjonalnej reprezentacji, by wpływ każdej partii był proporcjonalny do ilości otrzymanych głosów jest więc naruszone. Staje się oczywiste, że zasada proporcjonalności jest utopią i nie może być utrzymana w praktyce. Ten właśnie model często występował w przeszłości we Włoszech (w 1993 roku Włosi w referendum odrzucili zasadę proporcjonalności) oraz we Francji, w czasach, kiedy również i tam stosowano reprezentację proporcjonalną. W Polsce posierpniowej życie polityczne rozgrywa się niezmiennie według identycznego scenariusza.

Zbliżonym zagrożeniem jest relacja między rządami mniejszościowymi i zanikiem separacji władz. Przypomnijmy, że erozja separacji władz w Polsce objawia się przede wszystkim tym, iż rząd oraz urząd Prezydenta mają moc stanowienia prawa. W szczególności rząd decyduje o majątku państwa i w dużej mierze o finansach publicznych bez konsensu (tj. przyzwolenia) Sejmu. Najbardziej dotkliwy jest brak rozdzielenia funkcji prawodawczych (decyzyjnych) od wykonawczych (administracyjnych) w dysponowaniu majątkiem oraz finansami publicznymi. Ponadto zdarza się, że administracja ingeruje w kompetencje władzy sądowniczej (np. w procedury likwidacyjne). Trzeba od razu powiedzieć, że ta skłonność do administracyjnej wszechwładzy oparta na micie „silnego rządu” jest niejako zastanym stanem wielu polskich umysłów, mentalnością, którą elity władzy kultywowały w czasach totalitaryzmu i której wciąż bardzo daleko do zaniknięcia. To niezwykle szkodliwe zniekształcenie wolnego ustroju utrzymuje się prawie bez zmian od dziewięciu lat w znacznej mierze dzięki mniejszościowym składom gabinetów. Ministrowie pochłonięci wewnątrzkoalicyjnymi konfliktami i nie poddani rygorystycznej, bieżącej kontroli parlamentarnej w sposób naturalny będą dążyć do rozszerzania zakresu swojej władzy i uniezależniania się wzajemnie od siebie oraz od innych instytucji. Ułomne cechy natury ludzkiej ujawniają się ze szczególną siłą, gdy decyzje jednych o wolności i własności innych nie są poddawane wzajemnej równowadze i kontroli.

Stabilność rządów i parlamentów

Jest rzeczą dość powszechnie znaną, że wybory proporcjonalne z reguły prowadzą do niestabilnych rządów i niestabilnych parlamentów. We Włoszech przez prawie pół wieku ordynacja proporcjonalna nie pozwalała na wytworzenie bodaj jednego gabinetu, który utrzymałby się całą kadencję. Ciągłe zmiany rządów, brak kontroli i nagminna korupcja, stały się motywacją dla wielkiego ruchu społecznego na początku lat 90. na rzecz okręgów jednomandatowych. W niedzielę, 18 kwietnia 1993 r., obywatele Włoch olbrzymią większością głosów, aż 83%, odrzucili w referendum zasadę proporcjonalności. Była to reforma konstytucyjna wielkiej wagi, o której głośno mówił przez wiele tygodni cały świat. Cały świat, ale nie polskie media. Polskie media milczały. W tym samym czasie, w kwietniu 1993 r., Sejm uchwalał nowelizację ustawy o ordynacji wyborczej utrwalając zasadę proporcjonalności.

Miesiąc później Sejm rozwiązano, pod koniec drugiego roku kadencji, a nowa ordynacja została krótko potem zastosowana w wyborach we wrześniu 1993 r.

Wewnętrzne sprzeczności zasady proporcjonalności

Wspomniałem powyżej, że proporcjonalna reprezentacja jest utopią, gdyż nie da się zrealizować w praktyce. W istocie, bolesne polskie eksperymenty od czasu pierwszych, prawdziwie wolnych wyborów parlamentarnych w 1991 r., charakteryzują się ciągłymi modyfikacjami ordynacji wyborczej. Modyfikacje te coraz bardziej zmniejszają stopień proporcjonalności, pozostawiając bez zmian najbardziej szkodliwe cechy reprezentacji proporcjonalnej, takie jak zasada głosowania na listy partyjne oraz wielomandatowość. Metoda ta, używana przed 1993 r. we Włoszech, daje wyniki bardzo zbliżone do proporcjonalnych. Niestety, wynik był dla Polski fatalny. Do Sejmu weszło 29 partii, co jest chyba nie pobitym do dziś rekordem w skali światowej. Gabinety zmieniały się jeden po drugim. W ciągu dwóch lat trwania tamtego parlamentu było aż czterech premierów: Bielecki, Olszewski, Pawlak oraz Suchocka. We włoskiej Izbie Deputowanych w tym czasie było „jedynie” 15 partii. Warto jeszcze wspomnieć, że od wyborów 1991 roku istnieje tzw. lista krajowa, na którą wyborcy nie głosują bezpośrednio. Ordynacja z 1991 r. wprowadziła bowiem sprzeczną z elementarnymi wymogami demokracji zasadę, że lista krajowa nie jest poddana pod głosowanie (wspominałem o tej osobliwości na wstępie). Zasada ta została utrzymana w wyborach 1993 i 1997 roku. Tak więc już po raz trzeci z kolei w Sejmie znaleźli się posłowie, którzy nie zostali wybrani w wyborach. Jest to sprzeczne z polską konstytucją.

W wyborach 1991 r. zastosowano w 37 wielomandatowych okręgach sposób podziału głosów zwany metodą Największej Reszty. Mandaty na liście krajowej dzielono według metody Największej Średniej z dzielnikami skandynawskimi.

Ordynacja 1993 r. wprowadziła trzecią z kolei metodę rozdziału mandatów, tzw. metodę Największej Średniej z dzielnikami naturalnymi, zwaną także metodą belgijską albo metodą d’Hondta. Metoda ta jest odstępstwem od zasady proporcjonalności, gdyż ma tendencje zmniejszania ilości mandatów przydzielanych mniejszym partiom. Dodatkowym odejściem od proporcjonalności było wprowadzenie w 1993 r. wymogu uzyskania przez daną partię 5% głosów w skali kraju, aby mogła ona w ogóle uczestniczyć w podziale mandatów. Sejm powołany w 1993 r. był niewątpliwie stabilniejszy od poprzedniego, dostało się do niego bowiem „tylko” osiem partii. Jednak wymagana przez polską konstytucję zasada proporcjonalności została naruszona bardzo poważnie. Ponad 30% głosów wyborcy oddali na kandydatów partii, które nie znalazły się w Sejmie.

Zasada proporcjonalnej reprezentacji okazała się więc fikcją. Jak napisałem wyżej, w Polsce zostało już z niej tylko to, co najgorsze: listy partyjne oraz wielkie, wielomandatowe okręgi.

Autor jest profesorem University of Southampton w Wielkiej Brytanii