

JACEK RACIBORSKI

## Teoria demokracji a reguły wyborów

Reguły wyborów przynależą do fundamentów demokracji, bowiem wybory są podstawowym, acz nie wystarczającym jej warunkiem. Reguły nie są neutralne wobec procesu wyborczego, współkształtują go i w wielkim stopniu wpływają na wynik wyborów, co zilustruję dalej na licznych przykładach z historii polskich elekcji. I to jest kłopot dla tradycyjnie rozumianej teorii demokracji, która chciałaby widzieć wynik jako zależny wyłącznie od indywidualnych preferencji tworzących lud obywateli. Tradycyjna, czyli w istocie liberalna teoria demokracji postuluje, by sumować te preferencje i na zasadzie większości dochodzić do decyzji społecznej. Zasada większości, uchodząca nie tylko w potocznym rozumieniu za jedną z cech definicyjnych demokracji, nawet w najprostszej formie aplikowanej do wyborów politycznych rodzi problemy nierozwiązywalne na gruncie prostej arytmetyki. Komplikacje w sytuacji, gdy od wyboru oczekujemy więcej niż wyłonienie jednego zwycięzcy, na przykład gdy pragniemy wybrać zarządzający komitet, w którego składzie personalnym jak najlepiej odwzoruje się rozkład preferencji elektoratu, stają się tak wielkie, iż wymykają się wszelkim zdroworozsądkowym pomysłom. Te właśnie komplikacje uczyniły z reguł wyboru problem naukowy podejmowany od ponad dwustu lat i nabierający znaczenia wraz z upowszechnianiem się demokracji. Pierwszym, który ukazał, że nawet prosty wybór za pomocą zasady większości może rodzić nierozwiązywalne trudności był markiz Jean Maria de Condorcet, postać zapisana w historii nauki z wielu powodów. Wystarczy, że mamy do wyboru trzy opcje  $x$ ;  $y$ ;  $z$  i trzech wyborców  $A$ ;  $B$ ;  $C$ , mających możliwość uporządkowania ich od najlepszej do najgorszej i chcemy, by zwyciężyła ta, którą większość z nich uważa za najlepszą. Oto możliwy rozkład ich preferencji:

$$A: x > y > z$$

$$B: y > z > x$$

$$C: z > x > y$$

Tak więc  $x$  wygrał z  $y$  w proporcji 2:1;  $y$  wygrał z  $z$  2:1, ale  $z$  wygrał z  $x$  również 2:1. W tej sytuacji nie możemy ustalić zwycięzcy. To jest właśnie paradoks cyklicznych większości Condorceta. Można go wyrazić następująco: „Przechodniość relacji preferencji każdego głosującego nie gwarantuje, że zbiorowa (otrzymana w rezultacie głosowania) relacja preferencji na zbiorze wariantów też jest relacją przechodnią” (Hołubiec, Mercik 1992:28). Wśród konsekwencji cykliczności wskazuje się przede wszystkim

kim możliwość wpływu na wynik głosowania za pomocą manipulacji porządkiem głosowania. Nie brak głosów teoretyków, iż niebezpieczeństwo cykliczności dla praktyki demokracji jest przeceniane, gdyż Condorcetowski typ głosowania nie występuje w wyborach powszechnych, a poza tym – jak argumentuje Shapiro (2006: 18) – „(...)można uznać przechodniość za sensowną właściwość racjonalności jednostek, ale nie bardzo wiadomo, dlaczego mielibyśmy brać ją pod uwagę w przypadku decyzji grupowych”. W dalszej krytyce nadwartościowywania paradoksu cyklicznych większości Shapiro zdaje się jednak mylić cykliczność zmian rzeczywistych preferencji wyborców, dzięki czemu możliwa jest alternacja rządów, z cyklicznością agregacji tych preferencji, o której traktują teoretycy racjonalnego wyboru. Czym innym jest rzeczywisty rozkład preferencji w jakiejś populacji i czym innym jest rozkład odwzorowany za pomocą jakiejś reguły agregacji preferencji jednostek składających się na tę populację. I to, najprościej mówiąc, jest wielkim problemem demokracji, zwłaszcza liberalnej.

Inny kłopot z zasadą większości, który może wystąpić, gdy wybieramy przedstawicieli w okręgach jednomandatowych, ilustruje przykład zaprezentowany na rysunkach 1-3 (źródło: Golański, Kasprzyk 1999: 34).

L	P	L
L	P	P
P	P	L

Ryc. 1. Rozkład preferencji w elektoracie: L = 4 wyborców, P = 5 wyborców

L	P	L
L	P	P
P	P	L

Ryc. 2. Rozdział mandatów w 3 okręgach (poziomych): L = 1, P = 2

L	P	L
L	P	P
P	P	L

Ryc. 3. Rozdział mandatów w 3 okręgach (pionowych): L = 2, P = 1

Przykład pokazuje, jak podział na okręgi przy stałych preferencjach wyborców różnicuje rozkład mandatów i może prowadzić do sytuacji, w której partia mniejszościowa (L) uzyskuje więcej mandatów niż partia większościowa (P). Do kwestii tej wypadnie jeszcze powrócić.

Zasada większości zawodzi także w sytuacji oczywistej, o czym trzeba dla porządku wspomnieć, gdy dwie lub więcej opcji (alternatyw – w terminologii teoretyków racjonalnego wyboru, do której nie mogą się przekonać) otrzymują równą liczbę głosów. W wyborach politycznych ordynacje na ogół przewidują taką możliwość i często stanowią, iż w takich przypadkach rozstrzygnięcie następuje drogą losowania.

Nie jest moim głównym celem pokazanie ułomności reguły większościowej. Ułomność wszelkich reguł demokratycznego wyboru udowodnił już dawno ekonomista Kenneth J. Arrow w słynnym twierdzeniu o możliwości, które upowszechniło się pod nazwą: twierdzenie o nieistnieniu. Jego ogólny sens, ważny dla naszej problematyki, wyraża się w sformułowaniu, iż przy wyborze spośród co najmniej trzech alternatyw (opcji), dokonywanym przez co najmniej dwóch wyborców, nie istnieje reguła agregacji preferencji indywidualnych, która jednocześnie spełniałaby przyjęte ogólnie normatywne warunki demokratycznego głosowania<sup>1</sup>. Z wiedzy, że nie ma doskonałych reguł wyborów, nie wynika jednak niemożność oceny, na ile konkretne ordynacje wyborcze realizują demokratyczne postulaty. Te postulaty też są przedmiotem ożywionej dyskusji (Sartori 1994; Dahl 1971), bywają wobec siebie konfliktowe (Raciborski 2001a), a nade wszystko w zderzeniu z praktyką muszą być przyjmowane w ich słabszej postaci (np. omówiona dalej zasada proporcjonalności wyborów). Inaczej mówiąc, są lepsze i gorsze ordynacje, gdy ocenia się je z punktu widzenia celów, którym mają służyć wybory i przyjmowanej hierarchii tych celów. To z kolei nakazuje uwzględniać w takiej analizie konkretnohistoryczne okoliczności stosowania danego prawa wyborczego i widzieć systemowe imperatywy. Przy takim zamiarze nieuniknione jest jednak mieszanie dwóch analitycznie odrębnych perspektyw: perspektywy normatywnej teorii demokracji z perspektywą deskryptywną. W dalszej części artykułu będę to właśnie czynił, gdyż trudno socjologowi pozostać w okowach teorii normatywnej, stanowiącej raczej domenę filozofii politycznej. Odniosę się do polskiego prawa wyborczego i dyskusji o jego zmianach, co dodatkowo podkreśla praktyczny charakter analizy.

<sup>1</sup> Te warunki określają aksjomaty Arrowa, które podaje za M. Kamińskim (1994: 82), w stylizacji pomijającej formalny zapis: U – wynik głosowania jest zdefiniowany zawsze, niezależnie od preferencji wyborców; P – jeśli wszyscy głosowali na  $x$  w parze z  $y$ , to w wyniku głosowania  $x$  wygrała z  $y$ ; I – wynik głosowania zależy wyłącznie od alternatyw  $x$  i  $y$ , alternatywy nieistotne nie mają nań żadnego wpływu; D – nikt nie ma władzy dyktatorskiej. Wykład twierdzenia Arrowa, dyskusję jego implikacji, w tym dla wyborów politycznych, zawierają w literaturze polskiej obok przywołanego artykułu Kamińskiego, m.in. prace: Lissowski (2001); Sosnowska (2000); Haman (2003). Jest rzeczą znamienne, że w Polsce problematyką teorii wyboru społecznego, również w politologicznych zastosowaniach, zajmują się socjologowie (w szczególności krąg prof. G. Lissowskiego z Instytutu Socjologii UW z jego amerykańskim odgałęzieniem – P. Świstak i M. Kamiński), ekonomiści (zespoły prof. J. Wilkina z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW i prof. H. Sosnowskiej z Instytutu Ekonometrii SGH), a w bardzo małym stopniu czynią to politologowie.

### Kwestia stabilności reguł wyboru

Adam Przeworski, jeden z najbardziej wpływowych współczesnych teoretyków demokracji, określił demokrację mianem systemu zinstytucjonalizowanej niepewności. Niepewność ta dotyczy przede wszystkim rezultatów demokratycznego procesu, a nie jego reguł (nieco upraszczam i pomijam pewne sygnalizowane przez tegoż autora niuansy) (Przeworski 1991). Pewność co do reguł jest podstawowym warunkiem zaakceptowania rezultatów demokratycznego procesu przez partię przegrywającą wybory<sup>2</sup>, jednym z podstawowych warunków legitymizacji systemu politycznego. Nie oznacza to oczekiwania absolutnej niezmienności wszelkich procedur demokracji, w tym reguł wyborów. O reguły też toczy się stały przetarg, z tym że nie powinny być one narzucane przez doraźne większości. We współczesnych demokracjach winny być negocjowane i uzgadniane między głównymi uczestnikami procesu politycznego, by w końcu dojść do sytuacji skonsolidowanej demokracji, czyli sytuacji, w której – według słynnego już powiedzenia Przeworskiego – nikt nawet nie wyobraża sobie, że możliwe są inne reguły gry w tym mieście. Wreszcie ostatni argument, który wyrażę słowami Lijpharta (1998: 77) – zorientowanego empirycznie badacza systemów wyborczych: „W dodatku, co trzeba wyraźnie powiedzieć, powinny istnieć i istnieją moralne ograniczenia zmian reguł wyborczych. Zdrowa rywalizacja wymaga, aby system wyborczy – podstawowe reguły demokratycznej gry wyborczej – był szeroko akceptowany i niezbyt często zmieniany. W szczególności nie powinien być zmieniany w imię partykularnych celów”.

W praktyce politycznej prawo wyborcze rzadko jest traktowane jako ustrojowy fundament państwa. W Polsce to wręcz ulubiona zabawka w rękach polityków, którą bawią się przy absolutnej bierności obywateli. Bierność ta jest zrozumiała, gdyż inżynieria wyborcza i ocena jej skutków wymaga sporej kompetencji, której nie można oczekiwać od obywateli. Zarazem ten brak zaangażowania po stronie elektoratu ułatwia wąskoinstrumentalne posługiwanie się prawem wyborczym. Obserwujemy przy tym, iż biegłość polskich polityków w posługiwaniu się tym instrumentem staje się coraz wyższa<sup>3</sup>. Zaczęło się od niefortunnej skrajnie proporcjonalnej ordynacji uchwalonej w 1991

<sup>2</sup> Najbardziej syntetyczna definicja demokracji zaproponowana przez Przeworskiego (1991: 119) brzmi: „Demokracja to system, w którym partie polityczne przegrywają wybory”. Istnienie partii wygrywających wybory takim kryterium nie jest: wystarczy przywołać systemy polityczne, w których wygrywa stale jedna partia. Trzeba jednak zachować ostrożność w dezażuowaniu systemów, w których zwycięzca jest stale ten sam. W Szwecji od 1932 do 1976 roku stale rządziła partia socjaldemokratyczna, a i później jedynie incydentalnie do władzy dochodziły inne ugrupowania.

<sup>3</sup> M. Kot w niepublikowanej pracy magisterskiej pt. „Analiza skuteczności partii politycznych w grach o ordynację wyborczą w Polsce” (promotor G. Lissowski) wykazał na przykładzie analizy stanowisk partyjnych wobec poprawek do ordynacji sejmowej uchwalanej w 2001 roku, iż – poza nielicznymi wyjątkami – partie optowały za poprawkami, które rzeczywiście przynieść mogły im maksymalizację wypłat w formie mandatów.

roku, która przyczyniła się (choć nie wyłącznie) do wielkiej fragmentacji parlamentu<sup>4</sup>. Odpowiedzialne za ten stan były niektóre parametry systemu wyborczego, zwłaszcza brak prawnych progów oraz metoda Hare'a – Niemeyera, ale także wyjątkowe rozproszenie preferencji wyborców, skoro partia zwycięska (UD) uzyskała tylko nieco ponad 12% głosów. Ten argument, a także symulacja rozkładu mandatów przy założeniu 5% progów na poziomie krajowym przeprowadzona przez S. Gebethnera (1992: 61), wykazująca, iż w tej sytuacji i tak do Sejmu weszłyby 9 ugrupowań, nakazuje widzieć ograniczenia wpływu reguł wyborów na ich wynik.

Zasadnicza zmiana ordynacji, ale w ramach systemu proporcjonalnego, nastąpiła w 1993 roku i traktować ją można jako reakcję na dysfunkcje związane z fragmentacją parlamentu I kadencji. W tym sensie była racjonalną próbą wpłynięcia na kształt systemu partyjnego za pomocą zmian prawa wyborczego. Wprowadzono relatywnie wysokie progi warunkujące udział w podziale mandatów (5% dla partii, 8% dla koalicji i 7% uprawniających do udziału w podziale mandatów z listy krajowej), jako metodę przeliczania głosów na mandaty przyjęto metodę d'Hondta, która w tendencji sprzyja zwycięzcy, ustanowiono wiele małych okręgów wyborczych i utrzymano listę krajową, pogłębiającą dysproporcjonalność rozdziału mandatów w stosunku do rozkładu głosów. Ta ordynacja i skutki przez nią wywołane będzie zapewne przywoływana, i to z wielu powodów, w polskich podręcznikach teorii wyboru społecznego, które zapewne wkrótce zostaną napisane. Po pierwsze, nominalnie proporcjonalna ordynacja wywołała skutki tak dysproporcjonalne, że rzadko spotykane nawet w systemach większościowych. SLD i PSL uzyskując łącznie nieco ponad 35% głosów, zdobyły 66% mandatów. Po drugie, doświadczenie to egzemplifikuje, że wszystkie parametry systemu są istotne, a nie tylko absolutyzowana w polskiej debacie metoda przeliczania głosów na mandaty (oprócz progów wielki wpływ na dysproporcjonalność wywarła duża liczba małych okręgów). Po trzecie wreszcie, w procesie jej uchwalania część partii źle kalkulowała swoje interesy, a po jej wejściu w życie przyjęła błędne strategie wyborcze. Błąd polegał na braku strategii koalicyjnych wśród małych partii. Na ugrupowania, które progów nie przekroczyły, padło ponad 34% głosów. Nie tyle zostały one „zmarnowane”, „stracone” – jak piszą publicyści – ile zawłaszczone przez dwa zwycięskie ugrupowania. Zapewne przyszły podręcznik podkreśli w tym miejscu, iż nie tylko kontekst instytucjonalny jest ważny dla wyniku wyborów, ale i racjonalna odpowiedź politycznych aktorów na ramy instytucjonalne, w których zmuszeni są działać. Instytucje są zbiorem wymyślonych

---

<sup>4</sup> Pomijam wybory 1989 roku z tej racji, iż nie spełniały one kryteriów wolnych wyborów. Analizując ówczesną ordynację, M. Kamiński (1997) twierdzi, iż tzw. strona rządowo-koalicyjna popełniła błąd w jej negocjowaniu (z punktu widzenia kryterium maksymalizacji liczby mandatów) prawdopodobnie z powodu niedostatku wiedzy technicznej o systemach wyborczych. Winna forsować system STV. Kontestuję część jego argumentów, patrz Raciborski (1997: 34).

przez ludzi ograniczeń nałożonych na działania społecznych aktorów (North 1994:360), strukturalizują go i ograniczają wybór, ale to nie znaczy, iż go znoszą. Takie widzenie instytucji stanowi jedną z najpoważniejszych różnic między tradycyjnym instytucjonalizmem a nowymi jego wersjami (Beyme, 2005; Chmielewski 1994). Otworzyło drogę do ofensywy teorii racjonalnego wyboru w obrębie politologii, do niedawna zdominowanej przez tradycyjnych instytucjonalistów (na świecie, w małym stopniu w Polsce).

Wybory '97 w dotychczasowej historii polskich elekcji są wyjątkiem, gdyż odbyły się na podstawie tej samej ordynacji co wybory poprzedzające i w dodatku w tych samych okręgach. Tym razem małe partie prawicowe i NSZZ „Solidarność” przyjęły racjonalne strategie i działając w tych samych warunkach, odniosły wyborczy sukces. Dlaczego jednak nie doszło wówczas do zmian prawa wyborczego? Partie prawicowe były w Sejmie II kadencji zmarginalizowane, a więc nie miały żadnych możliwości ku temu; partie w parlamencie dominujące zachowały się zaś tak, jak czynią to zazwyczaj jednostki: mają skłonność do powtarzania zachowań, które w przeszłości przyniosły im nagrodę. Racjonalna strategia SLD-PSL, ale tylko z punktu widzenia maksymalizacji wyniku w zbliżających się wyborach, polegałaby na wprowadzeniu takich rozwiązań, które podnoszą proporcjonalność wyborów i zniechęcają do wyboru strategii koalicyjnych. Tu dochodzimy do wielce skomplikowanego zagadnienia kryteriów oceny racjonalności działań politycznych aktorów. Wiadomo, że łatwiej to czynić *ex post* niż *ex ante*. Ale w ramach tej pierwszej perspektywy, jaki dystans jest właściwy? Z perspektywy wielkiego sukcesu SLD w 2001 roku powstrzymanie się od zmian prawa wyborczego w '97 roku może się wydać wzorem racjonalności. Rozważając w tym kontekście zagadnienie racjonalności, trzeba ponadto pamiętać o innego rodzaju wyplatach niż tylko mandaty. Mogą one mieć trudno wymierny, symboliczny charakter. SLD i wywodzącemu się z tej formacji prezydentowi zależało wówczas na demonstracji przywiązania tej formacji do wartości i reguł demokracji, a manipulowanie regułami wyborów mogło jej przynieść duże wizerunkowe straty<sup>5</sup>.

Rok 2001 to właśnie demonstracja wspomnianej już biegłości polityków w posługiwaniu się inżynierią wyborczą. Partie, którym sondaże wieściły klęskę, zawarły nieformalną koalicję parlamentarną i doprowadziły do istotnej zmiany ordynacji wyborczej, manipulując parametrami systemu w kierunku podniesienia proporcjonalności rozdziału mandatów. Nieskrywanym w debacie parlamentarnej celem tej koalicji było zmniejszenie rozmiaru sukcesu SLD. Nie wszystkie poprawki, zmierzające w tym kierunku, zdołano przeforsować, ale i te, które uchwalono 7 marca 2001r. wystarczyły, by koalicji SLD-UP odebrać większość parlamentarną. Pod rządami dotychczasowego prawa

<sup>5</sup> Możliwy argument o deficycie informacji po stronie SLD co do prawdopodobnego wyniku wyborów nie jest dobrze uzasadniony. Sondaże CBOS pokazały już na rok przed wyborami istotną i stabilną przewagę AWS.

wyborczego koalicja ta otrzymałaby 245 mandatów, a w rzeczywistości uzyskała jedynie 216 mandatów (por. tab. 1).

Tabela 1. Wyniki wyborów do Sejmu w 1997 i 2001 roku przy zastosowaniu różnych metod rozdziału mandatów

Partia	Metoda	1997			2001		
		% głosów	Liczba mandatów	% mandatów	% głosów	Liczba mandatów	% mandatów
SLD*	d'Hondta	27,13	164	35,6	41,04	245	53,3
	Sainte-Laguë	27,13	155	33,7	41,04	216	47
AWS	d'Hondta	33,83	201	43,7	5,60	0	0
	Sainte-Laguë	33,83	193	42,0	5,60	0	0
UW	d'Hondta	13,37	60	13,0	3,10	0	0
	Sainte-Laguë	13,37	69	15,0	3,10	0	0
ROP	d'Hondta	5,56	6	1,3	–	–	–
	Sainte-Laguë	5,56	11	2,4	–	–	–
PSL	d'Hondta	7,31	27	5,9	8,98	37	8,0
	Sainte-Laguë	7,31	30	6,5	8,98	42	9,1
PO	d'Hondta	–	–	–	12,68	62	13,5
	Sainte-Laguë	–	–	–	12,68	65	14,1
PIS	d'Hondta	–	–	–	9,50	38	8,3
	Sainte-Laguë	–	–	–	9,50	44	9,6
Samoobrona	d'Hondta	0,08	0	0	10,20	47	10,2
	Sainte-Laguë	0,08	0	0	10,20	53	11,5
LPR	d'Hondta	–	–	–	7,87	29	6,3
	Sainte-Laguë	–	–	–	7,87	38	8,3

\* W 2001 SLD-UP

źródło: zestawienie na podstawie danych PKW, symulacja wg metody Sainte-Laguë dla 1997 roku: Golański, Kasprzyk (1999: 56); symulacja wg metody d'Hondta dla 2001 roku: Kot (2002).

Wyższą proporcjonalność osiągnięto dzięki: zniesieniu listy krajowej i zmniejszeniu liczby okręgów wyborczych z 52 do 41, w wyniku czego okręgi wyborcze istotnie powiększono; zmianie formuły przeliczania głosów na mandaty z metody d'Hondta na

metodę Sainte-Laguë, wcześniej stosowaną jedynie w wyborach samorządowych (konsekwencje tej tylko zmiany: por. tab. 1). Warto podkreślić, iż skutki tych zmian były przez badaczy zagadnienia precyzyjnie szacowane i znane politykom. W ekspertyzie przygotowanej na zamówienie Kancelarii Prezydenta pisałem: „Zachowanie »starej« ordynacji wyborczej łącznie z poprzednim podziałem na okręgi dałoby partii uzyskującej ok. 40% głosów ok. 55% mandatów. Jak pokazują symulacje (...) nowa ordynacja spowoduje bardziej proporcjonalny podział i partia A, zdobywając 40% poparcie, w zasadzie nie ma szans na uzyskanie więcej niż 50% mandatów” (Raciborski 2001b). Ekspozowanie instrumentalnego traktowania zmian prawa wyborczego w 2001 roku i trybu ich przeprowadzenia ledwie kilka miesięcy przed wyborami nie zmienia faktu, iż zmiany te sprzyjały lepszej realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów i, oczywiście, zawartej również w art. 96 zasady proporcjonalności, ale tu pojawia się problem czy zasada ta może być traktowana jako konstytucyjna wartość.

W kolejnej nowelizacji prawa wyborczego, dokonanej w 2002 roku (wkrótce po wyborach), przywrócono metodę d'Hondta. To z jednej strony przykład starań o ustabilizowanie reguł wyborów i wyłączenia jego zmian z kontekstu kampanii wyborczej; z drugiej strony przykład nietrafnego ze strony SLD rozpoznania swoich szans wyborczych w elekcji, która miała nastąpić za trzy lata. Pytanie, dlaczego SLD nie powtórzył na kilka miesięcy przed wyborami strategii AWS i jej doraźnych sojuszników z 2001 roku może znaleźć tylko spekulatywne odpowiedzi. Obok takich czynników, jak głęboki rozkład tej formacji i związane z nim kłopoty z kontrolą parlamentu, znaczenie mogła mieć wówczas toczona ożywiona debata, w trakcie której forsowano radykalną zmianę ordynacji z proporcjonalnej na większościową. Słabe partie w tej sytuacji każdą ordynację proporcjonalną traktowały jako bardziej korzystną niż ordynacja większościowa. Brak zasadniczych zmian w ordynacji przyczynił się do ustabilizowania partyjnego składu Sejmu. Po raz pierwszy w dziejach III RP do Sejmu weszły tylko te partie, które były reprezentowane w poprzedniej kadencji. Dawno sformułowana teza Duvergera (1967), iż system wyborczy determinuje system partyjny, nie znajduje jednak w tym przypadku oczywistej egzemplifikacji. To raczej przykład zależności wzajemnej: system wyborczy wpływa na system partyjny, ale z drugiej strony jego kształt jest determinowany przez strukturę systemu partyjnego<sup>6</sup>. Gdyby nie olbrzymia płynność preferencji wyborców, obserwowana w kolejnych polskich wyborach, moglibyśmy wzmocnić „prawo” Duvergera i stwier-

---

<sup>6</sup> Ściśle rzecz biorąc, z tezy Duvergera nie wynika gwarancja stabilności konkretnych partii w parlamencie, a jedynie gwarancja struktury systemu partyjnego. W przypadku stosowania systemu większościowego należy oczekiwać dwupartyjnego lub dwublokowego systemu partyjnego (w zależności od rodzaju większości), a w przypadku proporcjonalnego systemu wyborczego systemu wielopartyjnego. Szczegółowa analiza i relacja ze sporu o tzw. prawa Duvergera [w:] Nohlen (2005: 404-424).



dział, iż instytucjonalizacja reguł wyborów warunkuje instytucjonalizację systemu partyjnego. Ale trwałość parlamentarnej egzystencji partii w sytuacji tak gwałtownych zmian ich siły i wzajemnych relacji może być uznana co najwyżej za konieczny, ale niewystarczający warunek instytucjonalizacji zarówno partii, jak i systemu partyjnego.

Przeciwko oczekiwaniu stabilizacji prawa wyborczego przemawia bardzo wiele czynników, a w szczególności: kontestacja ogólniejszych rozwiązań konstytucyjnych przez wpływowe partie, udane doświadczenia polityków w manipulowaniu parametrami systemu wyborczego, niski poziom normatywnej integracji elity politycznej, a także lekceważenie przez parlament reguł stanowienia prawa, na co niejednokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny.

### **Problem proporcjonalności**

Tradycyjna systematyka wyborów dzieli je na wybory większościowe i wybory proporcjonalne. Wybory większościowe to takie, w których zwycięzcą zostaje kandydat/opcja uzyskujący (a) większość głosów (bezwzględną lub względną). Wybory proporcjonalne zaś to wybory, w których opcje (partie) uzyskują taki udział w zgromadzeniu, jaki możliwie najlepiej odpowiada proporcji głosów uzyskanych przez te partie (opcje) w elektoracie. W literaturze powszechnie stosuje się na ich określenie termin Proportional Representation (PR). Dieter Nohlen (2005) słusznie zwraca uwagę na niesymetryczność definicji tego typu, wskazując, iż w przypadku wyborów większościowych kryterium jest reguła rozstrzygnięcia, a w przypadku wyborów proporcjonalnych kryterium stanowi wynik wyborów, model reprezentacji. O tym, iż nie jest to kwestia czysto akademicka, przekonuje obserwacja rzeczywistych wyborów, zwłaszcza w Polsce. Cel wyborów proporcjonalnych – proporcjonalna do społecznego poparcia reprezentacja partii w zgromadzeniu może być również osiągnięty za pomocą zasady większości, a techniki właściwe wyborom proporcjonalnym mogą prowadzić do znacznej dysproporcjonalności. Jednakże osiągnięcie istotnego stopnia proporcjonalności reprezentacji pod rządami reguł wyborów większościowych jest wysoce niepewne, gdyż możliwe tylko wtedy, jeśli istotne mniejszości na poziomie całego elektoratu, są większościami w odpowiedniej liczbie okręgów wyborczych. Odpowiedzialny projektant systemu wyborczego nie może więc takiego celu stawiać przed systemem większościowym, nawet jeśli zna rozkład aktualnych preferencji w okręgach. Teoria demokracji bowiem zakłada zmienność preferencji i stąd wywodzi konieczność przeprowadzania regularnych wyborów.

Nie jest oczywisty sens reguły proporcjonalności założony w Konstytucji RP. Odpowiednie sformułowanie brzmi: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym” (art. 96, ust.2). Czy ustrojodawca mówi tu o proporcjonalnej reprezentacji, czy też o technice ustalania wyników wyborów? Kontekst wskazuje, że zasada proporcjonalności ma taki sam status, jak za-

sada powszechności czy równości, idzie więc o wartość autoteliczną w obrębie wartości demokracji tego typu, a nie o aspekt techniczny, jak w przypadku tajności, która jest wartością instrumentalną, mającą chronić suwerenność wyborcy. Innego zdania są prawnicy konstytucjoniści. Leszek Garlicki w bardzo popularnym podręczniku prawa konstytucyjnego pisze: „Zasada ta odnosi się do sposobu ustalania wyniku głosowania i występuje alternatywnie wobec zasady większości (Garlicki 1998: 128). Kontrast z zasadą większości dodatkowo podkreśla stanowisko autora, iż proporcjonalność rozumie jako technikę. Kwestia ta ma w warunkach polskich wielkie praktyczne znaczenie i bezpośrednio odnosi się do aktualnej debaty o kierunkach reformy prawa wyborczego. Jeżeli przyjmiemy interpretację, iż idzie w konstytucji o proporcjonalną reprezentację – a taka interpretacja jest moim zdaniem właściwa – to możliwe jest wprowadzenie elementów systemu większościowego bez zmiany obowiązującej konstytucji. Jeżeli zaś przyjmiemy, iż ustrojodawca z jakichś powodów podniósł do rangi zasady konstytucyjnej technikę rozdziału mandatów (w istocie grupę technik), to każde odstępianie od niej, nawet częściowe, stanowić będzie naruszenie konstytucji.

Głębiej zarysowanego dylematu podkreślają następujące dane empiryczne. W kolejnych wyborach, poczynając od 1993 roku, osiągnięto następujące wskaźniki proporcjonalności<sup>7</sup>:

1993 – 62,5; 1997 – 81,5; 2001 – 90,4; 2005 – 86,89

W porównaniu z demokracjami zachodnioeuropejskimi o systemach proporcjonalnych są to wskaźniki niskie. Przykładowo średnia dla wyborów parlamentarnych lat 80. i do połowy lat 90. w Niemczech, Austrii, Danii wyniosła – 98; a dla 16 krajów Europy Zachodniej – 94 (źródło danych porównawczych, Herbut 1996: 128). Proporcjonalna ordynacja wywoływała w przeszłości skrajnie nieproporcjonalny rozdział mandatów. W 1997 roku, mimo iż stopień proporcjonalności wzrósł to osiągnął poziom proporcjonalności występujący w Wielkiej Brytanii, gdzie stosuje się system większościowy w jego modelowej postaci. Twórcy ordynacji z 1993 roku dali wyraźny prymat innym funkcjom wyborów niż proporcjonalna reprezentacja. W szczególności po doświadczeniach sfragmentaryzowanego parlamentu wybranego w 1991 roku zadbano o konkluzywność wyborów, rozumianą jako osiągnięcie takiego ich wyniku, który ułatwia tworzenie większości parlamentarnych i co za tym idzie rządu. Ordynacje (zwłaszcza większościowe) bardzo często produkują tzw. sztuczne większości, ale problemem jest, na ile są one sztuczne. Jeżeli jest tak, że więcej mandatów otrzymuje partia, która uzyskała mniej

<sup>7</sup> Zastosowałem popularny w literaturze indeks proporcjonalności, opierający się na wskaźniku Handby'ego i Loosemore, określony wzorem:

$$I_p = 100 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |V_i - S_i|,$$

gdzie:  $I_p$  – indeks proporcjonalności;  $V_i$  – odsetek głosów partii  $i$ ;  $S_i$  – odsetek mandatów partii  $i$ .

głosów (mechanizm pokazują rys. 1-3), to w oczywisty sposób taki wynik podważa racjonalność reguły agregacji preferencji i społeczną ocenę jej sprawiedliwości<sup>8</sup>. Zagrożenie niemonotonicznością rozkładu mandatów na poziomie zgromadzenia ze względu na rozkład głosów istnieje także pod rządami ordynacji proporcjonalnych, ale w praktyce występuje ona niezmiernie rzadko. Godny uwagi z tego względu jest przypadek wyborów do Sejmiku Województwa Podkarpackiego w 2002 roku (tab. 2)

Tabela 2. Wyniki wyborów do Sejmiku Województwa Podkarpackiego w 2002 roku

Partia	% głosów	liczba mandatów
SLD-UP	18,4	6
PO i PiS*	15,4	7
Samoobrona	16,3	5
LPR	22,9	9
PSL	14,1	6

\* Pod nazwą Podkarpacie Razem

Skala odstępstw od postulatu monotoniczności, nakazującego, by partia, która ma więcej głosów otrzymała przynajmniej tyle samo mandatów, co partia, która ma mniej głosów jest w podanym przykładzie zdumiewająco duża. Uporządkowanie partii wg uzyskanych mandatów jest następujące: LPR > POPiS > SLD-UP = PSL > Samoobrona. Przy spełnieniu podanego postulatu ograniczonej monotoniczności uporządkowanie partii winno być następujące: LPR ≥ SLD-UP ≥ Samoobrona ≥ POPiS ≥ PSL. Nie odkrywam tu żadnego paradoksu wyborczego. Wyjaśnienie jest proste, ale zarazem ukazuje istotną wadę ordynacji proporcjonalnych stosowanych w szczególności w małych okręgach. W każdym z pięciu okręgów województwa podkarpackiego (o liczbie mandatów od 6 do 8) został zachowany postulat ograniczonej monotoniczności, a mandaty rozdziela się na poziomie okręgu, a nie zgromadzenia. Samoobrona, partia najbardziej pokrzywdzona, nie zwyciężyła w żadnym okręgu, miała najmniej zróżnicowane poparcie, oscylujące wokół wyniku wojewódzkiego, i w dwóch okręgach zabrakło jej bardzo niewiele głosów, by

<sup>8</sup> Taka sytuacja nie jest jedynie teoretyczną możliwością. Przypadki, iż partia zwycięska otrzymała mniej głosów niż jej konkurentka zdarzyły się w rzeczywistości: w Wielkiej Brytanii w 1951 r. (konserwatyści – 48% głosów i 51,4% mandatów; labourzyści – 48,8% głosów i 47,2% mandatów) i w 1974 (pierwsze; konserwatyści – 37,9% głosów i 46,8% mandatów; labourzyści 37,1% głosów i 47,4% mandatów); w Kanadzie w 1979 roku, dwukrotnie w Nowej Zelandii (1978, 1981). Prawdopodobnie nie są to wszystkie tego typu przypadki. Inny spektakularny przykład konsekwencji ordynacji większościowej, z tym że w wyborach pośrednich, stanowią wybory prezydenckie w USA w 2002 roku, w których Gore przegrał rywalizację z Bushem, mimo że uzyskał o blisko 0,5 mln głosów obywateli więcej, ale mniej głosów elektorów.

uzyskać drugi mandat. Sprawily to znane cechy metody d'Hondta. Teoretyczne i praktyczne implikacje przedstawionego przypadku są poważne. Wybory względnie proporcjonalne na poziomie okręgu mogą okazać się skrajnie nieproporcjonalne na poziomie zgromadzenia. A to jest właściwy poziom dla konstytuowania proporcjonalnej reprezentacji i oceny sprawiedliwości reguły wyborów, a także tylko na poziomie zgromadzenia ujawniają się polityczne konsekwencje wyborów.

W wyłanianiu proporcjonalnej reprezentacji można z bardzo dobrym skutkiem odwołać się do pomocy zasady większości. System wyborczy RFN jest tu znakomitym przykładem. Bywa on określany mianem mieszanego, ale jest to kwalifikacja błędna. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny w ważnym orzeczeniu z 1997 roku uznał, iż jest to „system wyborów proporcjonalnych z dołączonym systemem większościowym” (Nohlen 2004: 341). Nie jest łatwa krótka charakterystyka tego systemu (obszernie czynią to Nohlen 2004; Haman 2003), ale ważne w naszym kontekście są następujące elementy. Wyborca dysponuje dwoma głosami, z których pierwszy oddaje na preferowanego kandydata w okręgu jednomandatowym. Mandat uzyskuje kandydat, który otrzymał najwięcej głosów (większość względna). W ten sposób obsadza się połowę miejsc w Bundestagu. Drugi głos wyborca oddaje na landową listę partyjną (zamkniętą). Rozdział mandatów między partie, które przekroczyły próg 5% głosów w skali państwa, następuje na poziomie federalnym na podstawie liczby głosów drugich (rozdziela się wszystkie 598 mandatów). Do tego celu stosowana jest metoda Hare'a – Niemeyera, bardzo proporcjonalnie przekładająca głosy na mandaty. W następnym kroku również za pomocą tej samej metody dzieli się mandaty danej partii między jej landowe listy. Wreszcie w końcowym etapie procedury odejmuje się od liczby mandatów przypadających danej partii w konkretnym landzie te mandaty, które partia zdobyła w tymże landzie w okręgach jednomandatowych, a pozostałe przypadają kandydatom z listy partyjnej według kolejności ich umieszczenia na liście.

Przedstawiłem niemiecki system wyborczy, aby uzasadnić tezę, iż tak lub podobnie pomyślany system wprowadzony w Polsce nie naruszałby konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów. Jest to system dający w efekcie wręcz modelową proporcjonalność i stosujący jako podstawowe techniki związane z wyborami proporcjonalnymi, a jego elementy większościowe mają pomocniczy charakter i służą personifikacji wyborów. Omówiony system wyborczy zawiera także w postaci 5% progu element chroniący system polityczny przed przeniesieniem na poziom parlamentu działalności małych i zazwyczaj skrajnych ugrupowań.

Ewaluacja systemów wyborczych nie może być dokonywana z punktu widzenia jednego kryterium. Proporcjonalność niemieckiego systemu, nawet w warunkach tego kraju, w którym partie mają dużą zdolność koalicyjną, a obywatele przyzwyczajeni są do koalicji, może rodzić poważne kłopoty z formowaniem większościowych rządów. Tak

właśnie stało się w 2005 roku, kiedy to obie główne partie osiągnęły prawie taki sam wynik, dwa miesiące trwał przetarg między SPD i CDU/CSU o fotel kanclerza i w konsekwencji powstała wielka koalicja. Wielkie koalicje z perspektywy teorii demokracji nie są modelowym rozwiązaniem. Ograniczają definicyjną cechę demokracji, jaką stanowi międzypartyjna rywalizacja, i alternację rządów mogą czynić iluzoryczną. Tak więc, nie tyle konstytucja Polski stanowi przeszkodę w reformie szukającej kompromisu między zwolennikami wyborów większościowych a zwolennikami proporcjonalności, ile obawa o trudności w tworzeniu rządów i ich stabilność. Z drugiej jednak strony trzeba odnotować poszerzenie się w Polsce pola przetargów koalicyjnych, prawdopodobnie dzięki osłabieniu siły podziału postkomunistycznego. Okoliczność ta może zmniejszać niebezpieczeństwa dla młodej demokracji związane z wysoką proporcjonalnością wyborów.

### **Proporcjonalna reprezentacja a zasada większości**

Postulat proporcjonalnej reprezentacji na poziomie zgromadzenia nie narusza roli zasady większości jako reguły podejmowania decyzji przez demokratyczne zgromadzenie. Niezależnie od eksponowania we współczesnych teoriach demokracji postulatu ochrony praw mniejszości, znaczenia konsensusu i deliberacji, zasada większości jest i musi pozostać podstawową regułą podejmowania decyzji przez wszelkie demokratyczne gremia. Jednakże, czy można zaakceptować bezkrytycznie postulat, by rządy państw powstawały jako konsekwencja preferencji większości obywateli? W praktyce współczesnych demokracji rządy z reguły są tworzone przez partie, na które głosowała, mniejszość obywateli (dla uproszczenia pomijam w tym miejscu systemy prezydenckie), wprawdzie największa mniejszość, ale mniejszość<sup>9</sup>. Obok naturalnego rozproszenia preferencji odpowiada za ten stan absencja wyborcza. Można nie widzieć w tym nic szczególnie dramatycznego. Wystarczy przypisać absentującym motyw zgody na jakikolwiek rząd. Problem jest szczególnie poważny w systemie wyborów proporcjonalnych, których właśnie celem jest przenoszenie na poziom zgromadzenia mniejszościowych preferencji, by tam mniejszości w miarę potrzeby łączyły się i tworzyły większościowe rządy. W demokracji westminsterskiego typu, wspierającego się na zasadzie większości względnej, można zakładać, iż zgoda obywateli na tę regułę wyboru oznacza też zgodę

<sup>9</sup> Giovanni Sartori proponuje rozwiązanie tego problemu poprzez wyraźne rozdzielenie relacji między większością a mniejszością na trzech poziomach: ustrojowym, wyborczym i społecznym. Gwarancje praw mniejszości mają występować na poziomie ustrojowym, a nie wyborczym. „Tak więc – pisze – w głosowaniu »mniejszość« oznacza po prostu tych, którzy muszą podporządkować się woli większości (nawet zwykłej względnej większości). Rzecz w tym, że przy głosowaniu mniejszość nie ma żadnych praw. Składa się z tych, których głos przegrał – i kropka” (Sartori 1994: 171). Mogę zasygnalizować jedynie wątpliwości wobec tego stanowiska: a) pomija ono problem „sztucznych” większości; b) nie docenia znaczenia społecznej oceny sprawiedliwości reguły wyboru dla legitymizacji rządów w demokracji przedstawicielskiej.

na jej oczywiste i dobrze obywatelom znane konsekwencje. W Polsce, w której prawie wszystkie rozwiązania ustrojowe są przeciwstawne typowi westminsterskiemu, system wyborczy powoduje analogiczny efekt. Rząd SLD i PSL, uformowany w 1993 roku, powołany został przez przedstawicieli 18% dorosłych obywateli i blisko 36% wyborców; w 1997 na AWS i UW, które stworzyły rząd oddano łącznie 47% głosów, co oznaczało 22% uprawnionych do głosowania obywateli. W 2001 roku za koalicją SLD-PSL stało 49% wyborców i 23% obywateli. Wreszcie koalicja PiS-Samoobrona-LPR, powstała w konsekwencji wyborów 2005 roku ma za sobą głosy 46% wyborców i blisko 19% obywateli. Dotychczas więc żaden rząd nie miał za sobą nie tylko głosów większości obywateli, ale nawet głosów większości wyborców. Ten pierwszy efekt jest przede wszystkim konsekwencją wysokiej absencji; drugi świadomie wmontowanych do systemu wyborów proporcjonalnych elementów mocno ograniczających jego proporcjonalne działanie.

Niezależnie od racji, które przemawiały za prymatem zasady konkluzywności nad zasadą proporcjonalnej reprezentacji, trzeba odnotować poważne problemy legitymizacyjne, jakie rodzi sytuacja, gdy rząd – w najlepszym razie – wspiera skromną większość parlamentarna, ale ta większość pochodzi z woli części *demos* – odległej od jego większości. Nawet w takiej sytuacji prawomocność mogą zabezpieczać reguły wyborów pod warunkiem, iż są one uznawane za sprawiedliwe, zrozumiałe dla obywateli i szanowane w procesie wyborczym (Beatham 1995; Raciborski 2003). Legitymizacji sprzyja też okoliczność, gdy rządy są bezpośrednią konsekwencją wyborów, a nie przetargów koalicyjnych i gier gabinetowych, prowadzących niejednokrotnie do koalicji niezgodnych z preferencjami znacznej części elektoratów umawiających się partii. Koalicyjność rządów jest regułą przy stosowaniu ordynacji proporcjonalnych, i to jest pewną ich wadą, ale możliwe są koalicje oczekiwane przez wyborców konkretnej partii – zgodne z ich drugimi preferencjami. Reguły wyborów mogą w tym pomagać, premiuując koalicje zawierane przed wyborami, bloki itp, ale najważniejsze dla unikania „niechcianych” koalicji są inne czynniki: kształt systemu partyjnego, wysoki poziom identyfikacji partyjnych wśród wyborców, różne elementy kultury politycznej konkretnego społeczeństwa, zwłaszcza kompetencje polityczne, tolerancja itp.

Drugi wymiar napięcia między zasadą proporcjonalnością a zasadą większości ma inny charakter i wynika z fundamentalnej opozycji między agregacyjną a integracyjną koncepcją procesu politycznego (March, Olsen 2005). Opozycja ta bywa w teoriach demokracji opisywana jako spór między liberalną a republikańską koncepcją państwa, ale za właściwsze, zwłaszcza w kontekście problematyki tego artykułu, uważam kategorie zaproponowane przez Marcha i Olsena. Odniosę się tylko do jednego wymiaru zasygnalizowanego sporu, bezpośrednio związanego z kwestią reguł wyboru. Wola ludu w perspektywie agregacyjnej to nic innego, jak zagregowane preferencje poszczególnych obywateli, które wyrażają m.in. głosując, a głosują zgodnie z tym, co jest dla nich

najlepsze. Nie odnoszą się zaś do jakiegoś hipotetycznego i abstrakcyjnego dobra wspólnego. Preferencje każdego liczą się tak samo (równość głosu), chociaż istnieją preferencje bezzasadne i te nie są uwzględniane. Każdy może też powstrzymać się od przedstawiania swoich preferencji, zgodnie z presumpcją wolności obywatela i te w konsekwencji także nie są uwzględniane. O tym, czyje preferencje są realizowane, rozstrzyga zasada większości. Ale czy zasada większości jest lepiej niż zasada reprezentacji proporcjonalnej dostosowana do agregacyjnej wizji procesu politycznego? Odpowiedź zależy od poziomu agregacji preferencji i podejmowania decyzji społecznej. Przy wyłanianiu reprezentantów zasada większości (w najprostszej formie) wymaga dokonania rozstrzygnięcia zawsze na poziomie niższym niż zgromadzenie. Na tym poziomie preferencje mniejszości obywateli są eliminowane. Jeżeli mniejszości te mają systematyczny charakter (upraszczając: przegrywają we wszystkich okręgach), to nie przedostają się na poziom zgromadzenia. Taka agregacja preferencji obywateli wydaje się ułomna. Polityczna zasada większości zmieniła się w zasadę techniczną, która rozstrzygnęła wybór na przedpolitycznym poziomie. Wad tych pozbawiona jest zasada reprezentacji proporcjonalnej, gdyż reprezentanci mogą być od razu wyłaniani na poziomie zgromadzenia (technicznie oznacza to jeden okręg wyborczy), a nawet jeżeli czyni się to na niższym poziomie, to reguły gwarantują, iż preferencje istotnych grup mniejszościowych zostaną przeniesione na poziom zgromadzenia, gdzie trwa ciągle i bardzo przejrzyste ustalanie woli ludu, czy też – w innych kategoriach – definiowanie dobra wspólnego. Zasada proporcjonalnej reprezentacji znakomicie daje się więc uzgodnić z agregacyjną koncepcją wspólnoty politycznej i nie wymaga, tak jak reguła większości, przyjmowania założenia – skądinąd realistycznego – iż społeczeństwa współczesne nie są supraklasowe w tym sensie, iż nie istnieją w nich trwale i równo rozłożone większości i mniejszości wyodrębnione na podstawie jednego kryterium.

W koncepcji integracyjnej (republikańskiej) nie ma sensu mówić o części *demos*. Lud to coś niepodzielne, jest rozumiany holistycznie i obejmuje także przeszłe i przyszłe pokolenia. Jego wola nie wynika z prostego sumowania preferencji obywateli. Jej poznanie wymaga rozwagi, deliberacji, a obywatel, kształtując swoje preferencje, winien mieć wzgląd na dobro wspólne, także tradycje wyrażone w długotrwałych instytucjach. Ponadto preferencje nie są egzogenne wobec procesu politycznego, są też aktywnie przez wspólnotę kształtowane, obywatel musi być wychowywany. Oczywiście perspektywa integracyjna nie unieważnia zasady większości i demokracji, ale nie jest to wzorcowa demokracja liberalna. „Teorie integracyjne – piszą March i Olsen (2005: 148) – włączają zasadę rządów większości w strukturę praw i norm instytucjonalnych”. W perspektywie integracyjnej dylemat proporcjonalności i większości zdaje się być drugorzędny, gdyż w obu przypadkach to jedynie techniki, z których żadna nie prowadzi prostą drogą do poznania woli ludu – dobra wspólnego.

### Rywalizacja a reguły wyborów

W ostatniej części artykułu zasygnalizuję jedynie fundamentalny problem demokracji wiążący się z regułami wyborów, ale zupełnie innego rodzaju, niż dotychczas dyskutowane kwestie systemu wyborczego. Idzie o wpływ reguł wyborów, rozumianych szeroko jako ogół reguł rządzących procesem wyborczym, a nie tylko jako procedury głosowania, agregowania głosów i ustalania wyniku wyborów na przebieg współzawodnictwa o władzę między partiami bądź jednostkami.

Według wpływowej koncepcji demokracji przedstawionej przez Josepha Schumpetera (1995), demokracja to taki układ instytucjonalny, w ramach którego rządzący uzyskują swe władcze prerogatywy w drodze współzawodnictwa o głosy obywateli. Typowe komentarze do podanej definicji eksponują rolę procedury w nadawaniu władczych uprawnień oraz iż w tej perspektywie obywatele poprzez wybory określają, kto ma rządzić, a nie, jaka ma być treść rządów. Rozważmy bliżej, czy w Polsce układ instytucjonalny, czyli inaczej system reguł, gwarantuje współzawodnictwo między partiami w toku wyborów. By miało ono miejsce, spełnionych musi być jednocześnie kilka warunków, które zawarte są wśród kryteriów poliarchii Dahla (1971) lub są ich konkretyzacją. A więc:

- a) muszą istnieć realne alternatywy wyboru;
- b) muszą istnieć alternatywne źródła informacji o partiach i kandydatach;
- c) swoboda działalności partii, stowarzyszeń i niezależnych kandydatów nie może być istotnie ograniczana;
- d) bierno i czynne prawo wyborcze nie mogą być istotnie ograniczane;
- e) nie może być stosowany jakikolwiek przymus w stosunku do kandydatów i wyborców, w szczególności przymus administracyjny;
- f) prawo wyborcze winno być takie samo dla wszystkich;
- g) głosy muszą być uczciwie policzone.

Właściwie wszystkie te warunki mają w Polsce gwarancję konstytucyjną. Problem polega na tym, czy w praktyce są one spełniane w stopniu satysfakcjonującym. Dyskutuję te kwestie w innym miejscu (Raciborski 2001a; 2005). Ogólnie trzeba stwierdzić, iż w Polsce na poziomie reguł formalnych istnieją standardowe, w porównaniu z demokracjami Europy Zachodniej, ograniczenia współzawodnictwa. W praktyce współzawodnictwo jest intensywne, wybory wybitnie konkurencyjne, a wejście do systemu politycznego nowych partii nawet łatwiejsze niż w wielu starych demokracjach. Świadczą o tym przykłady LPR i Samoobrony. Wybory przynoszą też zmiany rządów i prezydentów. Rozwiązaniem szczególnie ważnym dla podtrzymywania współzawodnictwa jest dotowanie partii z budżetu państwa, o ile przekroczyły one 3% próg wyborczego poparcia.

Rysujące się zagrożenia to próby ograniczania biernego prawa wyborczego, wychodzące poza ograniczenia zawarte w konstytucji, próby wzmocnienia kontroli mediów przez państwo i przede wszystkim wybitnie instrumentalne traktowanie prawa wyborczego.



## Literatura

- Beyme K. von (2005). *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Chmielewski P. (1994). *Nowa analiza instytucjonalna. Logika i podstawowe zasady*. „Studia Socjologiczne”, nr 3-4.
- Dahl R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl R. (1995). *Demokracja i jej krytycy*. Warszawa-Kraków: Fundacja im. S. Batorego, SIW „Znak”.
- Duverger M. (1967). *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Garlicki L. (1998). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Gebethner S. (1992). *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej?* [w:] S. Gebethner, J. Raciborski (red), *Wybory '91 a polska scena polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”.
- Golański R., Kasprzyk K. (1999). *Wybór publiczny*, [w:] H. Sosnowska (red.), *Grupowe podejmowanie decyzji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Haman J. (2003). *Demokracja – decyzje – wybory*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbut R. (1996). *Systemy partyjne w Europie Zachodniej – ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Hołubiec J.W., Mercik J.W. (1992). *Techniki i tajniki głosowania*. Warszawa: Omnitech Press.
- Kamiński M. (1994). *Twierdzenie Arrowa. Przykład zastosowania metody aksjomatycznej w naukach społecznych*. „Studia Socjologiczne”, nr 3-4.
- Kamiński M. (1997). *Jak komuniści mogli zachować władzę w 1989 roku. Rzecz o (nie) kontrolowanej odwilży, sondażach opinii publicznej i ordynacji wyborczej*. „Studia Socjologiczne”, nr 2.
- Kot M. (2002). *Analiza skuteczności partii politycznych w grach o ordynację wyborczą w Polsce*. Nieopublikowana praca magisterska, w zbiorach Biblioteki Wydziału Filozofii i Socjologii UW.
- Lijphart A. (1998). *Inżynieria wyborcza: ograniczenia i możliwości*, [w:] J. Szczupaczyński (wyb. i opr.), *Władza i społeczeństwo 2*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nohlen D. (2004). *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- North D.C. (1994), *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review”, vol. 84, nr 3.
- Lissowski G. (2001). *Problemy i metody teorii wyboru społecznego*, [w:] G. Lissowski (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Przeworski A. (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press; cytat ze zbioru „Władza i społeczeństwo” zawierającego 1 rozdział tej książki.
- Raciborski J. (1997). *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1997*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Raciborski J. (2001a). *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*. „Studia Prawnicze”, nr 1(147).
- Raciborski J. (2001b). *Polskie prawo wyborcze: analiza prawno-politologiczna z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z 7.03.2001 – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*. Ekspertyza dla Kancelarii Prezydenta RP, kwiecień 2001, nieopublikowana.

- Raciborski J. (2003). *Polityka polska. Szkice*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Raciborski J. (2005). *Spółeczeństwo i wybory*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Płec – wybory – władza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar – Friedrich Ebert Stiftung.
- Sartori G. (1994). *Teoria demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schumpeter J. (1995). *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Shapiro I. (2006). *Stan teorii demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sosnowska H. (2000). *Wprowadzenie do teorii publicznego wyboru*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania.

### **Theory of democracy and electoral rules**

Poland is an example of a democratic system with an unstable electoral rule. Election principles, which are often changed, have a significant impact on the results of elections. The constitutional principle of proportional representation is strongly restricted by other parameters of the electoral system. The Author claims that the performance of the proportional representation principle might be improved in Poland by introducing elements of the plurality rule to the electoral system. Moreover, in his analysis of other constituents of the electoral law, the Author stresses that they are of functional character for the core postulate of the democratic theory, that is to the existence of competition between political parties.

**Key words:** elections in Poland, electoral rules, proportional representation, majority rule, plurality rule, theory of democracy