

## Wpływ prawa wyborczego na system partyjny

Prawo wyborcze jest istotnym czynnikiem kształtującym system partyjny. Zorientowane pragmatycznie partie polityczne dostosowują swoje struktury i zasady działania do optymalnej skuteczności w realizacji funkcji wyborczej. Również programy polityczne oraz sposób prowadzenia kampanii wyborczej są zdeterminowane zasadami oraz mechanizmami prawa wyborczego. Partie pragnąc odnieść sukces muszą brać pod uwagę obiektywne prawidłowości wynikające z przyjętych zasad w prawie wyborczym. Zlekceważenie tych mechanizmów, ich złe rozpoznanie czy niezrozumienie nieuchronnie prowadzi do klęski w rywalizacji wyborczej. Właściwe odczytanie, zrozumienie i dostosowanie własnych koncepcji i procedur do przyjętych w prawie wyborczym uregulowań i mechanizmów daje dużo większe szanse na sukces wyborczy.

Istnieją pewne ogólne prawidłowości charakteryzujące poszczególne zasady występujące w prawie wyborczym. Wiadomo, które rozwiązania sprzyjają partiom silnym, a które są korzystne dla mniejszych ugrupowań. Często zdarza się jednak, iż ustawodawca wprowadza do prawa wyborczego bardziej szczegółowe rozwiązania, które mogą wzmacniać pewne prawidłowości lub znacznie je ograniczać. Wiadomo na przykład, iż proporcjonalne prawo wyborcze jest korzystne dla ugrupowań mniejszych, bo daje im szansę na zdobycie chociażby pojedynczych mandatów. Jednak przyjęcie określonej metody przeliczania głosów na mandaty może w bardzo istotny sposób zmienić wynik wyborów. Są bowiem metody bardziej korzystne dla ugrupowań małych i są takie, które premiuje ugrupowania największe kosztem mniejszych. Czynniki modyfikujących ogólne prawidłowości w prawie wyborczym jest bardzo wiele. Aby partia dostosowała się do wszystkich ważnych dla niej zasad i wzięła pod uwagę wszelkie uwarunkowania prowadzenia kampanii wyborczej, musi niekiedy przygotowywać się do wyborów całymi latami. Stąd też nagle zmiany prawa wyborczego mogą powodować dla niektórych ugrupowań spore perturbacje. Manipulacja prawem wyborczym to nie tylko przyjmowanie konkretnych rozwiązań, ale również jego nagła zmiana podyktowana spodziewanymi, doraźnymi korzyściami dla partii politycznych, które w danym momencie są władne dokonania zmian zasad czy tylko korekty mechanizmów prawa wyborczego.

Spróbujemy dokonać analizy podstawowych zasad i mechanizmów prawa wyborczego z punktu widzenia ich przydatności dla poszczególnych typów partii politycznych. Wskażemy na te rozwiązania, które są korzystne i na te, które są szczególnie dokuczliwe dla konkretnych partii politycznych, ze względu na ich strukturę organizacyjną, zaplecze polityczne, miejsce w systemie politycznym i poparcie społeczne. Poddamy analizie poszczególne, typowe rozwiązania w prawie wyborczym i ich wpływ na partie polityczne i system partyjny.

Zacniemy od rozwiązań o charakterze techniczno-organizacyjnym. **Podział kraju na okręgi wyborcze** tylko z pozoru jest problemem wyłącznie technicznym. Ma on bardzo istotny wymiar polityczny. Sposób dokonania podziału wpływać może w sposób znaczący na rezultat wyborów. Ustalając zasady podziału terytorium kraju ze względu na okręgi wyborcze trzeba liczyć się z koniecznością dokonywania, co jakiś czas, korekt tego podziału. Ponieważ podział kraju na okręgi wyborcze pociąga za sobą ważne konsekwencje dla poszczególnych partii politycznych, budzi on zawsze sporo emocji i wyzwala spory i zażarte dyskusje.

Dokonując analizy skutków przyjęcia różnych rozwiązań organizacyjnych, musimy sobie odpowiedzieć na szereg pytań. Po pierwsze powinniśmy zdecydować, czy zachowujemy zasadę równości w prawie wyborczym. Czy każdy wyborca dysponować będzie taką samą liczbą głosów i czy te głosy będą posiadały identyczną siłę.

Podstawą zasady równości w prawie wyborczym jest dotrzymanie zasady równości materialnej, czyli jednakowej skuteczności głosów poszczególnych wyborców. Nie ma żadnego problemu natury technicznej ze spełnieniem tego wymogu w przypadku jednomandatowych okręgów wyborczych lub przyjęcia zasady, iż cały kraj stanowi jeden okręg wyborczy. Sprawy komplikują się w przypadku podziału kraju na wielomandatowe okręgi wyborcze. W tej sytuacji trzeba zadbać o zachowanie jednakowej normy przedstawicielstwa we wszystkich okręgach wyborczych. Jednolita norma przedstawicielstwa ustalana jest w ten sposób, iż dzieli się liczbę wyborców, rzadziej liczbę mieszkańców kraju, przez liczbę mandatów do obsadzenia w drodze wyborów. Uzyskany w ten sposób wskaźnik liczby wyborców przypadających na jeden mandat stanowi tzw. normę przedstawicielstwa. Wystarczy liczbę wyborców zamieszkujących dany okręg wyborczy podzielić przez stałą normę przedstawicielstwa, aby uzyskać liczbę mandatów przeznaczonych do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Liczba całkowita tak uzyskanego ilorazu oznacza liczbę mandatów do obsadzenia w danym okręgu. W wyniku stosowania powyżej przedstawionej zasady część mandatów pozostaje nieobsadzona. Tak zwane mandaty nadwyżkowe, czyli dodatkowy mandat, przyznaje się w okręgach wyborczych, w których liczba po przecinku jest największa. Postępuje się tak, aż wszystkie mandaty zostaną rozdysponowane pomiędzy okręgi wyborcze.

Przedstawiona powyżej zasada może ulec świadomej deformacji. Wystarczy przyjąć założenie, że niektóre grupy społeczne, regiony czy środowiska powinny mieć większą reprezentację niż pozostałe lub muszą posiadać gwarancję reprezentacji parlamentarnej. Najczęściej spotykanymi powodami manipulacji jest chęć zagwarantowania odpowiedniej reprezentacji ludności wiejskiej lub na przykład poszczególnych grup narodowościowych.

Bez względu na intencje ustawodawcy, tworzenie sztucznej nadreprezentacji czy niedoreprezentowania poszczególnych kategorii wyborców jest zjawiskiem naganym. Pojawia się pokusa doprowadzenia do takiej sytuacji, w której grupy czy regiony sprzyjające dominującej partii politycznej będą traktowane w sposób specjalny, co w konsekwencji będzie umacniało jej panowanie.

Jak twierdzi Dieter Nohlen, nierówna reprezentacja jest zjawiskiem zupełnie normalnym. Decydujący jest jej rozmiar. Granice tolerancji dla odstępstw od postulatu

równości są często przekraczane tak dalece, że nie można już mówić o równym prawie wyborczym, a to sprawia, iż mamy w zasadzie do czynienia z manipulacją<sup>1</sup>.

W polskiej ordynacji wyborczej do rad powiatów i sejmików województw znajdują się zapisy, iż okręgiem wyborczym powinna być odpowiednio gmina i powiat. Ustawodawca chciał w ten sposób zagwarantować reprezentację mieszkańców każdej gminy w radzie powiatu i każdego powiatu w sejmiku województwa<sup>2</sup>. Ordynacja przewiduje jednak odstępstwa od tej zasady, gdyby jej stosowanie naruszało w znaczący sposób zasadę równości w prawie wyborczym. Istnieje możliwość podziału gminy i powiatu na kilka okręgów wyborczych lub łączenie kilku gmin w jeden okręg wyborczy<sup>3</sup>.

Specyficzną formą manipulacji podziałem na okręgi wyborcze jest tzw. **gerryman-dering**<sup>4</sup>. Chodzi o sytuację, kiedy manipuluje się granicami okręgów wyborczych w taki sposób, iż zmianie ulega końcowy efekt głosowania. W sposób sztuczny doprowadza się do nadreprezentacji wyborców o konkretnych cechach, np. poglądach politycznych, przynależności narodowej czy religijnej. Zabieg taki może przeprowadzić tylko to ugrupowanie polityczne, które aktualnie dysponuje formalnymi możliwościami, czyli zdolnością do samodzielnego podejmowania decyzji korzystnych dla realizacji własnych interesów. W ten sposób można doprowadzić do uzyskania przez ugrupowanie rządzące znacznej nadreprezentacji w wybieralnych organach.

Duże znaczenie dla deformacji wyników głosowania, o czym już wspomniano, ma **wielkość okręgu wyborczego**, czyli liczba mandatów do obsadzenia z jednego okręgu wyborczego. Zależności mogą mieć różny charakter, w zależności od tego jaki system wyborów zostanie zastosowany. W systemie większościowym opartym na jednomandatowych okręgach wyborczych stosowana jest zasada, iż zwycięzca bierze wszystko. Tylko jedno ugrupowanie może odnieść sukces. Wszystkie pozostałe, bez względu na liczbę uzyskanych głosów, nie otrzymują nic. Taki system wyborczy sprzyja konsolidacji partii politycznych. Mniejsze z nich, czyli cieszące się niewielkim poparciem społecznym, chcąc odnieść sukces wyborczy, muszą się połączyć, aby przeciwstawić się skutecznie największej partii. Jednomandatowe okręgi wyborcze prowadzą więc do kształtowania się systemu partyjnego, w którym walka toczy się tylko pomiędzy największymi partiami politycznymi. Pozostałe są marginalizowane i stopniowo zanikają.

Sytuacja nieco się zmienia, jeżeli wybór w okręgu jednomandatowym opiera się na zasadzie większości bezwzględnej. Wtedy negatywna kampania wobec przeciwników politycznych jest niewystarczająca. Nie tylko bowiem trzeba zniechęcić wyborców do

<sup>1</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 76.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. *ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. Nr 95, poz. 602, art. 135, ust. 2; art. 163, ust. 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 135, ust. 3; art. 135 ust. 4; art. 163, ust. 3.

<sup>4</sup> Określenie pochodzi od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts Elbridge'a Gerry'ego, który w roku 1812 dokonał nowego wyznaczenia granic okręgu wyborczego w hrabstwie Essex. Kształtem przypominał on salamandrę ziejącą ogniem. Stąd nazwa zjawiska określanego od nazwiska senatora gerrymanderingiem. Nowy podział okręgu wyborczego spowodował, że Partia Demokratyczna zyskując poparcie 50 146 wyborców uzyskała 29 mandatów w Senacie. Partia Republikańska zdobywając 51 766 głosów zdołała uzyskać jedynie 11 miejsc w Senacie. Szerzej zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 149 i n.

konkurencji, ale należy ich pozyskać do oddania głosu na kandydatów własnej partii politycznej, a to jest znacznie trudniejsze. W przypadku przyjęcia zasady większości bezwzględnej trzeba założyć sytuację, w której żaden z kandydatów takiej większości głosów nie uzyska i trzeba będzie przeprowadzić głosowanie ponownie.

Podobne mechanizmy występują w przypadku zastosowania większościowego prawa wyborczego w okręgach wielomandatowych. Tutaj skutki dla systemu partyjnego mogą także być różne, w zależności od tego, czy mamy do czynienia z zasadą większości względnej czy bezwzględnej. W tym drugim przypadku, partia aby odnieść sukces nie tylko musi pokonać rywali, ale jednocześnie powinna uzyskać poparcie ponad połowy głosujących. Zabiega więc nie tylko o głosy wyborców, ale również aktywnie przeciwdziała poparciowi udzielanemu przez głosujących swoim przeciwnikom politycznym. Należy więc prowadzić pozytywną kampanię polityczną na rzecz własnego programu i swoich kandydatów a jednocześnie stanąć do otwartej walki z konkurentami. Pokonanie przeciwnika polegające na zdobyciu większej liczby głosów może nie wystarczyć. Trzeba jeszcze uzyskać poparcie ponad połowy głosujących. Czyli jest to walka nie tyle z przeciwnikiem politycznym, co zabieganie o czynne poparcie elektoratu. Oznacza to w konsekwencji konieczność prowadzenia przede wszystkim pozytywnej kampanii wyborczej, która zapewni czynne poparcie wyborców, a nie tylko zniechęci do głosowania na konkurentów.

Mechanizm ten funkcjonuje zdecydowanie odmiennie w **systemie większości względnej**. Tutaj sukces jest mierzony tylko liczbą zdobytych głosów. Partia musi ich uzyskać więcej niż pozostałe ugrupowania. Sukces może zagwarantować nie tylko popularność własnego programu, ale także nieskuteczność przeciwników politycznych w pozyskiwaniu zwolenników. Błędy konkurencji przekładają się w prosty sposób na własny sukces.

W **proporcjonalnym systemie** przeliczania głosów na mandaty podstawowe znaczenie mają dwie kwestie. Matematyczny sposób przeliczania głosów na mandaty oraz liczba mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym. Istnieją różne matematyczne sposoby przeliczania głosów na mandaty. Jedne, jak na przykład system d'Hondta sprzyjają największym ugrupowaniom, zakłajając proporcje pomiędzy liczbą zdobytych głosów, a ich przeliczeniem na mandaty. W sposób nieuzasadniony zwiększają liczbę mandatów dla cieszących się największym poparciem wyborców ugrupowań politycznych. Odbywa się to oczywiście kosztem ugrupowań mniejszych. Są systemy bardziej „sprawiedliwe”, czyli zakłajające zachowanie rzeczywistej proporcji pomiędzy liczbą zdobytych głosów a liczbą uzyskanych mandatów. Do takich należy min. system Hare-Niemeyera, czyli tzw. system największych reszt. Metodami przeliczania głosów na mandaty można manipulować w sposób bardziej finezyjny. Jeżeli ustawodawca chce preferować ugrupowania średniej wielkości kosztem zarówno największych, jak i tych najmniejszych, to powinien wprowadzić metodę Sainte-Laguë a szczególnie jej wersję zmodyfikowaną, zwaną często skandynawską<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> System Sainte-Laguë polega na dzieleniu liczby zdobytych głosów przez poszczególne ugrupowania przez kolejne liczby nieparzyste (1; 3; 5; 7 itd.). Uzyskane w ten sposób ilorazy, w liczbie równej liczbie mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym, porządkuje się od największego do coraz mniejszych. Tyle ile ilorazów kolejno największych jest efektem dzielenia liczby głosów uży-

W proporcjonalnym systemie wyborczym szczególnego znaczenia nabiera wielkość okręgu wyborczego. Im większa jest liczba mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym, tym jest to korzystniejsze dla małych ugrupowań politycznych. Ich szanse znacznie maleją wraz ze zmniejszaniem się liczby mandatów. W okręgu na przykład dwudziestomandatowym, możliwość zdobycia pojedynczych mandatów teoretycznie ma aż dwadzieścia ugrupowań. W okręgu pięciomandatowym taką szansę ma co najwyżej pięć największych komitetów wyborczych. Pozostałe nie mogą liczyć na żaden mandat. Ugrupowania duże, będą więc opowiadały się za jak najmniejszymi okręgami wyborczymi, bowiem takie rozwiązanie zwielokrotnia ich szanse na dobry wynik wyborczy, a eliminuje z konkurencji ugrupowania mniejsze, które *de facto* pozbawione są możliwości wejścia do parlamentu.

Proporcjonalne prawo wyborcze tylko teoretycznie jest korzystne dla mniejszych ugrupowań politycznych. Jeżeli zastosowane zostaną proste reguły proporcjonalności, czyli nie zostaną wprowadzone mechanizmy je ograniczające, wtedy w istocie możemy mówić o korzystnych rozwiązaniach dla wszystkich uczestników elekcji, ponieważ każdy otrzymuje dokładnie tyle na ile zasłużył. Zasada ta dotyczy zarówno liczby zdobytych mandatów, jak i ich proporcji w stosunku do poparcia jakie uzyskały inne ugrupowania. Nikt więc nie traci i nikt nie zyskuje. Ale takie sytuacje należą raczej do sfery założeń, a nie praktyki. Zawsze bowiem pojawiają się różne zagrożenia, chociażby we wspomnianej już konieczności wybrania określonego systemu przeliczania głosów na mandaty i liczby mandatów pozostających do obsadzenia w poszczególnych okręgach wyborczych.

W przypadku okręgów wielomandatowych szczególnego znaczenia nabiera **wielkość okręgu wyborczego**. Reguła jest tu dosyć prosta. Im mniejszy okręg wyborczy tym mniejsza proporcjonalność systemu wyborczego, tzn. tym mniejsze szanse wyborcze małych partii. Jak dowodzi D. Nohlen, w trójmandatowym okręgu wyborczym procentowy udział głosów, jakie dana partia musi uzyskać, aby wziąć udział w podziale mandatów, wynosi 18%. W okręgu wyborczym, w którym wybieranych jest dziewięciu reprezentantów, partia ma szansę na uzyskanie mandatu już przy udziale wynoszącym mniej niż 9%. Wartość procentowa pozwalająca na uzyskanie mandatu parlamentarnego jest w rzeczywistości zależna od stopnia rozdrobnienia systemu partyjnego. Również tu można ustanowić generalną regułę: im wyższy stopień rozdrobnienia, tym niższy naturalny próg procentowy, który należy przekroczyć, aby uzyskać mandat w okręgu wyborczym<sup>6</sup>.

Znaczne zniekształcenia w odzwierciedleniu woli wyborców mogą być spowodowane podziałem na okręgi wyborcze. Podział ten zawsze nacechowany jest pewną przypadkowością będącą np. konsekwencją regionalnego zróżnicowania wielkości okręgów wyborczych. Jest to związane z podziałem administracyjnym państwa, gęstością zaludnienia, strukturą narodowościową czy warunkami natury geograficznej.

---

skanych przez dany komitet wyborczy, tyle mandatów on otrzymuje. Zmodyfikowany system Sainte-Laguë polega na zastosowaniu pierwszego dzielnika nie w postaci cyfry 1 lecz 1,4. Efektem tego zabiegu jest jeszcze większe wzmocnienie ugrupowań średniej wielkości.

<sup>6</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 81.

Zróznicowanie to może mieć też charakter zamierzony i służyć interesom decydentów politycznych, czyli partiom będącym aktualnie u władzy.

Główną cechą charakterystyczną podziałów socjopolitycznych jest konflikt między miastem a wsią. Ma to swój wyraz również w systemie wyborczym. Okręgi wyborcze tworzone dla obszarów wiejskich są z reguły dużo mniejsze niż okręgi wyborcze w aglomeracjach miejskich. Jest to spowodowane gęstością zaludnienia. Dla obszarów wiejskich tworzy się często mniejsze okręgi wyborcze, aby ograniczyć ich zasięg terytorialny. W miastach tworzone są raczej duże okręgi wyborcze. Jak już wykazano wcześniej, w mniejszych okręgach wyborczych szanse na zdobycie mandatów mają wyłącznie największe komitety wyborcze. W okręgach wielomandatowych szansę otrzymania mandatu mają także mniejsze partie polityczne.

Dodatkowo występują tu znaczne różnice, jeżeli chodzi o poparcie dla konkretnych opcji politycznych. Mieszkańcy terenów wiejskich tradycyjnie są bardziej konserwatywni niż zamieszkujący aglomeracje miejskie. Stwarza to korzystniejsze warunki dla partii prawicowych. Uzyskują one znaczną nadreprezentację w małych okręgach wyborczych kosztem ugrupowań, które są tylko nieco mniej popularne, ale nie starcza dla nich mandatów. Zjawisko takie jest znacznie ograniczone w dużych okręgach wyborczych, gdzie nawet niewielkie, proporcjonalnie do pozostałych partii, poparcie społeczne daje możliwość zdobycia mandatu. Tym samym partie polityczne popularne w środowisku wiejskim uzyskują tam silną nadreprezentację i jednocześnie zachowują szansę na uzyskanie mandatów w miastach w proporcji do uzyskanych głosów. W konsekwencji daje to im znacznie lepszy wynik wyborczy niż wynikałoby to z faktycznych proporcji poparcia społecznego dla poszczególnych ugrupowań politycznych.

Opisany powyżej mechanizm można oczywiście ograniczyć, stosując na przykład mieszane miejsko-wiejskie okręgi wyborcze oraz ujednolicając wielkość okręgów wyborczych. Niemniej jednak zawsze będą występowały pewne nieprawidłowości wynikające z niedoskonałości podziału kraju na okręgi wyborcze.

We współczesnych demokracjach partie polityczne odgrywają rolę szczególną. To przede wszystkim one dokonują **selekcji kandydatów** w wyborach. Oznacza to nie-rzadko wyłączenie na kształtowanie składu elit politycznych. Zdarza się tak, iż dzięki zapisom ordynacji wyborczych, praktycznie wyłącznie partie polityczne mają szansę na zdobycie mandatów. Komitety wyborców zostają pozbawione realnej możliwości wprowadzenia do parlamentu swoich przedstawicieli. Najczęściej spotykana forma manipulacji jest tu wprowadzenie wysokich tzw. progów zaporowych. Komitet wyborczy ma prawo do udziału w podziale mandatów dopiero wówczas, kiedy przekroczy w skali okręgu, a niekiedy nawet całego państwa, określony próg poparcia społecznego. Wystarczy poziom tego poparcia określić na bardzo wysokim pułapie, a spowoduje to automatyczne wyeliminowanie z walki politycznej ugrupowań cieszących się mniejszym poparciem w skali kraju oraz ugrupowania lokalne, które nie są w stanie pokonać przyjętego progu zaporowego. Mandaty dzielone są wówczas tylko pomiędzy największe, ogólnokrajowe komitety wyborcze.

Z powyższego wynika, iż realne szanse na wprowadzenie do organów wybieralnych w wyborach powszechnych mają wyłącznie partie polityczne. Nawet najlepszy kandydat będzie bez szans, jeżeli żadna partia nie zdecyduje się na umieszczenie jego

nazwiska na swojej liście wyborczej. W ten sposób partie *de facto* zapewniają sobie monopol na kształtowanie elit politycznych.

Jednym z istotnych elementów określających stopień realnej partycypacji politycznej obywateli jest **forma list wyborczych**. W teorii wyróżnia się najczęściej trzy formy list wyborczych. Lista zamknięta oznacza, iż partia proponuje kandydatów i oczekuje od wyborcy ich bezwarunkowego poparcia. Można zaaprobować wyłącznie całą listę. Wyborca nie ma tym samym możliwości wyeliminowania niektórych kandydatów ani szczególnego wsparcia innych. Oczywiście, nie ma też możliwości uzupełnienia listy o własne propozycje. Innymi słowy, albo popiera decyzję partii politycznej albo nie. Innej możliwości nie ma. Kolejność umieszczenia nazwisk na liście ustala partia polityczna i jej decyzja jest wiążąca. Oznacza to, iż pierwszeństwo do mandatów zostało także z góry ustalone przez zgłaszających listę. Jest to więc zasada podwójnej selekcji. Po pierwsze zdecydowano, kto jest predysponowany do ubiegania się o mandat, a po wtóre, zdecydowano także, kto ma mieć większe a kto mniejsze preferencje w jego uzyskaniu.

W systemie otwartych list kandydatów głosującemu pozostawia się wybór konkretnego kandydata z listy, któremu zechce on udzielić poparcia. Partia proponuje określoną liczbę kandydatów, ale to wyborcy decydują, którym z nich udzielą poparcia. Nadal w gestii partii leży dokonanie selekcji kandydatów, tyle, że nie ma ona charakteru ostatecznego. Decyzję, który czy którzy kandydaci będą reprezentowali partię w organie wybieralnym, podejmą wyborcy. Nadal jednak nie mają oni możliwości tworzenia listy kandydatów. Muszą dokonać wyboru wyłącznie spośród kandydatów wskazanych przez partię polityczną. W ten sposób mają jednak pośredni wpływ na kształtowanie elit politycznych państwa. W tym systemie partia zabiega o głosy dla wszystkich swoich kandydatów, ale każdy z nich indywidualnie jest zainteresowany w zdobyciu jak największego poparcia wyborców, bo tylko to gwarantuje mu uzyskanie mandatu. Tak więc pierwszej selekcji kandydatów dokonuje partia polityczna, ale ostatecznie decydują jednak wyborcy. W tym przypadku kampania wyborcza prowadzona jest zarówno przez partię polityczną, jak i indywidualnie przez każdego z kandydatów, jednak w ramach kampanii partyjnej.

Trzecia możliwość to tzw. wolna lista kandydatów. Daje ona największe możliwości kształtowania elit politycznych przez wyborców. Wyborca może zestawzić własną listę kandydatów a propozycje partii politycznych nie mają charakteru zobowiązującego. Stanowią one zaledwie niewiążącą propozycję. W tym systemie każdy z kandydatów musi samodzielnie zabiegać o głosy wyborców. Partia może mu jedynie w tym pomagać. Wolna lista kandydatów tylko w niewielkim stopniu wiąże kandydata z partią polityczną. Jest to system, który znacznie osłabia wpływy partii politycznych. Może to być ważny argument zachęcający wyborców nie związanych z żadną partią polityczną do brania udziału w elekcji. Mają oni przekonanie, że głosują przede wszystkim na konkretne osoby, a nie na ugrupowania polityczne.

W praktyce często występują systemy mieszane, jeżeli chodzi o rodzaj list kandydatów. W niektórych systemach połączono zasadę kandydatury pojedynczej z systemem zamkniętych list kandydatów.

W celu wzmocnienia szans na uzyskanie dobrego wyniku wyborczego niektóre partie postanawiają połączyć swoje siły i dokonują tzw. **blokowania list**. Następuje to

wtedy, gdy dwie lub więcej partii politycznych, podejmuje decyzję o wspólnym liczeniu głosów oddanych na ich listy partyjne.

Zblokowanie list różnych partii politycznych służy redukcji głosów straconych. Małe partie polityczne mogą mieć trudności w przekroczeniu takiego poparcia społecznego, które jest niezbędne do uzyskania mandatu. Problem taki może mieć wiele partii. W efekcie żadna z nich nie uzyska wystarczającego poparcia dla uzyskania mandatu. Jeżeli zsumuje się głosy oddane łącznie na wszystkie zablokowane partie polityczne, może się okazać, że poparcie im udzielone wystarczy nawet na więcej niż jeden mandat. W ten sposób „zagospodarowane” zostaną głosy, które w przypadku indywidualnego ubiegania się o mandat przez każdą z partii, pozostałyby stracone, tzn. nie przyniosłyby żadnego mandatu.

Blokowanie list jest więc rozwiązaniem korzystnym dla najmniejszych ugrupowań. Utrudnia natomiast ugrupowaniom dużym zdobycie mandatów „nadwyżkowych”, to znaczy takich, które nie są efektem poparcia dla danej partii, ale pozostają rezultatem rozproszenia głosów na wiele drobnych ugrupowań, które nie otrzymują żadnego mandatu.

Wprowadzenie do prawa wyborczego możliwości blokowania list stanowi zachętę do atomizacji systemu partyjnego. Nawet małe ugrupowania mają szansę na uzyskanie mandatów, jeżeli potrafią utworzyć doraźną chociażby koalicję wyborczą. Nie ma więc mechanizmów, które nakłaniałyby małe partie do jednoczenia się, czy nawet tworzenia bardziej trwałych porozumień. Mechanizm ten nie zapewnia nawet gwarancji współpracy drobnych partii na forum parlamentu. Blokowanie list nie musi pociągać za sobą konieczności współpracy na innych płaszczyznach niż wyłącznie wybory.

W niektórych systemach wyborczych przewiduje się możliwości blokowania list zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Wcale nie musi być jednak tak, że podjęcie decyzji przez partie polityczne o blokowaniu swych list w konkretnym okręgu wyborczym na szczeblu regionalnym nakłada na nie obowiązek postąpienia w podobny sposób w innych okręgach czy tym bardziej w skali kraju. Brak przepisów prawnych lub obyczajów politycznych dotyczących konsekwentnego blokowania list w okręgach i w skali całego kraju może powodować spore zamieszanie. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być nie tylko brak zrozumienia przez wyborców występujących zasad i mechanizmów, ale również uchwycenie relacji pomiędzy poziomem poparcia dla poszczególnych ugrupowań w okręgach wyborczych a ostatecznym układem sił w parlamencie. Zależności te wcale nie muszą być jednoznaczne.

Blokowanie list jest jednym z bardzo istotnych mechanizmów kształtujących system wyborczy oraz wywiera silny wpływ na system partyjny. W konsekwencji prowadzi ono do zwiększenia liczby partii parlamentarnych, ogranicza nadreprezentację największych ugrupowań politycznych i przyczynia się do zmniejszenia prawdopodobieństwa powstania sztucznych większości parlamentarnych, które są efektem zachwiania proporcji pomiędzy poziomem poparcia wyborczego a liczbą zdobytych mandatów. Często bowiem bywa tak, że największa partia polityczna uzyskuje bezwzględną większość mandatów, mimo iż zdobyła znacznie mniej niż połowę głosów wyborców.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną możliwość poprawienia wyniku wyborczego przez małe partie polityczne. Mogą one zdecydować o wystawieniu wspólnej listy kandydatów. Zasady tworzenia takiej jednolitej listy mogą być różne. Najczęściej polega

to na rzeczywistym tworzeniu jednej wspólnej listy, na której będą umieszczeni kandydaci wszystkich partii politycznych wchodzących w taką koalicję. Liczba kandydatów zgłoszonych przez poszczególne partie oraz kolejność umieszczenia nazwisk na liście jest efektem uzgodnień międzypartyjnych. Ustala się również zasady podziału mandatów pomiędzy kandydatów zjednoczonych partii politycznych.

Niekiedy jednak przepisy ordynacji wyborczej mogą utrudniać takie postępowanie. W Polsce na przykład jest możliwe tworzenie wspólnych list wyborczych przez partie polityczne, ale utworzony w ten sposób koalicyjny komitet wyborczy musi przekroczyć 8% próg wyborczy w skali kraju. Tymczasem zgłaszające indywidualnie listy kandydatów partie polityczne i komitety utworzone przez grupy wyborców muszą legitymować się zaledwie 5% poparciem wyborców w skali kraju. Kierownictwa tworzących wspólne listy kandydatów partii politycznych muszą rozważyć, czy ten zabieg zwiększy ich szanse wyborcze.

Jednym z zasadniczych mechanizmów wpływających na funkcjonowanie systemu wyborczego jest **agregacja głosów**. Można tu wskazać na kilka głównych elementów, które decydują o końcowym wyniku elekcji, pomniejszając w istotny sposób znaczenie głosów wyborców. Chodzi o zastosowanie takich mechanizmów w prawie wyborczym, które mogą doprowadzić do istotnego wypaczenia woli wyborców. Do najczęściej stosowanych zabiegów tego typu należą progi zaporowe, systemy przeliczania głosów na mandaty oraz poziomy agregacji głosów.

Zastosowane w ordynacjach wyborczych mechanizmy uaktywniają się w różnych sferach i na różnych etapach procesu wyborczego. Generalnie można wskazać na trzy zasadnicze sfery wpływu mechanizmów wyborczych na końcowy efekt elekcji. Pierwsza dotyczy przyjętych zasad selekcji kandydatów i sposobu formowania list wyborczych. Albo wyborca czynnie uczestniczy w tym procesie, albo całkowicie jest pozbawiony możliwości wpływania na dobór kandydatów. W pierwszym przypadku to wyborcy samodzielnie decydują o doborze kandydatów, np. grupa wyborców może zgłosić własnego kandydata czy ich listę. Przypadek drugi to wyłączność partii politycznych na tworzenie zamkniętych list kandydatów. Wyborca może jedynie głosować na całą listę kandydatów przedstawioną przez partię, bez możliwości jakichkolwiek na niej manipulacji. Występują także różne formy pośrednie, np. partia zgłasza kandydatów, ale musi uzyskać już na tym etapie, określone poparcie wyborców dla swoich decyzji personalnych. Mogą występować tzw. otwarte listy kandydatów, gdzie wyborca wprawdzie nie ma wpływu na to, kto znajdzie się na takiej liście, ale zdecyduje, którego z kandydatów popiera.

Drugi element procesu wyborczego dotyczy oddziaływania na zachowania wyborcze obywateli. Poza zasadniczą formą, jaką jest kształtowanie opinii i postaw obywateli w trakcie kampanii wyborczej, mogą być stosowane różne rozwiązania instytucjonalne i prawne, które prowadzą do zakłócenia prostych relacji: głosy wyborców – mandaty. Na przykład wprowadzenie progów zaporowych powoduje, że część zwolenników konkretnej partii politycznej w obawie, iż nie przekroczy ona wymaganego progu poparcia, odda swe głosy na inne, posiadające lepsze wyniki w sondażach wyborczych, ugrupowanie o podobnym programie.

Trzecia sfera, w której mogą uwidocznić się wpływy mechanizmów powodujących fałsyfikacje wyborcze, dotyczy sposobów przeliczania głosów na mandaty. Tutaj wy-

stepuje ogromna gama możliwości. Najważniejsze jest przyjęcie rozstrzygnięcia co do reguły decydowania. Albo oprzemy ją na większości, albo proporcjonalności.

Najmniej manipulacji występuje w przypadku większościowego prawa wyborczego. Ale również w tym systemie istnieją spore możliwości. Przy zastosowaniu zasady bezwzględnej większości wynik jest najbardziej zbliżony do rzeczywistego poparcia społecznego. Wybrany cieszy się poparciem ponad połowy głosujących. W systemie większości względnej mogą jednak wystąpić znaczne dysproporcje w poparciu, które było niezbędne dla otrzymania mandatu. Różnice mogą być konsekwencją wielkości okręgów wyborczych, frekwencji głosujących, liczby zgłoszonych kandydatów itd.

Przy zastosowaniu proporcjonalnego prawa wyborczego możliwości zafałszowania prostych relacji pomiędzy zdobytymi głosami a liczbą uzyskanych mandatów są ogromne. Bardzo wiele zależy tutaj od przyjęcia określonej metody dokonywania przeliczenia głosów na mandaty. Można wskazać na dwa podstawowe rozwiązania. Jedno polega na zastosowaniu metody największych liczb, a drugie na przyjęciu metody kwotowej.

Pierwsza z wymienionych metod nazywana jest też metodą dzielników. Do najbardziej znanych metod tego rodzaju, i najczęściej stosowanych, należą te opracowane przez Victora d'Hondta oraz André Sainte-Laguë.

Metody kwotowe polegają na wyznaczeniu tzw. kwoty, która jest wynikiem dzielenia liczby ważnie oddanych głosów w okręgu przez liczbę mandatów pozostających do obsadzenia w tym okręgu. W niektórych systemach dzielnikiem jest liczba mandatów do obsadzenia w danym okręgu powiększona o jeden, a niekiedy nawet o dwa. Liczbę zdobytych mandatów przez partię w okręgu ustala się w ten sposób, że bada się, ile razy kwota mieści się w liczbie zdobytych głosów przez partię polityczną w danym okręgu. Liczba całkowita oznacza liczbę otrzymanych mandatów. Pozostałe, nieobsadzone w powyższy sposób mandaty w okręgu, są rozdzielane w turze drugiej. Istnieją bardzo zróżnicowane metody ich rozdziału. Najbardziej popularna jest metoda największych reszt, najmniejszych reszt, podziału reszt oraz metoda największych średnich. Ogólnie można stwierdzić, że metody największych reszt i największych średnich faworyzują raczej małe partie, natomiast metoda najmniejszej reszty – duże partie<sup>7</sup>.

Konkludując, można stwierdzić, iż zasady określone w prawie wyborczym mogą w sposób bardzo istotny wpływać na system partyjny. Reguły przewidziane w zapisach prawnych sprzyjają bowiem niektórym partiom politycznym, a wyraźnie utrudniają odniesienie sukcesu wyborczego innym. Mechanizmy prawa wyborczego niekiedy nabierają cech nadużyć. Rządzące partie polityczne tak manipulują zapisami prawnymi, że w konsekwencji naruszają zasady równości szans poszczególnych ugrupowań wyborczych. Elementy takie pojawiają się szczególnie w niedemokratycznych systemach politycznych. Nie można tam mówić o demokratycznych regułach gry, tak więc nie ma obiektywnych mechanizmów rywalizacji politycznej. Często również nie ma możliwości funkcjonowania alternatywnych partii politycznych. System partyjny nie ma więc cech charakterystycznych dla współczesnej demokracji opartej na wolnej grze sił politycznych, stąd też instrumentalnie traktowane

<sup>7</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 108.

prawo wyborcze nie wywiera wpływu na mechanizmy funkcjonowania systemu partyjnego, jedynie je konserwuje.

Inaczej wygląda kwestia relacji między zapisami ordynacji wyborczych a systemem partyjnym w państwach demokratycznych. Tu pojawiają się tylko pewne mechanizmy sprzyjające lub utrudniające rywalizację między poszczególnymi partiami. Najważniejsze jednak są stabilne, przejrzyste i powszechnie znane reguły prowadzenia walki politycznej. Wprawdzie obowiązujące zasady i mechanizmy nie muszą być w jednakowej mierze korzystne dla wszystkich partii politycznych, ale ich stosowanie powinno mieć charakter uniwersalny i nie być podyktowane wyłącznie realizacją doraźnych interesów konkretnej partii politycznej.

Fakt, iż przyjęte reguły są korzystne tylko dla określonych typów partii politycznych, nie jest naruszeniem zasad demokracji. To konkretna, w danym momencie, większość parlamentarna dyktuje reguły gry politycznej. Nic dziwnego, że bierze pod uwagę rozwiązania korzystne dla siebie. Jeżeli przy tym zachowane zostają reguły i obowiązujące zasady stanowienia prawa, to formalnie wszystko jest w porządku. Można niekiedy mieć natomiast zastrzeżenia co do zachowania tzw. politycznej poprawności i uczciwości. Wątpliwości powstają wtedy, gdy decyzje o zmianie zasad prawa wyborczego podejmowane są pod wyraźnym wpływem aktualnego układu sił politycznych, nastrojów społecznych czy innych doraźnych czynników sprzyjających decydom politycznym a niekorzystnym dla opozycji. Takie postępowanie najczęściej powoduje retorsje w postaci podobnych zachowań ze strony tych partii politycznych, które po kolejnym cyklu elektorальnym będą miały możliwości decydowania o zasadach prawa wyborczego. To wtedy one przyjmą takie rozwiązania, które właśnie im przyniosą największe korzyści. Tym razem kosztem pozostałych ugrupowań politycznych. Przy występowaniu tego typu mechanizmów trudno będzie się doczekać stałych reguł gry politycznej i stabilnego systemu partyjnego.

Jak wskazano, istnieją dwie możliwości. Albo partia polityczna podda się obowiązującym zasadom gry wyborczej i dostosuje swoje struktury organizacyjne oraz sposoby prowadzenia kampanii wyborczej do mechanizmów wytworzonych przez przepisy prawne, albo doprowadzi do takich zmian w ordynacji wyborczej, że będą one jej przynosiły wymierne korzyści. Trwanie w uporze i nieliczenie się z realnie funkcjonującymi mechanizmami wytworzonymi przez reguły prawa wyborczego lub brak ich zrozumienia, zawsze będzie powodował obniżenie szans na odniesienie sukcesu wyborczego, a niekiedy wręcz te szanse zaprzepaszczał. Podniesiony wątek dotyczący zrozumienia zasad prawa wyborczego i rządzących nimi prawidłowościami i zależnościami jest szczególnie ważny. Można niekiedy odnieść wrażenie, że niektóre partie postępują w sposób irracjonalny. Podejmują działania, które są sprzeczne z ich obiektywnymi interesami.

Jak wyraźnie widać z powyżej przedstawionych mechanizmów, istnieje obustronna zależność między prawem wyborczym a systemem partyjnym. Wzajemne oddziaływanie jest wyjątkowo silne i wielokierunkowe. Znajomość tych mechanizmów pozwala na dokonywanie zmian zarówno w prawie wyborczym, w celu jego doskonalenia i większej obiektywności w wyłanianiu reprezentacji politycznej obywateli, oraz w dostosowywaniu struktur i zasad działania partii politycznych dla ich szerszej reprezentatywności społecznej.

**Bibliografia**

- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001.
- Demokracja polska 1989–2003*, J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, Warszawa 2003.
- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.
- Herbut R., *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Scholar 2004.
- Piasecki A., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1998–2002*, Zielona Góra 2003.
- Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998.
- Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. A. Stelmach, Poznań 2001.
- Sokół W., *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.
- Stelmach A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzycji systemowej*, „Problemy Humanistyki” 1997, nr 2.
- Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2003.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.