

Andrzej STELMACH

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Zmiana i stabilność prawa wyborczego w Polsce

1. Prawo wyborcze

Wybory stanowią niezbędny element funkcjonowania każdego demokratycznego systemu politycznego. Procedury wyłaniania reprezentacji politycznej są podstawą realizacji podmiotowości politycznej obywateli. Jest to także zasadnicza gwarancja partycypacji politycznej oraz mechanizm kreowania elit politycznych państwa. Określenie podstawowych zasad prawa wyborczego oraz szczegółowy opis mechanizmów selekcji kandydatów, przebiegu kampanii wyborczej, głosowania oraz sposobu ustalania jego wyników, a także wyników wyborów, stanowią podstawę wolnej gry sił politycznych. Mechanizmy prawa wyborczego powinny być przejrzyste, powszechnie zrozumiałe, akceptowane społecznie, stabilne, dawać rękojmię uczciwego przeprowadzenia głosowania i takiegoż ustalenia wyników wyborów. Powinny uwzględniać oczekiwania społeczne co do procedur, mechanizmów i zasad doboru reprezentacji politycznej.

Obywatele powinni mieć możliwość wypowiedzenia się w sprawie przyjętych zasad ogólnych prawa wyborczego. Społeczna aprobatą jest tu o tyle ważna, iż zrozumienie i zaakceptowanie określonych zasad i form ich realizacji znacznie zwiększa zaufanie do procedur i powoduje silniejszą identyfikację z zaaprobowanymi formami partycypacji politycznej. Powoduje to również poczucie współodpowiedzialności za sprawy kraju i utożsamianie się z aprobowanymi przez siebie procedurami. Skoro stworzone zostały optymalne, zgodne z oczekiwaniami procedury, to powstaje poczucie obowiązku skorzystania z nich. Jest to ważny element identyfikacji z przyjętymi zasadami i społecznej aktywności na rzecz ich realizacji.

Bardzo istotne znaczenie dla rozwoju demokracji ma czynne uczestnictwo w procedurach wyborczych jak największej liczby obywateli¹. Wskaźnik frekwencji wyborczej jest jednym z zasadniczych mierników kultury politycznej społeczeństwa. Partycypacja polityczna jest bardzo ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego. Przyjmuje się, że legitymizacja władzy jest tym silniejsza, im większa część obywateli czynnie poparła daną opcję polityczną lub konkretnego kandydata. Wysoka frekwencja wyborcza wskazuje również na skalę zaangażowania obywateli w sprawy kraju.

¹ W przeprowadzonych przez COBOS w 1995 roku badaniach dotyczących kwestii uznania wyborów za ważny czynnik funkcjonowania demokracji w Polsce 33% badanych uznało go za bardzo ważny, a 53% za ważny składnik demokracji. Szerzej na ten temat: A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Problem społecznej akceptacji dla elit politycznych w Polsce w okresie tranżycji systemowej*, w: *Polska w przeobrażeniach ustrojowych*, red. S. Wróbel, Katowice 1998.

Trzeba być jednak ostrożnym przy wyciąganiu zbyt daleko idących wniosków na podstawie wyłącznie udziału wyborcy w głosowaniu. Kultura polityczna obywateli przejawia się przecież nie tylko w postaci udziału w procedurach wyborczych. Jej ważnym składnikiem jest także wiedza dotycząca polityki. W tym znajomość mechanizmów prawa wyborczego oraz zasad funkcjonowania systemu politycznego. Przede wszystkim jednak orientacja w koncepcjach programowych partii i ugrupowań politycznych. Sam udział w procedurze głosowania nie jest już wystarczający. Chodzi o podejmowanie decyzji racjonalnych. Muszą one być przemyślane i opierać się na wiedzy, doświadczeniu oraz znajomości mechanizmów rządzących życiem politycznym kraju. Bez tych elementów trudno mówić o rzeczywistej partycypacji politycznej. Jeżeli wyborca nie uczestniczy w sposób obiektywny w kreowaniu rzeczywistości politycznej, jeżeli nie podejmuje decyzji opartych na racjonalnych przesłankach, jest tylko „maszynką do głosowania”. Łatwo jest nim manipulować, wykorzystać jego naiwność, podatność na demagogię i populistyczne hasła. Efektem udziału w procedurach wyborczych osób, które prezentują niską kulturę polityczną są nieprzemyślane decyzje. Może to przynieść fatalne skutki dla rozwoju społecznego. Rządy sprawowane przez ugrupowania bazujące na demagogii, nieposiadające racjonalnych programów politycznych oraz pozbawione kompetentnych kadr, mogą doprowadzić kraj do ruiny. Rozczarowanych ich rządami obywateli zniechęca do udziału w przyszłych wyborach. Zjawisko to jest szczególnie mocno widoczne w sytuacji, kiedy wyborca zawiódł się już kilkakrotnie.

2. Funkcje prawa wyborczego w systemie demokratycznym

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele prób określenia funkcji, które powinny być spełniane przez wybory. Wydaje się, że można ograniczyć się do wyodrębnienia czterech podstawowych zadań, które muszą realizować wybory². **Po pierwsze** służą one nadaniu rządzącym legitymizacji dla sprawowania władzy. W tym przypadku bardzo istotne stają się w pełni demokratyczne i uczciwie stosowane zasady prawa wyborczego, które w konsekwencji pozwolą na odzwierciedlenie rzeczywistych preferencji wyborców w postaci wyników elekcji. Legitymizacja władzy występuje tylko wtedy, gdy nie ma żadnych uzasadnionych powodów do kwestionowania uczciwości w przeprowadzeniu wyborów i ustalaniu ich wyników.

Po drugie wybory mają wyrażać wolę polityczną i personalną wyborców. System wyborczy musi być tak skonstruowany, aby obywatele mieli możliwość organizowania się w celu wyłonienia swojej reprezentacji politycznej lub dysponowali możliwością nieskrępowanego poparcia dla swobodnie tworzonych i różnorodnych programowo ugrupowań politycznych.

Po trzecie wybory odtwarzają obraz opinii publicznej. Tworzą swoistą mapę poglądów, opinii i preferencji politycznych opartych na programach poszczególnych ugrupowań wyborczych. W ten sposób w parlamencie reprezentowane są różnorodne poglądy występujące w społeczeństwie.

² *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 32.

I dopiero **po czwarte** wybory służą wyłanianiu większości parlamentarnej, która aprobowane przez społeczeństwo programy i cele ma realizować. Przy czym realizacja tej funkcji nie musi wcale oznaczać, iż wybory muszą zawsze doprowadzić do powstania stabilnej większości parlamentarnej. Mechanizmy prawa wyborczego powinny jedynie sprzyjać takiej możliwości, ale nie kosztem znacznego ograniczenia pozostałych funkcji wyborów. W tym przypadku zasada: cel uświęca środki, nie powinna mieć zastosowania.

Uzyskanie stabilnej większości parlamentarnej kosztem ograniczenia realizacji wcześniej wymienionych funkcji wyborów, może zrujnować i tak kruche podstawy społeczeństwa obywatelskiego. Brak zaufania obywateli do skuteczności procedur wyborczych oraz poczucie braku realnego wpływu na kształtowanie elit politycznych z reguły przybiera postać zniechęcenia, marazmu i powstrzymywania się od czynnego udziału w życiu politycznym.

3. Ordynacje wyborcze

Jednym z bardzo istotnych przejawów demokratyzacji życia publicznego jest formalne i materialne zagwarantowanie partycypacji politycznej obywateli. Instytucjonalnym tego elementem są ordynacje wyborcze. W społeczeństwie demokratycznym powinny one gwarantować rzeczywistość i skuteczną możliwość dokonywania selekcji elit politycznych przez ogół obywateli.

Spełnienie tego warunku jest możliwe tylko wtedy, gdy system wyborczy gwarantuje faktyczną i skuteczną możliwość podjęcia przez wyborcę ostatecznej decyzji w sprawie poparcia dla jednego z ugrupowań politycznych czy kandydata. Możliwość określona tu jako faktyczna oznacza, że wyborcy przedstawiono alternatywne koncepcje programowe i personalne. Czyli dokonuje on rozróżnienia między realnie odmiennymi programami poszczególnych komitetów wyborczych oraz przedstawionymi kandydatami, którzy te programy mają realizować. Skuteczność dokonanego przez wyborcę rozróżnienia polega na tym, iż preferencje większości obywateli w decydujący sposób wpływają na to kto lub które ugrupowanie polityczne będzie sprawowało władzę³.

Przedstawiona powyżej koncepcja zakłada po pierwsze, że mamy do czynienia z takim systemem politycznym, w którym wszystkim obywatelom przysługują takie same prawa polityczne. Po drugie, system polityczny gwarantuje każdemu obywatelowi czynne i bierne prawo wyborcze i nie stawia w tym zakresie żadnych ograniczeń, poza ogólnie przyjętymi.

4. Prawo wyborcze a system polityczny

Wybory są w każdym demokratycznym społeczeństwie probierzem stopnia podmiotowości politycznej jednostki. Zarówno zapisy w ordynacjach wyborczych, jak i praktyka polityczna pozwalają na określenie rzeczywistego stanu partycypacji poli-

³ A. Stelmach, *Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzykcji systemowej*, „Problemy Humanistyki” 1997, z. 2, s. 53.

tycznej obywateli. Przepisy ordynacji określają zasady, metody i techniki przeprowadzenia wyborów. Akt prawny jednak jest tylko wzorcem, na którym opiera się praktyka polityczna. Stąd też szczególną uwagę należy zwrócić na faktyczne działania, które stają się weryfikatorem skuteczności przyjętych rozwiązań. Efektywność ta jest kształtowana przez wiele czynników. Do najważniejszych należy z pewnością demokratyczny sposób wyłaniania kandydatów, swoboda wyrażania woli w trakcie aktu głosowania i wreszcie, decydujące dla końcowego efektu elekcji, preferencje polityczne i personalne wyborców. Władza musi uszanować wolę obywateli wyrażoną w głosowaniu. Jest to podstawowa zasada demokratycznego państwa prawa.

W Polsce w okresie transformacji ustrojowej następowała bardzo wyraźna ewolucja prawa wyborczego. Było to efektem poszukiwania najlepszych rozwiązań, które gwarantując demokratyczne procedury zapewniałyby jednocześnie stabilizację systemu politycznego. Czyniono to, niestety, metodą prób i błędów. W efekcie tworzono odmienne prawo wyborcze przy okazji dokonywania wyborów różnych organów państwowych.

Traktując system wyborczy jako jeden z istotnych czynników kształtujących system polityczny Polski, można wyróżnić trzy etapy jego dotychczasowego rozwoju. Etap pierwszy to okres przejściowy, będący zaraniem transformacji systemowej (rok 1989). Charakteryzował się on występowaniem cech demokratycznych w niewielkim zaledwie zakresie. Były one elementem składowym po części tylko demokratycznego systemu. Cechą znamioną tego etapu było systematyczne rozszerzanie zasad i instytucji demokratycznych.

W etap drugi system polityczny wkroczył prawie natychmiast po rozpoczęciu formalnego wymiaru transformacji. Był to etap całkowicie żywiołowy. Dynamiczny rozwój demokracji, jak to bywa w takich przypadkach, wygenerował skrajnie demokratyczne procedury (rok 1991). W konsekwencji zaczęły one utrudniać normalne i skuteczne funkcjonowanie systemu politycznego. Ograniczenie żywiołowej demokracji oraz próby jej sprowadzenia do racjonalnego wymiaru zapoczątkowały kolejną fazę zmiany prawa wyborczego (rok 1993). Wprowadzenie ograniczeń, czy raczej racjonalizowanie żywiołowej, a przez to przybierającej kuriozalny wymiar, demokracji, stało się początkiem nowego etapu rozwoju systemu politycznego. Trzeci etap demokratyzacji, który możemy określić jako okres stabilizacji systemu politycznego w Polsce, trwa do chwili obecnej.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż obecny etap ewolucji prawa wyborczego nie charakteryzuje się wcale zastojem. Pojawiają się nadal próby dokonywania zmian zasad i mechanizmów rządzących prawem wyborczym. Nie ma obecnie tendencji do uznania przyjętych ustawowo rozwiązań za nienaruszalne. Elity polityczne nadal są skłonne do dostosowywania rozwiązań prawnych do swoich aktualnych potrzeb i preferencji. Nie naruszono jednak, jak do tej pory, podstawowych zasad prawa wyborczego przyjętych w roku 1993.

Ocena funkcjonowania mechanizmów prawa wyborczego najczęściej przeprowadzana jest z punktu widzenia jego wpływu na stabilność systemu politycznego. Jest to niewątpliwie bardzo ważny aspekt, ale nie jedyny. Trzeba bowiem pamiętać, iż wykreowanie w procesie wyborczym nawet bardzo stabilnej większości w parlamencie, wcale nie oznacza uzyskania większej zdolności do sprawowania władzy. Szczególnie w niestabilizowanych demokracjach, przy dużej fragmentaryzacji sceny politycznej

istnieje pokusa do wprowadzenia mechanizmów prawnych ograniczających dostęp do organów władzy państwowej zbyt dużej liczbie partii politycznych. Może to spowodować większą stabilność rządów, ale wcale nie musi porządkować sceny politycznej i utrwalać demokratycznego systemu politycznego. Sprawowanie władzy przez najsilniejsze ugrupowanie, czyli takie, które uzyskało największą liczbę głosów wyborców, wcale nie musi oznaczać, iż będzie ono popierane przez większość obywateli. Sprawowanie władzy przez siły polityczne, które cieszą się zaufaniem tylko niewielkiej części elektoratu, powoduje brak poparcia ogółu społeczeństwa, a niekiedy wręcz sprzeciw wobec takich rządów. W konsekwencji może to prowadzić do destabilizacji sceny politycznej. Stąd też ustawodawca powinien wyważyć relacje pomiędzy uzyskaniem stabilnych rządów a uwzględnieniem preferencji politycznych jak największej części społeczeństwa. Trzeba bowiem pamiętać, iż nawet w pełni demokratyczne procedury nie spowodują poparcia społecznego dla rządzących, jeżeli obywatele nie będą identyfikowali się z realizowanymi programami politycznymi.

Brak poparcia społecznego dla rządzących jest równie niebezpieczny jak trudności ze sformowaniem rządu większościowego. Niechęć społeczna może w konsekwencji doprowadzić do upadku gabinetu i przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Może też prowadzić do zniechęcenia społeczeństwa i znacznego spadku frekwencji wyborczej, a tym samym stopnia legitymizacji władzy. Wszystkie powyższe okoliczności muszą być brane pod uwagę przy określaniu zasad procedur wyborczych.

Powstrzymywanie się obywateli od udziału w głosowaniach jest ważnym sygnałem dla rządzących. Przyczyny braku partycypacji politycznej mają różne źródła. Jednym z nich może być negatywny stosunek obywateli do zasad prawa wyborczego. Innym, poczucie braku skuteczności podejmowanych decyzji wyborczych, na przykład – moje ugrupowanie i tak przegrywa w rywalizacji z innymi. W tym ostatnim przypadku mogą zadziałać głównie dwa mechanizmy. Pierwszy polega na zaniechaniu udziału w wyborach. Drugi na poszukiwaniu ugrupowania o podobnych zasadach programowych, ale popieranego przez liczniejsze grupy społeczne, co daje większe szanse na uzyskanie lepszego wyniku wyborczego. Jeżeli bardziej powszechny jest ten drugi mechanizm, to nie tylko, że nie następuje spadek frekwencji wyborczej, ale na dodatek pojawia się proces konsolidacji sceny politycznej. Z gry wypadają ugrupowania najmniejsze, a rosną w siłę największe. Prowadzi to do naturalnej stabilizacji sceny politycznej. Jest to proces ze wszech miar korzystny. Podkreślić jednak należy, iż mechanizm ten zadziała tylko wówczas, jeżeli determinacja wyborców do czynnego udziału w życiu politycznym będzie na tyle duża, że nie zniechęcą ich chwilowe niepowodzenia.

Istotnym czynnikiem zainteresowania obywateli udziałem w wyborach jest publikowanie wyników sondaży przedwyborczych. Przewidywane w nich rezultaty wyborów częściej zniechęcają obywateli do udziału w głosowaniu niż zachęcają. Jeżeli ugrupowanie popierane przez daną osobę uzyskuje dobre wyniki w sondażach, to nie ma powodu, aby fatygować się do urn. I tak uzyskamy dobry rezultat. Jeżeli prognozy dla popieranego przez wyborcę ugrupowania są kiepskie, to nie ma po co iść głosować. I tak nie odniesiemy sukcesu. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że duża część wyborców podejmuje decyzję na kogo będzie głosowała dopiero w okresie dwóch tygodni, albo jeszcze krótszym, przed dniem głosowania, to okaże się, że publikowanie wyników sondaży opinii publicznej dotyczących skali poparcia dla poszczególnych ugrupowań

wyborczych może mieć istotne znaczenie dla postaw niezdecydowanego jeszcze elektoratu. Oczywiście powyższe tendencje nie dotyczą tej części obywateli, którzy mają skryształizowane poglądy polityczne i bez względu na odnotowywaną przez media skalę poparcia dla ich ugrupowania, uczestniczą w wyborach.

Na zachowanie aktywności w życiu politycznym mają wpływ bardzo różne czynniki. My koncentrujemy się tylko na jednej grupie, związanych z prawem wyborczym. Ustawodawca musi brać jednak pod uwagę także inne uwarunkowania społeczne oraz możliwości techniczne. Wybór optymalnych rozwiązań wcale nie jest łatwy. Nic też dziwnego, że w systemach politycznych, które nie mają zbyt dużego doświadczenia w stosowaniu demokratycznych reguł gry politycznej, poszukiwania najlepszych rozwiązań w zakresie zasad prawa wyborczego są często procesem długotrwałym.

5. Falsyfikacje

Zniekształcenia wyników wyborów mogą być następstwem całego szeregu czynników, które mogą mieć charakter zamierzony lub przypadkowy. Każde prawo wyborcze powoduje deformację wyników głosowania. Jest to oczywistym efektem dokonywania przeliczania głosów na mandaty. Stosowane przeliczniki nigdy nie prowadzą do odzwierciedlenia w sposób idealny preferencji politycznych i personalnych wyrażonych w głosowaniu, a przeniesionych na mandaty. Dotyczy to zarówno wyników wyborów w systemie proporcjonalnym, jak i większościowym. Można jednak wspomniane dysproporcje zwiększać lub minimalizować. Jest to już kwestią przyjęcia bardziej szczegółowych rozwiązań w prawie wyborczym.

Większościowe prawo wyborcze powoduje preferencje dla większych ugrupowań politycznych. Przyjęcie reguły większości bezwzględnej stanowi dalsze, radykalne zmniejszenie szans na sukces wyborczy mniejszych organizacji politycznych.

System większościowy w prawie wyborczym wprawdzie prowadzi do znacznego ograniczenia reprezentacji grup społecznych, które udzieliły poparcia mniejszym komitetom wyborczym, ale za to daje bardziej stabilny, mniejszy liczebnie, skład parlamentu. Łatwiej wtedy o wygenerowanie większości parlamentarnej.

Zastosowanie proporcjonalnego prawa wyborczego daje szansę na uzyskanie reprezentacji parlamentarnej również mniejszym grupom obywateli. Są oni skłonni głosować na komitety wyborcze, które w sposób optymalny reprezentują ich poglądy polityczne. Wprawdzie w tym systemie skład personalny parlamentu odzwierciedla, w sposób zbliżony do rzeczywistości, różnorodność polityczną społeczeństwa, to jest to okupione niekiedy bardzo dużą atomizacją tego organu, co bardzo utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, utworzenie większości zdolnej do rządzenia państwem.

Przy zastosowaniu proporcjonalnego prawa wyborczego bardzo istotną kwestią staje się ustalenie sposobu przeliczania głosów wyborców na mandaty. Stosuje się bardzo różne metody dokonywania takich przeliczeń. W 1991 roku zastosowano w Polsce metodę Hare-Niemeyera⁴. Jest to sposób uznawany za korzystny dla ugrupowań małych,

⁴ Szerzej zob.: D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 109.

ale nie powodujący ich nadreprezentacji. W 1993 roku zmieniono system przeliczania głosów na mandaty. Wprowadzono metodę d'Hondta⁵. Jest ona korzystna dla ugrupowań dużych, gdyż zapewnia im sporą nadreprezentację, kosztem ugrupowań małych. Przy okazji uchwalenia nowej ordynacji w 2001 roku dokonano kolejnej zmiany systemu przeliczania głosów na mandaty. Tym razem wybrano zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë⁶. Jest ona korzystna dla ugrupowań średniej wielkości. Takie właśnie partie dominowały w ówczesnym parlamencie. Już rok później Sejm zmienił metodę Sainte-Laguë z powrotem na system d'Hondta. Jak się łatwo domyśleć, było to korzystne dla największych partii politycznych w ówczesnym parlamencie. Metoda d'Hondta obowiązuje do chwili obecnej.

Sposób przeliczania głosów na mandaty jest tylko jedną z możliwości manipulacji prawem wyborczym. Inny, często stosowany sposób falsyfikowania wyborów związany jest z wielkością okręgów wyborczych. Im więcej mandatów jest obsadzanych z danego okręgu wyborczego, tym jest to korzystniejsze dla małych komitetów wyborczych. Nawet niewielkie ugrupowanie ma szansę na zdobycie pojedynczego mandatu. W okręgach dwu-, trzymandatowych co najwyżej dwa – trzy ugrupowania zdobędą mandaty. W okręgu, w którym do obsadzenia jest kilkanaście mandatów, potencjalnie aż kilkanaście ugrupowań ma szansę zdobycia chociaż po jednym mandacie.

Szczególną formą ograniczenia dostępu do mandatów są tzw. progi wyborcze. Ordynacje wyborcze niekiedy uzależniają dopuszczenie komitetu wyborczego do udziału w podziale mandatów od zdobycia określonego poparcia społecznego. Wprowadzenie tzw. klauzul zaporowych uniemożliwia mniejszym komitetom wyborczym uzyskanie mandatów. Stopień deformacji wyniku wyborczego zależy głównie od wysokości ustalonego progu poparcia wyborczego, przekroczenie którego uprawnia do udziału w podziale mandatów. Jeżeli próg jest ustalony na wysokim poziomie, to spowoduje marginalizację wszystkich mniejszych formacji politycznych, a wzmocnienie ugrupowań, które progi przekroczą. Jeżeli wymóg zostanie podtrzymany w dłuższym przedziale czasu, doprowadzi to do trwałej marginalizacji mniejszych partii politycznych lub nawet ich likwidacji.

Sposobem na wzmocnienie szans na sukces wyborczy małych ugrupowań jest wprowadzenie możliwości blokowania list wyborczych. Z tego dobrodziejstwa korzystają również ugrupowania większe. Partie polityczne o zbliżonych koncepcjach programowych, ale nie na tyle, aby stworzyć wspólny komitet wyborczy, mogą zawrzeć specyficzną koalicję. Polega ona na sumowaniu głosów wyborców oddanych na poszczególne zblokowane komitety wyborcze. To właśnie ta zsumowana liczba uzyskanych głosów jest podstawą do ustalenia liczby mandatów przypadających na zblokowane komitety wyborcze. Blokowanie list ma sens tylko wtedy, jeżeli z zasad przeliczania głosów na mandaty wynikają wyraźne preferencje dla komitetów, które uzyskały dużo głosów.

Poszczególne ugrupowania polityczne, które zblokowały swoje listy, w zawartym jeszcze przed wyborami porozumieniu ustalają zasady podziału otrzymanych mandatów pomiędzy swoich kandydatów. Blokowanie list w trakcie wyborów nie obliguje

⁵ Ibidem, s. 103.

⁶ Szerzej zob.: A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 132.

komitetów wyborczych do współpracy na forum parlamentu po wyborach. Ma jedynie służyć wzmocnieniu szans na zdobycie jak największej liczby mandatów.

Ordynacja wyborcza, po pierwsze, musi przewidywać możliwość blokowania list, a po drugie, musi precyzyjnie określić warunki i zasady zawierania porozumień i ich konsekwencje.

W efekcie manipulacji prawem wyborczym można doprowadzić do znacznego wypaczenia wyników wyborów. Jego skalę obrazuje wskaźnik deformacji. Obliczamy go w następujący sposób: procent uzyskanych mandatów przez dane ugrupowanie dzielimy przez procent otrzymanych przez nie ważnie oddanych głosów. Im wyliczony iloraz jest większy od jedności, tym większa nadreprezentacja, a czym bliższy zeru, tym większa jest skala niedoreprezentowania danego ugrupowania⁷.

W przypadku, kiedy wprowadza się klauzulę zaporową w skali ogólnokrajowej, można mówić o drugim jeszcze wymiarze deformacji. Aby uzyskać tego rodzaju wskaźnik deformacji, procent uzyskanych przez dane ugrupowanie mandatów dzielimy przez procent otrzymanych przez nie ważnie oddanych głosów, przyjmując za 100% liczbę ważnie oddanych głosów wyłącznie na ugrupowania, które przekroczyły wymagany próg procentowy⁸.

6. Instrumentalne traktowanie prawa wyborczego

Prawo wyborcze, co już wcześniej podkreślano, powinno cechować się przejrzystością zasad, prostotą form oraz stabilnością. Spełnienie tych wymagań daje szansę na jego zaakceptowanie przez obywateli i zachęci ich do czynnego udziału w wyborach. Trwałe reguły gry pozwalają wyborcy na zrozumienie i przyzwyyczajanie się do przyjętych zasad. Powodują również stabilizowanie się sceny politycznej. Partie i ugrupowania polityczne podejmują długofalowe działania zmierzające do jak najlepszego wykorzystania instrumentów wyborczych dla swoich celów. Optymalizują swoje struktury, metody działania i strategię wyborczą tak, aby zapewnić sobie zwycięstwo w kolejnych cyklach elektoralnych. Stabilność zasad zachęca również do poddania się ogólnie przyjętym regułom gry. Wykluczeniu ulegają ugrupowania, które nie potrafią, lub nie chcą, dostosować się do obowiązujących zasad. Wykluczenie to ma najczęściej charakter naturalny. Nieprzestrzeganie obowiązujących reguł i niedostosowanie się do obiektywnie funkcjonujących mechanizmów prowadzi do porażek wyborczych i marginalizacji ugrupowania w systemie politycznym.

Wśród polityków pojawia się jednak pokusa dostosowania zasad prawa wyborczego do osiągnięcia doraźnych celów politycznych. Jeżeli dysponują oni aktualnie możliwością modyfikacji zasad ordynacji wyborczej, to niekiedy z tego korzystają. Tego typu działania powodują zagrożenia dla stabilności systemu wyborczego i systemu politycznego. Bardzo rzadko przynoszą dobre rezultaty.

⁷ *Wybory parlamentarne...*, op. cit., s. 11.

⁸ *Ibidem*.

W Polsce takie manipulacje prawem wyborczym, ewidentnie inspirowane doraźnymi korzyściami politycznymi, miały miejsce np. w 2001 r., kiedy wprowadzono system przeliczania głosów na mandaty wg metody Sainte-Laguë zamiast systemu d'Hondta. W efekcie tej zmiany koalicja SLD-UP nie uzyskała bezwzględnej większości mandatów w Sejmie.

Szczególnie nieodpowiedzialne są propozycje dokonywania zmian w ordynacjach wyborczych na krótko przed kolejnymi wyborami. Nie daje to niekiedy szans ugrupowaniom politycznym na należyte przygotowanie się do kampanii wyborczej. Może powodować nierówność szans lub wręcz dyskryminację niektórych partii politycznych.

W Polsce ciągle jest żywa dyskusja nad ogólnymi, fundamentalnymi zasadami prawa wyborczego. Pojawiają się propozycje całkowitej zmiany tych zasad. Są koncepcje wprowadzenia większościowego prawa wyborczego i jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu. Alternatywna propozycja dotyczy mieszanej, czyli większościowo-proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Wprawdzie dyskusja na ten temat nie jest na razie zbyt ożywiona, ale można się spodziewać, że w niedalekiej przyszłości znacznie się nasili.

Poszukiwanie optymalnego modelu prawa wyborczego nie jest niczym nagannym. Może jednak należałoby wziąć pod uwagę także te argumenty, które przemawiają za jego stabilnością. Korzyści społeczne mogą być znacznie większe.

Bibliografia

- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Piasecki A. K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Zielona Góra 2003.
- Stelmach A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzytacji systemowej*, „Problemy Humanistyki” 1997, z. 2.
- Wiatr J. J., Raciborski J., Bartkowski J., Frątczak-Rudnicka B., Kiliński J., *Demokracja polska 1989–2003*, Warszawa 2003.
- Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995.
- Wybory parlamentarne 1997. System partyjny. Postawy polityczne. Zachowania wyborcze*, red. R. Markowski, Warszawa 1999.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.