

II. TEORIA I PRAKTYKA SYSTEMÓW POLITYCZNYCH

Katarzyna Sobolewska-Myślik

Ordynacje wyborcze w procesach demokratyzacji

Proces przechodzenia od systemów niedemokratycznych do demokracji wiąże się z budową instytucji nowego systemu, wśród których parlament zajmuje z pewnością jedno z ważniejszych miejsc. Jednym z celów stawianych zazwyczaj tej instytucji w trakcie procesu przejścia do demokracji jest osiągnięcie znacznej reprezentatywności lub mówiąc inaczej osiągnięcie jak największej zgodności pomiędzy zdobytym poparciem wyborczym a wielkością parlamentarnej reprezentacji, co wiąże się ze stopniem proporcjonalności systemu wyborczego. Jednocześnie ważna jest także kwestia liczby partii, które znajdą się w parlamencie. W pewnym związku z tym kwestiami pozostaje także oczywiście kształt powstającego w procesach demokratyzacji systemu partyjnego.

Wspomniany już system wyborczy można uznać za element, który w pewnym zakresie wszystkie te sprawy łączy. Stopień jego proporcjonalności ma bowiem z pewnością znaczenie dla reprezentatywności parlamentu: im jest on wyższy, tym mniejsza jest deformacja woli wyborcy, a zatem tym bardziej reprezentacja parlamentarna jest z tą wolą zgodna. System wyborczy istotną rolę odgrywa także z punktu widzenia liczby partii obecnych w legislaturze. Zdaniem znanego specjalisty zajmującego się systemami wyborczymi, A. Lijpharta, zdecydowanie mniejsze znaczenie mają reguły systemu wyborczego dla kształtu systemu partyjnego i jego mniejszej lub większej fragmentacji, chociaż z drugiej strony przyznaje on, że wpływ na to mają nie tyle same zasady wyborcze, ile psychologiczne znaczenie strategicznego zachowania wyborców, które w pewnym zakresie wiąże się z określonymi regułami systemu wyborczego¹. W tym kontekście wybór ordynacji wyborczej staje się jednym z ważnych problemów w okresie transformacji demokratycz-

¹ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A study of twenty-seven democracies, 1945–1990*, Oxford 1995, s. 141, 142.

nej. W momencie przekształceń ustrojowych bywa bowiem uważany za jedno z ważniejszych narzędzi ukształtowania pożądanego stanu rzeczy, zwłaszcza jeżeli idzie o kształt parlamentu i w pewnym zakresie także systemu partyjnego². I rzeczywiście często w dyskusjach nad nowym systemem wyborczym pojawiają się argumenty związane właśnie z osiąganiem wspomnianych celów politycznych.

Wśród specjalistów, a także wśród praktyków zajmujących się polityką panuje dosyć powszechna zgoda, że spośród elementów systemu wyborczego mających najistotniejsze konsekwencje z punktu widzenia wspomnianych powyżej priorytetów związanych przede wszystkim z kształtem legislatury wskazać można w szczególności formułę wyborczą, metodę rozdziału mandatów, a także wielkość okręgu wyborczego³. Konkretnie systemy oparte na zasadach proporcjonalności, jak wskazuje na to poniekąd sama nazwa, charakteryzują się wyższym stopniem proporcjonalności niż systemy większościowe i dają konsekwencje w postaci zdecydowanie bardziej reprezentatywnego parlamentu, którego skład w znacznym zakresie odzwierciedla wolę wyborców. Wśród systemów proporcjonalnych, jak wskazuje Lijphart, najczęściej wybieranymi w Europie do lat dziewięćdziesiątych wersjami były takie, które przy podziale mandatów stosują metodę d'Hondta, będącą – w porównaniu z innymi metodami podziału mandatów – najmniej proporcjonalną i dającą preferencje partiom większym⁴. Z kolei do metod dających największe szanse partiom małym i przyczyniających się do osiągnięcia wysokiego wskaźnika proporcjonalności należą klasyczna metoda Saint Lague i metoda Hare'a. Ostatnim wreszcie, bardzo ważnym elementem systemu wyborczego jest wielkość okręgu, innymi słowy liczba mandatów do obsadzenia. Im większy okręg, tym wyższy wskaźnik proporcjonalności, im mniejszy, tym wskaźnik ten jest niższy. Najniższy zatem wskaźnik proporcjonalności osiągnąć można przy wyborze jednomandatowych okręgów wyborczych, które z kolei stosowane są najczęściej w większościowych formułach wyborczych, raczej nie stawiających sobie proporcjonalności jako naczelnego celu i należących do systemów charakteryzujących się wysokim stopniem deformacji woli wyborców.

Ponieważ – mówiąc najbardziej ogólnie – wyraźnie lepszy wskaźnik proporcjonalności osiąga się wybierając proporcjonalną formułę wyborczą, toteż raczej nie można się dziwić, że wiele krajów przechodzących proces demokratyzacji wybierało właśnie takie ordynacje, tj. rozmaite warianty systemów proporcjonalnych oparte na

² Lijphart przytacza pogląd, zgodnie z którym system wyborczy uważany jest za jeden z bardziej podatnych na manipulację instrumentów polityki, w świetle takiego przekonania zabiegi związane z wyborem optymalnej ordynacji wyborczej w okresie transformacji ustrojowej wydają się tym bardziej zrozumiałe. Patrz A. Lijphart, dz. cyt., s. 139.

³ Nie jest moim celem opisywanie reguł systemów wyborczych, a także ich konsekwencji politycznych. Ograniczam się tutaj do wskazania kwestii najbardziej ogólnych. Czytelnik zainteresowany bardziej szczegółowym opisem odnajdzie go m.in. w następujących pozycjach: A. Żukowski, *Systemy wyborcze – wprowadzenie*, Olsztyn 1999; A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994.

⁴ Tamże, s. 22.

głosowaniu na listy partyjne. Taki wybór motywowany może być także specyficznymi warunkami, jakie stwarza transformacja pokojowa, a mianowicie sytuacją, kiedy na scenie politycznej znajdują się zarówno ustabilizowane siły polityczne, związane z poprzednim reżimem, jak i nowi aktorzy, pragnący dopiero zająć miejsca na tej scenie. Cytowany już Arendt Lijphart, odnosząc się do takiej właśnie sytuacji, przytoczył tezę S. Rokkana, iż w sytuacji, kiedy zarówno stare jak i nowe siły polityczne chcą uzyskać najkorzystniejsze dla siebie rozwiązanie, najczęstszym wyborem bywa właśnie ordynacja proporcjonalna⁵. Od reguły tej jednak były – jak zawsze – pewne wyjątki. Niektóre kraje wybrały ordynacje mieszane, niektóre zdecydowały się na ordynację opartą na zasadach większości. Moim celem w niniejszej pracy jest analiza kilku przykładów rozmaitych ordynacji wyborczych, jakie wybrały dla siebie kraje przechodzące proces demokratyzacji. Powodem podjęcia tej kwestii jest fakt, że często zastanawiając się nad kształtem ordynacji wyborczych bierzemy pod uwagę przykłady sposobu ich oddziaływania zaczerpnięte z rozwiniętych i ustabilizowanych demokracji. Tymczasem w moim przekonaniu zdarza się, że zastosowany w realiach kraju przechodzącego transformację system wyborczy przynosi nieco odmienne skutki niż przyjmuje się to zazwyczaj na podstawie reguł wypracowanych w systemach ustabilizowanych. Ciekawa bywa także motywacja dokonania określonego wyboru – możliwa do zaobserwowania właśnie w krajach demokratyzujących się, a która najczęściej ginie w mrokach niepamięci w krajach „starych” demokracji. Dodatkowo postaram się także pokazać, że w krajach przechodzących transformację niezwykle istotny jest element zazwyczaj pomijany w przypadkach, kiedy rozważamy problemy systemu wyborczego w ustabilizowanych demokracjach, a mianowicie problem stabilności tego systemu.

Podstawą omówienia będą trzy przypadki – Hiszpania, Ukraina i Węgry. Kryteria wyboru każdego z wymienionych krajów były różne. Hiszpanię wybrałam ze względu na pewne podobieństwa do sytuacji polskiej. Po pierwsze na początku transformacji w kraju tym funkcjonowało bardzo dużo partii politycznych, co stanowiło swoisty fenomen i przywodziło na myśl drugi problem mający pewien wpływ na wybór ordynacji w okresie hiszpańskiej transformacji, a zarazem kolejne podobieństwo do Polski. Chodzi mianowicie o ogromną fragmentację systemu partyjnego w okresie międzywojennym i związane z tym znaczne rozdrobnienie sił politycznych w parlamencie, a także niestabilność rządów. Oczywiście nie można tej analogii posuwać za daleko – w Hiszpanii te cechy życia politycznego były jednym z wielu elementów, które doprowadziły do wojny domowej, co jednak w Polsce się nie stało, niemniej mając na uwadze to zastrzeżenie, porównanie tych dwóch krajów ma sens, nie tylko zresztą z uwagi na wspomniane cechy. Ukraina z kolei została tutaj wybrana jako rzadki w przypadkach demokratyzacji przykład wyboru ordynacji większościowej. Nie przyniosła ona skutków pozytywnych, jakie często są przywoływane przez zwolenników tego systemu w nowych demokracjach, tj. przede

⁵ A. Lijphart, *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989–1991*, [w:] *Flying Blind. Emerging Democracies in East Central Europe*, Budapest 1992, s. 101.

wszystkim nie spowodowała ograniczenia rozdrobnienia parlamentu, nie wzmocniła jego legitymacji poprzez większą akceptację deputowanych przez ich bezpośrednich wyborców, nie wpłynęła na strukturalizację systemu partyjnego w kierunku wzmocnienia znaczenia kilku ogólnokrajowych dobrze zorganizowanych partii. Tu z kolei należy zrobić ważne zastrzeżenie odnośnie do specyfiki Ukrainy, która wykazuje wiele cech wspólnych z pozostałymi krajami postradzieckimi, co wiąże się w sposób oczywisty z jej przeszłością, a które raczej nie były i nie są udziałem krajów przechodzących proces demokratyzacji w pozostałych częściach Europy. Jednym z ważnych uwarunkowań są zbliżone do systemu prezydenckiego rozwiązania systemu politycznego, co w istotny sposób wpływa na pozycję partii politycznych, nie tylko w wyborach, ale także na ich rolę w pracach parlamentarnych czy przy wyłanianiu egzekutywy. Niemniej warto się przyjrzeć temu problemowi, zwłaszcza, że praktycznie natychmiast po wyborach odbytych w roku 2002 rozgorzała na Ukrainie dyskusja na temat reformy politycznej, której jednym z elementów byłaby zmiana ordynacji.

Przypadek węgierski z kolei jest ciekawy z kilku względów. Po pierwsze funkcjonująca tam ordynacja wyborcza oparta na stosunkowo skomplikowanych regułach wykorzystujących zarówno reguły systemu proporcjonalnego, jak i mieszanego wydaje się dawać bardzo pozytywne skutki polityczne. Po drugie niezwykle ciekawe są motywacje, dla których system ten został wybrany i który stanowi dobry przykład wspomnianego przez Rokkana i Lijpharta kompromisu między starymi i nowymi siłami politycznymi.

W Hiszpanii w początkach demokratyzacji w dyskusji nad pierwszą ordynacją wyborczą starli się zwolennicy formuły większościowej i proporcjonalnej. Argumentacja za ordynacją większościową skupiała się wokół problemu stabilności rządów, odpowiedzialności politycznej oraz istnienia odpowiedzialnej opozycji. Wszystkie te trzy kwestie byłyby, zdaniem zwolenników ordynacji większościowej, znacznie lepiej zapewnione właśnie przez oparcie wyborów na wspomnianym systemie⁶. W argumentacji przeciwko ordynacji proporcjonalnej przywoływano także w Hiszpanii doświadczenia historyczne z okresu II Republiki, a mianowicie ogromne rozdrobnienie parlamentu i wynikającą stąd niestabilność polityczną. W zasadzie współbrzmiały one z argumentacją zacytowaną w pierwszej kolejności, warto jednak przytoczyć także i ten aspekt dyskusji, często bowiem doświadczenie historyczne odgrywa pewną rolę w decyzjach dotyczących kształtu instytucji w nowych demokracjach.

Z kolei przeciwnicy ordynacji większościowej, oprócz argumentów dotyczących reprezentatywności parlamentu, a zatem stopnia proporcjonalności systemu wyborczego, przywoływali także problem możliwości manipulacji, którym mógłby sprzyjać system większościowy zwłaszcza bazujący na jednomandatowych okręgach wyborczych. Chodziło tutaj przede wszystkim o możliwości zdobywania głosów w okręgach wiejskich przez miejscowych dygnitarzy, opierających swą wyborczą popularność na zwykłym klientelizmie.

⁶ Dyskusję nad hiszpańską ordynacją wyborczą i motywacje adwersarzy opisuje A. Bonime Blanc, *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making*, Boulder and London 1987, s. 76, 77.

Efektom dyskusji nad ordynacją w Hiszpanii był system określany czasem jako mieszany, częściej jednak jako proporcjonalny, bowiem najwięcej elementów jest jednak związanych z tą właśnie formułą⁷. Podstawowe zasady głoszą, że wybór przedstawicieli do hiszpańskiego Kongresu odbywa się według ordynacji proporcjonalnej, przy wykorzystaniu zamkniętych list partyjnych, przyjętą metodą rozdziału mandatów jest metoda d'Hondta. Okręgiem wyborczym jest prowincja, przy czym tutaj właśnie wskazuje się na pewien hybrydalny charakter tego systemu, albowiem z każdej prowincji wybiera się po dwóch deputowanych, pozostałe mandaty natomiast przydzielane są według kryterium gęstości zaludnienia⁸. Listy partyjne muszą osiągnąć próg 3% poparcia, by brać udział w rozdziale mandatów. Skutkiem przyjęcia zasady przydzielenia mandatów według dwóch kryteriów: terytorialnego i gęstości zaludnienia jest fakt, że liczba deputowanych do Kongresu może się wahać od 300 do 400, chociaż na razie nie zmienia się ona i od pierwszych demokratycznych wyborów w roku 1977 wynosi 350.

Mandaty	Okręgi	Próg naturalny	
		Głosy	%
3	9	28,081	26.9
4	8	40,328	19.4
5	11	47,961	16.2
6	4	47,827	13.2
7	6	51,970	11.6
8	1	56,991	10.7
9	5	59,749	9.4
10	1 (Málaga)	52,723	8.1
11	1 (Alicante)	62,391	7.8
13	1 (Sevilla)	67,975	7.0
16	1 (Valencia)	74,388	5.5
31	1 (Barcelona)	74,839	2.9
34	1 (Madrid)	85,267	2.8

Tabela 1. Wielkość okręgów wyborczych w Hiszpanii (wybory roku 2000)

Źródło: strona internetowa www.electionresources.org/es

System przyjęty w Hiszpanii czyli formuła proporcjonalna i formuła repartycji mandatów d'Hondta jest, jak pisze cytowany powyżej A. Lijphart, jednym z częściej wybieranych wariantów wersji ordynacji wyborczej. System ten – jak pisze dalej Lijphart – charakteryzuje się relatywnie niskim stopniem proporcjonalności oraz raczej faworyzuje partie większe. W Hiszpanii dodatkowo efekt ten jest wzmocniany

⁷ Przedmiotem omówienia jest ordynacja wyborcza do izby niższej hiszpańskich Kortezów czyli do Kongresu.

⁸ Wyjątek stanowią miasta Ceuta i Mellila, gdzie kandydaci wyłanianiani są według systemu większości zwykłej.

przez stosunkowo dużo niewielkich okręgów wyborczych, gdzie próg naturalny jest zdecydowanie wyższy niż 3-procentowy próg formalny. Najmniejszy okręg wyborczy w Hiszpanii jest trójmandatowy, największy ma 34 mandaty, przy czym najczęściej jest okręgów raczej niewielkich – pięciomandatowych. Jak wskazuje tabela odnosząca się do wyborów z roku 2000, próg naturalny w najmniejszych okręgach był dużo wyższy niż przyjęte prawem 3%⁹. Jest to jeden z elementów powodujących niski stopień proporcjonalności i faworyzujących partie większe¹⁰.

Ważnym elementem systemu wyborczego w Hiszpanii jest także jego stabilność. Ta kwestia także była podnoszona przy okazji negocjacji nad jego kształtem, argumentowano, że osiągnięty kompromis nie powinien następnie podlegać łatwym zmianom, co mogłoby stać się kolejną podstawą do manipulacji. Stabilizacja ta zatem jest gwarantowana przez dwa ważne elementy. Po pierwsze stosunkowo daleko idąca regulacja zasad wyborczych zawarta jest w konstytucji. W artykule 68 oprócz podstawowych przymiotników zawarto także zasadę proporcjonalności wyborów do Kongresu, określono prowincję jako okręg wyborczy¹¹. Natomiast dodatkową gwarancją jest przyznanie prawu wyborczemu statusu ustawy organicznej, co oznacza, że zarówno jej uchwalenie, jak i wszelkie zmiany powinny być dokonywane bezwzględnie większością głosów w głosowaniu nad całością ustawy.

Długi okres funkcjonowania tego systemu wyborczego w Hiszpanii pozwala też na obserwację charakteru wyłanianych w tym kraju rządów, co ma znaczenie także w świetle jednego z argumentów zwolenników ordynacji większościowej, przywoływanych w trakcie dyskusji nad systemem wyborczym w latach siedemdziesiątych. Otóż rządy hiszpańskie są stosunkowo stabilne i jednopartyjne, chociaż nie zawsze mają status większościowy. Do tej pory trzy razy jednopartyjny rząd hiszpański opierał się na ugrupowaniu mającym większość parlamentarną (w latach 1982, 1986, 2000), raz rząd dysponował dokładnie 50% głosów w parlamencie (w roku 1989) i cztery razy egzekutywa miała charakter mniejszościowy, z poparciem niedużej partii, która jednak nie weszła w skład rządowej koalicji (w latach 1977, 1979, 1993, 1996).

Tutaj pojawia się problem, dotąd nie omówiony, a mianowicie związku systemu wyborczego i kształtu egzekutywy. Najczęściej wskazywanym w tym kontekście uwarunkowaniem jest zależność między systemem wyborczym opartym na formule większościowej a rządem jednopartyjnym. Innymi słowy niektórzy uważają, że większościowy system wyborczy sprzyja rządowi jednopartyjnemu, podczas gdy systemy proporcjonalne raczej leżą u podstaw rządów koalicyjnych. Zależności te jednak nie są powszechnie uznane, dlatego też nie stały się przedmiotem omówienia

⁹ Próg naturalny jest to odsetek głosów, który potrzebny jest do zdobycia mandatów w okręgu faktycznie a nie formalnie, na skutek określonego oddziaływania takich elementów systemu wyborczego, jak wielkość okręgu i formuła przydzielania mandatów.

¹⁰ Według poglądów Lijpharta jest to wręcz decydujący element systemu wyborczego, patrz A. Lijphart, *Electoral Systems...*, s. 139.

¹¹ *Spanish Constitution*, strona internetowa www.psr.keele.ac.uk, link Constitutions.

w części wstępnej¹². Należy jednak odnotować ich istnienie, a także stwierdzić, że często bywają one używane jako argument mający przemawiać za systemem większościowym, rządy jednopartyjne uważane są bowiem powszechnie za silniejsze i bardziej stabilne niż egzekutywy koalicyjne. W tym kontekście przykład hiszpański jest ważny, wskazuje bowiem, że można pogodzić z powodzeniem system proporcjonalny i stabilne jednopartyjne egzekutywy.

Na Ukrainie z kolei, jak wspomniałam na początku, pierwsza ordynacja wyborcza w procesie przemian demokratycznych była oparta na formule większości, co jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim w procesach zmian ustrojowych.

Wybory parlamentarne do Rady Najwyższej Ukrainy w roku 1994 odbyły się według zasady większości bezwzględnej, w jednomandatowych okręgach wyborczych. System ten wybrano m.in. mając na uwadze realizację określonych celów politycznych. Chodziło m.in. o ukształtowanie systemu partyjnego, w ramach którego funkcjonowałyby stosunkowo niewiele silnych partii politycznych. Wobec słabości ukraińskich partii w ogóle w tym czasie, uznano system wyborczy za dobre narzędzie wspierające pożądaną kierunek ewolucji partii i systemu partyjnego. Także fakt, że wybrany system większościowy był systemem większości bezwzględnej, z dwoma turami wyborów, miałyby wspierać ewolucję silniejszych podmiotów politycznych drogą zawierania międzypartyjnych porozumień czy nawet poprzez skłanianie partii o podobnym obliczu programowym do łączenia się¹³. Z drugiej strony ten sam system – większości bezwzględnej z drugą turą – miał dawać większe szanse na reprezentatywność parlamentu poprzez większe możliwości uzyskania mandatu przez partie mniejsze, które w wyborach opartych na zasadzie większości względnej miałyby nikłe szanse na zdobycie mandatu.

System ten jednak nie zadziałał w sposób zamierzony. Po pierwsze partie wcale nie były skłonne do porozumień, każda żywiła przekonanie o możliwości samodzielnego zwycięstwa. Jednakże, co bardziej istotne, wybory oparte na tej zasadzie nie wypromowały dużych partii, wprost przeciwnie – reprezentację zdobywali kandydaci ugrupowań marginalnych, o silnym poparciu w jednym niewielkim okręgu. Doprowadziło to do niepożądanego i nie zamierzonego rozdrobnienia partii w parlamencie. W parlamencie wyłonionym w wyborach w roku 1994 mandaty zdobyło 14 partii politycznych. Z drugiej strony trudno było jednak też mówić o reprezentatywności parlamentu, bowiem sam mechanizm rozdzielania mandatów spowodował, że stosunkowo dużą reprezentację parlamentarną uzyskały podmioty o nie tak istotnym poparciu – przykładem może być tutaj Partia Komunistyczna, która uzyskawszy 13% głosów obsadziła 23% miejsc w parlamencie¹⁴.

¹² Nieco szerzej na ten temat pisze A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu...*, s. 46, 47, wskazując m.in. autorów, którzy widzą zależność między tymi dwoma elementami. Sam autor jednak nie podziela ich poglądu, powołując się m.in. na przykład hiszpański.

¹³ S. Birch, *Ukraine – The Perils Of Majoritarianism*, www.idea.int

¹⁴ Tamże.

Jednakże obok kandydatów partyjnych w parlamencie ukraińskim wyłonionym w wyborach roku 1994 znalazło się także wielu kandydatów niezależnych, nie związanych z żadną partią – taki był skutek okręgów jednomandatowych i systemu opartego na zasadzie większości. Określenie *kandydat niezależny* odnosiło się najczęściej jedynie do braku afiliacji partyjnej, jednym bowiem z ważniejszych zarzutów wysuwanych przeciwko systemowi wyborczemu przyjętemu w roku 1994 było, że mandaty zdobywali ludzie związani z administracją państwową, których poparcie wyborcze opierało się na manipulacjach i klientelizmie. Duża liczba takich reprezentantów nie przyczyniała się bynajmniej do stabilności parlamentu, ani też do wyłaniania stabilnych większości. Jak pisze Andrzej Madera, w parlamencie wyłonionym w roku 1994 partie odgrywały niewielką rolę a deputowani byli uważani raczej za przedstawicieli konkretnego okręgu a nie partii politycznej, co autor łączy z dziedzictwem praktyki pochodzącej jeszcze z czasów ZSRR¹⁵.

Bardzo krytykowanym wymogiem ukraińskiego systemu wyborczego był wymóg większości bezwzględnej zarówno do uzyskania mandatu, jak i frekwencji wyborczej. Często jeden lub drugi był trudny do uzyskania nie tylko ze względu na niską frekwencję lub słabą popularność kandydatów, ale także dlatego, że ludzie głosowali „przeciw” a nie „za”.

Następna ordynacja wyborcza przyjęta w roku 1997 miała charakter mieszany i zakładała, że 225 deputowanych wybranych zostanie w okręgach jednomandatowych według zasady większości zwykłej, a 225 z list partyjnych według zasady proporcjonalności, przy czym dla list partyjnych okręgiem wyborczym jest cały kraj. Próg wyborczy dla list partyjnych wynosi 4%, a przyjęty sposób podziału mandatów to metoda ilorazu wyborczego¹⁶. Ten system miał skorygować niepożądane efekty poprzedniego – jego zasadniczym celem było wzmocnienie kandydatur osób związanych z partiami i przez to samych partii. Chodziło też o ograniczenie manipulacji związanych z obsadzeniem okręgów jednomandatowych, przede wszystkim zaś o zminimalizowanie wpływów administracji. W pewnym zakresie cel ten został osiągnięty m.in. dlatego, że w tych wyborach już 75% mandatów zostało obsadzonych przez kandydatów związanych z partiami¹⁷. Jednakże pozostał wciąż jeden z bardziej krytykowanych elementów, tj. problem obsadzania mandatów w okręgach jednomandatowych przez kandydatów powiązanych z aktualną władzą przy użyciu nie do końca demokratycznych metod zdobywania dla nich poparcia. Problem ten został z nową siłą podjęty po wyborach z roku 2002. Rozkład poparcia dla poszczególnych sił politycznych sugeruje zasadność tych argumentów – największe ugrupowanie proprezydenckie, zatem wyraźnie związane z aktualną administracją, blok Za Jedną Ukrainę większość swoich mandatów zdobył w okręgach jednomandatowych (66), 35 natomiast z list partyjnych. Z kolei najsilniejsze ugrupowanie opozy-

¹⁵ A.J. Madera, *Między Rosją a Europą. Ukraina na rozdrożu*, Rzeszów 2000, s. 83.

¹⁶ *Ukraine – Parliamentary Elections Law 1997*, www2.essex.ac.uk.

¹⁷ O. Haran, J. Pawlenko, *Ukraine*, www.freedomhouse.org.

cyjne, Nasza Ukraina, 70 mandatów uzyskała w wyborach proporcjonalnych, a 42 z okręgów jednomandatowych¹⁸.

Ważnym elementem, na który także należy zwrócić uwagę jest to, że system wyborczy ulega stosunkowo częstym zmianom. Pierwsze wybory w roku 1994 przeprowadzone zostały na podstawie ordynacji, która, pod naporem masowej krytyki, została zmieniona tak, że następna elekcja w roku 1998 odbyła się już według nowych zasad. Jednakże to nowe rozwiązanie poddano krytyce i w roku 2001 parlament przyjął kolejną, nową wersję prawa wyborczego. Nie weszło ono w życie po zawetowaniu go przez prezydenta Kucznię i dlatego wybory w roku 2002 odbyły się kolejny raz według tej samej ordynacji. Ten stan rzeczy jednak z pewnością nie będzie trwały, bowiem głosy optujące za zmianą ordynacji są na Ukrainie na tyle silne, że w zasadzie z dużą dozą pewności można stwierdzić, że do zmiany dojdzie.

Węgierski system wyborczy jest ciekawy zarówno z punktu widzenia motywacji, które doprowadziły do jego powstania, jak i ze względu na dosyć skomplikowaną postać systemu mieszanego, tak zaprojektowanego, by z jednej strony korzystnie wpływać na pozycje ugrupowań silnych i dobrze zorganizowanych, jak i dać szanse partiom słabszym i mniejszym. Otóż w dyskusjach nad systemem wyborczym w pierwszym etapie transformacji brały udział zarówno ugrupowania opozycyjne, jak i siła dotychczas dominująca scenę polityczną, Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza. Ta ostatnia skłaniała się ku systemowi wyborczemu opartemu na jednomandatowych okręgach wyborczych, licząc na popularność wielu swoich działaczy, którzy w poprzednich kadencjach parlamentu jeszcze za czasów socjalizmu wiele zrobili dla swoich wyborców. Działacze ci i ich popularność wiązała się z reformą prawa wyborczego, dokonaną w latach osiemdziesiątych, w ramach której wybór do socjalistycznego parlamentu nieco „urealniono”, pozwalając na udział w konkurencji wyborczej więcej niż jednego kandydata, co oczywiście skłaniało wybranych już parlamentarzystów do starań o jeszcze większą popularność poprzez określone działania na rzecz swoich wyborców. Z kolei ugrupowania opozycyjne nie miały w zanadru tak wielu popularnych osób, ich silną stroną natomiast były nazwy, kojarzone z opozycją. Liczono zatem, że listy partyjne ugrupowań o tych nazwach zdobędą popularność właśnie tą drogą. Efektem tych negocjacji stało się mieszane prawo wyborcze. Według przyjętych zasad 176 deputowanych wybierano w okręgach jednomandatowych, 152 drogą głosowania na listy partyjne w regionach (do podziału mandatów użyto formuły Hagenbach-Bischoffa), a 58 z listy ogólnopolskiej, na którą przekazywano głosy „cząstkowe”, nie wykorzystane przy wcześniejszym rozdziale mandatów. W systemie węgierskim zwraca uwagę element zarówno zmniejszający szanse wyborcze ugrupowań niewielkich i słabo zorganizowanych, jak i wzmacniający wyborcze możliwości partii politycznych wobec kandydatów niezależnych. Jest to mianowicie dosyć ściśle powiązanie między sobą elementów systemu wyborczego. Polega to m.in. na uzależnieniu możliwości zgłaszania list regionalnych od zgłoszenia kandydatów w jednej czwartej okręgów jed-

¹⁸ Patrz rezultaty wyborów z roku 2002 na Ukrainie, *Adam Carr Election Archive*, www.psephos.adam-carr.net.

nomandatowych (jednak nie mniej niż dwóch) w danym regionie. Zatem większość kandydatów wystawionych w okręgach jednomandatowych byli to także kandydaci partyjni. Także kolejny etap nominacji kandydatów, uzależniający zgłoszenie listy państwowej od zgłoszenia przynajmniej 7 list regionalnych, stanowił barierę dla partii o słabej organizacji. Z drugiej strony jednak rozwiązanie to można było uznać za bardzo skuteczne wybrnięcie z innego dylematu, który pojawił się w krajach przechodzących transformację demokratyczną, a mianowicie, w jaki sposób z jednej strony promować partie polityczne, z drugiej zaś pozwolić wyborcom na dostrzeżenie realnego związku z preferowanym kandydatem. Węgry znaleźli rozwiązanie, pozwalające wyborcom na bardzo czytelne wyrażenie swoich preferencji zarówno wobec poszczególnych kandydatów, jak i ugrupowań partyjnych, właśnie poprzez stworzenie możliwości głosowania w okręgach jednomandatowych i na listy partyjne. Węgierski system wyborczy okazał się korzystny dla dużych i dobrze zorganizowanych partii, a także zdecydowanie faworyzował ugrupowanie najsilniejsze również ze względu na tendencję wyborców do głosowania w drugiej turze w okręgach jednomandatowych na kandydatów ugrupowania prowadzącego w pierwszej turze. Czynnikiem częściowo równoważącym przewagę partii najsilniejszej okazał się system listy państwowej, na którą przekazywano głosy cząstkowe, niewykorzystane przy dystrybucji mandatów w okręgach i regionach. Przypomnieć tutaj należy uwagi uczynione nieco wcześniej a dotyczące zintegrowania poszczególnych elementów systemu wyborczego, zwłaszcza w procesie nominacji kandydatów w taki sposób, że szanse wyborcze w praktyce miały tylko ugrupowania na tyle silne, by zdołać wystawić kandydatów nie tylko w okręgach jednomandatowych oraz regionach wielomandatowych, ale także zdolne do skompletowania listy ogólnopaństwowej. Jak się okazało, posiadanie takiej listy mogło w praktyce stać się „przepustką” do parlamentu. Ilustrują to wyniki węgierskich elekcji, także i tej ostatniej, która odbyła się w roku 2002 (patrz tabela 2).

Partia	Mandaty okr. jednom.	Mandaty listy reg.	Mandaty lista krajowa	Razem
Węgierska Partia Obywatelska Fidesz	89	67	26	182
Węgierska Partia Socjalistyczna	85	69	31	185
Związek Wolnych Demokratów	1	4	13	18

Tabela 2. Wyniki wyborów na Węgrzech w roku 2002

Źródło: Adam Carr Election Archives, www.psephos.adam-carr.net

Konstytucja węgierska nie zawiera tak szczegółowych zapisów odnoszących się do systemu wyborczego, jak to jest w Hiszpanii, niemniej zwraca uwagę podobna regulacja zawarta w art. 71, zgodnie z którą zmiany ustaw odnoszących się do wy-

borów wymagają większości dwóch trzecich głosów obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego¹⁹. Prawo wyborcze zresztą w zasadzie funkcjonuje w niezmienionej postaci od czasu jego uchwalenia w roku 1990.

Podsumowując rozważone tutaj przykłady można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, tym co łączy przykłady węgierski i hiszpański jest znaczna stabilność prawa wyborczego, a po drugie świadomie wypracowana konstrukcja, mająca wyważyć pomiędzy dążeniem do uzyskania wysokiego wskaźnika proporcjonalności przy jednoczesnym unikaniu nadmiernej fragmentacji parlamentu. Warto zwrócić uwagę, że w obu wypadkach nie zrezygnowano z systemu opartego na zasadach proporcjonalności, starając się jednak zrównoważyć jego niepożądane skutki. Z kolei przykład ukraiński pokazuje, że system większościowy nie zawsze daje takie skutki, jak się tego można spodziewać analizując przykłady ustabilizowanych demokracji – mowa tutaj oczywiście o oddziaływaniu formuły większościowej na rzecz partii dużych, dobrze zorganizowanych, posiadających ogólnokrajowe poparcie. Ukraiński przykład – zwłaszcza z roku 1994 – wskazuje, że w sytuacji braku takich partii zwyciężają niewielkie, często o wąskim poparciu regionalnym, co skutkuje niepożądanym rozbięciem parlamentu. Zapewne spodziewanym skutkiem zastosowania formuły większościowej miałyby być wytworzenie się partii dużych o zasięgu ogólnopolskim, w tym wypadku jednak przykład ukraiński pokazuje, że oddziaływanie systemu wyborczego nie sięga aż tak daleko.

Być może w tym kontekście warto sformułować także refleksję dotyczącą Polski, co może być usprawiedliwione przywołaniem pewnych analogii między Polską a Hiszpanią na początku tego artykułu. Otóż wydaje się, że w naszym kraju można zauważyć zwłaszcza niedostatki pod względem stabilności prawa wyborczego, na co wskazują nie tylko częste zmiany ordynacji wyborczych, ale także niejednorodny ich kierunek. Najlepszym przykładem tego ostatniego jest niedawne odejście od systemu d'Hondta na rzecz metody rozdziału mandatów Saint Lague zmodyfikowanej.

Kończąc chciałabym podsumować jeszcze raz stwierdzeniem, które pojawiło się w moich wnioskach na pierwszym miejscu i które uważam za najważniejszą refleksję płynącą z obserwacji rozmaitych przykładów rozwiązań wyborczych w krajach przechodzących proces demokratyzacji. Nie można przeceniać siły „sprawczej” systemu wyborczego, nie można jej jednak także nie doceniać. Zatem najważniejsza jest świadomość możliwości kształtowania instytucji politycznych, jakie niesie ze sobą system wyborczy, świadomość celów, jakie chce się osiągnąć i konsekwencja w ich realizacji.

¹⁹ *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, Warszawa 1996.

Electoral law and the process of democratization

Abstract

In the article author discusses the problem of the effects of electoral law and the way it is used to reach particular political aims in the process of democratization.

In the beginning there are several theoretical remarks about political effects of electoral law. Then the author describes three European cases of the transition to democracy from the point of view of the choice of electoral law: Spain, Ukraine and Hungary. In each country the choice of electoral law was an important element of the process of democratization, various aspects of its functioning were analysed, particularly the way it affects the shape of parliament, executive and even party system.

Each described case shows that the effects of the electoral law are possible to foresee only to a certain extent, particular political and even cultural factors which are present in each country also heavily influence the results of elections apart from the rules of electoral law. The conclusion of the article is that although the choice of electoral law is very important and should be done carefully, it should also be remembered that its function as a tool to reach political aims, particularly in the short perspective, are very limited.