

TOMASZ BRZEZIŃSKI
(Katedra Politologii UMK)

**MANIPULACJA PROCEDURĄ WYBORCZĄ
JAKO JEDEN Z ELEMENTÓW
WALKI O WŁADZĘ.
PRZYPADEK FRANCJI I POLSKI**

Funkcjonowanie w państwie demokratycznym niesie ze sobą konieczność dostosowania się do reguł i norm nie tyle dlań charakterystycznych, co stanowiących jego istotę. Jedną z nich są wolne wybory – warunek konieczny do traktowania danego podmiotu stosunków międzynarodowych jako demokratycznego. Społeczeństwo bowiem musi mieć rzeczywisty wpływ na sprawowanie władzy, decydować, kto będzie rządził w jego imieniu. Prawo to dotyczy również tworzenia organów państwowych wszystkich szczebli. Ponadto obywatele muszą mieć poczucie, że mogą bez większych problemów uczestniczyć w grze politycznej.

Wolne wybory traktowane są więc przez większość politologów jako podstawowa kategoria demokracji. Według Samuela P. Huntingtona „wyłanianie rządzących w wyborach stanowi sedno każdego społeczeństwa otwartego, a demokracja jest prawdziwa tylko wówczas, gdy rządzący gotowi są oddać władzę w rezultacie wyborów”¹.

Wszystko wydaje się więc proste. Aby zdobyć władzę (sprawować rządy) wystarczy jedynie, mając bierne prawo wyborcze, wziąć udział w wyborach, zdać się na „łaskę społeczeństwa” i wygrać tj. uzyskać największe poparcie obywateli. Co jednak zrobić gdy poparcia tego nie ma bądź jest ono bardzo niepewne? Jak wyeliminować przeciwników gry

¹ Cyt. za: A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, WSP, Olsztyn 1999, s. 13.

politycznej samemu zagarniając władzę? Pytania te nurtują większość ekip rządzących demokratycznymi państwami (są one również ważne dla stronnictw opozycyjnych).

Po kilku latach rządzenia ekipy te zazwyczaj tracą wysoką startową legitymację wyborców. Błędy, które popełniały w czasie sprawowania rządów, niepomyślne decyzje, kosztowne reformy, wszystko to procentuje negatywnym wizerunkiem w oczach obywateli. By zachować swe szanse, a często również ochronić się od blamażu politycznego, mając bezpośredni wpływ na kształt i charakter prawa wyborczego, rządzący uciekają się do niechlubnego, ale często zyskowego fortelu – manipulacji procedurą wyborczą.

Impulsem do podjęcia tego tematu stały się dwie, moim zdaniem, bardzo istotne, a przy tym niezwykle czytelne, manipulacje wyborcze. Pierwsza dotyczy Francji, a dokładniej czynności, jakie powzięła w tym kraju w 1958 roku nowa ekipa rządząca z generałem Charlesem de Gaullem na czele. Druga to sytuacja z rodzimego, polskiego podwórka – była nią zmiana na pół roku przed wyborami tj. wiosną 2001 roku, systemu przeliczania głosów (na bardziej korzystnych dla partii mniejszych) podjęta przez rządzący, lecz tracący legitymację społeczną, mniejszościowy gabinet Jerzego Buzka wspierany przez Unię Wolności.

Oba te przypadki – poza tym, że stanowiły ważny przykład nieczystej gry politycznej – doprowadziły w konsekwencji do przetasowań na scenie politycznej i w układzie partyjnym obu krajów. Zaczęę jednak od przypadku francuskiego.

Konsekwencją działań manipulacyjnych, szczególnie w odniesieniu do wielkości oraz granic okręgów wyborczych, są ogromne deformacje woli wyborców. Procedura podziału państwa na okręgi wyborcze wywiera istotny wpływ na ostateczny rezultat wyborów. Odpowiednie wytyczenie granic okręgów i określenie ich ważności bardzo często decyduje o ostatecznym zwycięstwie wyborczym. Rzeczywistość polityczna pokazuje, że owa geografia wyborcza jest w stanie naruszyć zasadę równości wyborów i faktycznie sprawić, że niektóre partie czy też wystawieni przez nie kandydaci uzyskują preferencyjne warunki w walce politycznej. Otóż wspomniany wyżej przypadek francuski stanowi niewątpliwie świadomą manipulację i faktyczne zaprzeczenie zasadzie równości.

System wyborczy V Republiki, ustanowiony w 1958 roku, oparty został na znanych powszechnie zasadach, wielokrotnie stosowanych również w praktyce francuskiej. Sięgał on jeszcze rozwiązań prawnych z

okresu III Republiki². Zarówno konstytucja, jak i ordynacja wyborcza z 1958 roku, zostały przygotowane i napisane pod dyktando generała de Gaulle'a, którego powrót w zmienionych warunkach społeczno-politycznych roku 1958 spotkał się z poparciem szerokich rzesz społeczeństwa francuskiego³. Zasady, na jakich oparto ówczesny podział kraju na okręgi wyborcze, doprowadziły w konsekwencji do znacznych deformacji rzeczywistych preferencji wyborczych społeczeństwa francuskiego. Z kolei skład Zgromadzenia Narodowego w niewielkim stopniu odzwierciedlał rzeczywisty układ sił politycznych w kraju.

Podział kraju na okręgi wyborcze zakładał osiągnięcie przez gen. De Gaulle'a określonych celów politycznych, tj. wygrania wyborów parlamentarnych oraz wyeliminowania z walki o władzę ugrupowań lewicowych, w szczególności zaś Francuskiej Partii Komunistycznej. Cały zabieg sprowadzał się do wyraźnego uprzywilejowania terenów, na których dominowały wpływy partii prawicowych z jednoczesnym upośledzeniem regionów, których ludność demonstrowała sympatie lewicowe⁴. Podział ten pozostawał oczywiście w sprzeczności z przyjętą w konstytucji i obowiązującą w wyborach zasadą równości. Tezę tę potwierdzają dane liczbowe charakteryzujące wielkość okręgów wyborczych.

Jeśli zaś chodzi o konkretne rozwiązania przedsięwzięte w ordynacji wyborczej z roku 1958, to warto wskazać, że utworzono sześć okręgów,

² Ustawa z dn. 30.11.1875 roku wprowadzała podział kraju na okręgi jednomandatowe, wybory zaś przeprowadzone były w dwóch turach. W pierwszej do zdobycia mandatu niezbędną była absolutna większość głosów, w drugiej zaś wystarczała większość względna.

³ O czym m.in. świadczą chociażby wyniki referendum przeprowadzonego we wrześniu 1958 roku w sprawie przyjęcia, popieranej przez generała, konstytucji. Ponad 79% ludności metropolii przy 84,9% frekwencji głosowało za przyjęciem ustawy zasadniczej, co uważa się nie za sukces ale za triumf. Zob.: *Ustroje państw współczesnych*, W. Skrzydło (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 134.

⁴ Trzeba tu bowiem zaznaczyć, że francuski system partyjny jest przykładem systemu wielopartyjnego bipolarnego (umownie zwanego śródziemnomorskim). Cechuje go wyłonienie się we Francji, zwłaszcza po 1965 roku, dwóch silnych bloków partyjnych: lewicowego i prawicowego. W skład bloku lewicowego wchodziły Partia Socjalistyczna (PS), Francuska Partia Komunistyczna (FPK) oraz dwa ugrupowania centrowe: Zieloni (L'V) i Ruch Lewicowych Radykałów (MRG); natomiast blok prawicowy zasilali: gaullistowski Związek na Rzecz Republiki (UNR, obecnie RPR), Unia na Rzecz Demokracji Francuskiej (UDF), w ramach której znajdowały się partie polityczne dysponujące zarówno odrębną tożsamością oraz organizacją, jak i programem, np. Siła Demokratyczna (FD) czy Partia Republikańska (PR). Zob. m.in.: *Encyklopedia politologii*, t. 3, *Partie i systemy partyjne*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 264-6 oraz: *Ustroje państw współczesnych...*, dz. cyt., s. 139-40.

w których liczba wyborców wahała się w granicach od 20 do 30 tysięcy, cztery okręgi liczące od 30 do 40 tysięcy, sześćdziesiąt pięć okręgów po 40 – 50 tysięcy, sto dziewięćdziesiąt pięć okręgów po 50 – 60 tysięcy, sto czterdzieści sześć okręgów po 60 – 70 tysięcy oraz cztery okręgi po 80 – 90 tysięcy wyborców⁵. Występowała więc ogromna różnica w wielkości okręgów wyborczych (największe z nich skupiały aż czterokrotnie więcej wyborców od tych najmniejszych). Cały czas pamiętamy oczywiście, że w każdym okręgu wyborczym (niezależnie od jego wielkości, czyli ilości zamieszkującej go ludności uprawnionej do głosowania) wybierano tylko jednego deputowanego.

Jest przy tym bardzo charakterystyczne, że małe okręgi tj. te liczące od 20 do 40 tysięcy wyborców, tworzono w rejonach wiejskich, o nastawieniu konserwatywnym (prawicowym), duże zaś, liczące 60 – 90 tysięcy wyborców, w ośrodkach miejskich, o znacznych wpływach lewicy⁶.

Konsekwencją takiego podziału kraju na okręgi, a także specyfiki systemu wyborczego były znaczące deformacje francuskiej sceny politycznej po wyborach. W rezultacie partia gaullistowska (UNR) w nowym systemie potrzebowała na zdobycie jednego mandatu przeciętnie 19 tysięcy głosów, „umiarkowani” (partie niezależne i liberalna prawica) 29 tysięcy głosów, UPR – 46 tysięcy, radykałowie – 76 tysięcy, socjaliści – również 76 tysięcy, a komuniści aż 380 tysięcy głosów.⁷ Widać więc wyraźnie, że im większa była identyfikacja z systemem V Republiki i jego twórcą (a dotyczy to w większym stopniu kandydatów prawicy), tym większa była reprezentacja partii w Zgromadzeniu Narodowym (mówimy tutaj o zjawisku nadreprezentacji).

Sytuacja niniejsza oraz kształt systemu wyborczego doprowadziły do stanu, w którym w 1958 roku wybrano 465 deputowanych we Francji metropolitalnej, z czego w pierwszej turze tylko trzydziestu dziewięciu. W ponad czterystu okręgach odbyła się druga tura, która pozwalała na zawieranie sojuszy politycznych. Partie izolowane przez de Gaulle’a, przede wszystkim FPK, znajdowały się w najgorszej sytuacji. Komuniści uzyskując 18,9% głosów zdobyli zaledwie 10 mandatów, socjaliści przy 15,5% głosów – 44 mandaty, podczas gdy w systemie proporcjonalnym komuniści (zgodnie z wynikiem pierwszej tury) otrzymaliby 87 mandatów, a socjaliści 72 mandaty. Odwrotnie natomiast przedstawia się sytuacja partii prawicowych, które otrzymały znacznie więcej mandatów

⁵ Zob. *Ustroje państw współczesnych...*, dz. cyt., s. 151.

⁶ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, PWN, Warszawa 1992, s. 121.

⁷ A. Jamróz, *System partyjny współczesnej Francji*, PWN, Warszawa, 1990, s. 18.

w stosunku do otrzymanych głosów: MRP – 57 mandatów (w systemie proporcjonalnym – 53), niezależni – 132 mandaty (zaś w systemie proporcjonalnym otrzymaliby 94), z kolei UNR przy 17,6% poparcia zdobyła aż 189 mandatów (w systemie proporcjonalnym – zaledwie 82 mandaty)⁸.

Wprowadzony w 1958 roku system większościowy miał już z samego założenia zapewnić wyłonienie się stabilnej większości rządzącej, a zarazem zredukować reprezentację komunistów w parlamencie. Sprawy te traktowano faktycznie nierozdzielnie. Uważano bowiem, że partia komunistyczna blokuje cały system polityczny w sytuacji kiedy zdobywa przeciętnie $\frac{1}{4}$ oddanych głosów w wyborach i stosunkowo dużą liczbę mandatów do Zgromadzenia Narodowego, a za razem nie uczestniczy w grze politycznej, opartej na sojuszach i koalicjach partyjnych, co spowodowane było oczywiście izolowaniem jej przez pozostałe stronnictwa polityczne. Wreszcie system ten miał spowodować zmniejszenie roli partii politycznych w ogóle, a więc uniknięcie owej „tyranii partii politycznych”⁹, która, zdaniem de Gaulle’a, panowała w okresie IV Republiki.

Wyniki te przyniosły w efekcie skład parlamentu, który w żaden sposób nie był adekwatny do podziałów politycznych francuskiej opinii publicznej. Nic więc dziwnego, że wyniki te spotkały się z nieprzychylną oceną ze strony społeczeństwa, a stosowana ordynacja wyborcza poddawana była niejednokrotnie krytyce ze strony lewicy¹⁰.

Innym, choć mniej drastycznym, przypadkiem manipulacji procedurą wyborczą jest wspomniany wcześniej przykład Polski. Otóż wiosną 2001 roku ekipa rządząca, czyli mniejszościowy rząd Akcji Wyborczej „Solidarność” (AWS) przy poparciu niedawnego koalicjanta, Unii Wolności (UW), doprowadziła do zmiany ordynacji wyborczej, a w konsekwencji sposobu przeliczania głosów z dotychczasowej metody d’Hondta¹¹, na metodę Saint-Lague (1,4)¹². Zabieg ów odczytywany był

⁸ Tamże, s. 17-8.

⁹ Zob. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków 1999, s. 576-9.

¹⁰ W trakcie kampanii wyborczej 1981 roku kandydat do urzędu prezydenta, szef Francuskiej Partii Socjalistycznej Francois Mitterand, zapowiedział zmianę systemu wyborczego: przywrócenie zasady proporcjonalności i wprowadzenie okręgów wielomandatowych. Zmiany takiej dokonano 10.07.1985 roku, lecz nie przetrwała ona długo (w 1986 roku ekipa Jacquesa Chiraca przywróciła starą ordynację wyborczą).

¹¹ Metoda ta zwana również metodą największych średnich, została opracowana przez belgijskiego matematyka Victora d’Hondta. Należy ona współcześnie do najczęściej stosowanych metod przeliczania liczby głosów na mandaty. Stosuje się ją m.in. w Austrii, Belgii, Hiszpanii, Holandii, Finlandii. W Polsce stosowano tę metodę w

przez wielu analityków polskiej sceny politycznej jako arbitralne narzucenie reguł gry przez aktualną większość parlamentarną¹³. Poza tym zwracano uwagę na fakt, iż postępowanie to, wyraźnie wymierzone przeciw jednemu tylko ugrupowaniu, a mianowicie Sojuszowi Lewicy Demokratycznej, spowodowane było słabymi notowaniami AWS-u i UW. Badania opinii publicznej przeprowadzone jeszcze w lutym 1999 roku po raz pierwszy wykazały, że odsetek Polaków źle oceniających premiera Buzka jest wyższy niż tych, którzy dobrze oceniają pracę szefa rządu. Później było już coraz gorzej i z każdym miesiącem krzywe obrazujące aprobatę i dezaprobatę dla centroprawicowego rządu oddalały się od siebie. Z końcem 1999 roku premiera Buzka źle oceniało już ponad 60% ankietowanych¹⁴. Niemal wprost proporcjonalnie do spadku popularności premiera zmniejszało się poparcie dla AWS, rosło zaś dla SLD. Na popularności traciła także Unia Wolności.

Uchwalona 14 kwietnia 2001 roku głosami AWS, UW i PSL ordynacja wyborcza do sejmiku i senatu wyrażała więc interesy powyższych ugrupowań, które czuły się zagrożone utrzymującą się dominacją SLD w przedwyborczych sondażach.

Zmiana, którą wprowadzono, w sposób istotny wpłynęła na wynik przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 roku wyborów do sejmiku. Zastosowanie poprzedniej metody przeliczania głosów (d'Hondta) spowodowałoby, iż układ sił wyborczych w sejmiku wyglądałby inaczej. Przede wszystkim koalicja SLD-UP (obecnie, po przeliczeniu głosów na mandaty za pomocą metody Saint-Lague, posiada 216 miejsc w izbie niższej parlamentu) jako pierwsze ugrupowanie w historii parlamentaryzmu III RP uzyskałoby bezwzględną większość głosów (przy zastosowaniu metody d'Hondta koalicja ta uzyskałaby 245 miejsc w sejmiku) oraz możliwość stworzenia samodzielnego, stabilnego rządu. Spowodowałoby to, iż koalicja ta uzyskałaby dominującą pozycję w

wyborach do Sejmu w 1922, 1947 i 1993 roku. Metoda d'Hondta preferuje ugrupowania duże, silne, a przede wszystkim gwarantuje stabilny układ polityczny

¹² Stanowi ona odmianę metody d'Hondta, niemniej w sensie arytmetycznym jest bardziej sprawiedliwa. Preferuje ona partie mniejsze i przyczynia się w ten sposób do rozbicia sceny politycznej. Metodę Sainte-Lague zastosowano m.in. w państwach skandynawskich, we Włoszech, Izraelu, a także w Polsce w stosunku do list ogólnopolskich w wyborach do Sejmu z 1991 roku. Szerzej patrz w: A. Żukowski, *dział. cyt.*, s. 131-2.

¹³ Należy przy tym podkreślić, iż z decyzją o uchwaleniu nowej ordynacji wyborczej do parlamentu zwlekano do ostatniej chwili, podczas gdy pierwszy projekt nowej ordynacji wniesiony został do łaski marszałkowskiej już w lipcu 1999 roku.

¹⁴ Podaję za: A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-2001*, Arkana, Kraków 2002, s. 467.0

polskim systemie partyjnym. Dzięki temu uniknęłyby wymuszonej współpracy z PSL, które to dysponując wysokim potencjałem koalicyjnym w stosunku do SLD-UP odgrywa rolę niewspółmierną w stosunku do uzyskanego wyniku wyborczego (42 mandaty). Usytuowanie PSL w obecnym systemie partyjnym wynika z faktu, że w nowo ukonstytuowanym parlamencie brak było alternatywy dla koalicji SLD-UP-PSL. Alternatywą taką nie mógłby być ani sojusz z populistyczną Samoobroną, ani tym bardziej utworzenie rządu mniejszościowego, zwłaszcza w obliczu trudnych decyzji związanych z naprawą finansów publicznych państwa oraz oczywiście potrzebą przegłosowania ustawy budżetowej.

Niewątpliwie podkreślić należy, że zarówno wybór metody przeliczania głosów na mandaty, jak i podział kraju na okręgi wyborcze, jest zawsze decyzją polityczną, której przyświecają określone cele. Z jednej strony może to być postulat jak najwierniejszego odzwierciedlenia poparcia społecznego, udzielonego poszczególnym partiom w wyborach, z drugiej zaś potrzeba stworzenia stabilnego rządu kosztem niedoreprezentowania ugrupowań mniejszych. Jest to więc decyzja trudna, decyzja o istotnych skutkach politycznych. Dlatego też wszelkie zmiany w tych kwestiach nie powinny być podejmowane pochopnie lub w kontekście bieżących korzyści wyborczych. Może to bowiem wpłynąć destabilizująco na system partyjny i polityczny kraju.