Marek M. Kamiński

Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej

Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, 165 ss.

DOI: 10.19195/1643-0328.22.16

Z uznaniem należy stwierdzić, że Wydawnictwo Naukowe Scholar zdobyło się w 2016 r. na kolejną publikację poświęconą systemom wyborczym w postaci książki Marka Mikołaja Kamińskiego pt. *Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej*. Jej autor jest profesorem nauk politycznych i ekonomii oraz członkiem Instytutu Matematyki Behawioralnej na Uniwersytecie Kalifornijskim w Irvine w USA, a specjalizuje się w teorii gier i wyboru społecznego, zwłaszcza w ich zastosowaniu do teorii głosowania. W Polsce znane są jego prace z tego obszaru badawczego, a także jego książka pt. *Gry więzienne. Tragikomiczny świat polskiego więzienia* (2006), będąca refleksem pobytu w więzieniu z powodu prowadzenia podziemnej działalności opozycyjnej w latach 80. XX w.

Obecna publikacja Kamińskiego została napisana na podstawie jego wykładów na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Kalifornijskiego w Irvine. Dotyczy kluczowego dla demokracji polskiej problemu, jakim jest przyjęcie właściwego systemu wyborczego do Sejmu RP. Znacomie wpisuje się zarówno w obszar zainteresowań badawczych autora, jak i w debatę publiczną wokół tego problemu. O ile bowiem w pierwszych latach transformacji ustrojowej po 1989 r. dyskusja w tej sprawie była ograniczona, istniała właściwie tylko w parlamencie, o tyle od końca minionego wieku nabrała charakteru szerokiej debaty publicznej, w której głos zabierają rozliczne środowiska społeczne i polityczne. W ostatnich czterech latach mieliśmy do czynienia z jej apogeum wytyczonym przez Akcję Zmieleni.pl (od 2012 r.), obecność kwestii alternacji systemu wyborczego w wyborach prezydenckich, referendum temu poświęcone oraz w wyborach parlamentarnych w 2015 r.

Na potrzeby tej debaty autor publikacji zapewnia sporą dawkę wiedzy, ocen i użytecznych informacji, które uwzględniają doświadczenia szeregu demokracji na świecie. Intencji tej odpowiada sam tytuł książki: *Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej*. Zwłaszcza podtytuł wskazuje, że publikacja ma służyć konkretnemu celowi. Powiązanie treści z tytułem książki nie budzi zastrzeżeń. Autor precyzyjnie wskazał, że celem publikacji jest dostarczenie wiedzy o okręgach jednomandatowych i większościowych systemach wyborczych. Treść książki wykracza jednak poza ów cel, bo m.in. omawia problemy dotyczące systemów proporcjonalnych i szereg innych kwestii, ale w sumie jest to raczej korzystne dla publikacji. Cel pracy wsparł autor osobistym przeświadczeniem, że korzyści wynikające z wprowadzenia w Polsce większościowego systemu wyborczego realizowanego w okręgach jednomandatowych będą wyższe niż koszty tej operacji, w szczególności mogą ograniczyć wiele patologii życia politycznego w naszym kraju.

Konstrukcja książki jest przemyślana i spójna. Dla realizacji przyjętego celu właściwy jest także jej problemowy układ. Pracę rozpoczynają podziękowania, a poza tym zawiera ona pięć wielowątkowych rozdziałów, bibliografię, indeks nazwisk, indeks pojęć, wykaz skrótów, wykaz rysunków i wykaz tablic. W sumie książka liczy 165 stron.

W rozdziale pierwszym (*Ordynacje wyborcze: wprowadzenie*, s. 13–31), spełniającym też funkcję wprowadzenia do całej pracy, zasygnalizowano skalę występowania na świecie ordynacji

większościowych z okręgami jednomandatowymi. Autor trafnie dostrzega, że systemy większościowe z JOW dobrze działają w demokracjach dojrzałych, a gorzej w państwach z demokracją słabą lub pozorną. Z powodzeniem można do tego dodać, że systemy te występują w państwach niedemokratycznych i wówczas są instrumentem wspierającym reżimy autokratyczne (*vide* ZSRR czy Białoruś). W rozdziale tym przedstawiono też główne elementy ordynacji wyborczych, zwłaszcza strukturę okręgów wyborczych i metody głosowania. Omówione zostały różne warianty głosowania opartego na formule większościowej: z większością względną, bezwzględną (z odmianami), metoda Bordy, głosowanie alternatywne i głosowanie aprobujące. Minusem tej prezentacji wydaje się być wiązanie większościowych systemów wyborczych wyłącznie z okręgami jednomandatowymi (s. 16 i 19). Wybory większościowe są przeprowadzane także w okręgach wielomandatowych. Ilustracją tego jest system głosowania blokowego, w którym wybory przeprowadza się na podstawie formuły większościowej realizowanej w okręgach wielomandatowych. Autor oczywiście dostrzega dalej ów system, ale niezbyt fortunnie zalicza go do metod nieproporcjonalnych w WOW (s. 47).

Rozdział drugi (*Niezbędnik teoretyczny*, s. 33–51) poszerza wiedzę wynikającą z rozdziału poprzedniego. Autor omówił w nim pojęcia, zjawiska i procesy polityczne, których rozumienie warunkuje poruszanie się po problematyce systemów wyborczych. Czytelnik znajdzie więc w nim ciekawe wyjaśnienie dążenia do mediany i działania prawa Duvergera, zapozna się z typami ordynacji proporcjonalnych i zjawiskiem dysproporcjonalności, a także z wariantami mieszanych ordynacji wyborczych i wariantami — jak autor to nazywa — „metod nieproporcjonalnych w WOW-ach”. Uzmysłowi też sobie znaczenie ordynacji wyborczej dla kształtu życia społecznego i politycznego, a zwłaszcza dla nadania demokracji statusu westminsterskiego lub konsensualnego. W rozdziale tym niepokojąco jednak przedstawia się prezentacja hasła: *Metody nieproporcjonalne w WOW-ach* (s. 47–48). Nazwa to niezbyt trafna, gdy zważy się, że sam autor pisze, iż mówiąc o tej grupie systemów wyborczych, ma na myśli „rozszerzenia metody większościowej do nieproporcjonalnego wyboru kandydatów w okręgach wielomandatowych”. Te metody — SNTV, system głosowania kumulacyjnego, system głosowania ograniczonego — w literaturze polskiej różnie są nazywane i kwalifikowane. Być może pomocne byłoby przyjęcie rozstrzygnięcia Jacka Hamana wskazującego, że są to metody „quasi-proporcjonalne”¹. Z punktu widzenia celu mogą realizować misję formuły proporcjonalnej, ale w aspekcie mechaniki odwołują się do metody większościowej. Trudno się zgodzić z zakwalifikowaniem do tej grupy systemu głosowania blokowego, bo raczej należy on wprost do systemów większościowych. Kontrowersyjne jest również rozumienie terminu „głosowanie ograniczone” (limitowane). Autor pisze: „Wreszcie głos limitowany GL (*limited vote*) pozwala wyborcy głosować na dowolną liczbę od jednego do *K* kandydatów. Metoda ta była używana w Polsce w wyborach do Senatu, zanim zastąpiono ją metodą większościową w 2011 roku” (s. 47–48). W literaturze tak opisany przez autora sposób głosowania na ogół nazywany jest systemem głosowania blokowego i pod taką nazwą stosowano go do 2011 r. w wyborach do Senatu RP. Wyborca może w nim oddać dowolną liczbę głosów, a maksymalnie tyle, ile mandatów jest do obsadzenia. Natomiast pod hasłem „system głosowania ograniczonego” na ogół rozumie się taki system wyborczy, w którym wyborca w wielomandatowym okręgu wyborczym ma więcej niż jeden głos, ale mniej niż wynosi liczba wybieranych reprezentantów — np. w okręgu pięciomandatowym może zagłosować na 2–4 kandydatów². Wobec tego w kolejnej

¹ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 150–170.

² Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 168; J. Haman, *op. cit.*, s. 166–169; K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy. Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 169; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych*

edycji pracy autor powinien skorygować własne rozumienie terminu „głos limitowany”, a jeżeli je podtrzymuje — to powinien to uzasadnić. Wątpliwe jest także zaliczenie systemu wyborczego Rosji do kategorii mieszanych systemów proporcjonalnych (s. 45); w świetle proponowanego przez autora podziału należy go zaliczyć do mieszanych systemów równoległych.

Zgodnie z tytułem (*Najważniejsze konsekwencje JOW-ów*, s. 53–83) rozdział trzeci prezentuje oczekiwane bądź możliwe następstwa alternacji systemu wyborczego w Polsce. W tej części pracy autor przedstawia bogatą argumentację i — co ważne — zachowuje obiektywizm, pokazując zarówno ewentualne pozytywne, jak i negatywne skutki wprowadzenia systemu większościowego z JOW. Wskazuje, że nowy system uprości procedurę wyborczą i tym samym uczyni głosowanie bardziej świadomym. Ocenia, że głównym efektem będzie powstanie systemu dwupartyjnego, a pociągnie to za sobą ustanowienie klarownej większości parlamentarnej i silnej opozycji oraz ułatwi sprawne formowanie rządu — bez negocjacji i kryzysów. Niekoniecznie jednak dobrym przykładem jest tu przypadek wyborów sejmowych w 2015 r. Autor pisze, że w wyniku tych wyborów PiS został „pierwszą w postkomunistycznej Polsce partią z samodzielną większością sejmową” (s. 57). PiS uzyskał samodzielną większość sejmową tylko formalnie jako komitet partii, lecz faktycznie i bardziej precyzyjnie — jako koalicja przedwyborcza Zjednoczona Prawica, obejmująca poza PiS także formacje mniejsze: Solidarną Polskę i Polskę Razem. W tej kwestii uproszczenia są zbędne, gdyż z powodzeniem można przewidywać, że system większościowy z JOW ułatwi właśnie tworzenie takich koalicji przedwyborczych. Autor trafnie wskazuje, że alternacja systemu wyborczego pogłębi demokrację w Polsce poprzez ustanowienie bezpośrednich relacji między wyborcami a posłami, elekcję posłów niezależnych, przełożenie preferencji obywateli na decyzje polityczne, wzrost demokracji wewnątrzpartyjnej. Podnosi, że zmiana ta spowolni proces „pełzającej oligarchizacji polskiego życia politycznego, ekonomicznego i społecznego”. Odsłania też możliwe negatywne efekty wprowadzenia systemu większościowego w postaci skłonności posłów wybranych w JOW do rozdawnictwa pieniędzy publicznych, rozbicia głosów wyborców, ich marnowania, pojawienia się praktyki *gerrymandering*, wystąpienia zjawisk „bezpiecznych mandatów” (faktycznie: twierdź wyborczych), dysproporcjonalności wyborów, „tyranii większości” i możliwego jej przejawu w Polsce w postaci silnego spolaryzowania terytorialnego. Niewątpliwie potencjalny „reformator ordynacji wyborczej” powinien je uwzględnić w swoim myśleniu i działaniu. Do kwestii następstw alternacji systemu wyborczego autor nawiązuje jeszcze w szóstej części książki: *Podsumowanie. Naiwna wiara w instytucje* (s. 141–144). Podnosi w niej, że wprowadzenie precyzyjnie zaprojektowanego systemu większościowego z JOW wyrzuci — jako zmianę instytucjonalną — istotny wpływ na kulturę polityczną i treść polityki państwa.

W rozdziale czwartym pt. *Jak wybór ordynacji wyborczej pogrążył PRL?* (s. 85–118) autor dosyć szczegółowo opisuje sytuację polityczną na progu transformacji ustrojowej w Polsce w 1989 r. Analizując mechanizm przyjmowania w trakcie obrad Okrągłego Stołu ordynacji wyborczej do Sejmu RP, zwrócił uwagę, że ówczesna strona rządowo-koalicyjna popełniła szereg błędów. Polegały one zwłaszcza na złym podejściu do wyników badań opinii publicznej, słabej znajomości systemów wyborczych i gier parlamentarnych. W efekcie strona rządowo-koalicyjna forsowała większościowy system wyborczy, a w następstwie jego zastosowania utraciła władzę w Polsce. Na kanwie tego autor stawia tezę, że przyjęcie systemu pojedynczego głosu przechodniego (STV) w obrębie puli 35% mandatów wyłanianych w wolnych wyborach pozwoliłoby ówczesnej koalicji rządowej uzyskać w wyborach w 1989 r. w sumie nie 65%, lecz 72–74% mandatów w Sej-

w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2007, s. 39; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 228–229.

mie RP, a to z kolei mogłoby opóźnić lub powstrzymać rozkład całego systemu komunistycznego (s. 115–118). Potrzebne byłoby jednak rozwianie wątpliwości, która rysuje się na kanwie tej tezy. Otóż zastosowanie STV w puli 35% mandatów, obsadzanych w wolnych wyborach, mogło oznaczać, że wybory w tej puli będą konfrontacyjne między kandydatami strony rządowej i opozycyjnej. Tymczasem logika zorganizowania debaty, ustaleń i efektów Okrągłego Stołu wyraźnie zakładała właśnie brak konfrontacji. Jak sam autor pisze, główną intencją strony komunistycznej było to, aby poprzez Okrągły Stół zneutralizować część opozycji politycznej i ewentualnie włączyć ją do systemu władzy, a to w sumie miało utrwalić rządy komunistyczne w Polsce. Czy koncyliacyjny duch Okrągłego Stołu był do pogodzenia z jego ewentualnymi konfrontacyjnymi rozstrzygnięciami?

Z rozdziałem tym wiąże się jeszcze inna kwestia. Autor ograniczył go tylko do przyjęcia ordynacji do wyborów w 1989 r. Sugeruje to, zwłaszcza mniej rozeznanemu czytelnikowi, że dyskusja wokół systemu wyborczego istniała tylko podczas obrad Okrągłego Stołu i tam została zakończona. A przecież toczyła się ona dalej w parlamencie, skutkując przyjmowaniem kolejnych ordynacji wyborczych do Sejmu RP. W konsekwencji rozdział ten niewystarczająco nawiązuje do głównej intencji pracy, jaką jest dostarczenie w miarę kompletnej informacji. Jeżeli więc książka pomyślana została jako kompendium, to ów reformator powinien dysponować wiedzą obrazującą ewolucję systemu wyborczego do parlamentu polskiego. Problem można rozwiązać w kolejnym wydaniu pracy poprzez wprowadzenie do niej analizy dalszego procesu formowania prawa wyborczego do Sejmu RP, zwłaszcza przyjmowania ordynacji wyborczych w 1991, 1993, 2001 i Kodeksu Wyborczego w 2011 r., a także prezentacji debaty publicznej w tym zakresie. Ujęcie tego w publikacji wzmocni jej merytoryczną stronę jako „kompendium reformatora ordynacji wyborczej”. Może pozwolić też autorowi zweryfikować np. niezbyt poprawne twierdzenie, że w 1993 r. ordynacja wyborcza podzieliła prawicę (s. 85).

Z kolei w rozdziale piątym, noszącym tytuł *Jaka ordynacja dla Polski?* (s. 119–140), Kamiński rozwinął własne propozycje reformowania systemu wyborczego w Polsce; są na tyle interesujące, że powinny być uwzględnione w dalszej debacie wokół tego problemu. Sugeruje zmniejszenie liczby posłów do Sejmu RP o jedną trzecią lub nawet połowę obecnego stanu, a izbę wyższą do około połowy obecnej liczby senatorów wraz z możliwością włączania w jej skład byłych Prezydentów RP. Uważa, że zmiany te w połączeniu ze wzrostem wynagrodzenia dla parlamentarzystów powinny przynieść poprawę ich jakości. Rekomenduje zniesienie ciszy wyborczej oraz skonsolidowanie wyborów poprzez ustanowienie Dnia Wyborczego w dniu 4 czerwca, w którym odbywałyby się elekcje zaplanowane w danym roku. W instytucjonalizacji opozycji w postaci proporcjonalnie budowanego gabinetu cieni widzi możliwość utworzenia głównego *think tanku* krytycznego wobec działań władzy. Przyjmując, że konstytucyjny wymóg proporcjonalności wyborów może „zablokować” wprowadzenie ordynacji większościowej, rozważa możliwość i ewentualne konsekwencje wprowadzenia w Polsce mieszanego systemu wyborczego. Trafnie przy tym wskazał, że Konstytucja RP nie definiuje pojęcia proporcjonalności, a ściślej rzecz biorąc — nie precyzuje, do jakiej struktury proporcjonalność się odnosi. Konstatując, że proporcjonalny system wyborczy daje efekt „odległy od proporcjonalnego”, proponuje, by interpretować nieprecyzyjny zapis konstytucyjny jako postulujący ustanowienie proporcji pomiędzy liczbą mandatów w województwie lub okręgu wyborczym a liczbą mieszkańców w województwie lub okręgu wyborczym. Rozważania w tych sprawach autor zakończył obszerną refleksją odnoszącą się do scenariusza i możliwych następstw alternacji systemu wyborczego w Polsce. W ramach tego napisał, że w 1997 r. rządząca SLD i rosnąca w siłę AWS „zwarły szeregi w Sejmie RP, aby przeforsować ordynację większościową i JOW-y” (s. 135). Informacja ta jest na tyle nowa, że — o ile autor jest jej pewny — to potrzebne

byłoby wskazanie źródła jej pochodzenia. Skorygowania wymaga też informacja (s. 119), że wybory do Senatu RP przeprowadzane są w JOW na podstawie większości bezwzględnej (WD w JOW); od 2011 r. są przeprowadzane w JOW, ale na podstawie większości względnej (WW w JOW).

Książka została napisana na podstawie bogatej bibliografii. Jej szczegółowy wykaz zawiera ponad 100 pozycji (s. 145–152). Autor wykorzystał dokumenty CBOS, źródła internetowe oraz szereg książek i opracowań naukowych. Ten bogaty zestaw literatury należałoby uzupełnić o wartościowe z punktu widzenia omawianej problematyki opracowania autorów polskich: B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2013; K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007. Należałoby też uwzględnić publicystykę Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, gdyż odegrała ona (wraz z działalnością praktyczną) istotną rolę w dotychczasowej debacie i przeobrażeniach systemu wyborczego w Polsce. Słabą stroną bibliografii wydaje się być jej nieuporządkowanie.

Autor omawia w książce kwestie często silnie specjalistyczne. Walorem książki jest więc to, że starał się je prezentować w formie przystępnej. Nie uniknął jednak drobnych potknięć. Nawet przy dobrych intencjach trudno zrozumieć np. zdanie widniejące na s. 20, w którym charakteryzuje on rolę Komitetów Działania Politycznego w USA: „Komitety te pełnią funkcję grup interesu transmitujących klarowną agendą polityczną zamożnych wyborców do pozostałych wyborców”. Recenzowana książka została starannie przygotowana pod względem redakcyjnym. Korekta zawiodła w niewielu przypadkach. Na stronie 85 widnieje sformułowanie o „ordynacji marcowej 1921 roku”, podczas gdy chodzi tu o konstytucję marcową 1921 r. Zdarzają się także nieliczne błędy literowe. Usterki owe nie zmieniają tego, że książka została wydana solidnie.

W sumie książka Kamińskiego to wartościowe, twórcze pod względem intelektualnym opracowanie. Poszerza wiedzę o systemach wyborczych i ich następstwach dla życia politycznego w Polsce, a potencjalnemu reformatorowi ordynacji wyborczej w naszym kraju dostarczy wielu przekonujących argumentów.

Zdzisław Ilski