

Krzysztof Chaczko

Tak proporcjonalne, jak tylko możliwe¹. Kilka uwag na temat izraelskiego systemu wyborczego

Według A. Przeworskiego „demokracja to system, w którym partie polityczne przegrywają wybory”². Ta celna uwaga sugeruje, iż jednym z kryteriów (norm) wyróżnienia systemów demokratycznych jest fakt, że partia lub partie polityczne ($p \geq 1$) doznają porażki w elekcjach. Rzecz jednak w tym, w jaki sposób – tj. za pomocą jakiego mechanizmu wyborczego organizacje partyjne przegrywają wybory. Jest to o tyle intrygujące, iż w myśl sportowej rywalizacji triumfator jest tylko jeden ($p = 1$), przegranych zaś może być o wiele więcej ($p \geq 1$). Wydaje się, iż dla partii politycznych, które nie zwyciężyły w elekcji, sposób rozdziału głosów na mandaty nie jest bez znaczenia. Jak podaje A. Lijphart, „niewątpliwie reguły wyborcze są częstszym obiektem manipulacji niż inne elementy systemu politycznego”³. Przyjęcie określonego systemu wyborczego także decyduje nie tylko o rozmiarze porażki bądź zwycięstwa partii politycznych, lecz wpływa na deformację wyborczą czy format systemu partyjnego. Właśnie dlatego partie polityczne (niezależnie od wyniku wyborczego) były, są i najprawdopodobniej będą zainteresowane inżynierią wyborczą, gdyż kwestia ta częstokroć decyduje o ich losie politycznym.

Nawiązując do sugestii Przeworskiego, można założyć na potrzeby pracy, iż partie polityczne mogą przegrać wybory na różne

sposoby. W skrajnie optymistycznym wariancie supozycja ta może oznaczać „przegrać, ale wygrać”. Ta na pierwszy rzut oka paradoksalna konstatacja wcale taka nie jest, gdy porównamy systemy wyborcze i ocenimy ich wpływ na końcowy wynik⁴. Teoretyczna partia „p”, zdobywająca 25 procent głosów wyborczych, w systemie większościowym może nie dostać się na arenę parlamentarną, w systemie zaś silnie proporcjonalnym, powinna przejąć około jednej czwartej mandatów, co może oznaczać największy wynik. Te dwie biegunowe sytuacje uwiadcniają, jak wielki wpływ na partyjną przegraną mają przyjęte reguły wyborcze.

W pracy analizowany jest przykład przegrywania wyborów przez partie polityczne, utożsamiony z uprzednio wskazanym założeniem „przegrać, ale wygrać”. Dotyczy to izraelskiego systemu wyborczego⁵ – systemu na wskroś wyjątkowego, tak proporcjonalnego, jak to tylko możliwe.

Właściwości systemu wyborczego w Izraelu

System wyborczy Izraela należy do proporcjonalnych systemów wyborczych (PR)⁶. „Czysta” proporcjonalność (gdzie $x/y = k$; $k = \text{constans}$)⁷, choć jest raczej nie do osią-

gnięcia w mechanizmach wyborczych, to radykalnie proporcjonalny, izraelski system wyborczy zbliża się do tej zależności. D. Nohlen określa izraelskie reguły wyborcze mianem „dokładnego systemu proporcjonalnego” lub „czystego proporcjonalnego systemu wyborczego”⁸. R. Andersen i M. Yaish sugerują z kolei, iż izraelski system wyborczy jest jedynym mechanizmem, który oferuje ekstremalny przypadek reprezentatywnej demokracji⁹. Izraelski politolog G. Rahat stawia nieco prowokacyjne pytanie: Czy izraelski rząd, pochodzący z tak proporcjonalnego parlamentu, nie jest czasem zbyt reprezentatywny?¹⁰.

Zasadę proporcjonalności systemu wyborczego Izraela wprowadza Ustawa zasadnicza o Knesecie (1958), której dyspozycja art. 4 stanowi: „Kneset wybierany jest w wyborach powszechnych, ogólnokrajowych, bezpośrednich, równych i proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym”¹¹. Przepis ten zawiera ponadto pięć pozostałych tzw. przymiotników wyborczych, z których jeden zasługuje na szczególną uwagę. Chodzi o zapis, iż wybory odbywają się na poziomie ogólnokrajowym. Innymi słowy, elekcje parlamentarne przeprowadza się w jednym okręgu wyborczym, który stanowi państwo Izrael. Jest to o tyle istotne, iż jak sugerują politolodzy, wielkość okręgu wyborczego ma większe znaczenie w zapewnieniu proporcjonalności niż formuła wyborcza¹². A. Żukowski podaje, iż: „Jeżeli w systemie proporcjonalnym dąży się do maksymalizacji formuły proporcjonalności wyborów, to oprócz wybrania odpowiedniej metody przeliczania głosów na mandaty, wytycza się okręg o zasięgu narodowym”¹³. Jeden studwudziestomandatowy okręg wyborczy ułatwia przedostanie się na arenę parlamentarną partiom mniejszym, co w konsekwencji zapewnia większą reprezentację grup społecznych w legislatywie.

Innym determinantem stopnia proporcjonalności jest próg wyborczy (tzw. klau-

zula zaporowa), po którego przekroczeniu partia polityczna jest zobligowana do partycypowania w dystrybucji mandatów. Próg wyborczy, jako typowy element systemu prawnego, jest częstokroć przypadkowy i arbitralny, albowiem nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie było *ratio legis* takiego unormowania prawnego. W swoim zamyśle klauzule zaporowe – jak sama nazwa wskazuje – mają uniemożliwiać przedostanie się do ciał ustawodawczych partii, które nie spełniają określonego minimum poparcia wyborczego. Dodatkową zaporą dla mniejszych (regionalnych) ugrupowań politycznych jest również rozmieszczenie ich wpływu wyborczego (przy podziale na okręgi wyborcze). „Jedynym sposobem uniknięcia tego problemu, jest – jak wskazuje A. Lijphart – mierzenie poparcia na poziomie krajowym i wyrażenie głosów w formie odsetka ogółu głosów, jak to jest w Izraelu”¹⁴, gdzie obowiązuje 2-procentowy próg wyborczy, przy czym zauważalna jest tendencja do podnoszenia przez ustawodawcę klauzuli zaporowej. W 1992 r. podwyższono próg wyborczy z 1 do 1,5 procent, by w 2005 r. znów go podnieść o kolejne 0,5 procent. Z jednej strony, podwyższenie klauzuli zaporowej do 2 procent można odebrać jako kolejną próbę zablokowania dostępu do areny parlamentarnej słabszym (mniejszym) partiom, choć trudno jednoznacznie stwierdzić, czy taka zmiana wpłynie w jakikolwiek sposób na wynik wyborów (gdyby 2-procentowa klauzula obowiązywała w wyborach do XVI Knesetu w 2003 r., nie wpłynęłoby to na format systemu partyjnego). Z drugiej strony, próg ten może zachęcać mniejsze ugrupowania do kreowania sojuszy wyborczych, a przez to do zmiany strategii partyjnych. Należy jednak stwierdzić, iż 2-procentowy próg wyborczy jest niski lub bardzo niski, co jest widoczne szczególnie w perspektywie porównawczej¹⁵.

Wybory do Knesetu – unikameralnego, studwudziestoosobowego parlamentu Izra-

ela – ustawowo powinny odbywać się co cztery lata. Partie polityczne reprezentowane w ustępującym Knesecie automatycznie rejestrują się, przystępując do następnych wyborów, pozostałe zaś ugrupowania muszą zgromadzić 2,5 tysiąca podpisów oraz wpłacić depozyt w wysokości 23 tysięcy szekli (czyli ok. 15 tys. PLN¹⁶). Wkład ten zostaje zwrócony w momencie przekroczenia przez partię (listę partyjną) klauzuli zaporowej. Izraelski proporcjonalny system wyborczy zalicza się do rodzaju systemu list partyjnych (*list PR*), gdzie partie polityczne wystawiają własne listy z kandydatami na deputowanych (*list jest od 20 do 30*¹⁷). Nierzadko też partie izraelskie wysuwają do wyborów wspólną listę, łącząc w ten sposób kilka list. W literaturze proces taki nosi nazwę zblokowania (*apparentment*), a w Izraelu metodę tę określa się mianem *surplus agreement*, czyli „nadwyżkowym porozumieniem”¹⁸. *Apparentment* oznacza, iż wyborca, oddając głos na jeden komitet wyborczy, *de facto* popiera kilka (zablokowanych) list, gdyż dystrybucja mandatów jest prowadzona wspólnie dla złączonych ugrupowań¹⁹. Zblokowanie list służy – jak powiada D. Nohlen – „redukcji głosów straconych, tj. oddanych na małe partie, które zostałyby utracone, gdyby partia ta nie przekroczyła naturalnego [...] progu”²⁰. Innymi słowy, taktyka *apparentment* zwiększa proporcjonalność oraz efektywną liczbę partii na poziomie parlamentarnym, zmniejszając tym samym dysproporcję wyborczą²¹.

Wyborca izraelski, oddając głos na listę partyjną, nie ma możliwości wyboru indywidualnego kandydata (lista zamknięta lub tzw. głos kategoriyczny w rozumieniu D. Rae²²), co oznacza, iż do parlamentu dostają się osoby z początkowych miejsc. Selekcja kandydatów zarezerwowana jest więc wyłącznie dla organizacji partyjnych²³.

Jak sugeruje G. Sheffer, proporcjonalne zasady systemu wyborczego Izraela nawiązują do przedpaństwowych elekcji na pe-

riodyczne Kongresy Syjonistyczne²⁴, gdzie członkowie organizacji syjonistycznych, płacący corocznie tradycyjnego szekla, wybierali swoich delegatów. W początkowym etapie rozwoju syjonizmu politycznego (przełom XIX/XX w.) stu płatników szekla wybierało jednego delegata na Kongres²⁵. W późniejszych latach wyboru delegatów dokonywało się metodą proporcjonalną i np. na Dziewiętnastym Kongresie Syjonistycznym (1935 r.), który odbył się w Lucernie (Szwajcaria), brało udział 500 delegatów reprezentujących 1 200 000 płatników szekla²⁶.

R.Y. Hazan wraz z G. Rahatem wskazują z kolei kilka czynników wpływających na przyjęcie systemu *PR* w Izraelu. Po pierwsze, proporcjonalny system był dla lewicowych partii, dominujących w początkowej fazie krystalizacji systemu partyjnego, tożsamy z ideą demokracji; po drugie, zbliżony system obowiązywał w syjonistycznych wyborach przedpaństwowych; po trzecie, rezolucja Narodów Zjednoczonych, określająca powstanie dwóch państw (żydowskiego oraz arabskiego) na brytyjskich terenach mandatowych, sugerowała wybór władz metodą proporcjonalną; po czwarte, większość elit decydujących o przyjęciu izraelskiego systemu wyborczego wywodziła się z małych i średnich ugrupowań politycznych, promowano zatem system pozwalający znacznej liczbie uczestników rywalizacji politycznej przedostać się w sferę władzy²⁷. Obecnie podstawę funkcjonowania systemu wyborczego stanowi Dekret o wyborach do Zgromadzenia Konstytucyjnego z listopada 1948 roku²⁸.

Przeliczanie głosów wyborczych na mandaty przeprowadza się w Izraelu w dwóch etapach. W pierwszej fazie sumę ważnie oddanych głosów na komitety wyborcze, które przekroczyły próg wyborczy, dzieli się przez 120 (liczba mandatów), określając minimum głosów potrzebnych do otrzymania mandatu (*votes per seat* lub iloraz wyborczy)²⁹.

Partii przyznaje się tyle mandatów, ile razy w oddanej na nią liczbie głosów mieści się wyliczony wskaźnik. W drugiej fazie rozdysponowuje się natomiast nadwyżkowe mandaty, tj. miejsca, które nie zostały przydzielone w pierwszym etapie, gdyż rzadko bywa tak, iż liczbę głosów oddanych na partię udaje się podzielić bez reszty. Tu z kolei stosuje się metodę Bader-Ofera, pochodzącą od nazwisk dwóch posłów Knesetu, którzy zaadaptowali ją w Izraelu, Y. Badera i A. Ofer³⁰. Metoda ta, oparta na formule Hagenbacha-Bischoffa, polega na podzieleniu głosów oddanych na poszczególne listy partyjne przez uzyskaną już liczbę mandatów w pierwszym etapie powiększoną o jeden. Najwyższy wynik takiej operacji przekłada się na jeden mandat. Jeśli nadal pozostają nierozdysponowane mandaty, to powtarza się wspomniany proces z uwzględnieniem zmian³¹.

Taki sposób przeliczania głosów na mandaty nie obowiązywał jednak od początku istnienia państwa Izrael. Do 1951 r. formuła wyborcza była oparta na tzw. kwocie Droopa używanej w pierwszym etapie przeliczania głosów i metodzie D'Hondta w drugiej fazie³². W 1951 roku system ewoluował – podniesiono próg wyborczy z 0,83 do 1 procenta, a kwotę Droopa zastąpiono wzorem Hare'a³³. Metoda taka obowiązywała do 1973 r., czyli momentu reformy wyborczej dokonanej przez Y. Badera i A. Ofer.

Stosowanie w drugim etapie przydzielania mandatów metody Hagenbacha-Bischoffa, zaliczanej do metod największych średnich, nieznacznie faworyzuje większe ugrupowania polityczne. Jednak, jak spróbuję wykazać w dalszej części pracy, jest to niewielka deformacja wyników wyborczych, niemająca istotnych konsekwencji politycznych.

W tak skonstruowanym systemie wyborczym niezwykle wagi nabierają pozycje kandydatów na liście partyjnej. Obowiązanie reguły list zamkniętych powoduje bowiem, iż otrzymanie mandatu zależy wyłącz-

nie od miejsca na tej liście. Mimo że partie wystawiają najczęściej listy z około 100 nazwiskami, oczywiste jest, iż do parlamentu dostaną się tylko osoby z pierwszych miejsc. G.S. Mahler dzieli miejsca na listach partyjnych na trzy grupy:

1) „bezpieczne”, tj. takie, których liczba odpowiada liczbie mandatów zdobytych w poprzednich wyborach, pomniejszonej o 10 procent;

2) „marginalne”, tj. takie, które stanowią około 10 procent ponad liczbę miejsc zdobytych przez daną partię w ostatnich wyborach i około 10 procent poniżej tej liczby;

3) „symboliczne” lub „nierealistyczne”, czyli pozostałe miejsca z góry skazane na porażkę³⁴.

Wykorzystując tę sugestię Mahlera i biorąc za przykład liczbę mandatów po wyborach z 2003 r. najliczniejszej partii Likud – 38 miejsc, podział grup na liście partyjnej tej partii przed następnymi wyborami byłby następujący: miejsca od 1 do 34 stanowiłyby kategorię miejsc „bezpiecznych”; miejsca od 35 do 42 określono by jako „marginalne”; a od 43 wzwyż – „symboliczne”. Jednak przypadek Partii Pracy uświadamia, iż miejsca „bezpieczne” nie muszą gwarantować uzyskania mandatu. Partia Pracy w XV Knesecie 1999–2003 posiadała 26 miejsc. W myśl podziału Mahlera, na liście partyjnej przed wyborami 2003 r. miejsca ok. 1–23 stanowiły lokaty „bezpieczne”. Po wyborach okazało się jednak, iż zaledwie 19 osobom udało się uzyskać mandat. Należy jednak podkreślić, iż był to szczególny przypadek i niezwykle słaby wynik wyborczy Partii Pracy, co jednak nie umniejsza faktu, iż rozróżnienie na grupy w ramach list partyjnych może okazać się zawodne.

„Sztynny system list partyjnych”³⁵ nadaje ogromnego znaczenia mechanizmowi selekcji partyjnej, a szczególnie elicie, która w większości ugrupowań hierarchizuje miejsca na listach partyjnych. Regułą jest, iż czołowe miejsca na listach są zarezerwowa-

ne dla prominentnych działaczy partyjnych. Na liście partyjnej ugrupowania Likud, wystawionej do wyborów w 2003 r., najwyższe miejsca zajmowali:

1. Ariel Szaron (po wyborach premier).
2. Benjamin Netanjahu (po wyborach minister finansów).
3. Tzachi Hanegbi (po wyborach minister bezpieczeństwa).
4. Silwan Szalom (po wyborach minister spraw zagranicznych).
5. Dan Naveh (po wyborach minister zdrowia).
6. Limor Liwnat (po wyborach minister edukacji i sportu).
7. Israel Katz (po wyborach minister rolnictwa).
8. Gideon Ezra (po wyborach szef gabinetu premiera).
- ...
10. Uzi Landau (po wyborach członek gabinetu premiera).
- ...
12. Szaul Mofaz (po wyborach minister obrony).
- ...
14. Tzipi Liwni (po wyborach minister ds. absorpcji imigrantów).
- ...
27. Omri Szaron (syn Ariela)³⁶.

Monopol elit partyjnych w selekcji pozycji wyborczych to także dobry sposób utrzymywania lojalności i dyscypliny partyjnej w parlamencie, gdyż deputowany, który dostał się do Knesetu z „bezpiecznego” miejsca, może – przy niepożądanym zachowaniu partyjnym – w następnych wyborach znaleźć się na „marginalnym” miejscu listy, nie wspominając już o „symbolicznym”. Proces rekrutacji (przyporządkowania na liście) zależy więc od licznych debat dotyczących górnych („bezpiecznych” i „marginalnych”) miejsc na liście, które często budzą antagonizmy³⁷. Sprawa jeszcze bardziej się komplikuje przy listach zablokowanych, gdyż nie dość, że partie dzielą miejsca między siebie,

to jeszcze w następnej kolejności poszczególne miejsca każdej partii muszą być przydzielone konkretnym osobom³⁸. Dotychczas największe izraelskie partie – *Likud* oraz Partia Pracy – odchodziły od „elitarnego” rozdziału miejsc na listach przez przywódców na rzecz wewnątrzpartyjnej demokracji i proces selekcji kandydatów oddawały w ręce członków partii, którzy wysuwali kandydatury.

Dokładny opis selekcji kandydatów na listach partyjnych zawiera praca R.Y. Hazana i G. Rahata *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*³⁹. Autorzy twierdzą, iż od lat 70. XX w. procesy selekcji kandydatów partyjnych uległy demokratyzacji, co jednak nie oznacza, iż wszystkie izraelskie ugrupowania odeszły od „elitarnych” zasad. Na przykład żydowskie religijne partie, jak Szas czy Zjednoczenie Tory, pozostają na jednym biegunie *continuum* i wybór kandydatów na listy partyjne należy do pojedynczej osoby (rabbi) lub grupy osób (np. Rady Mędrców Tory)⁴⁰. Po drugiej stronie linii znajdują się dwa duże izraelskie ugrupowania, które zdecentralizowały system hierarchizacji list partyjnych. Członkowie Likudu i Partii Pracy w wewnątrzpartyjnym, demokratycznym procesie wyboru kandydatów sami podejmują decyzję o selekcji i gradacji polityków, przy czym wewnętrzny system głosowania na listę „narodową” w Partii Pracy opiera się na semiproporcjonalnej metodzie, w Likudzie zaś na większościowej⁴¹.

Konsekwencje systemu wyborczego Izraela

Każdy system wyborczy powoduje określone konsekwencje polityczne, wśród których wymienić należy: rozmiar deformacji woli wyborców; rozmiar nadreprezentacji zwycięskiej partii; redukcję efektywnej liczby partii na poziomie parlamentarnym

(w odniesieniu do poziomu wyborczego) oraz strategię wyborczą partii⁴². Biorąc pod uwagę izraelską praktykę wyborczą, można sformułować kilka wniosków.

Tabela 1. Rozmiar deformacji izraelskiego systemu wyborczego na przykładzie wyborów do Knesetu z 28 stycznia 2003 r.

Partia	% głosów	% mandatów	Różnica
Likud	29,39	31,6	+2,21
Partia Pracy (Awoda)	14,46	15,8	+1,34
Szinui	12,28	12,5	+0,22
Szas	8,22	9,1	+0,88
Ha-Ihud Ha-Leumi	5,53	5,8	+0,27
Merec	5,21	5,0	-0,21
Mafdal	4,20	5,0	+0,80
Zjednoczenie Tory	4,29	4,1	-0,19
One Nation (Am Ehad)	2,76	2,5	-0,26
Hadasz	2,98	2,5	-0,48
Balad	2,26	2,5	+0,24
Israel B'Alija	2,15	1,6	-0,55
United Arab List (Ra'am)	2,08	1,6	-0,48
Rozmiar deformacji			4,06

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: C.S. Brown, *Israel's 2003 Election: A Victory for the Moderate Right and Secular Center*, „Middle East Review of International Affairs” 2003, vol. 7(1), s. 93.

Po pierwsze, deformacja woli wyborców, czyli dysonans między procentem uzyskanych głosów a procentem otrzymanych mandatów przez partie polityczne, w przypadku analizowanych przeze mnie wyborów do Knesetu z 2003 r. (tab. 1), jest niewielki – zaledwie 4 procent. Wynik ten określa izraelski system wyborczy jako dokładnie proporcjonalny lub relatywnie reprezentatywny, gdyż

w bardzo dużym stopniu odzwierciedla wolę wyborców. Uwarunkowań tego rezultatu należy szukać w izraelskiej specyfice – występuje tylko jeden okręg wyborczy oraz niska klauzula zaporowa.

Po drugie, poziom nadreprezentacji największej partii, czyli rozbieżność między procentem uzyskanych głosów a mandatów, choć wystąpił i wyniósł 2,2 procent (tab. 1), to nie wydaje się duży, a co ważniejsze, nie wywołał większych konsekwencji (prócz dodatkowych 2 mandatów), gdyż na wielopartyjnym (rozdrobnionym) poziomie parlamentarnym nie ma to fundamentalnego znaczenia. Inną sprawą jest, iż dwuprocentowa nadreprezentacja zwycięskiej partii jest głównie wynikiem przeliczania głosów na mandaty w drugim etapie, gdzie stosuje się formułę nawiązującą do metody Hagenbacha-Bischoffa, promującą raczej ugrupowania większe.

Po trzecie, redukcja efektywnej liczby partii widoczna jest w „zablokowaniu” dostępu na poziom parlamentarny (z poziomu wyborczego) aż 14 ugrupowaniom politycznym, gdyż do wyborów wystawiono 27 list partyjnych, z których 13 przekroczyło próg wyborczy, dostając się do parlamentu⁴³. Poziom wyborczy efektywnej liczby partii okazał się więc ponad 2 razy większy niż parlamentarny. Również większa okazała się procentowa liczba mandatów, które otrzymały najsilniejsze partie w stosunku do procentu głosów uzyskanych przez te ugrupowania. Jak już wspominałem, największa partia Likud uzyskała ponad 2 procent więcej mandatów niż głosów. Współczynnik ten dla następnych (najmocniejszych) partii wyniósł: 1,3 procent (dla Partii Pracy), 0,2 (dla Szinui) oraz 0,88 (Szas).

Po czwarte, izraelski proporcjonalny system wyborczy w znaczny sposób wpływa na strategię wyborczą partii politycznych. Jeden okręg wyborczy oraz niska klauzula zaporowa powodują, iż przy ponad

6-milionowej populacji wystarczy, że partia polityczna zbierze (minimum) 65 tysięcy głosów (ugrupowanie, które dostało się do XVI Knesetu z ostatniego miejsca – United Arab List, otrzymało 65 551 głosów, co stanowiło 2,08 procent w skali kraju), by uzyskać reprezentację parlamentarną. Ten dość niski poziom wejścia do Knesetu skłania partię do indywidualnego startu w wyborach, gdyż możliwość uzyskania profitów w postaci miejsc parlamentarnych jest duża i zarezerwowana dla znacznej liczby uczestników. Jednak świadomość rywalizacji wyborczej z kilkudziesięcioma (np. 30) partiami oraz bliskość programowa poszczególnych ugrupowań (religijnych, prawicowych, lewicowych, arabskich) w połączeniu z niewielkim promowaniem partii najsilniejszych w drugim etapie przeliczania głosów sprawia, iż często łączono listy partyjne (zablokowanie). Tradycyjnie już taką strategię przyjmują partie religijne – Agudat Israel (Związek Izraela) oraz Degel Ha-Tora (Sztandar Tory), łącząc się w listę partyjną przyjmującą czy to nazwę Tora and Shabbat Judaism, czy Jahadut Ha-Tora (Zjednoczenie Tory). Inne ugrupowania wykorzystujące tę taktykę to: Moledet (Ojczyzna) oraz Israel Beiteinu (Nasz Dom Izrael), które występują pod nazwą Ha-Ihud Ha-Leumi (Unia Narodowa), czy United Arab List (Zjednoczona Lista Arabska), czyli koalicja Arabskiej Partii Demokratycznej z Arabskim Ruchem na rzecz Zmian.

D. Nohlen, podsumowując funkcje i konsekwencje systemów proporcjonalnych, w tym izraelskiego, stwierdza z kolei, iż izraelski mechanizm wyborczy nie wyklucza partii małych; nie przynosi korzyści partiom dużym; nie promuje największego ugrupowania; nie powoduje efektu koncentracji w odniesieniu do systemu partyjnego oraz nie tworzy efektu większości⁴⁴. Wydaje się, iż taka enumeracja negatywna jest niezwykle celną charakterystyką konsekwencji i właściwości systemu wyborczego Izraela.

Konkluzje

Izraelski system wyborczy można – w myśl koncepcji M.S. Shugarta – określić mianem systemu „słabego”, tj. takiego, który nie deformuje w znaczny sposób wyników wyborczych (stosunek procentu głosów do procentu mandatów)⁴⁵. System „słaby” dość wiernie odzwierciedla preferencje wyborcze czy rzeczywisty wynik rywalizacji wyborczo-politycznej. Określenie to nie wartościuje samego pojęcia, jedynie oznacza mniejszy (lub znikomy) wpływ systemu na wyniki wyborcze.

Jednak od dłuższego czasu trwa w Izraelu dyskurs na temat reformy tamtejszego systemu wyborczego⁴⁶. Pojawiają się sugestie zmiany metody przeliczania głosów na mandaty, wprowadzenia wyższego progu, podziału na okręgi czy nawet przyjęcia westminsterskich zasad wyborczych. G. Sartori twierdzi, iż izraelski mechanizm to „najgorszy przypadek czystej proporcjonalności” oraz „zły system wyborczy”⁴⁷. W związku z tym wspomniany włoski politolog sugeruje modyfikację rozdziału mandatów w Izraelu przez promowanie zwycięskiej partii dodatkowymi 20 procentami mandatów oraz drugiej partii – premią 15-procentową⁴⁸. Z kolei R. Cohen-Almador proponuje podniesienie klauzuli zaporowej do 5 procent (jak w Niemczech) oraz wybór 60 procent deputowanych do Knesetu z ogólnokrajowych list partyjnych, a 40 procent – z okręgów (prowincji)⁴⁹. Założono nawet (głównie za sprawą I.P. Nazariana) instytucję o nazwie CECI (Citizen's Empowerment Center in Israel), mającą na celu działalność zmierzającą do przebudowy izraelskiego systemu wyborczego⁵⁰. Wspomniana organizacja szczególnie nacisk kładzie na popularyzację większościowych form demokracji, w tym systemu wyborczego z wysoką klauzulą zaporową oraz wieloma okręgami. Na internetowych stronach CECI (www.ceci.org.il) można odnaleźć krytyczne teksty na

temat obecnego izraelskiego systemu wyborczego autorstwa znanych żydowskich intelektualistów: D.J. Elazara, P. Eidelberga czy G. Rahata. Warto także zauważyć, iż wsparcia poczynaniom organizacji udzielają tak znani politolodzy, jak M. Maor czy K. Shepsal z Harvardu.

Krytycy systemów proporcjonalnych, a szczególnie M. Pinto-Duschinski⁵¹, twierdzą, iż systemy PR utrudniają lub wręcz uniemożliwiają odsunięcie niepopularnych rządów, częstokroć powodują niestabilność koalicji rządowych oraz sprzyjają nadproporcjonalnemu udziałowi partii w stanowiskach rządowych w stosunku do oddanych głosów na to ugrupowanie⁵². Jako klasyczny przykład ostatniej kwestii M. Pinto-Duschinski podaje izraelską partię Mafdal (Narodowa Partia Religijna), która w ciągu pół wieku, osiągając średnio 5-procentowe poparcie wyborcze, była 74 procent czasu u władzy, przejmując w tym okresie około 9 procent stanowisk rządowych⁵³. Dla zwolenników zaś systemu proporcjonalnej reprezentacji proporcja jest celem samym w sobie – jest synonimem sprawiedliwości społecznej⁵⁴.

Wydaje się jednak, iż problem wyboru mechanizmu wyłaniania deputowanych leży gdzie indziej. Jak zgodnie sugerują specjaliści, system wyborczy w danym kraju bezwzględnie powinien być dopasowany do realiów społecznych⁵⁵. Instrument wyborczy musi uwzględniać strukturę etniczną, językową czy kulturową społeczeństwa.

Słuszna wydaje się także uwaga R. Herbuta, iż „w demokracjach ustabilizowanych system wyborczy staje się raczej konsekwencją niż przyczyną zmian zachodzących w systemie partyjnym”⁵⁶. Dlatego trudno sobie wyobrazić sytuację, iż w tak głęboko podzielonym społeczeństwie (*deeply divided society*⁵⁷), jak izraelskie, wprowadzony zostałby większościowy system wyborczy. Jeśli izraelski, sfragmentaryzowany system partyjny w dużym stopniu jest konsekwencją podziałów socjopolitycznych, a co za

tym idzie – polityzując kwestie problemowe grup społecznych, wynosi je na poziom parlamentarny, gdzie dochodzi do ich konwersji w decyzje polityczne⁵⁸, to zmiana systemu wyborczego na inny może poważnie zakłócić ten proces. W tym znaczeniu szczególnie wątpliwa wydaje się sugestia zmiany izraelskiego systemu PR na większościowy, gdyż znając prawo (lub efekt) Duvergera, westminsterski mechanizm wyborczy może zrodzić system dwupartyjny, nieadekwatny do izraelskiej kultury i struktury społecznej.

Należy także zauważyć, iż Izrael – pomimo że jest zaliczany do skonsolidowanych demokracji – istnieje dopiero ponad 50 lat. Co ważne, jest to niezwykle dynamiczne i wciąż kształtujące się społeczeństwo, głównie za sprawą płynności granic i napływu imigrantów. Decyzja o przyjęciu w Izraelu systemu *list PR* zapadała przecież w czasie powstawania państwa, gdy formowało się wielokulturowe, częstokroć skonfliktowane społeczeństwo. W tym kontekście interesująca jest sugestia D. Nohlena, który pisze, iż „im mniejsze doświadczenie obywateli w zakresie wyborów i demokracji, tym ważniejszy dla integracji narodowej, kształtowania reprezentacji społecznych, dla utrwalenia demokracji oraz znajdowania adekwatnych rozwiązań problemów politycznych i gospodarczych stał się sposób ukształtowania systemu politycznego [...] W takich wypadkach zamknięte listy zdają się mieć więcej zalet i być właściwsze”⁵⁹.

Jak celnie zauważa J. Haman, od czasu twierdzenia Arrowa w latach 50. XX w. wiadomo, iż nie istnieje idealny system wyborczy⁶⁰. Jednak wracając do założenia poczynionego we wstępie pracy, istnieją systemy wyborcze, dzięki którym partie polityczne, mimo że przegrywają wybory, otrzymują „najłagodniejszy wymiar kary”. Innymi słowy, radykalnie proporcjonalny system wyborczy zapewnia profity (łupy) w postaci mandatów parlamentarnych czy stanowisk

rządowych, niewspółmiernie – w stosunku do innych systemów wyborczych – dużej liczbie uczestników rywalizacji politycznej. Jak już wspominałem, A. Przeworski sugeruje, iż w demokracji partie muszą przegrywać wybory, z tym że partyjna porażka nie

musi być jednoznaczna z polityczną marginalizacją, opozycją czy odsunięciem od sfery władzy. Izraelski system wyborczy prawie tak proporcjonalny, jak to tylko możliwe, dowodzi, iż wyborcza przegrana partii politycznej może też oznaczać jej wygraną.

¹ Tytuł artykułu nawiązuje do 3. rozdziału (*Equity as Near as May Be*) pracy H.P. Younga, *Equity. In Theory and Practice*, Princeton University Press, Princeton 1994.

² A. Przeworski, *Demokracja i rynek*, [w:] *Władza i społeczeństwo 2*, J. Szczupaczyński (wybór i oprac.), Scholar, Warszawa 1998, s. 119.

³ A. Lijphart, *Inżynieria wyborcza: Ograniczenia i możliwości*, [w:] *Władza i społeczeństwo...*, s. 69.

⁴ Zob. np. komparatystykę systemów wyborczych: A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 239–248.

⁵ Interesować mnie będzie tylko kwestia proporcjonalnych wyborów do Knesetu, dlatego nie będę brał pod uwagę bezpośrednich wyborów premiera, które obowiązywały w Izraelu w latach 1996–2001. Zob. na ten temat: H. i A. Diskin, *The Politics of Electoral Reform in Israel*, „International Political Science Review” 1995, vol. 16, no. 1, s. 31–45; R.Y. Hazan, *Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of Prime Minister. Israel's New Electoral and Political System*, „Electoral Studies” 1996, vol. 15, no. 1, s. 21–37; A. Brichta, *The New Premier-Parliamentary System in Israel*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1998, vol. 555, s. 180–192; E. Ottolenghi, *Why Direct Election Failed in Israel*, „Journal of Democracy” 2001, vol. 12, no. 4, s. 109–122; G. Rahat, *The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be*, [w:] *Mixed-Member Electoral System: The Best of Both Worlds?*, M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), Oxford University Press, Oxford 2001, s. 123–151; G. Rahat, *The Politics of Electoral Reform Abolition: The Informed Process of Israel's Return to Its Previous Electoral System*, „Political Studies” 2006, vol. 54, s. 43–64.

⁶ Na temat systemu PR (*Proportional Representation*), a szczególnie List PR, zob.: A. Reynolds, B. Reilly (eds.), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2002, s. 61–73.

⁷ Przypomnijmy, iż proporcjonalność – w myśl leksykonu PWN – to taka zależność między dwiema zmiennymi x i y , przy której ich iloraz jest stały: $x/y = k$ (k – stała zwana współczynnikiem proporcjonalności); *Mały ilustrowany leksykon PWN*, PWN, Warszawa 1997, s. 1003.

⁸ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Scholar, Warszawa 2004, s. 178 i n.

⁹ R. Andersen, M. Yaish, *Social Cleavages, Electoral Reform and Party Choice: Israel's 'Natural' Experiment*, „Electoral Studies” 2003, vol. 22, s. 401.

¹⁰ Zob. G. Rahat, *Is the Israeli Government Too Representative?*, „Hoover Digest” 2002, no. 2.

¹¹ *Ustawa Zasadnicza o Knesecie*, [w:] *Konstytucja Izraela*, K. Wojtyczek (wstęp i tłum.), Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 43.

¹² Zob. R. Herbut, *Systemy partyjne w Europie Zachodniej – ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 118.

¹³ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 136.

¹⁴ A. Lijphart, *op. cit.*, s. 75.

¹⁵ Np. w Danii i Meksyku obowiązuje 2% próg wyborczy, w Japonii, Grecji, Hiszpanii i Argentynie – 3%, we Włoszech, Austrii i Szwecji – 4%, w Niemczech, Nowej Zelandii, Polsce i Rosji – 5%, a w Turcji i na Seszelach – 10%. Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche,

Gdańsk 2001, s. 226; A. Reynolds, B. Reilly (eds.), *The International IDEA Handbook...*, s. 60 i 75; D. Nohlen, *op. cit.*, s. 100.

¹⁶ Wg kursu szekla z 29 stycznia 2008 r. (1 PLN = 0,67 ILS).

¹⁷ Np. do wyborów parlamentarnych w 1999 r. wystawiono 31 list partyjnych. Były to: National Unity; Balad; Daam; The Third Way; Hadasz; United Tora Judaism; Israel Green Party; One Israel; Israel Beiteinu; Israel B'Alia; Power for Pensioners; Lev-Immigrants for Israel; Likud; Tradition of the Fathers; Mafdal; The Center Party; The Progressive Center Party; Men's Family Rights; The Natural Law Party; The Negev Party; The Casino Party; Meretz; The Green Leaf Party; One Nation; The New Arab Party; Pnina Rosenblum; Tzomet; United Arab List; Szinui; Szas; Hope. http://www.knesset.gov.il/elections/asp/emenu_lists.asp.

¹⁸ Sugestia R.Y. Hazana (korespondencja własna).

¹⁹ Zob. A. Antoszewski: *Lista partyjna*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. III: *Partie i systemy partyjne*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Zakamycze, Kraków 1999, s. 100.

²⁰ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 94.

²¹ *Ibidem*, s. 95.

²² Zob. A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze...*, s. 229.

²³ W praktyce moment oddawania głosu jest pozbawiony aktu skreślenia i wygląda następująco: w izraelskich lokalach wyborczych znajdują się – za niebieskimi baldachimami – niewielkie białe karty z wypisanymi listami partyjnymi, ułożone kolejno w przegródkach. Jedna karta odpowiada jednemu komitetowi wyborczemu. Wyborca izraelski najpierw wybiera preferowaną partię (kartę), a następnie wkłada ją do koperty i wrzuca do błękitnej urny. Właściwie oddany głos to jedna lista partyjna umieszczona w kopercie.

²⁴ Zob. G. Sheffer, *Political Change and Party System Transformation*, [w:] *Parties, Elections and Cleavages: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, R.Y. Hazan, M. Maor (eds.), Frank Cass, London-Portland 2000, s. 153.

²⁵ J. Zineman, *Historia syjonizmu*, Pan Jerry Publishing, Kopenhaga 1979/80, s. 131.

²⁶ *Ibidem*, s. 332.

²⁷ R.Y. Hazan, G. Rahat, *Israel: The Politics of an Extremely Proportional Electoral System*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), Oxford University Press, Oxford 2005, s. 333–334.

²⁸ S. Bożyk, *System konstytucyjny Izraela*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002, s. 19.

²⁹ Zob. *The Electoral System in Israel*, na internetowych stronach Knesetu: http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_beh.htm.

³⁰ Sugestia G. Rahata (korespondencja własna).

³¹ Opis m.in. tej metody: Żukowski, *op. cit.*, s. 129–130.

³² R.Y. Hazan, G. Rahat, *op. cit.*, s. 334.

³³ *Ibidem*. A. Żukowski sugeruje, iż w rzeczywistości była to metoda Hare'a-Niemeyera (korespondencja własna).

³⁴ G.S. Mahler, *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 28.

³⁵ Określenie E. Ottolenghiego. Zob. E. Ottolenghi, *Choosing a Prime Minister: Executive-Legislative Relations in Israel in 1990s*, „The Journal of Legislative Studies” 2004, vol. 10 (2/3), s. 267.

³⁶ Dane stanowią kompilację źródeł: The Jerusalem Post: Election 2003: http://info.jpost.com/C002/Supplements/Elections2003/pp_likud.html oraz internetowych stron Knesetu: http://www.knesset.gov.il/govt/eng/GovtByNumber_eng.asp.

³⁷ Przed wyborami w 2003 r., do niedawna czołowy polityk Partii Pracy, architekt porozumień z Oslo – J. Beilin na znak protestu przeciw umieszczeniu go przez członków partii na 39 miejscu listy partyjnej demonstracyjnie opuścił to ugrupowanie, przyłączając się do mniejszej partii Meretz. Zob. *Jossi Beilin zmienia partię*, „Gazeta Wyborcza” z 12 grudnia 2002, s. 7.

³⁸ Zob. G.S. Mahler, *op. cit.*, s. 28.

³⁹ G. Rahat, R.Y. Hazan, *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „Party Politics” 2001, vol. 7(3), s. 297–322.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 310.

⁴¹ *Ibidem*, s. 311.

⁴² A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze...*, s. 231.

⁴³ Zob. dane: <http://www.knesset.gov.il/elections16/eng/index.htm>.

⁴⁴ D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, s. 181. Jedynie proporcjonalny holenderski system wyborczy wywołuje podobne konsekwencje polityczne. Zob. M. Latner, A. McGann, *Geographical Representation Under Proportional Representation: The Cases of Israel and the Netherlands*, „Electoral Studies” 2005, vol. 24, no. 4, s. 709–734.

⁴⁵ Por. R. Herbut, *Zmiana systemu partyjnego*, [w:] *Wstęp do teorii partii i systemów partyjnych*, W. Jednaka (red.), Wyd. Terra, Poznań–Wrocław 2000, s. 137.

⁴⁶ Zob. na ten temat: H. i A. Diskin, *The Politics of Electoral Reform in Israel*, „International Political Science Review” 1995, vol. 16, no. 1, s. 36–44.

⁴⁷ G. Sartori, *The Party-Effect of Electoral System*, [w:] *Parties, Elections and Cleavages: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, R.Y. Hazan, M. Maor (eds.), Frank Cass, London–Portland 2000, s. 25 i 26.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 26. Dla kontrastu warto zapoznać się z krytyką wspomnianego pomysłu Sartoriego oraz z sugestiami, iż izraelski proporcjonalny system wyborczy wcale nie promuje partii małych, co częstokroć jest głównym zarzutem oponentów izraelskiego systemu. Zob. A.J. McGann, T. Moran, *The Myth of the Disproportionate Influence of Small Parties in Israel*, „Center for the Study of Democracy” 2005, Paper 8.

⁴⁹ R. Cohen-Almador, *Israeli Institutions at the Crossroads*, „Israel Affairs” 2005, vol. 11(2), s. 190.

⁵⁰ Zob. N. Moussazadeh, *Combating Electoral Complacency in Israel: A New Vision for Electoral Reform in Israel*, „Yale Israel Journal” 2005, no. 7.

⁵¹ W polskich realiach głównym krytykiem systemów PR zdaje się być J. Przystawa. Zob. R. Lazarowicz, J. Przystawa, *Otwarta księga. O jednomandatowe systemy wyborcze*, SPES, Wrocław 1999.

⁵² M. Pinto-Duschinski, *Jak pozbyć się złego rządu? Wady systemu proporcjonalnego i zalety modelu westminsterskiego*, [w:] *Nowa ordynacja wyborcza. Zmiana czy trwałość*, A. Wołek (red.), Grupa Windsor, Warszawa 1999, s. 39.

⁵³ *Ibidem*, s. 44.

⁵⁴ A. Lijphart, *Inżynieria wyborcza...*, s. 70.

⁵⁵ Zob. np. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Scholar, Warszawa 2003, s. 257; A. Żukowski, *op. cit.*, s. 52; R. Herbut, *Systemy partyjne w Europie Zachodniej...*, s. 121; K.A. Shepsle, M.S. Bochek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, G. Lissowski (wprowadzenie i wybór tekstów), Scholar, Warszawa 2001, s. 220.

⁵⁶ R. Herbut, *Zmiana systemu partyjnego...*, s. 137.

⁵⁷ Sformułowanie S. Smooha. Zob. S. Smooha, *Class, Ethnic and National Cleavages and Democracy in Israel*, [w:] *Israeli Democracy under Stress*, E. Sprinzak, L. Diamond (eds.), Lynne Rienner, Boulder 1993, s. 309.

⁵⁸ Na temat izraelskich konfliktów społeczno-politycznych ujętych w ramy podziałów socjopolitycznych: K. Chaczko, *Podziały socjopolityczne w Izraelu – próba systematyzacji*, „Athenaeum. Political Science” 2006, vol. 16, s. 151–167.

⁵⁹ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 98–99.

⁶⁰ Zob. J. Haman, *op. cit.*, s. 12, 255.

As proportional as possible: A few comments on the electoral system in Israel

Summary

In this article I describe the electoral system in Israel and I study its proportionality.

In the first part, I describe the legal basis of electoral system in Israel – the single electoral district, electoral threshold (currently 2%), the tactics of the *apparentment* and the distribution of seats among the lists. The general framework for the elections was laid down in article 4 of the Basic Law: The Knesset, and according to it, the Knesset is to be elected in general, country-wide, direct, equal, secret and proportional elections.

In the second part of the article, I describe the consequences of the electoral system in Israel. Particularly, I focus on the influence of the electoral system on the number of mandates in Knesset. I come to the conclusion that the electoral system in Israel guarantees proportional representation in Knesset.

My conclusions are presented in the final part of the article. I affirm that electoral systems should be responsive to the social conditioning of the country, and I think that the electoral system in Israel reflects this condition. The Israeli electoral system is highly proportional and enables many political parties to be represented in Knesset. Therefore, the electoral system in Israel could be described as very proportional one – as proportional as possible.