

W poszukiwaniu demokracji idealnej

28 sierpnia 2015

Z dr. Marcinem Gerwinem, politologiem, specjalistą ds. partycypacji i zrównoważonego rozwoju, współzałożycielem Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej, rozmawiamy o JOW-ach, wrześniowym referendum i polskiej ordynacji wyborczej.

– Jednomandatowe okręgi wyborcze są dość przewrotnie przedstawiane jako „głosowanie na ludzi, nie na listy”. Teoretycznie miały ułatwiać wygraną kandydatom niezależnym. Okazuje się, że skutki stosowania takiej ordynacji mogą być zupełnie odwrotne. Czy taki model ordynacji to krok w złą stronę? Dlaczego jednomandatowe okręgi nie działają?

– Bo nie mogą działać. Ale wszystko zależy od tego, z czyjej perspektywy patrzymy. Jeśli chodzi o perspektywę dużych partii politycznych, to JOW-y sprawdzają się znakomicie – pozwalają zmniejszyć konkurencję, gdyż ich mechanizm, pomimo tego, że jest prosty, sprawia, że mniejszym partiom jest bardzo trudno znaleźć się w parlamencie. Ich mandaty, wynikające z liczby oddanych głosów, przejmują duże partie. W pewnych sytuacjach może się zdarzyć tak, jak w ostatnich wyborach w Wielkiej Brytanii – gdzie akurat mała partia, Szkocka Partia Narodowa, zdobyła procentowo blisko dwa razy więcej mandatów w Izbie Gmin niż otrzymała głosów. Ale to znów pokazuje pewnego rodzaju wypaczenie, do których prowadzi taki system wyborczy. Moim zdaniem nie do przyjęcia jest także wynik Partii Konserwatywnej, która zdobyła 36,8 procent głosów, ale aż 50,8 procent mandatów. Jeżeli zaś chodzi o perspektywę obywatela, który idzie na wybory i chce mieć swoją reprezentację w parlamencie, to sytuacja wygląda już znacznie gorzej, dlatego że okręgi jednomandatowe nie odzwierciedlają preferencji wyborców, czyli wynik głosowania i liczba głosów oddanych na poszczególne partie nie są odzwierciedlone proporcjonalnie w

liczbie mandatów. A wynika to przede wszystkim z tego, że w okręgu wyborczym jest tylko jeden mandat do zdobycia.

– Czyli jest to po prostu realne ograniczenie wyboru wyborcom?

– Tak. Jeżeli chodzi o jakość demokracji, to JOW-y są fatalnym rozwiązaniem. Dodatkowo bardzo mocno polaryzują one wyborców. Jest to związane z tym, że głosując na tylko jedną osobę, mówimy „nie” wszystkim innym, choć wcale nie musimy mieć takiej intencji. Powinniśmy też uściślić, o czym mówimy – dzisiaj przez JOW-y w Polsce rozumie się system wyborczy, który obowiązuje w Wielkiej Brytanii, czyli wybieramy jedną osobę, ale w zwykłym głosowaniu większościowym. Są także jeszcze inne warianty, np. okręg jest jednomandatowy, ale głosowanie preferencyjne, czyli układamy według własnych preferencji – 1, 2, 3, 4 – naszych ulubionych kandydatów i kandydatki. Może to być także głosowanie dwutorowe, tak jak np. dzisiaj wybieramy w Polsce prezydentów miast czy prezydenta państwa. Można to zastosować w okręgu jednomandatowym i w ten sposób wyłaniać kandydatów. Żeby wygrać w głosowaniu dwutorowym, trzeba mieć co najmniej 50 proc., czyli 50 proc. plus jeden głos poparcia. W głosowaniu większościowym w Wielkiej Brytanii takiego wymogu w ogóle nie ma, czyli jeśli ktoś ma 20 czy 30 proc., to wygrywa, bo dostał najwięcej, pomimo tego, że zdecydowana większość wyborców z tego okręgu oddała głos na kogoś innego. Dyskusja na temat JOW-ów to także dyskusja na temat tego, jak mają funkcjonować parlament i rząd. Czy parlament ma być emanacją społeczeństwa, wyrazem poglądów i preferencji wyborców? Bo inna perspektywa jest taka, że celem systemu wyborczego jest zapewnienie wieloletniego trwania rządu. JOW-y pozwalają bowiem jednej partii w prosty sposób pozyskać samodzielną większość. Tyle że dzieje się to nie na podstawie tego, że obywatele i społeczeństwo tak zdecydowali, lecz na podstawie pewnej manipulacji wynikiem wyborów, która polega na odrzuceniu istotnej części głosów. Mandaty uzyskane przez Partię Konserwatywną w Wielkiej Brytanii w ogóle nie odzwierciedlają

poparcia, które ona otrzymała, a to, że mogła samodzielnie utworzyć rząd, wynika wyłącznie z tego, jak została skonstruowana ordynacja.

– Czyli wszystkie głosy na kandydatów, którzy uplasują się za tym pierwszym wygranym, idą tak naprawdę na marne?

– Dokładnie tak. W zasadzie można nawet uznać, że przejmuje je kandydat, który dostał najwięcej głosów. Warto też zauważyć, że wyborcy przede wszystkim głosują na partie i to, że ktoś zagłosuje na kandydata niezależnego, to są wyjątki. Potwierdzają to wyniki głosowania w Wielkiej Brytanii i w wyborach do Senatu w Polsce.

– Dlaczego więc w takim razie taka ordynacja promowana jest i zachwalana jako głosowanie na ludzi, nie na partie? To przewrotne.

– Przede wszystkim wokół JOW-ów narosło wiele mitów, jak to, że po ich wprowadzeniu posłowie staną się niezależni od partyjnych liderów. Nie bardzo jednak tak to działa. JOW-y mają pewną zaletę, w porównaniu z obecną ordynacją – pozwalają one wystartować w wyborach kandydatom i kandydatkom niezależnym. Dzisiaj, gdy ktoś chce kandydować, musi albo dostać się na listę partyjną jednej z dużych partii politycznych, albo na listę jakiegoś społecznego komitetu wyborczego. Czyli od razu musi powstać coś dużego, co może wiązać się z koniecznością kompromisów i ustępstw. Natomiast w JOW-ach, żeby kandydować, wystarczy zebrać odpowiednią liczbę podpisów. To wszystko. Tylko że w praktyce nie oznacza to, że kandydaci niezależni wygrywają, bo cały mechanizm wyborczy działa zupełnie inaczej. Wyborca tak czy inaczej kieruje się przede wszystkim przynależnością partyjną – tak jest również w JOW-ach. Ale możliwość kandydowania indywidualnego mamy także w innych systemach, np. w Irlandii – nazywa się on STV, czyli „Pojedynczy Głos Przechodni”. I co ciekawe, parlamentarzyści niezależni w Irlandii stanowią 10,8 procent, a w Wielkiej Brytanii 0,15 procent.

– Jak to wygląda w praktyce? Gdyby w średniej wielkości polskim mieście odbyły się wybory na podstawie JOW-ów, to jak to by się skończyło?

– Świetnym przykładem tego, jak działają JOW-y, jest sytuacja po wyborach w Kutnie, wyborach właśnie w systemie JOW-ów. Wszystkie miejsca w radzie miasta przejęło tam jedno ugrupowanie, choć poparcie dla niego wyniosło zaledwie 38,66 proc. Ludzie głosowali kierując się przede wszystkim nazwiskiem prezydenta w nazwie komitetu. Nie była to partia, widać jednak, że wyborcy głosowali na pewien sztyld, a niekoniecznie na konkretne osoby, bo tych mogli nawet nie znać. Obecnie w większości miast w Polsce wybory odbywają się właśnie w okręgach jednomandatowych. Zdarzają się ogromne dysproporcje pomiędzy tym, ile głosów oddano na jakiś komitet, a tym, ile ma on potem miejsc w radzie miasta. W województwie pomorskim przykładami mogą być Rumia czy Bytów. W Rumi PO zdobyło 27,74 proc. głosów, co przełożyło się na 74,43 procent miejsc w radzie miasta. Z kolei w Bytowie PO otrzymała blisko 40 procent poparcia, co pozwoliło uzyskać 71,43 proc. mandatów. Takie są skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w Polsce – wypaczają one wyniki głosowania.

– Wspominał Pan o Wielkiej Brytanii, zwolennicy JOW-ów przywołują też przykład USA. Założenia takiej ordynacji wyglądają pięknie – mówią, że posłowie będą odpowiedzialni przed wyborcami, że będą to ludzie znani wyborcom, cieszący się autentycznym poparciem obywateli. Jak działa w tych krajach ten typ ordynacji – czy różni się czymś od naszego?

– Z odpowiedzialnością przed wyborcami może być różnie, gdyż jeżeli główną przesłanką do oddania głosu jest logo partii, wówczas oznacza to, że w obrębie danej partii nie ma możliwości wyboru, na kogo oddać głos, bo na karcie do głosowania widnieje tylko jedno nazwisko kandydata lub kandydatki z danej partii. Ponadto okręgi jednomandatowe pozwalają w bardzo prosty sposób wpływać na wynik głosowania poprzez ustalanie granic okręgów wyborczych. U nas, wiedząc,

jak głosują wyborcy w danym obwodzie i czy przewagę mają tam np. zwolennicy Platformy, PiS-u czy SLD, można tak poprowadzić granice, wycinając część wyborców, by wygrała ta partia, na której wygranej zależy osobie układającej kształt okręgu. Ta polityka nazywa się „gerrymandering”. Właśnie w USA zobaczyć można okręgi wyborcze o niezwykłych kształtach – jeden z nich został nazwany „Goofy kopiujący Kaczora Donalda”, bo tak wygląda jego kształt. Wynika to wyłącznie z kalkulacji politycznych. I to samo byłoby, gdyby w Polsce miały zostać wyznaczone okręgi wyborcze, a trzeba by ich wyznaczyć 460. Jak zauważył profesor Markowski, wyznaczanie okręgów wyborczych Polsce to pole do ogromnej awantury politycznej, bo wiąże się z tym ryzyko sporych manipulacji. Ktokolwiek będzie to robił, będzie miał ogromną pokusę, by to zrobić po swojemu. W mojej ocenie ten system po prostu nie ma sensu. Nie pomaga to, że raz na jakiś czas pojawi się w Sejmie niezależny kandydat. Dobrze, pojawi się – np. w Wielkiej Brytanii jest taki jeden na 650 osób w parlamencie. I co on lub ona będzie mogła zrobić? Jak uzyskać większość w głosowaniach? Co innego jest np. w Irlandii, gdzie tych kandydatów niezależnych jest większa liczba i rzeczywiście już mogą stanowić jakąś siłę. Aczkolwiek nie jest też tak, że wszyscy parlamentarzyści niezależni mają te same poglądy tylko dlatego, że są niezależni. Ważny w tym wszystkim jest także aspekt tworzenia rządu. Dzisiaj jest przyjęte, że rząd wybierany jest zwykłą większością głosów. U nas w sejmie jest to 231 głosów poparcia – jeżeli jakieś ugrupowanie lub ugrupowania mają taką większość, to mogą stworzyć rząd, a 229 posłów może iść na czteroletnie wakacje, bo tak to jest skonstruowane, że przez ten czas mogą nic swojego nie uchwalić. Zwolennicy JOW-ów bardzo mocno podkreślają kwestię stabilności rządu – tylko co z tego, że rząd jest stabilny, że przetrwa całą kadencję, skoro nie ma poparcia większości społeczeństwa? Tak jest dziś na przykład w Wielkiej Brytanii – rząd ma sejmową większość, ale nie ma poparcia społeczeństwa. I co z tego, że będzie trwał bez przeszkód przez całą kadencję, skoro może podejmować decyzje wbrew woli większości? Nie widzę w tym zalety.

– U nas już obecnie senatorzy są wybierani na zasadzie okręgów jednomandatowych. Jakie to przyniosło skutki?

– Samodzielną większość w Senacie ma PO, przybyło jej kilka mandatów w stosunku do poprzedniej kadencji, PiS kilka stracił. W praktyce niewiele się zmieniło. Senatorów niezależnych nie za bardzo przybyło – jest ich zaledwie czterech. Senat jest dziś zdominowany przez dwie partie, podobnie było jednak w poprzedniej kadencji. Bardzo trudno wygrać ze znanym kandydatem, który jest popierany przez partię, rozpoznawalny, ma kampanię finansowaną ze środków partyjnych. Z kandydatami partyjnymi mało kto może wygrać. Z założenia wiadomo, na dziś przynajmniej, że w większości okręgów będą wygrywały osoby związane z partiami.

– Efekt zastosowania okręgów jednomandatowych jest więc zupełnie inny niż obietnice.

– Wszystko zależy od tego, o czyjej perspektywie mówimy. Być może PO jest z takiego obrotu sprawy zadowolone. Kto jest dzisiaj za JOW-ami oprócz Pawła Kukiza? Zresztą nawet sam Paweł Kukiz przyznał w rozmowie z Moniką Olejnik, że najbardziej mu się podoba system STV na wzór Irlandii, który działa zupełnie inaczej, jest systemem wielomandatowym i proporcjonalnym, co jest korzystne dla wyborców, w przeciwieństwie do tych nieszczęsnych JOW-ów. Ale z perspektywy Platformy Obywatelskiej JOW-y mogą być korzystne, bo mają w regionach rozpoznawalne twarze – jeśli np. jest tam znany poseł z poprzedniej kadencji, to on wykosi konkurencję. Były ponoć przeprowadzane symulacje dla Gdańska – na szczęście tylko symulacje, bo w dużych miastach JOW-ów nie ma – i wyszło z nich, że Platforma mogłaby mieć nawet wszystkie mandaty w radzie miasta, jak w Kutnie. Z kolei PSL dobrze wie, że dla nich taka ordynacja oznacza zepchnięcie na margines. Może cudem ktoś by wygrał w jakimś okręgu, mieliby jednego albo dwóch posłów, ale politycznie zapewne przestaliby się liczyć, gdyby wprowadzono JOW-y. Partii, która wygra wybory, byłoby wówczas dużo łatwiej samodzielnie tworzyć rząd i PSL nie

będzie już odgrywało takiej roli jako koalicjant. Zmienia się wszystko. To, czy JOW-y są dobre czy złe, zależy od tego, z jakiej perspektywy na to patrzymy. Czy mówimy o interesie konkretnej partii politycznej, czy o interesie obywateli. Jeśli chodzi o punkt widzenia obywateli, to JOW-y obniżają jakość demokracji i wypaczają wolę społeczeństwa wyrażaną w głosowaniu.

– Decyzja o przeprowadzeniu wrześniowego referendum zapadła w bardzo specyficznych okolicznościach politycznych – gdyby nie wybory prezydenckie, nie byłoby jej na pewno. To trochę kuriozalna sprawa, bo w Polsce rządzący nie mają zwyczaju konsultować decyzji z obywatelami w referendach. W debacie pojawiają się różne głosy – czy iść i głosować przeciw, czy nie iść, by nie podwyższać frekwencji? Jaki wynik referendum Pan przewiduje?

– Moim zdaniem pytanie w sprawie JOW-ów jest przede wszystkim niezgodne z konstytucją. Pytanie o to, czy wprowadzić w Polsce okręgi jednomandatowe, może na dobrą sprawę oznaczać pytanie, czy wprowadzić system wyborczy na wzór brytyjski, który jest nieproporcjonalny, a więc niezgodny z naszą konstytucją. Można go wprowadzić, ale po jej wcześniejszej zmianie. Tylko że konstytucja nie przewiduje takiego trybu wprowadzania w niej zmian – wykreślenia słowa „proporcjonalne” poprzez referendum. Nie ma takiego trybu, może to zrobić tylko parlament. W konstytucji jest opisana cała procedura tego, jak się ją zmienia. Co natomiast zrobić? W mojej ocenie – iść i zagłosować. Dlaczego? Próg frekwencji to 50 proc. i osiągnięcie go jest mało realne. Ale moim zdaniem ważne jest, nawet jeśli frekwencja wyniesie tylko 30 czy 20 proc., by społeczeństwo jednoznacznie powiedziało okręgom jednomandatowym „nie”.

– Czy jest Pan pewien, że Polacy odrzucą JOW-y?

– Nie, nie jestem. W przeprowadzanych niedawno sondażach większość społeczeństwa była za JOW-ami. Warto jednak

przynajmniej tę przewagę zmniejszyć. A najlepiej byłoby JOW-y odrzucić. Pokazałoby to, że społeczeństwo nie akceptuje takiego sposobu wybierania reprezentantów. Nie chciałbym sytuacji, w której posłowie powiedzą po referendum: „Społeczeństwo mówi, że JOW-y są super, bo za tym opowiedziała się większość. Co prawda nie było wymaganej frekwencji, no ale trudno, my, jako reprezentanci, kierujemy się głosem społeczeństwa wyrażonym w referendum, i chcemy ordynację zmienić”. Choć miejmy nadzieję, że z niskiej frekwencji posłowie wyciągną inny wniosek – że jednak te JOW-y wcale takie popularne nie były. Z tego punktu widzenia niepójście na referendum też jest kuszące.

– A dlaczego Polacy niechętnie chodzą na referenda?

– Przede wszystkim dlatego, że ich nie ma. Na poziomie ogólnokrajowym ostatnie referendum mieliśmy wiele lat temu, w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej, i wówczas Polacy i Polki poszli głosować. Referendum zadziało, jesteśmy w Unii. Jeśli zaś chodzi o referenda lokalne, to sprawa jest bardziej skomplikowana. Ludzie są przyzwyczajeni do tego, by chodzić na wybory, wtedy jest ogólnopolska kampania we wszystkich mediach, trąbi się o tym i przynajmniej na kilka dni przed wyborami mieszkańcy i mieszkanki się o nich dowiedzą i idą na kogoś zagłosować. Na ile to jest świadome, to już inna kwestia. Na poziomie lokalnym mamy natomiast co jakiś czas referenda odwoławcze, z których większość jest nieskuteczna ze względu na wysoki próg frekwencji. Ten próg można jednak w ogóle znieść, nie ma go w referendach w Szwajcarii. Wówczas warto pójść na referendum, gdyż od razu wiadomo, że jego wynik będzie wiążący, warto więc zagłosować, by mieć wpływ na jego rozstrzygnięcie.

– W przeciwnym razie głosować pójdzie 5 proc., ale spośród nich 95 proc. zagłosuje „za”...

– Tak. I zagłosują w stronę, która może nam się nie podobać, więc lepiej idźmy i brońmy swojego stanowiska. Próg w

referendach lokalnych wynosi obecnie 30 proc. i bywa trudny do osiągnięcia. Jeśli mamy np. referendum merytoryczne i sprawa dotyczy tego, żeby nie wycinać drzew w parku, i jest ono ogólnomiejskie, to na dobrą sprawę nie ma poczucia, że to sprawa wszystkich, że warto się zaangażować. Bodajże w Przemyślu było referendum dotyczące zagospodarowania rynku i kilka wariantów do wyboru. Nie uzyskano wymaganej frekwencji. W Polsce na razie nie ma takiego zwyczaju, żeby chodzić na referenda i się wypowiadać, ale też wiele osób ma poczucie, że sprawa ich nie dotyczy. I tak też może być – i nie ma w tym nic złego. Druga kwestia to fakt, że być może referenda nie są idealnym sposobem podejmowania decyzji. Partycypacja obywatelska – tak, ale w formie debaty, a nie referendum, ponieważ referendum bardzo często prowadzi do podejmowania decyzji na „chybił-trafił”, bez dogłębnego przemyślenia i przedyskutowania tematu. A przecież nie chodzi o to, żeby podjąć jakąkolwiek decyzję. W demokracji ludzie sami decydują o swoich sprawach, jednak narzędzia powinny być tak dobrane, aby podejmować maksymalnie trafne, świadome decyzje, po gruntownym przeanalizowaniu sprawy. Do tego potrzebujemy zupełnie innego mechanizmu, jakim jest np. panel obywatelski z losowo wyłonią grupą mieszkańców, której skład odzwierciedla strukturę demograficzną miasta lub kraju. W tę stronę szedłbym, w stronę demokracji deliberacyjnej, a nie plebiscytów.

– Czyli głosowanie na „tak” lub „nie” jest ograniczeniem i często nie opiera się na wiedzy?

– Wydaje mi się, że gdyby przeciętnego Polaka zapytać: „Czy wiesz jak funkcjonują JOW-y w Wielkiej Brytanii?” lub w innych państwach, to zapewne jego wiedza okazałaby się zbyt powierzchowna, by podjąć w pełni świadomą decyzję w referendum. Ktoś może coś przeczytał, wszedł na stronę internetową zwolenników JOW-ów, a tam znalazł informacje o tym, że wszystko jest super, bo gdy będą JOW-y, to będziemy drugą Wielką Brytanią itd. Tam są właśnie tego typu argumenty

– w Wielkiej Brytanii są JOW-y i jest tam wzrost gospodarczy, a to stało się dzięki JOW-om. Tak jednak nie jest, ale ktoś może dać się na to złapać. Jeśli nie mamy debaty, w której jedna strona mówi swoje racje, druga swoje, a trzecia swoje, jeśli nie mamy różnych głosów i jesteśmy pozbawieni możliwości przeanalizowania tematu, to jakość naszego głosowania będzie słabsza, niż gdybyśmy głosowali po zapoznaniu się z argumentami wszystkich stron. Na tym właśnie polega ogromna słabość referendum w ogóle jako sposobu podejmowania decyzji.

– Dziękuję za rozmowę.

Z dr. Marcinem Gerwinem rozmawiała Magda Komuda

Źródło: NowyObywatel.pl