

Aktywność wyborcza Polaków jako element kształtujący polski system polityczny

Rok 2005 stanowił w Polsce czas rozstrzygnięć politycznych, jakie po 1989 r. nigdy wcześniej nie były skumulowane w ciągu 12 miesięcy. Taka sytuacja należała do rzadkości i Polsce mogła mieć miejsce raz na 20 lat, zakładając, że kadencje będą pełne i nie będzie pokusy ich skracania. Fakt następowania po sobie w krótkim odstępie czasu wyborów parlamentarnych i prezydenckich skłaniał do dyskusji o stanie państwa, o potrzebach zmian ustrojowych i gospodarczych, ale też z niemałą siłą powracała kwestia sposobu przeprowadzania wyborów i frekwencji wyborczej. Dyskurs publiczny odbywał się nie tylko w dyskusjach przestrzeni polityczno-partyjnej, ale również w dyskusjach przestrzeni naukowej. Teoretycy polityki próbowali wyjaśnić kwestie wyborcze korzystając z instrumentarium nauki o polityce. Problemy te rozważano więc zarówno w kontekście deskryptywnym (udzielającym odpowiedzi na pytania: jak było lub jak jest), jak również w kontekście eksplanacyjnym (wyjaśniającym zaistniałe fakty) i predyktywnym (udzielającym odpowiedzi jak będzie w dyskusjach przyszłości)¹.

W dyskusjach politycznych podejmowano natomiast zagadnienia sposobu głosowania, uznając je za wpływające w sposób zasadniczy na jakość i skład merytoryczny polskich elit politycznych. Dyskurs dotyczył wyboru optymalnego sposobu głosowania, który byłby lekarstwem na problemy polskiego życia politycznego i partyjnego. Politycy zapominali jednak o prostej zasadzie, iż nie systemu idealnego, wolnego od wad i słabości, generującego jedynie pozytywne skutki.

Wybór systemu wyborczego wpływa na reprezentatywność struktur parlamentarnych oraz na stabilność całego systemu politycznego. Powszechnie wskazuje się, iż wybór systemu większościowego zapewnia wprawdzie stabilność polityczną, przeciwdziałając atomizacji parlamentu, ale kosztem, który należy ponieść jest niedoreprezentowanie struktur przedstawicielskich. System proporcjonalny zaś ową reprezentację zapewnia (nie biorąc pod uwagę deformacji spowodowanej progiem wyborczym), ale generuje destabilizację i nierzadko brak stabilnej i zdolnej do sprawowania władzy przez całą kadencję władzy

¹ J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 11.

wykonawczej. Rozwiązań, które łączyłyby w sobie oba oczekiwania, a zarazem sprawdziły się w praktyce wyborczej jest deficyt. Warto, więc wskazać, iż każdy wybór systemu wyborczego winien być poprzedzony dokładnym i precyzyjnym rozpoznaniem tego niełatwego zagadnienia politologiczno-konstytucyjnego w kontekście wielu determinantów i czynników, jakie muszą być brane pod uwagę przy dokonywaniu wyboru. Należy, więc omówić podstawowe systemy wyborcze przez pryzmat ich zalet i wad, praktyki stosowania oraz skutków, jakie niosą za sobą.

Wśród podstawowych wymagań stawianym współczesnym systemom wyborczym wymienia się przede wszystkim: reprezentację – rozumianą jako podstawowy wymóg i istotę wyborów; koncentrację – czyli agregację postrzeganą jako wspólnotę działań i interesów społecznych; partycypację – czyli frekwencję i możliwość głosowania wprost na kandydata; prostotę – jako zrozumienie istoty wyborów i sposobu głosowania i przeliczania głosów; legitymizację – poprzez frekwencję i dyskusję społeczną o zasadach systemu oraz kształtowanie struktur władzy.

Jednym z podstawowych sposobów głosowania jest system większościowy (tzw. majorat). Wśród warunków jego skutecznego funkcjonowania Alex de Tocqueville wymieniał w XIX w. homogeniczność społeczeństwa rozumianą jako równe warunki życiowe, zgodę społeczeństwa, co do reguły większościowej oraz fakt istnienia możliwości, że mniejszość stanie się sama większością². Do podstawowych zasad systemu większościowego zalicza się reguły spersonalizowanie wyborów, zwiększenie kontaktu wyborców z parlamentarzystą, zwiększenie niezależności partyjnej kandydata, zmniejszenie szans partii małych. Różne mogą być wymiary zasady większości: francuski – tu obowiązuje zasada bezwzględnej większości głosów (50% + 1) niezbędnej do otrzymania mandatu oraz brytyjski – tu wystarcza większość względna, by otrzymać mandat³.

Do podstawowych zalet systemu większościowego zalicza się: 1) ochronę przed rozdrobnieniem, przeciwdziałanie atomizacji; 2) wspieranie koncentracji partii, co prowadzi do systemu dwupartyjnego; 3) wspieranie stabilnych rządów większościowych; 4) prostą kwestię tworzenia rządu, co pociąga w konsekwencji brak potrzeby tworzenia koalicji; 5) wspieranie politycznego umiarkowania, poprzez walkę o elektorat środka – umiarkowany, wolny od radykalizmu; 6) fakt, iż przywództwo rządowe jest pochodną decyzji elektoratu (lider partii zwycięskiej), nie decydują układy partyjne; 7) wyraźną odpowiedzialność polityczną oraz 8) zachęcanie do aktywności wyborczej kobiet – elektorat umiarkowany⁴.

Do głównych zaś wad tego systemu zalicza się: 1) małe szanse dla nowych ruchów i partii politycznych; 2) niesprawiedliwą reprezentację – małe partie pozostają w praktyce bez szans na sukces; 3) fakt, iż nazwiska kandydatów i tak ustalają partie; 4) wybór nie zawsze najlepszego kandydata, czasem ma miejsce wybór najbogatszego; 5) prze-

² D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 144.

³ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 74.

⁴ *Ibidem*, s. 140.

rzucanie głosów na większego i silniejszego kandydata; 6) brak jednoznacznego przeciwdziałania korupcji elit; 7) potrzebę przeprowadzania dla rozstrzygnięcia wyborów II tury, jeżeli frekwencja w I turze była niewystarczająca (Francja min. frekwencja I tura – 25%, II tura – 12,5%); w II turze pojawia się problem bardzo niskiej frekwencji i małego zainteresowania aktem wyborczym.

Praktyka systemów większościowych kształtuje się następująco:

- funkcjonują w 48% państw świata;
- dominują w krajach rozwijających się (Oceania – 92%, Azja Poł. i Wsch. 72%, kraje arabskie 71%);
- rzadko w Europie Zachodniej – 3 kraje: Francja, Wielka Brytania, Białoruś; nie występuje w Europie Środkowej i Wschodniej;
- popularne w krajach o niskim poziomie gospodarczym;
- popularne w krajach najmniejszych i największych terytorialnie;
- 70% ludności świata wybiera parlament wyłącznie drogą formuły większościowej, zaś 84% ludności świata korzysta z tej formuły⁵.

Drugim rodzajem formuły wyborczej jest system proporcjonalny. Do jego podstawowych zasad zalicza się zasadę upartyjniania wyborów poprzez głosowanie na listy partyjne, niski poziom personalizowania wyborów, możliwości manipulacji politycznej i wpływania na wyniki wyborów poprzez ingerencję w sposób przeliczania głosów na mandaty (d'Hondta – najczęściej stosowana w Europie, w tym w Polsce w wyborach do Sejmu w 2005 r.; Saint-Laquer'a – 4 kraje w Europie – Dania, Łotwa, Norwegia, Szwecja; Hare-Niemeyera – przeważają w świecie, gerrymandering – manipulację granicami okręgów wyborczych, malapportionment – nierówność materialną, nierówna siła głosu (np. nadreprezentacja wsi), klauzulę zaporową oraz różną wielkość okręgów wyborczych – małe okręgi nie sprzyjają partii małej⁶.

Do głównych zalet systemów proporcjonalnych zalicza się: 1) pełną reprezentację postaw i poglądów politycznych wyborców w parlamencie; 2) przeszkodę w tworzeniu sztucznych koalicji, które nikogo nie reprezentują i są „koalicjami chwili”; 3) uwzględnianie zmiany preferencji partyjnych wyborców; 4) szanse dla nowych ruchów i partii oraz 5) zwiększanie udziału kobiet w parlamencie⁷.

Wśród wad tego systemu podnosi się najczęściej, takie jak: 1) możliwość manipulacji; atomizacja parlamentu; 2) konieczność prowadzenia gier koalicyjnych w trakcie tworzenia rządu; 3) konieczność tworzenia koalicji, co wpływa nierzadko na niską stabilność rządów; 4) niestabilność rządów i niemożliwość realizacji programu wyborczego; 5) rozmywanie odpowiedzialności politycznej; 6) kreowanie nieodpowiednich i niewydeputowanych; 7) skomplikowany i niezrozumiały dla wyborców mechanizm głosowania, który może obniżać frekwencję; 8) generowanie poparcie dla radykalnych

⁵ K. Polarczyk, *Parlament polski na tle parlamentów innych państw. Analiza statystyczna, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Analiz, raport nr 214, Warszawa 2003, s. 42–49.*

⁶ J. Haman, *op.cit.*, s. 65–67.

⁷ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 141.

postaw politycznych; 9) listy układane są przez liderów, nie zawsze demokratycznie (Polska 2005 – konflikty – Samoobrona, LPR – Olsztyn) oraz 10) przerzucanie głosów na partie silniejsze.

Praktyka stosowania systemów proporcjonalnych przedstawia się następująco:

- stosuje je 32% państw świata;
- popularna wśród krajów średnich pod względem ludności i terytorium;
- popularna w Europie;
- częściej występuje w krajach o wysokim poziomie gospodarczym;
- 13% ludności świata wybiera parlament tylko z zastosowaniem formuły proporcjonalnej, zaś 27% korzysta z tej formuły w trakcie wyborów⁸

Do rzadkości należy w świecie współczesnych demokracji stosowanie swoistej hybrydy wskazanych powyżej systemów tj., systemów mieszanych. W praktyce stosuje się je w wyborach do 18% izb parlamentarnych świata, najbardziej są popularne we krajach byłego ZSRR (42%) i Europie Zachodniej (30%), zaś tylko 14% ludności świata wybiera parlamentarzystów przy zastosowaniu tej formuły. Do krajów stosujących tę zasadę zalicza się m.in. Rosja, Japonia, Niemcy, Węgry, Ukraina, Włochy.

Kolejną kwestią podlegającą dyskusjom i sporom jest problem frekwencji. Z teoretycznego punktu widzenia nauka o polityce wskazuje, iż demokracja jako model sprawowania władzy, polega na uczestnictwie obywateli w kreowaniu decyzji i podmiotów je podejmujących. Niezbędne ogniwo procedury implementacji politycznej stanowi w tym względzie suweren; jego udział w procedurach wyborczych stanowi istotny miernik poziomu akceptacji zarówno dla elit politycznych, jak również dla reżimu demokratycznego.

W teoriach demokracji XXI w. np. Roberta Dahla, zwraca się uwagę na zjawisko, tzw. poliarchii, określanej również mianem demokracji realistycznej⁹. Przyjmuje się, że podstawowymi wyznacznikami i filarami nośnymi poliarchii są: możliwość kontestacji oraz aktywne uczestnictwo obywateli w procedurach demokratycznego państwa.

Idea kontestacji rozumiana jest jako konieczność tworzenia podstaw polityczno-prawnych, niezbędnych dla funkcjonowania opozycji¹⁰. Zwraca się tu uwagę na gwarancje finansowania struktur opozycyjnych w strukturze parlamentarnej, gwarancje uczestniczenia w jego organach decyzyjnych (np. w komisjach sejmowych) oraz na umożliwienie wolnego głoszenia z trybun parlamentarnych poglądów politycznych, niezgodnych z koncepcjami większości rządzącej.

Idea aktywnego uczestnictwa obywateli w rozstrzygnięciach wyborczych uznawana jest za jeden z warunków niezbędnych dla funkcjonowania systemu demokratycznego i wskazuje na poziom legitymizacji zarówno dla elit politycznych, jak i całego systemu politycznego. Szczególne znaczenie przywiązuje się w tym względzie do frekwencji wyborczej jako do podstawowego miernika poziomu zaangażowania obywateli na rzecz

⁸ K. Polarczyk, op.cit., s. 47.

⁹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 21–22.

¹⁰ Por. *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 9–30; Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej*, Warszawa 2001, s. 9–15.

demokratycznego państwa. W Polsce wiąże się ona z procesem wyjaśniania i ustalania wyników wyborów prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych oraz referendum. Prawne regulacje z tego zakresu zawiera zarówno Konstytucja RP (art. 125, p. 3), jak również ustawodawstwo o referendach. W przypadku referendum gminnego obecny jest nawet zapis uznający ważność referendum jedynie wówczas, kiedy frekwencja przekroczy próg 30%¹¹.

W literaturze przedmiotu frekwencję definiuje się jako instrument wskazujący na przeciętną intensywność uczestnictwa obywateli w wyborach, a wyrażający się procentowym stosunkiem liczby wyborców, którzy oddali głosy (ważne i nieważne) do liczby wyborców uprawnionych do głosowania¹². Określony poziom frekwencji może być jednym z niezbędnych warunków do uzyskania przez kandydata mandatu lub do uznania wyniku wyborów za wiążący i obligujący do podjęcia określonych działań¹³. Zdaniem wybitnego, szwedzkiego politologa Henrego Tingstena frekwencja wyborcza jest instrumentem pomiaru aprobaty społecznej w stosunku do demokratycznego mechanizmu sprawowania władzy.

W rozważaniach teoretycznych frekwencja wyborcza jest istotnym elementem tzw. wskaźnika demokracji ID (Index of Democracy)¹⁴. Powszechnie przyjmuje się, że aby dane państwo uznać za demokratyczne frekwencja wyborcza musi osiągnąć poziom, co najmniej 10%, a poza tym, co najmniej 30% ogółu głosów powinny uzyskać partie przegrywające wybory. Jednocześnie w praktyce życia politycznego ujawnia się wyraźna dbałość przedstawicieli elit politycznych o to, by poziom uczestnictwa w wyborach był satysfakcjonujący, zdecydowanie wyższy niż wskazane 10%.

Jednym ze sposobów gwarantujących wysoki poziom frekwencji wyborczej jest zasada przymusu wyborczego. Istota tego przymusu polega na zobligowaniu obywateli pod groźbą kary finansowej lub kary pozbawienia praw wyborczych do uczestnictwa w wyborach¹⁵. Przymus wyborczy stosowano dotąd, m.in. w Argentynie, w Chile, w Czechosłowacji, w Danii; obecnie stosuje się go w krajach Beneluksu, Grecji, Turcji, Malcie, Australii¹⁶. Pozwala on podnieść poziom frekwencji do pułapu ok. 90%¹⁷, lecz jest instrumentem kontrowersyjnym politycznie i nieczęsto stosowanym (29% państw świata).

¹¹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 356–360.

¹² A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 114.

¹³ We Francji wybory uznaje się za ważne, kiedy poziom frekwencji w turze I wynosi min. 25%, zaś w turze II min. 12,5% ogółu uprawnionych do głosowania.

¹⁴ Ibidem, s. 124.

¹⁵ Poziom kar finansowych za nieuczestniczenie w wyborach bywa zróżnicowany od 15 \$ wzwyż; podobnie jest z czasem pozbawienia praw wyborczych.

¹⁶ Specyficzna forma przymusu występuje we Włoszech. Polega ona na podawaniu do publicznej wiadomości listy obywateli, którzy nie uczestniczyli. Prowadzi to do uzyskiwania frekwencji na poziomie ok. 90%.

¹⁷ Warto odnotować, iż nierzadko frekwencja wyborcza obliczana bywa nie w stosunku do wszystkich uprawnionych do głosowania, lecz w stosunku do tych, którzy zarejestrowali się w spisach wyborców, co z kolei wpływa na podwyższenie poziomu partycypacji.

Do podstawowych mankamentów przymusu wyborczego zalicza się najczęściej niezgodność jego koncepcji z ideą demokracji. Idea zakłada, m.in. korzystanie z prawa wolności, w tym samodecydowania o zakresie uczestnictwa w życiu politycznym państwa. Nikt, więc nie powinien nakazywać uczestnictwa w wyborach, ani też zakazywać. Udział obywateli w wyborach nie jest ich obowiązkiem, lecz ich przywilejem. W sytuacji, kiedy z niego rezygnują jednostki lub grupy, to powinny zachować pełnie praw i wolności obywatelskich. Wprowadzenie precedensu, polegającego na obowiązku głosowania, może stać się również drogą prowadzącą do nakładania na obywatela demokratycznego państwa kolejnych obowiązków politycznych, np. członkostwa w partii politycznej. Wszystko to mogłoby być motywowane dbałością o poziom demokracji w Polsce. Słabością przymusu wyborczego jest też wysoki odsetek nieważnie oddawanych głosów. Obywatele krajów, w których przymus obowiązuje zwykle uczestniczą w wyborach, ale ich sposobem na wykazanie poziomu niezadowolenia z tego faktu jest celowe oddawanie nieważnych głosów; w krajach Beneluksu odsetek nieważnych głosów sięga nawet kilkunastu procent. Mankamentem przymusu wyborczego jest i to, że zamiast przekonywać obywateli, co do słuszności uczestnictwa w wyborach w drodze szeroko zakrojonej akcji edukacji politycznej, wybiera się drogę „na skróty”, nakazując udział w przedsięwzięciu dla wyborców często niezrozumiałym i mało znaczącym społeczno-politycznie. Zamiast przymusu warto zastanowić się nad przyczynami tak wysokiej absencji wyborczych w Polsce i podjąć działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy. Działania takie nie są jednak osadzone w krótkiej perspektywie czasowej i na ich efekt należałoby poczekać wiele lat.

W Polsce idea przymusu wyborczego pojawiła się w programie wyborczym Andrzeja Olechowskiego w trakcie kampanii prezydenckiej w 2000 r. Po wyborach parlamentarnych 2001 r. na potrzebę wprowadzenia tej koncepcji wskazywały partie takie, jak: Samoobrona RP oraz Liga Polskich Rodzin¹⁸.

Wprowadzenie przymusu może wprawdzie spowodować wysoki poziom uczestnictwa obywateli w wyborach, nie stanowi jednak gwarancji na urzeczywistnienie frekwencji 100%. Taki stan występował jedynie na gruncie państw niedemokratycznych, w których wybory miały bardziej charakter rytualny niż polityczny¹⁹. Obecnie zauważa się, iż absencja wyborcza jest na poziomie ok. 5% nie do uniknięcia²⁰.

Absencję wyborczą można dzielić się na dwie grupy: przymusową i zwinioną. Pierwsza, nie jest konsekwencją subiektywnych ocen wyborcy, lecz wynika z różnych okoliczności zewnętrznych. Wyborca nie głosuje z powodu nieumieszczenia go w spisie wyborców, z powodu nagłego wyjazdu poza granice swego obwodu wyborczego w dniu wyborów, z powodu nagłego hospitalizowania, zastraszania go lub braku poczucia

¹⁸ Posłowie Ligi Polskich Rodzin proponują, aby za nieuczestniczenie w wyborach obowiązywała kara grzywny w wysokości 200 PLN.

¹⁹ Frekwencje na poziomie ok. 98% występowały m.in. w Polsce przed 1989 r.; obecnie frekwencja 100% występuje na Kubie.

²⁰ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 117.

bezpieczeństwa²¹. Absencja zawiniona jest konsekwencją wielu przyczyn, wynikających z niewłaściwych relacji na linii obywatel – władza. Do podstawowych przyczyn zalicza się przede wszystkim: apatię, inercję i niechęć do uczestniczenia w przejawach demokratycznej gry wyborczej, małe zainteresowanie sprawami publicznymi, brak wiary w siłę sprawczą jednego głosu, nieuświadomienie wagi i doniosłości aktu wyborczego, brak kandydata lub siły politycznej, która stanowiłaby płaszczyznę identyfikacji wyborcy z kandydatem lub partią (stąd w Polsce od wielu lat dokonuje się wyborów w oparciu o zasadę tzw. mniejszego zła) oraz niski poziom akceptacji dla elit politycznych i braku siły lub kandydata, który reprezentowałby opcję polityczną wyborcy.

Po 1989 r. w praktyce politycznej w Polsce charakterystyczny jest niski poziom zainteresowania obywateli aktywnym uczestnictwem w procedurach wyborczych. Zauważa się jednocześnie tendencję, zgodną z założeniami teorii polityki, iż frekwencja wyborcza w wyborach prezydenckich jest nieco wyższa niż w wyborach parlamentarnych, samorządowych i referendach.

Przekroczenie progu 50% uczestnictwa obywateli w wyborach po 1989 r. było rzadkością; w wyborach do Sejmu „kontraktowego” w dniu 4 czerwca 1989 r. w I turze udział wzięło 62,3% wyborców, zaś 18 czerwca w turze II 25,1%. W pierwszych, wolnych wyborach do Sejmu RP w dniu 27 października 1991 r. frekwencja wynosiła 43,2%; w wyborach parlamentarnych 19 września 1993 r. 52,1%; w wyborach parlamentarnych 21 września 1997 r. ok. 48%, a w wyborach do Sejmu i Senatu w dniu 23 września 2001 r. ok. 46%²². Wybory parlamentarne z 23 IX 2005 r. to najniższa w Polsce po 1989 r. frekwencja, która wyniosła 40,57%.

Nieco lepiej kształtował się poziom frekwencji w wyborach prezydenckich; w dniu 25 listopada 1990 r. wyniósł on w turze I 59,7%, zaś 9 grudnia w turze II 53,4%; w wyborach 5 i 19 listopada 1995 r. wyniósł analogicznie 64,7% i 68,2% (była to najwyższa frekwencja w Polsce po 1990 r.), a w wyborach prezydenckich 8 października 2000 r. frekwencja wyniosła 61,1%. W wyborach prezydenckich 2005 r. w I turze frekwencja wyborcza wyniosła 49,74% (najniższa frekwencja w wyborach prezydenckich po 1990 r.), zaś w II turze 50,99%.

Najniższe było uczestnictwo obywateli w wyborach samorządowych; w dniu 27 maja 1990 r. wyniosło 42,3%, 19 czerwca 1994 r. – 33,8%, 11 października 1998 r. – 49%, zaś w wyborach samorządowych w dniu 27 października 2002 r. frekwencja wyniosła 48%²³. Zaskoczyła niska frekwencja w 2002 r. pomimo faktu wprowadzenia zasady bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta. Okazało się, iż wielce skomplikowany charakter wyborów działa na wyborców jako czynnik zniechęcający do udziału w wyborach.

²¹ W wyborach samorządowych w Gdańsku powodem nieuczestniczenia było m.in. niewpisanie na listę wyborców osób, które w dniu wyborów kończyły 18 lat, nabywając tym samym czynne prawo wyborcze.

²² *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 11.

²³ *Teoria partii politycznych*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, W. Sokoła, Lublin 2001, s. 240–241.

Stosunkowo niski był też poziom frekwencji w referendum konstytucyjnym w dniu 25 V 1997 r. Wyniósł on, pomimo znaczącego ciężaru gatunkowego decyzji 42,8%²⁴. W referendum europejskim 2004 r. aktywność Polaków wyniosła 58,85% pomimo dwóch dni głosowania. W pierwszych w Polsce wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 13 czerwca 2004 r. frekwencja wyniosła zaledwie 20,87% i była najniższą w Polsce po 1989 r.

Wskazując na małe zainteresowanie uczestnictwem w procedurach wyborczych w Polsce zwykle wymienia się okoliczności zaliczane do tzw. absencji zawinionej. Najczęstszym powodem nieuczestniczenia w wyborach jest niechęć do sfery życia politycznego, małe zaufanie do elit politycznych, brak przekonania, że wybory mogą spowodować pozytywne rozstrzygnięcia, wysoki poziom kampanii negatywnej (szczególnie widoczna jest korelacja pomiędzy sposobem prowadzenia kampanii wyborczej w wyborach 2005 r. a frekwencją im towarzyszącą) oraz niewiara w moc sprawczą pojedynczego głosu²⁵. Niski poziom uczestnictwa obywateli w wyborach objaśnia się, m.in. wskazując, że jest on konsekwencją wysokiego poziomu zaufania obywateli do elit politycznych i przeświadczenia, iż nie ma potrzeby uczestniczenia w wyborach, ponieważ i tak sprawy publiczne realizowane są zgodnie z oczekiwaniami społecznym. Pojawia się również pogląd, iż niska frekwencja to wyraz niskiego poziomu akceptacji dla elit i swoiste wotum nieufności dla podmiotów władzy. W realiach społeczno-politycznych Polski drugie stanowisko wydaje się bardziej przekonujące²⁶.

Podobnie objaśnia się stan wysokich frekwencji²⁷. Zauważa się, że są one dowodem wysokiego poziomu zainteresowania społeczeństwa polityką i wiarą w skuteczność działań podmiotów politycznych, bądź też dowodzą chwilowej czy stałej destabilizacji systemu politycznego państwa oraz wskazują na tendencje autorytarne w obrębie podmiotów władzy²⁸.

Do niedawna tak niski poziom frekwencji wyborczej w Polsce często objaśniano zjawiskiem niezrozumienia mechanizmów demokracji, które występowało nie tylko w Polsce, ale też w wielu krajach demokracji ludowej. Swoistym pocieszeniem miały, więc być dane, wskazujące, że poziom frekwencji w tzw. „demoludach” był zbliżony do polskiego. Obecnie jednak analizując frekwencje wyborcze w Europie Wschodniej zauważa się, iż Polska znajduje się wśród krajów o najniższym poziomie partycypacji obywateli na rzecz urzeczywistnienia idei demokratycznego państwa.

Poziom uczestnictwa w wyborach parlamentarnych w krajach Europy Wschodniej wyraża się w następujących wskaźnikach: Słowacja – 84,2%, Czechy – 73,8%, Łotwa – 71,9%, Mołdawia – 70%, Bułgaria – 66,7%, Jugosławia – 64,2%, Rosja – 61,9%, Estonia – 57,4%, Węgry – 57%, Rumunia – 56,5%, Litwa – 55,9%²⁹.

²⁴ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 114.

²⁵ W wyborach do Rady Miasta Gdańska w 2002 r. przewagą jednego głosu zwyciężył Piotr Dzik – kandydat Platformy Obywatelskiej RP.

²⁶ S. M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 190–232.

²⁷ *Ibidem*, s. 481–487.

²⁸ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 124.

²⁹ „Gazeta Wyborcza” z dn. 25 września 2001 r., nr 224 (3828), s. 2.

Analiza korelacji czynników, tzw. zróżnicowania społecznego z aktywnością wyborczą ujawnia, że wśród cech, mogących w istotny sposób determinować zachowania wyborcze są elementy, takie jak: płeć, wiek, stan cywilny, wykształcenie, wyznanie, miejsce zamieszkiwania, poziom aktywności zawodowej, rodzaj zakładu pracy, wysokość dochodów oraz aktywność społeczno-polityczna³⁰. Zauważa się tendencję, że ogólna partycypacja wyborcza jest tym wyższa im społeczeństwo jest bardziej zamożne, uprzemysłowione i wyedukowane. Zamożność powoduje ujawnianie się tzw. klasy średniej, która zwykle uczestniczy chętnie w wyborach, widząc w tym szansę obrony swoich interesów i petryfikacji swej pozycji społecznej.

Rozpatrując determinanty zachowań wyborczych społeczeństwa w demokracjach zachodnich zauważa się, iż na poziomie jednostkowym następujące cechy wpływają na aktywność wyborczą: płeć męska, wiek w granicach 35–55 lat, wyższe wykształcenie, fakt zamieszkiwania w mieście, wyższy status społeczny, zadawalające dochody, stan cywilny – związek małżeński. W Polsce obserwuje się w tym względzie następujące prawidłowości: bierność wyborcza wzrasta wraz z niższym poziomem wykształcenia, rzadszym uczestnictwem w praktykach religijnych, niższymi dochodami, brakiem stałego zatrudnienia, obojętnym stosunkiem do religii, zajmowaniem szeregowego stanowiska pracy, zatrudnieniem w sektorze prywatnym oraz młodym lub podeszłym wiekiem wyborcy³¹.

Analizując zjawisko frekwencji wyborczej zwraca się nierzadko uwagę na czynniki i mechanizmy ją determinujące.

Najczęściej wymienia się w tym względzie typ ustroju politycznego. W zależności, czy wybory przeprowadza się w kraju o ustroju prezydenckim czy też parlamentarno-gabinetowym poziom frekwencji jest zróżnicowany. W ustrojach prezydenckich frekwencja jest wyższa w wyborach głowy państwa, zaś w ładzie parlamentarno-gabinetowym wyższą frekwencję odnotowuje się w wyłanianiu struktur parlamentarnych. Zjawisko to jest widoczne np. w USA i Francji. W Polsce sytuacja w tym względzie jest odmienna. Zróżnicowanie w obrazie frekwencji wyborczej do poszczególnych organów wybieralnych świadczą o występującej między nimi różnicy poziomu legitymizacji i przekonaniu obywateli, co do rzeczywistej roli, odgrywanej w procesie decyzyjnym w ramach państwa.

Wpływ na frekwencję ma również poziom zaangażowania obywateli w życie partyjne. W warunkach partii masowych, przy wysokiej dyscyplinie członków poziom partycypacji w wyborach jest wyższy niż w przypadku małego zainteresowania obywateli problematyką partyjną oraz małej aktywności samych partii.

Istotnym determinantem frekwencji jest rodzaj formuły wyborczej, a w tym sposób i tryb głosowania. W przypadku wyborów większościowych, polegających na bezpośrednim głosowaniu na kandydatów frekwencja jest wyższa niż w przypadku wyborów proporcjonalnych, gdzie głosuje się na listy partyjne, często bez właściwego poznania

³⁰ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 124.

³¹ Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 458.

kandydatów. Zdarzają się jednak sytuacje odwrotne; wyborcy w wyborach większościowych rezygnują z udziału w nich wyrażając przekonanie, iż sukces jest „przypisany” dużym partiom, zaś małe struktury nie mają realnych szans wyborczych. Ważny jest też sam sposób głosowania. Im prostszy i bardziej zrozumiały, tym frekwencja jest wyższa. W praktyce okazuje się, że wyborcy chętniej uczestniczą w rozstrzygnięciach, które są dla nich przejrzyste i zrozumiałe. Mała zaś czytelność trybu i sposobu głosowania zniechęca do uczestnictwa w wyborach, co w konsekwencji obniża również poziom zaufania do procedur demokratycznego państwa³².

Wśród czynników, wywierających wpływ na partycypację wyborczą obywateli są też m.in. uwarunkowania geograficzne oraz społeczne (odległość do lokalu wyborczego³³, klimat, poziom zamożności, bezrobocie, zdyscyplinowania społecznego i poczucia obowiązku³⁴), termin wyborów (powinien uwzględniać tradycję, kulturę i swoistość danego kraju, nie kolidować z czasem wakacji i urlopów, umożliwiać sprawną pracę organom obieralnym po wyborach³⁵), czas trwania wyborów (najczęściej wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy, choć są wyjątki w tym względzie³⁶, ważna jest liczba dni ich trwania oraz czas otwarcia lokali wyborczych³⁷), częstotliwość wyborów (im częściej się odbywają tym niższa jest frekwencja), innowacje techniczne (głosowanie za pomocą internetu³⁸, drogą SMS-ów³⁹) oraz inne rozstrzygnięcia, takie jak: głosowanie „per procura”⁴⁰, możliwość głosowania za pomocą drogi pocztowej (integralną częścią artykułu jest wzór karty do głosowania drogą pocztową w Niemczech wraz z drukiem przypominającym o zbliżaniu się wyborów)⁴¹, możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy w dowozie do lokalu wyborczego dla osób niepełnosprawnych (w wyborach prezydenckich 2005 r., w I turze z udogodnienia tego w okręgu gdańskim skorzystało

³² Egzemplifikacją mogą być wybory samorządowe w Polsce w dniu 27 października 2002 r.; wysoki poziom skomplikowania procedury głosowania na kandydatów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców miał istotny wpływ na niską frekwencję.

³³ W Rosji nierzadko odległość do lokalu wyborczego wynosi 50 km i więcej, co nie sprzyja wysokiej frekwencji.

³⁴ Do narodów o znaczącym poczuciu obowiązku i zdyscyplinowaniu zalicza się m.in. Niemców.

³⁵ Szczególnie znaczenie w kontekście terminu wyborów ma kwestia prac nad ustawą budżetową; powszechnie wskazuje się, iż terminem optymalnym jest okres wiosenny.

³⁶ Np. USA – wtorek, Irlandia – czwartek, Holandia – środa, Izrael – wtorek, Norwegia – poniedziałek.

³⁷ W Polsce lokale wyborcze czynne są do godz. 20.00, co uznać należy za rozwiązanie niezadawalające w kontekście swoistej walki o wyższe frekwencje wyborcze. Przedłużenie godzin otwarcia lokalu do godz. 22.00 wpłynąć by mogło na zwiększony poziom partycypacji wyborczej obywateli. To stosunkowo proste i niedrogie zarazem rozwiązanie warto przedyskutować w kontekście kolejnych wyborów.

³⁸ Internet wykorzystuje się m.in. w USA.

³⁹ Eksperymentalnie zastosowano ten sposób w Wielkiej Brytanii, co istotnie podniosło frekwencję.

⁴⁰ Rozwiązanie takie umożliwiłoby głosowanie osobom niepełnosprawnym, które z różnych przyczyn nie są w stanie przybyć osobiście do lokali wyborczych. Liczba osób niepełnosprawnych wraz z osobami powyżej 75 roku życia wynosi obecnie w Polsce 4 213 000, tj. ok. 14% wyborców.

⁴¹ Możliwość głosowania korespondencyjnego istnieje w Niemczech (wcześniej RFN) od 1957 r.

zaledwie ok. 40 osób) oraz kampania medialna na rzecz udziału w wyborach (w Polsce po raz pierwszy wykorzystano reklamę społeczną w tym względzie przed wyborami parlamentarnymi 2005 r.) i prawidłowego sposobu głosowania (liczba nieważnie oddanych głosów wynosi w Polsce od 3 do 4% wszystkich oddanych głosów)⁴².

Swoistym czynnikiem, który wpływa na poziom frekwencji w Polsce jest problem tzw. „martwych dusz”, tj. obywateli uprawnionych do głosowania, którzy od wielu lat na stałe zamieszkują poza granicami kraju. Problem ten wystąpił w konsekwencji masowego exodusu Polaków z kraju na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Zjawisko to szczególnie widoczne stało się na Warmii i Mazurach, Śląsku i Opolszczyźnie⁴³.

W Polsce problem frekwencji wyborczej nabiera szczególnego wymiaru, każdorazowo po wyborach lub referendach. Okazuje się wówczas, że poziom uczestnictwa obywateli w wyborach jest dalece niezadowalający. Oprócz prób zdefiniowania powodów niskiej partycypacji politycznej Polaków, próbuje się również wskazywać na możliwe sposoby zmiany tej sytuacji.

Czasem impulsem do dyskusji o sposobach podwyższenia poziomu frekwencji stają się ważne dla kraju wydarzenia, które decydują o losach wszystkich obywateli. W takich okolicznościach na nowo podniesiony został problem niskiej frekwencji wyborczej na przełomie 2002 i 2003 r. Powodów wzmożonego zainteresowania elit politycznych tą problematyką doszukiwać się należy w wielu sferach, m.in. dyskusja sprowokowana została niższą niż oczekiwano frekwencją w wyborach samorządowych 27 października 2002 r. Nie pomogła w tym względzie nawet koncepcja bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta. Zamiast oczekiwanej powszechnie ponad 50% frekwencji⁴⁴, praktyka polityczna wykazała aktywność wyborczą na poziomie tylko 48%. Niska frekwencja w wyborach samorządowych „postawiła pod znakiem zapytania” ewentualny sukces eurozwolenników w referendum unijnym przewidzianym w połowie 2003 r. Okazało się, że nie tylko należy zadbać o to, by większość uczestników referendum powiedziała „tak”, ale przede wszystkim o to, by udział w nim wzięła ponad połowa Polaków uprawnionych do głosowania.

Warunek ten określony jest w Konstytucji RP w art. 125, stanowiąc, że aby referendum miało moc wiążącą udział obywateli wynieść musi ponad 50%. W świetle dotychczasowych doświadczeń pojawiają się prognozy, z których wynika, że przekroczenie progu 50% często staje się w Polsce trudne do urzeczywistnienia. W tej sytuacji ujawniają się idee, mające spowodować wzmocnienie aktywności politycznej Polaków i zachęcenie ich do czynnego uczestnictwa w rozstrzygnięciach politycznych. Wśród nowych idei duże zainteresowanie środowisk politycznych wzbudziła propozycja Instytutu

⁴² W wyborach samorządowych 2002 r. głosy nieważne stanowiły ok. 4%, w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2,67%, w wyborach do Sejmu 2005 r. 3,75%, w wyborach do Senatu 3,77%, zaś w I turze wyborów prezydenckich 0,6%, II turze 1,04%.

⁴³ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 122.

⁴⁴ Takie przekonanie wyrażał m.in. Prezydent Aleksander Kwaśniewski.

Spraw Publicznych⁴⁵. Zaproponowano m.in. przeprowadzanie przez dwa dni referendum unijnego, umożliwienie odbycia aktu głosowania za pomocą poczty, wprowadzenie możliwości głosowania „w imieniu i z polecenia” wyborcy, stworzenie ułatwień w zakresie możliwości oddania głosu wyborczego poza swoim miejscem zamieszkiwania oraz wydłużenie czasu pracy komisji wyborczych. Wydaje się jednak, że propozycje te, mimo, że nie nowe z punktu widzenia ich stosowania w Europie i świecie, są wielce kontrowersyjne i niełatwe obecnie do praktycznego zastosowania. Podobne stanowisko wyrażają również organy rządowe. Nie odrzucają one powyższych propozycji, a nawet uznają je za celowe, przy czym zachowują jednak dystans wobec ich urzeczywistnienia w krótkim czasie.

W perspektywie najbliższych lat wydaje się jednak konieczne podjęcie działań zmierzających do zwiększenia aktywności wyborczej Polaków, co zwiększy nie tylko poziom legitymizacji rządzących, ale też wpłynie pozytywnie na kształtowanie się w Polsce społeczeństwa obywatelskiego poprzez wypełnienie przestrzeni publicznej debatą o Polsce, jej problemach i sposobach ich rozwiązywania⁴⁶.

⁴⁵ Platforma Obywatelska zaproponowała zmianę art. 125, p. 3 Konstytucji RP, co umożliwiłoby uznanie wyniku referendum za wiążący pomimo niższej niż 50% frekwencji.

⁴⁶ Szczególną aktywność tym względzie wykazywał i wykazuje po wyborach 2005 r. Instytut Spraw Publicznych w Warszawie, organizując panele eksperckie i debaty na temat sposobu uczynienia systemu wyborczego bardziej „przyjaznym” obywatelowi.