

Regulacje praume a wzrost poziomu frekwencji wyborczej w Polsce

Stało się już w Polsce po 1989 roku prawie że regułą, iż po każdych wyborach ogólnokrajowych politycy utyskują na niską frekwencję wyborczą, a winą za nią obarczają społeczeństwo. Po pierwszych w Polsce wyborach do Parlamentu Europejskiego 13 czerwca 2004 roku, w których zanotowano rekordowo niską frekwencję wyborczą – niewiele ponad 20%. Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski stwierdził, iż „niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego może być dowodem niedojrzałości obywatelskiej”¹, oraz że „Kraj, który walczył o wolność, o niepodległość, suwerenność, który ma największe zasługi dla zmiany Europy, nie uczestniczy w wyborach, jest daleki od społeczeństwa obywatelskiego. To nie jest sytuacja tych wyborów. To jest sytuacja właściwa wszystkim wyborów od 1989 roku, może z małym wyjątkiem wyborów prezydenckich”².

Interpretacje poziomu frekwencji są pełne kontrowersji³. Różnego rodzaju badania pokazują jednak, że znaczna część czynników decydujących o nie głosowaniu

¹ Kraj: Kwaśniewski. Niska frekwencja może być dowodem niedojrzałości, „Gazeta Prawna” 14.04.2004, www.gazetaprawna.pl/depesze/depesza.html?id=PAP20040614W01810.

² Ibidem.

³ W Polsce problemy determinantów poziomu frekwencji wyborczej poruszane są w pracach pod redakcją Stanisława Gebethnera, a także w publikacjach socjologów i psychologów (m.in. Krzysztof Korzeniowski, Radosław Markowski, Jacek Raciborski, Krystyna Skarżyńska i innych), zob. K. Korzeniowski, *Alienacja polityczna a demokracja. Analiza psychologiczna*, [w:] *Wartości i postawy Polaków a zmiany systemowe. Szkice z psychologii politycznej*, pod red. J. Reykowskiego, Warszawa 1993; K. Korzeniowski, *Alienacja polityczna a zachowania wyborcze w warunkach transformacji systemowej w Polsce*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1995; R. Markowski, *Milcząca większość – o bierności politycznej społeczeństwa polskiego*, [w:] *Polska scena polityczna a wybory*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993; J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1997; K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, w: *Psychologia społeczna* pod red. K. Skarżyńskiej, Poznań 1999; K. Skarżyńska, K. Chmielewski, *Dlaczego ludzie nie głosują*, [w:] *Wartości i postawy Polaków a zmiany systemowe. Szkice z psychologii politycznej*, pod red. J. Reykowskiego, Warszawa 1993; K. Skarżyńska, K. Chmielewski, *Zostać w domu czy pójść na wybory: różne uwarunkowania decyzji wyborczych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 3.

przez wyborców znajduje się po stronie świata polityki, a zwłaszcza polityków. Od co najmniej kilku lat polski świat polityki znajduje się w kryzysie. Zjawisko to pogłębia się, a konsekwencją tego jest m.in. fakt „odwracania się” wielu obywateli (wyborców) od świata polityki, którzy są nią zniechęceni. Politycy stawiają własne potrzeby przed potrzebami państwa i społeczeństwa. Kierują się własnymi ambicjami, a ich działalności nierzadko towarzyszy korupcja. Politycy wybrani przez obywateli nie reprezentują ich, zwiększa się dystans między nimi. Obywatele tracą zaufanie nie tylko do polityków, ale całej konstrukcji demokracji, co potęguje wśród nich zjawisko apatii politycznej.

Na razie nic nie wskazuje, aby te tendencje zostały zahamowane czy odwrócone. W związku z powyższym sensownym wydaje się przedstawienie niektórych regulacji prawnych, które wpłynęłyby na wzrost poziomu frekwencji wyborczej, bowiem normatywna teoria demokracji przywiązuje zasadnicze znaczenie do uczestnictwa obywateli w polityce. Współcześnie podstawową jej formą jest cykliczny udział wyborców w wyborach. Zakres partycypacji politycznej (w tym wyborczej) jest bowiem jednym z kryteriów określających stopień demokratyczności systemu.

Często przyjmuje się, że partycypacja wyborcza jest istotną formą poparcia społeczeństwa dla danego systemu politycznego. Niekiedy decyduje o zakresie jego legitymizacji. Wybory z wysokim poziomem partycypacji wyborczej są więc najlepszym choć nie-jedynym sposobem legitymizacji władzy. Zwycięzcom zapewnia publiczną akceptację. Przy czym należy pamiętać, że bierność wyborcza nie oznacza jeszcze braku legitymizacji władzy.

Partycypacja wyborcza stanowi wyraz nie tylko legitymizacji, ale współprzyczynia się do podniesienia poziomu demokratycznej stabilności politycznej. Przykład na potwierdzenie tej tezy może stanowić Skandynawia z wysoką partycypacją wyborczą i stabilnymi systemami politycznymi.

Niekiedy masowy udział obywateli w wyborach interpretuje się jako przejaw ich wysokiego poziomu świadomości politycznej. Wysoka frekwencja może dowodzić, że społeczeństwo jest zainteresowane polityką i wierzy w skuteczność działań partii politycznych i innych podmiotów w systemie politycznym. Wówczas wybory jako aktywna forma uczestnictwa obywateli w życiu politycznym stanowią trwałą podstawę ustrojów demokratycznych.

Orędownicy wysokiej partycypacji obywateli w wyborach twierdzą, że niska frekwencja wyborcza nie zapewnia należytej reprezentatywności wybranych przedstawicieli. Według klasyka socjologii wyborczej Vladimera O. Keya Jr. niska partycypacja to źródło deformacji mechanizmu reprezentacji, bowiem prowadzi do dalszego uprzywilejowania grup interesów i tak już uprzywilejowanych⁴. W skrajnych przypadkach niska frekwencja wyborcza może grozić przeniesieniem konfliktów społecznych poza struktury demokratyczne.

⁴ J. Raciborski, *op.cit.*, s. 244.

Wychodząc z tych założeń można postawić hipotezę, że w przypadku III RP odpowiednio wysoki poziom frekwencji wyborczej jest elementem sprzyjającym stabilizacji systemu politycznego, korzystnie wpływa na stopień jego legitymizacji. Poprzez udział obywateli w wyborach realizowana jest bowiem zasada reprezentacji i przedstawicielstwa.

Problem ten nabiera również ważności w związku z tym, iż w Polsce po 1989 roku przeważa pogląd, że poziom frekwencji wyborczej, zarówno w wyborach prezydenckich, a szczególnie w wyborach parlamentarnych jest niezadowolający. Frekwencja wyborcza w Polsce w latach 1989–2001 kształtowała się następująco:

- Wybory prezydenckie w 1990 roku: I tura 60,6%, II tura 53,4%; w 1995 roku: I tura 64,7%, II tura 68,2%; w 2000 roku: I tura 64,7%.
- Wybory do Sejmu w 1989 roku: I tura 62,3%, II tura 25,1%.
- Wybory parlamentarne w 1991 roku (średnie): 43,2%; w 1993 roku: 52,1%, w 1997 roku: 47,9%, w 2001 roku: 46,3%.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku: 20,9%.

Średni poziom frekwencji wyborczej w Polsce (wybory parlamentarne i prezydenckie) na tle innych państw świata w latach 90. XX wieku plasował ją dopiero na 133 miejscu na świecie, a wśród państw byłego bloku wschodniego na miejscu ostatnim (tzn. 26)⁵.

Istotnym problemem badawczym jest próba odpowiedzi na pytanie: jakie możliwe są zmiany prawne w ordynacji wyborczej, które w warunkach polskiej rzeczywistości politycznej sprzyjałyby wzrostowi frekwencji wyborczej. Jak zmobilizować elektorat do uczestniczenia w wyborach nie stosując w tym względzie tzw. kampanii „get out the vote”, a skoncentrować się na aspektach prawnych ordynacji wyborczych. Należy też pamiętać, że niektóre zmienne nie podlegają w zasadzie regulacjom prawnym, a ich zakres nie jest do końca przewidywalny, np. charakter zachowań wyborczych jednostki czy lojalność wyborcza.

W założeniach wstępnych należałoby określić typ ustroju politycznego jak i rodzaj systemu wyborczego. Przyjmując, że w dalszym ciągu w Polsce będzie obowiązywał ustrój parlamentarny oraz proporcjonalny system wyborczy, zmiany prawne mogłyby dotyczyć co najmniej kilku zasadniczych kwestii⁶.

Przymus wyborczy

Wydaje się, że najłatwiejszym sposobem znacznego i natychmiastowego przyrostu w poziomie uczestnictwa elektoratu w wyborach jest wprowadzenie przymusu wyborczego. Niektórzy jednak politolodzy negują bezpośrednie związki wpływu tego

⁵ Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation, Second Edition (Revised and updated), IDEA, Stockholm 1997, s. 15, 18.

⁶ Zakłada się, że w systemie wyborczym nie dojdzie m.in. do zmiany wielkości okręgów wyborczych, utrzymane zostaną progi wyborcze.

elementu na poziom frekwencji wyborczej, jednak statystyki pokazują, że w krajach, gdzie przymus wyborczy obowiązuje frekwencja wyborcza nie jest niższa niż 70–80%⁷.

W polskich uwarunkowaniach taka propozycja z pewnością spotkałaby się ze zdecydowanym odporem nie tylko ze strony polityków⁸, ale również części środowiska naukowego⁹. Chyba najsilniejszy byłby sprzeciw obywateli. Poza tym wprowadzenie obowiązku głosowania musiałoby jednak pociągnąć za sobą zmiany w ustawie zasadniczej, gdyż takie rozwiązanie byłoby niezgodne z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak przypomnieć, że nieformalny przymus obowiązywał w czasach PRL. W III RP udział w wyborach niestety nie jest traktowany jako powinność obywatelska (np. jak w krajach skandynawskich). Argumentem „za” wprowadzeniem przymusu są przykłady demokracji Europy Zachodniej, jak np. państw Beneluksu, czy Włoch i Grecji.

Wprowadzenie prawnego obowiązku głosowania zawsze przynosiło natychmiastowy skutek w podniesieniu poziomu frekwencji wyborczej. W Australii wzrosła ona z 59% w wyborach parlamentarnych w 1922 roku do 91% w 1925 roku, zaś w Belgii różnica była jeszcze większa, gdyż frekwencja wzrosła z 48% w 1892 roku do 94,6% w 1894 roku. Nieco mniejszy przyrost bo 15% nastąpił w Kostaryce.

We współczesnej polskiej rzeczywistości poważnym problemem byłoby nie tylko wprowadzenie obowiązku głosowania, ale także sprawne egzekwowanie kar za łamanie tego prawnego przepisu. Z reguły sankcje za nie pójście na wybory mają przede wszystkim wymiar finansowy (grzywna). Wprowadzenie sankcji finansowych w warunkach polskich nie wydaje się jednak właściwym rozwiązaniem. Z kolei przykład Włoch, gdzie wykaz tych, którzy nie wzięli udziału w głosowaniu do Izby Deputowanych umieszcza się w księdze gminnej do publicznej wiadomości¹⁰, też jest mało przekonujący. Wydaje się, że rozwiązaniem mogłaby być sankcja, w wyniku której obywatel traciłby lub nabywałby określone prawa (np. prawo do pomocy społecznej, zasiłku dla bezrobotnych) co działałoby bardzo mobilizująco. Innym rozwiązaniem mogłoby być np. wprowadzenie ulgi podatkowej dla głosują-

⁷ Por. G. Bingham Powell Jr., *Voting Turnout in Thirty Democracies. Partisan, Legal and Socio-Economic Influences*, [w:] *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, ed. by R. Rose, Beverly Hills – London 1980, s. 9. W Polsce związki te podkreślane są sporadycznie, por. T. Godlewski, *Od PRL do III RP. Zmiany systemu politycznego*, Olsztyn 1998, s. 89; W. Jednaka, *Zachowania wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1997, s. 266–267; M. Mazur, *Cechy szczególne marketingu politycznego*, [w:] *Polityka. Przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, pod red. P. Dobrowolskiego i M. Stolarczyka, Katowice 2000, s. 261; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 115.

⁸ Chyba jedynie Andrzej Olechowski w czasie kampanii prezydenckiej w 2000 roku był skłonny takiego rozwiązania.

⁹ Np. Marcin Król uważa, że udział obywateli w wyborach w państwie demokratycznym nie jest obowiązkiem, lecz ich przywilejem, por. M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1991, s. 36.

¹⁰ Por. Art. 115 ordynacji wyborczej do Izby Deputowanych Republiki Włoskiej z 1957 roku.

cych. Ponadto w podobny sposób mogłoby wpływać wprowadzenie zakazu pełnienia przez określony czas pewnych funkcji publicznych (np. w Argentynie obejmuje okres 3 lat).

Mandat a próg frekwencji wyborczej

Określony poziom frekwencji wyborczej może być jednym z warunków niezbędnych do uzyskania przez kandydata mandatu. Ma to zastosowanie głównie w systemach większościowych, najczęściej w systemach większości bezwzględnej lub w systemach mieszanych. Aby uzyskać mandat w okręgu wyborczym oprócz otrzymania bezwzględnej większości ważnych głosów, do urn wyborczych musi pójść określony odsetek uprawnionych do głosowania. Przeważnie w okręgu wyborczym lub na poziomie ogólnokrajowym próg ten waha się w granicach 50–25% elektoratu (np. na Litwie w wyborach parlamentarnych wynosi dla okręgów jednomandatowych 40%, a wielomandatowych 25%, zaś w wyborach lokalnych 50%)¹¹. Natomiast we Francji w I turze wyborów do Zgromadzenia Narodowego wymóg ten określono, na co najmniej 25% ogólnej liczby zarejestrowanych wyborców w okręgu, zaś w II turze, na co najmniej 12,5% głosów ogółu uprawnionych w okręgu. Informacje tego typu wpływają mobilizująco przede wszystkim na kandydatów i partie polityczne uczestniczące w wyborach, które zabiegając o głosy elektoratu nakłaniają go do pójścia na wybory.

Komasacja wyborów

Istnieje bezpośrednia zależność pomiędzy częstotliwością wyborów a poziomem frekwencji wyborczej. Im częściej wyborcy „wywoływani” są do urn wyborczych tym niższa będzie frekwencja wyborcza.

W przypadku III RP należałoby doprowadzić do komasacji wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Oprócz dbania o poziom frekwencji wyborczej, względy ekonomiczne zdecydowanie przemawiają za tym, aby wybory prezydenckie i parlamentarne odbywały się w tym samym terminie (należałoby wówczas skrócić kadencję prezydenta z 5 do 4 lat)¹². Możliwość takiego rozwiązania przewiduje Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z dnia 12 kwietnia 2001 roku w kwestii wspólnych komisji wyborczych dla tych wyborów (art. 234 ust. 1). Ekonomiczne przesłanki podpowiadają też włączenie wyborów samorządowych. Taka koncentracja wyborów „siłą rzeczy” byłaby największym wydarzeniem politycznym w kraju.

¹¹ Litwa wybierała, „Życie” 21.10.1996, s. 7.

¹² We Francji w 2002 roku skrócono kadencję prezydenta z 7 do 5 lat.

Elektryzowałyby elektorat i z pewnością wpływałyby dodatnio na poziom frekwencji wyborczej.

W latach 90. XX w. w coraz większej liczbie państw świata, głównie w Afryce (m.in. Angola, Ghana, Kenia, Liberia, Mozambik, Seszele), Ameryce Środkowej i Południowej (m.in. Boliwia, Haiti, Kostaryka, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Puerto Rico, Peru, Urugwaj), a w mniejszym stopniu w Azji (m.in. Tajwan) wybory prezydenckie i parlamentarne przeprowadzane są równocześnie. Według ustawodawców taki kalendarz wyborów nie tylko sprzyja uzyskiwaniu wysokiej frekwencji wyborczej, ale przede wszystkim znacznie obniża koszty wyborów, co dla zdecydowanej większości tych państw nie jest bez znaczenia.

Korzystniejszym rozwiązaniem (także w powodów ekonomicznych) byłoby zrezygnowanie z wyborów prezydenckich. Automatycznie podwyższyłoby to rangę wyborów parlamentarnych, a co za tym idzie, wpłynęłoby korzystnie na poziom frekwencji wyborczej. W wielu krajach świata prezydenta o podobnym zakresie uprawnień jak w III RP wybiera parlament, a nie bezpośrednio wyborcy w głosowaniu powszechnym.

Termin wyborów

Tradycja organizowania głosowania w Polsce w niedziele, z punktu widzenia dbania o poziom frekwencji wyborczej, wydaje się rozwiązaniem właściwym. Tym niemniej przykład Czech pokazuje, że zmiana terminu wyborów na okres rozpoczynającego się weekendu może poprawić wskaźnik frekwencji (w Czechach głosowanie odbywa się obecnie w ciągu dwóch dni: w piątek od 14.00 do 22.00 i w sobotę od 6.00 do 14.00, ale nie w niedzielę). W warunkach polskich można byłoby zaproponować następujące terminy: w sobotę popołudniu w godz. 15.00–18.00 i w niedzielę od 6.00 do np. godz. 15.00. Ponadto przesunięcie wyborów z terminu jesiennego (wrzesień) na wiosenny (początek czerwca) mogłoby zaprocentować wyższym poziomem frekwencji (m.in. teoretycznie dłuższy okres na prowadzenie kampanii wyborczej).

Należałoby też zastanowić się nad zmianą godzin otwarcia lokali wyborczych, np. w wyborach do Sejmu i Senatu RP głosowanie odbywa się w godzinach od 6.00 do 20.00. Krytyczna uwaga dotyczy skrócenia czasu głosowania o dwie godziny z 22.00 do 20.00. Badania pokazują, iż w wyborach parlamentarnych w 1993 i 1997 roku stosunkowo wysoka frekwencja wyborcza była notowana w lokalach wyborczych w godzinach 20.30–21.30¹³.

¹³ Z kolei głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego zgodnie z Ordynacją odbywa się jednego dnia w godzinach od 8.00 do 22.00 (art. 106 ust. 1) i przedłużenie czasu głosowania o dwie godziny w porównaniu z wyborami do Sejmu i Senatu RP nie miało znaczącego wpływu na podwyższenie poziomu frekwencji wyborczej.

Sposób i tryb głosowania

Inne rozwiązania powinny dotyczyć zachęty czy uatrakcyjnienia sposobu i trybu głosowania. Warto byłoby zmienić „szare” polskie karty do głosowania na kolorowe „przyciągające oko wyborcy”. Przykłady pochodzą z krajów tzw. Trzeciego Świata, gdzie na kolorowej karcie do głosowania oprócz nazwiska kandydata, przynależności partyjnej znajduje się jego fotografia i logo partii. Ponadto należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem możliwości głosowania mechanicznego przy użyciu maszyn głosujących, co dopuszcza wiele ordynacji państw Europy Zachodniej.

Ustawodawca powinien zainteresować się także najmłodszą grupą elektoratu oraz osobami starszymi, które codziennie korzystają, m.in. z Internetu i telefonów komórkowych. Wraz z wprowadzeniem podpisu elektronicznego warto byłoby rozpocząć prace legislacyjne nad możliwością głosowania wyborców poprzez sieć.

Dzięki sieci obywatele mogliby na nowo zainteresować się sprawami państwa (czyli pośrednio swoimi). E-głosowanie ma jeszcze inną niewątpliwą zaletę: jest wygodne, ponieważ przy pomocy odpowiednich procedur nie ma na nie wpływu, np. brzydka pogoda czy duża odległość od punktu wyborczego. Sieć pozwala na zrealizowanie demokratycznej zasady równości szans dla tych, którzy są w gorszej sytuacji od reszty społeczeństwa, czyli dla osób niepełnosprawnych (głosowanie).

Dla ustawodawcy w/w postulaty oznaczają potrzebę tworzenia nowych ram prawnych, m.in. dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej w Internecie czy elektronicznego oddawania głosu przez wyborców. Ramy te powinny stymulować budowę społeczeństwa obywatelskiego. Przykłady z innych krajów, a zwłaszcza z ostatnich wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych wydają się przekonywujące (np. prawyborcy prezydenckie Partii Demokratycznej w Arizonie w 2000 roku, gdzie wyborcy mogli głosować przez Internet techniką RIV)¹⁴. Bez wątpienia głosowanie elektroniczne będzie pozytywnie wpływać na poziom frekwencji wyborczej¹⁵.

Pewien, ale w sumie niewielki wpływ na podniesienie frekwencji wyborczej, z reguły kilkuprocentowy, ma wprowadzenie możliwości oddania głosu przez „pocztę”. Zachęcające przykłady pochodzą z RFN¹⁶ czy Wielkiej Brytanii¹⁷. Natomiast

¹⁴ Technika RIV (*Remote Internet Voting*) pozwala wyborcy na oddanie głosu z dowolnego miejsca i komputera, który posiada łączność z Internetem transmitującym głosy do centrów wyborczych, zob. szerzej; R. Gibson, *Election Online. Assessing Internet Voting in Light of Arizona Democratic Primary*, „Political Studies Quarterly” 2003, No. 4.

¹⁵ Przykładem mogą być tutaj wspomniane wcześniej prawyborcy w Arizonie w 2000 roku. W głosowaniu na 849 000 osób uprawnionych do głosowania z tradycyjnej metody głosowania za pomocą kartki skorzystało 46 028 wyborców, zaś przez Internet 39 942 wyborców.

¹⁶ W RFN w ostatnich wyborach parlamentarnych głosowało „pocztą” w niektórych okręgach wyborczych kilkanaście procent obywateli.

¹⁷ Wyłączne głosowanie pocztą wprowadzone w czterech regionach środkowej i południowej Anglii w wyborach do Parlamentu Europejskiego i lokalnych w 2004 roku osiągnęło zamierzony cel – zwiększenia frekwencji. W niektórych okręgach frekwencja była nawet dwukrotnie wyższa od przeciętnej

w stanie Oregon w USA taki rodzaj głosowania od 1998 roku jest jedyną możliwością oddania głosu. Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie do ordynacji tzw. wcześniejszego głosowania¹⁸. Głosowanie przez pełnomocnika mogłoby dotyczyć wyłącznie osób obłożnie chorych czy też innych, nie mogących z przyczyn zdrowotnych udać się w dniu głosowania do lokalu wyborczego.

* * *

Innym rozwiązaniem, które z pewnością pobudziłoby elektorat do uczestniczenia w wyborach byłoby wprowadzenie atrakcyjniejszego systemu wyborczego. Przede wszystkim chodzi tutaj o możliwości ukazania przez wyborcę szerokiego spektrum preferencji politycznych. Wśród formuły proporcjonalnej takim systemem wyborczym mógłby być stosowany m.in. w Irlandii system pojedynczego głosu przechodniego. Być może pewien wzrost frekwencji wyborczej mógłby nastąpić poprzez zastąpienie w wyborach do Sejmu systemu proporcjonalnego systemem większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Z drugiej strony, znany amerykański politolog Arend Lijphart twierdzi, iż w systemach proporcjonalnych w porównaniu do systemów większościowych frekwencja wyborcza jest wyższa¹⁹.

Należałoby też zwrócić większą uwagę na aktualizację spisów wyborców, spowodowałoby to wykreślenie z nich tzw. martwych dusz, które zawyżają wskaźnik absencji. Ponadto dość często zdarza się, że pewne osoby figurują dwukrotnie w tych spisach. W warunkach polskich różnice między rzeczywistą liczbą uprawnionych do głosowania, a figurujących w spisach wyborczych może wynieść kilka procent.

* * *

W ostatnich latach ustawodawca w Polsce świadomy ważności problemu „wysokiej” frekwencji wyborczej podjął działania prawne, które miały sprzyjać jej wzrostowi. W referendum akcesyjnym nt. członkostwa Polski w Unii Europejskiej w dniach 7–8 czerwca 2001 roku po raz pierwszy wprowadzono dwudniowe głosowanie (sobota – niedziela)²⁰. Poza tym Państwowa Komisja Wyborcza podawanie wyników frekwencji po pierwszym dniu głosowania nie uznała za formę agitacji wyborczej łamiącą tzw. ciszę wyborczą. O wyniku tym zdecydował drugi dzień głosowania, a przede wszystkim szeroko rozpowszechniana w mediach informacja

z poprzednich wyborów w 1999 roku, zob. <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=54&dep=57432&lista=0>.

¹⁸ Na temat istoty tzw. głosowania wcześniejszego zob. www.sos.state.tx.us/elections/pamphlets/earlyvote.shtml.

¹⁹ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, New York 1994, s. 6–7.

²⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 oraz Nr 85, poz. 782) – art. 4 i 5.

o poziomie frekwencji w sobotę (w sobotę w nocy Państwowa Komisja Wyborcza ogłosiła szacunkową frekwencję wyborczą z pierwszego dnia referendum, która wyniosła tylko 17,6%)²¹. Również drugiego dnia referendum media na bieżąco informowały o poziomie frekwencji wyborczej, co istotnie aktywizowało wyborców do pójścia na wybory. W ten sposób zanotowano rekordowy poziom frekwencji w referendach w III RP – 58,85% uprawnionych do głosowania²².

Drugim przykładem może być Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2003 roku, która w okręgach wyborczych liczbę mandatów przypadającą poszczególnym komitetom wyborczym wiązała z poziomem frekwencji wyborczej. Ordynacja ta miała premiować te regiony (okręgi wyborcze), w których obywatele aktywnie korzystają z prawa do głosowania²³. Sposób ustalania liczby mandatów przypadających poszczególnym listom okręgowym nie był jednak dla przeciętnego obywatela, a także dla polityków zbyt jasny²⁴. Być może to było przyczyną braku podkreślenia przez nich związków między udziałem w głosowaniu a liczbą mandatów przypadających na listę okręgową w danym okręgu wyborczym.

Niestety ten przepis z Ordynacji nie został odpowiednio nagłośniony przez media, politycy nie dostrzegali go w czasie kampanii wyborczej i w zasadzie nie apelowali do wyborców o powszechny udział w głosowaniu. Należy też podkreślić, iż w projekcie Ordynacji do Parlamentu Europejskiego znalazła się propozycja głosowania przez „pocztę”.

Podsumowując, nie należy przeceniać roli tzw. inżynierii wyborczej, która może „wymuszać” czy „zmuszać” elektorat do pójścia na wybory. Regulacje prawne

²¹ http://www.ceo.org.pl/europa/wydarzenia/03_06_09.htm.

²² <http://referendum.pkw.gov.pl/sww/kraj/indexA.html>.

²³ Na kwestię tę zwrócił uwagę m.in. Dominik Uhlig: „Można powiedzieć, że głosują podwójnie: raz – na kandydata, dwa – dla regionu. Teoretycznie może się zdarzyć, że któryś z okręgów w ogóle nie dostanie mandatu. Stanie się tak, jeśli w tym okręgu zgłoszycie bardzo mało osób, a żaden z komitetów nie uzyska wyraźnej przewagi. Oczywiście głosy oddane w tym okręgu na dany komitet nie przypadną – dadzą mandat temu samemu komitetowi w jednym z pozostałych okręgów: głos z Podkarpacia może np. ostatecznie wesprzeć kandydata z Katowic czy Gdańska”, zob. D. Uhlig, Eurowybory: ordynacja premiuje regiony z dużą frekwencją, „Gazeta.pl” 11.06.2004, <http://serwisy.gazeta.pl/ue/1,53220,2126580.html>.

²⁴ Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2003 r., art. 129 (ust. 1, 2): „1. Państwowa Komisja Wyborcza, po ustaleniu, ile mandatów przypada poszczególnym komitetom wyborczym, sporządza zestawienie obejmujące: 1) liczbę głosów ważnych oddanych łącznie na listy okręgowe każdego z komitetów wyborczych, których listy okręgowe spełniają warunek, o którym mowa w art. 125 ust. 2, oraz 2) liczby głosów ważnych oddanych na poszczególne listy okręgowe każdego z komitetów wyborczych, o których mowa w pkt 1. 2. Na podstawie zestawienia, o którym mowa w ust. 1, Państwowa Komisja Wyborcza przystępuje do ustalenia liczby mandatów przypadających poszczególnym listom okręgowym. W tym celu, odrębnie dla każdego komitetu wyborczego, liczbę głosów ważnych oddanych na listę okręgową danego komitetu wyborczego kolejno w każdym okręgu mnoży się za każdym razem przez liczbę przypadających danemu komitetowi mandatów, a następnie tak otrzymany iloczyn dzieli się przez liczbę głosów ważnych oddanych we wszystkich okręgach na listy okręgowe tego komitetu wyborczego. Wartość liczby całkowitej (przed przecinkiem) uzyskanego w ten sposób ilorazu oznacza liczbę mandatów przypadających danej liście okręgowej”.

powinny jedynie wspierać partycypację elektoratu w wyborach. Jednakże w oczekiwaniu na wyższą mobilizację elektoratu III RP warto pamiętać o możliwościach legislacyjnych regulowania poziomu frekwencji wyborczej, zwłaszcza, że poziom frekwencji wyborczej w Polsce w latach 90. XX w. i w pierwszej dekadzie XXI w. wydaje się potwierdzać tezę Seymoura M. Lipseta, że istnieje związek między niskim udziałem w głosowaniu a niższą stabilnością systemu politycznego²⁵.

²⁵ Por. S. M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 190–300.