

Karol Życzkowski

Referendum do zmiany

W felietonie *Dobro bezcenne w demokracji*, opublikowanym w „Więzi” 2013 nr 4, Aleksander Hall omawia jesienną rozgrywkę o władzę w Warszawie i referendum o odwołanie prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz, które okazało się nieskuteczne z powodu niedostatecznej frekwencji. Autor artykułu analizuje taktykę Platformy Obywatelskiej, polegającą na zachęcaniu wyborców do niegłosowania i zastanawia się nad jej konsekwencjami. Warto zauważyć, że w swej wypowiedzi ten wytrawny znawca polskiej sceny politycznej nie próbuje przedyskutować narzucającego się pytania: Co jest główną przyczyną powtarzających się sporów dotyczących przebiegu przeprowadzanych referendów?

Bytomska lekcja

Zagadnienie braku motywacji do głosowania zwolenników urzędującego prezydenta miasta dyskutowano już przed referendum w sprawie odwołania prezydenta Częstochowy Tadeusza Wrony (listopad 2009), prezydenta Łodzi Jerzego Kropiwnickiego (styczeń 2010) oraz prezydenta Elbląga Grzegorza Nowaczyka (kwiecień 2013). Za każdym razem partie wspierające prezydenta miasta zniechęcały wyborców do głosowania i były oskarżane przez jego przeciwników o psucie demokracji. Ponieważ odwołani prezydenci byli powiązani z różnymi opcjami politycznymi, opinie polityków w tej materii stosownie się zmieniały. Czy należy więc jedynie wypominać im niekonsekwencję, czy też warto poszukać źródła problemu?

17 czerwca 2012 r. odbyło się w Bytomiu referendum, w wyniku którego odwołano prezydenta Piotra Koja oraz wszystkich członków Rady Miasta. Aby referendum było ważne, uczestniczyć musiało w nim co najmniej 60% spośród tych, którzy wzięli uprzednio udział w wyborze, odpowiednio: prezydenta i rady miasta. W przypadku rady miasta oznaczało to, że do urn musiało pójść 28 638 wyborców. Głosowało 28 884 mieszkańców, tak więc wynik referendum był wiążący. Za odwołaniem rady głosowało 28 019 osób, natomiast głosów przeciwko było 865.

Zauważmy, że gdyby wszyscy zwolennicy urzędującej rady nie wzięli udziału w referendum, wymagany próg frekwencji nie zostałby przekroczony, a więc Rada Miasta Bytomia nie zostałaby odwołana. Paradoksalnie zatem, głos tych ponad ośmiuset mieszkańców miał wagę ujemną: zdecydował o podjęciu decyzji wbrew ich woli wyrażonej w referendum. Ten przykład pokazuje dobitnie wadę systemu przeprowadzania referendum obowiązującego w Polsce. Jest on niedemokratyczny, gdyż zwolennicy obu alternatywnych rozstrzygnięć nie mają jednakowej motywacji do udziału w głosowaniu.

Zmiana jest możliwa

Czy polski system przeprowadzania referendum jest jedynym możliwym rozwiązaniem? Na szczęście tak nie jest, gdyż znamy wiele rozwiązań, w których paradoks ujemnej wagi głosu nie występuje. Wystarczy więc zmienić obowiązujące przepisy, aby większość sztucznie wygenerowanych problemów znikła bezpowrotnie.

Najprostszy jest system bezwzględnej większości, w którym referendum jest ważne bez względu na liczbę głosujących, a decyzja zapada zgodnie z wolą przeważającej części biorących udział w głosowaniu. Taki system funkcjonuje od lat w Szwajcarii, której mieszkańcy przyzwyczajeni są od dziesięcioleci do regularnego brania udziału w rozmaitych referendach, a zwolennicy wszystkich możliwości podanych pod osąd obywateli mają taką samą motywację do udziału w głosowaniu.

Jako że frekwencja wyborcza w Polsce bywa niekiedy niska, obserwatorzy podnoszą argument, że wprowadzając u nas system szwajcarski, decyzję w sprawie odwołania burmistrza miasta oddawałoby się często w ręce garstki osób uczestniczących w głosowaniu. Zdaniem takich krytyków do ważności referendum niezbędne jest więc wprowadzenie progu frekwencji. Zgadzając się z tym poglądem, można jednak wprowadzić taki próg w sposób rozważny, aby uniknąć wystąpienia opisanych wyżej problemów związanych z paradoksem ujemnej wagi głosu.

Można też zrobić tak jak w San Marino. 20 października 2013 r. odbyło się w tej, liczącej 33 tysiące mieszkańców, republice referendum nad rozpoczęciem starań o przystąpienie do Unii Europejskiej. Mimo że nieznaczna większość, czyli 50,3%, głosujących, opowiedziała się za takim projektem, wynik referendum był negatywny. Nie zostało bowiem spełnione dodatkowe wymaganie, aby za wnioskiem głosowało więcej niż 32% uprawnionych do głosowania. Łatwo zauważyć, że w systemie sanmaryńskim przy frekwencji wyborczej mniejszej od

32% nie może przejść żaden wniosek. Obie strony sporu mają więc powody do zachęcania swych zwolenników do udziału w głosowaniu.

Jeszcze inne rozwiązanie, dostosowane do realiów polskich, zaproponował na swym blogu krakowski socjolog Jarosław Flis po referendum w Warszawie w październiku 2013 roku. Wystarczy, aby próg frekwencji, wynoszący podobnie jak obecnie 60% liczby osób uczestniczących w wyborze odwoływanego organu władzy, dotyczył jedynie liczby głosów oddanych za odwołaniem. Przykładowo, do odwołania rady miasta Bytomia koniecznych byłoby 28 638 głosów oddanych za jej odwołaniem, a wyborcy pragnący jej utrzymania swym głosem przeciw odwołaniu nie mogliby radzie zaszkodzić.

Zmiana jest konieczna

Rozsądnych możliwości stworzenia systemu wyborczego gwarantującego ustalone minimum frekwencji jest więcej, natomiast rozwiązanie stosowane w Polsce niechęca do udziału w referendum i szkodzi demokracji. Latem roku 2013 Kancelaria Prezydenta Bronisława Komorowskiego zaproponowała modyfikację procedury i uznawanie referendum za ważne, jeżeli wzięłoby w nim udział co najmniej tylu mieszkańców, ilu brało udział w poprzednich wyborach. Taka zmiana nie może jednak uleczyć choroby systemu, gdyż łatwo podać przykład konfiguracji, w której jeden głos przeciwny odwołaniu zadecydowałby o wypełnieniu podwyższonego wymogu frekwencji, a w konsekwencji o odwołaniu prezydenta miasta.

W ostatnich latach zorganizowano w Polsce wiele referendum dotyczących odwołania różnych organów władzy. Wszystkie odbyły się w oparciu o przedstawione nieprzemysłane zasady, które można i trzeba zmienić. Dlaczego? Może przyda się zaskakujące porównanie?

Jedną z olimpijskich konkurencji lekkoatletycznych jest chód sportowy, spopularyzowany w naszym kraju przez Roberta Korzeniowskiego, który na trzech kolejnych igrzyskach olimpijskich zdobywał złoty medal na dystansie 50 km. Zgodnie z przepisami światowej federacji lekkoatletycznej chód sportowy polega na „przemieszczaniu się krokami do przodu z zachowaniem stałego kontaktu z podłożem. Noga wykrocza musi być wyprostowana od momentu dotknięcia nią podłoża do momentu uzyskania przez nią pozycji pionowej”. Mimo tych nienaturalnych reguł mistrzowie chodu są w stanie osiągać wyniki niedostępne dla większości biegaczy amatorów: podczas olimpiady w Sydney Korzeniowski wygrał chód na 20 km w czasie poniżej 1 godziny i 20 minut.

Oczywiście fachowcy w tej dyscyplinie sportu mogą prowadzić długie dysputy na temat metod treningowych i nowinek technicznych pozwalających zawodnikowi na osiągnięcie jeszcze lepszych wyników. Jeśli jednak średnio sprawny amator zacznie zastanawiać się, czemu chodząc, przemieszcza się wolniej od innych, odpowiedź trenera będzie prosta: Przestań stosować się do sztywnych przepisów chodu sportowego i zacznij biegać!

Wracając do przepisów referendalnych – po co się męczyć, na siłę dostosowując swoje kroki do nienaturalnych przepisów chodu sportowego, skoro nie musimy wcale brać udziału w tej konkurencji i możemy zacząć żwawo biec do przodu?

Czy warto brać udział w referendum?

Omawiany problem nie dotyczy jedynie lokalnych referendów o odwołanie prezydentów miast. Zagadnienie rozstrzygalności referendum oraz wyboru rozsądnego systemu gwarantującego zapewnienie frekwencji wyborczej dotyczy także ważniejszych decyzji poddawanych pod głosowanie powszechne w referendum przeprowadzanym w całym kraju.

Aleksander Hall w swym felietonie pisze, że Sejm cieszy się obecnie niskim poparciem społecznym. Łatwiej zgodzić się z tą tezą, niż podać konstruktywne środki zaradcze. Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, zainicjowany przez prof. Jerzego Przystawę (1939–2012), oraz ruch Zmieleni.pl proponują zmianę systemu wyborczego z proporcjonalnego na większościowy. Istnieje wiele wariantów głosowania w okręgach jednomandatowych, każdy ze swymi wadami i zaletami. Przykładowo, w Australii stosowana jest ordynacja preferencyjna, w której wyborca cieszy się przywilejem uporządkowania kandydatów na liście wyborczej według swego uznania, a więc nie tylko wskazuje, na kogo głosuje, lecz także, którego kandydata z pewnością nie chce widzieć w parlamencie.

Do wprowadzenia daleko idących zmian systemowych może być potrzebna modyfikacja konstytucji, w której wpisana jest zasada wyborów proporcjonalnych, a także poparcie większości społeczeństwa wyrażone w referendum. Dlatego wszelkie zmiany systemu wyborczego warto rozpocząć od zmodyfikowania przepisów przeprowadzania referendum, aby zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy głosowanego rozwiązania mieli racjonalne przesłanki do wzięcia w nim udziału. Albowiem krótka odpowiedź na pytanie, czy warto brać udział w referendum, brzmi: Warto, o ile referendum przeprowadzane jest według rozsądnych reguł.

Karol Życzkowski

Karol Życzkowski – ur. w 1960 w Krakowie, profesor fizyki na Uniwersytecie Jagiellońskim. Zajmuje się mechaniką i informatyką kwantową oraz zastosowaniami matematyki w naukach społecznych. Wraz z Wojciechem Słomczyńskim był twórcą Kompromisu Jagiellońskiego, czyli systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej, będącego w latach 2003–2007 przedmiotem dyskusji naukowców, polityków i mediów. W roku 2011 znalazł się w gronie ośmiu ekspertów, którzy na zlecenie Parlamentu Europejskiego przygotowali nową metodę podziału mandatów pomiędzy kraje członkowskie. Współautor książki *Każdy głos się liczy! Wędrowka przez krainę wyborów* wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe w maju 2014 r.