

Optimalizacja procedur wyborczych w odniesieniu do parlamentu o złożonej strukturze wewnętrznej

Ramifikacja parlamentu, czyli podział na dwie izby, wymaga skonstruowania takich zasad elekcji, które zapewniłyby choćby minimalną odmienność politycznego oblicza każdej z izb. W przeciwnym razie obie części ciała ustawodawczego będą względem siebie kongruetne, co w istocie może, i chyba nawet powinno, doprowadzić do zakwestionowania zasadności przeprowadzonego podziału i wyodrębnienia w ramach parlamentu dwóch, osobnych zgromadzeń. Dlatego też „System reprezentacji w drugiej izbie nie może odpowiadać całkowicie systemowi przyjętemu w izbie pierwszej”¹. To z kolei może jednak doprowadzić do podważenia demokratycznej legitymizacji drugiej izby. Ilekroć bowiem sposób jej powoływania będzie odbiegać od demokratycznego modelu rekrutacji izby pierwszej, legitymizacja izby drugiej okaże się być zwichniętą czy też niepełną. W następstwie owych „niedemokratycznych” procedur wyborczych druga izba może być posądzana o polityczny immobilizm. „Wsteczność”, „reakcyjność”, w najlepszym razie „zachowawczość” to tylko najbardziej delikatne epitety, jakimi inna, bo nietożsama z zasadami powoływania i funkcjonowania izby pierwszej, izba druga jest obdarzana przez swoich adversarzy². Z drugiej strony powtórzenie modelu elekcji sprawia, że izba druga jest postrzegana jako lustrzane odbicie pierwszej izby parlamentu, przez co „traci swoją osobowość i staje się niczym innym, jak zbytęcną gałęzią tego samego drzewa”³.

Przed drugą izbą zawsze więc stoi „nieznośna alternatywa”⁴, najlepiej spuentowana formułą „senat albo niedemokratyczny, albo niepotrzebny”⁵. Izba druga zawsze będzie niedemokratyczna, jeśli tylko reguły jej kreacji będą odbiegać od reguł stosowanych w odniesieniu do pierwszej, podstawowej

¹ J. Mastias, J. Grangé, *Sur le probleme de l'adéquation des secondes chambres* [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, red. J. Mastias, J. Grangé, Paris 1987, s. 65.

² Por. np.: M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1970, s. 176; G. Burdeau, *Traité de science politique*, Paris 1953, tom 5, s. 621.

³ J. Mastias, J. Grangé, op. cit., s. 73.

⁴ Ibidem, s. 65.

⁵ Por.: K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny*, Łódź 1946.

izby parlamentu. Z kolei jeśli izba zdemokratyzuje sposób rekrutacji swoich członków albo wręcz uczyni go tożsamym z systemem stosowanym w izbie pierwszej, to stanie się ona zupełnie zbędna, ponieważ „utrzymywanie drugiej izby, której skład jest odzwierciedleniem składu izby pierwszej, odbiera dwuizbowości istotę początkowego znaczenia”⁶. W dodatku identyczność zasad tworzenia obu izb powoduje, że pojawiają się dwie analogiczne instytucje mające takie samo oblicze polityczne i takie same, czyli równe kompetencje. Zostaje wszak wyeliminowana podstawowa przesłanka różnicowania prawnoustrojowej pozycji obu zgromadzeń, jaką są odmienne zasady kompletowania każdego z nich. Warunkiem koniecznym do zachowania autentycznej dwuizbowości jest zatem niekwestionowana „oryginalność” izby drugiej, polegająca na odmiennym sposobie jej „powstawania”. Ale bezsporna, demokratyczna legitymizacja izby drugiej prowadzi nieuchronnie do niepotrzebnego powielania przez nią pracy izby pierwszej, co generuje efekt „błędnego powtórzenia”⁷. Kompetencyjna symetryczność obu izb okazuje się wówczas mało przydatna, bo „druga izba, nie mając własnej osobowości, nie może podjąć żadnego swojego działania”⁸. Przyznane wówczas drugiej izbie środki działania są mało znaczące, a sama izba pozostaje jedynie dekoracją w instytucjonalnej architekturze parlamentu.

Zachowanie oryginalności czy też „swoistości” drugiej izby polega jednak nie tylko na niepowieleniu systemu wyborczego (np. w obu izbach proporcjonalnego lub większościowego)⁹, ale też na określeniu typu reprezentacji, wobec którego konkretne, techniczne metody alokacji mandatów mają już charakter akcesoryjny. Pytanie o reprezentację odnosi się przy tym wyłącznie do tzw. izby drugiej. W przypadku jej parlamentarnego interlokutora, tj. izby pierwszej, zgodnie bowiem przyjmuje się, że w izbie tej jest odzwierciedlona „powszechna reprezentacja polityczno-partyjna”¹⁰. W izbie drugiej ten uniwersalny i homogeniczny typ reprezentacji ulega świadomej deformacji. W założeniu jest ona przecież forum prezentacji tych punktów widzenia, które najprawdopodobniej byłyby albo zignorowane, albo zagłuszone w izbie pierwszej¹¹. Izba druga re-

⁶ Y. Weber, *La crise du bicaméralisme*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger” 1972, nr 3, s. 592.

⁷ J. Mastias, J. Grangé, op. cit., s. 66.

⁸ Ibidem.

⁹ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London 1997, s. 184.

¹⁰ L. Garlicki, *Idea dwuizbowości w parlamentarystyce europejskiej. Wizje przyszłości*, tekst referatu [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych*. Seminarium, Warszawa, 26–27 kwietnia 1994 r. (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Aaliz Kancelarii Senatu, S-2, czerwiec 1994, s. 9.

¹¹ Por.: K. Wheare, *Ciała ustawodawcze*, New York 1990, s. 179.

prezentuje raczej mniejszości¹² – zgodnie z myślą Monteskiusza, według której dwuizbowość miała zapewniać ochronę mniejszości wobec stanowiska większości. Autor rozprawy *O duchu praw* stanowczo opowiadał się za podwójną reprezentacją i wyrażał nieufność wobec jednolitego przedstawicielstwa, które, nie respektując różnic i nierówności, wolność może uczynić niewolą¹³.

Możliwość artykułowania własnych stanowisk przez przedstawicieli różnych klas i grup społecznych, zawodowych, etnicznych, językowych czy religijnych instytucjonalizuje dzięki drugiej izbie „siłę sprzeciwu”, która w naturalny sposób zapobiega „tyraniu większości”¹⁴. Często drugą izbę traktuje się jako istotny element mechanizmu *checks and balances*. W tym ujęciu druga izba zapobiega egzekucji decyzji podjętej przez większość, mogącej – choćby tylko potencjalnie – godzić w interesy mniejszości. To dlatego właśnie obok niekwestionowanej legitymizacji pierwszej, podstawowej izby parlamentu, czyli władzy większości, jest uznawana i uważana za potrzebną legitymizacja podstawowych praw mniejszości. Tę ideę włączenia poszczególnych mniejszości w instytucjonalną infrastrukturę państwa realizuje się w postaci „reprezentacji komplementarnej”, dążącej do zintegrowania w parlamencie różnych struktur i zbiorowości występujących w spluralizowanym społeczeństwie. W wystarczającym stopniu legitymizuje ona zarówno drugą izbę, jak i szerszej pojętą koncepcję dwuizbowości. Dzięki niej następuje faktycz-

¹² G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, Cambridge 1997, s. 34; A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London 1999, s. 39. Autor ten uznaje, że druga izba parlamentu jako forum reprezentacji mniejszości jest charakterystyczna dla tzw. konsensualnego modelu demokracji, w przeciwieństwie do modelu westminsterskiego. Pod pojęciem mniejszości A. Lijphart rozumie nie tylko mniejszości narodowe, etniczne, kulturalne czy religijne, ale także części składowe państwa związkowego. Aby jednak druga izba spełniała prawidłowo rolę przedstawicielstwa mniejszości, muszą być, zdaniem autora, spełnione dwa podstawowe warunki. Pierwszym jest odmienny system wyborów do drugiej izby, co wydaje się być oczywiste, skoro nie zapewniał on artykulacji interesów danej mniejszości w podstawowej, pierwszej izbie parlamentu. Drugim warunkiem jest pełne zrównoważenie prawno-ustrojowej pozycji obu części legislatury, tak aby jedna izba nie mogła narzucić drugiej swojego stanowiska. Drugą izbę traktuje się jako znakomite miejsce do reprezentowania interesów mniejszości, czyli grup lub warstw społecznych, nieznajdujących właściwego odzwierciedlenia w składzie izby pierwszej, a także bardzo często jako forum reprezentacji interesów wiejskich, które z reguły dominują w drugich izbach kosztem wielkich aglomeracji, co generuje „wiejski syndrom” pogłębiający i tak przecież widoczną, konserwatywną proveniencję drugich izb. Szerzej na ten temat zob.: K. Wheare, op. cit., 179; J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 18.

¹³ Szerzej na ten temat zob.: R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwizdz, Warszawa 1997, s. 106.

¹⁴ G. Tsebelis, J. Money, op. cit., s. 35.

na „legitymizacja poprzez moderowanie władzy”¹⁵, która pozwala drugiej izbie wykonywać funkcję regulacyjną w stosunku do całego systemu politycznego¹⁶. Tym sposobem legitymizacja drugich izb opiera się na przypisanej im roli gwaranta i nawet jeżeli „ta gwarancja jest mało efektywna, potencjalna lub wręcz wyimaginowana, jeśli przyczynia się (...) tylko nominalnie do zapewnienia kontynuacji i stabilności instytucji, jeśli ogranicza się do refleksji (...) bądź dąży lub pretenduje do zapewnienia ochrony praw poszczególnych osób lub grup, to zawsze (...) będzie hamulcem dla absolutyzmu demokratycznego”¹⁷. Z tych powodów legitymizacja drugich izb ma szczególny, subsydiarny charakter, determinujący jej status jako drugiej izby właśnie, „ponieważ, jeśli jedna z izb jest wybierana w możliwie najszerszym i bezpośrednim głosowaniu oraz dysponuje uprawnieniami stanowiącymi atrybut władztwa parlamentu, to ją wypada uznać za pierwszą, jako że wyraża pełniej niż inna legitymizację uznaną za obowiązującą”¹⁸ w danym miejscu i czasie. Dlatego też deficyt legitymizacji demokratycznej sam przez się nie dyskwalifikuje jeszcze izby drugiej, choć trzeba przyznać, że jest on najczęstszym argumentem zwolenników jej zniesienia. Co prawda, prognozowany kres bikameralizmu nie nastąpił i raczej nie nastąpi¹⁹, tym niemniej druga izba, niejako antycypując możliwość swojego zniesienia, podlega ustawicznej adaptacji do wymogów demokracji, mimo że tak naprawdę izba ta organicznie „nie komunikuje z demokracją”²⁰.

Faktem jest jednak, że demokracja procesu wyborczego, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę demokrację elekcji pierwszej izby, nie jest satysfakcjonująca, ale w przypadku drugiej izby nie stanowi on bynajmniej wartości autotelicznej. W pełni demokratyczna selekcja składu osobowego izby pierwszej stawia jednak przed izbą drugą problem rekonwersji. Musi ona bowiem znaleźć szczególną legitymizację jej istnienia, która ma być „kompatybilna z zasadą panującej legitymizacji demokratycznej”²¹. Może to być tylko legitymizacja subsydiarna, uwzględniająca interesy wszelkiego

¹⁵ J. Mastias, J. Grangé, *Sur l'évolution et la légitimation des secondes chambres*, [w:] *Les secondes chambres...*, op. cit., s. 59.

¹⁶ Por.: J. Grangé, *Bicamérisme*, [w:] *Dictionnaire constitutionnel*, red. O. Duhamel, Y. Mény, Paris 1992, s. 77.

¹⁷ J. Mastias, J. Grangé, *Sur l'évolution...*, op. cit., s. 59.

¹⁸ J. Mastias, J. Grangé, *Sur le concept de seconde chambre*, [w:] *Les secondes...*, op. cit., s. 34, na temat legitymizacji subsydiarnej zob.: E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 9 i nast.

¹⁹ B.Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 1982, s. 248.

²⁰ Y. Weber, op. cit., s. 589.

²¹ J. Mastias, J. Grangé, *Sur l'évolution...*, op. cit., s. 56.

typu mniejszości. W stosunku do legitymizacji demokratycznej ma ona wprawdzie *stricte* komplementarny charakter, ale stanowi *raison d'être* funkcjonowania w ramach parlamentu drugiej, już tylko fakultatywnej²², izby. W przeciwieństwie do legitymizacji demokratycznej, która „opiera się na (...) globalnej reprezentacji woli narodu, uważanej za sumę woli każdego obywatela wyrażonych indywidualnie i bezpośrednio”²³, legitymizacja subydiarna uwzględnia wszelkiego typu partykularyzmy występujące w obrębie „całości politycznej i społecznej stanowiącej naród”²⁴. W ten sposób wielość płaszczyzn życia wspólnoty znajduje odpowiednie odzwierciedlenie w składzie organu przedstawicielskiego dzięki stosowanym rozmaitym systemom wyboru.

Instytucja drugiej izby ma więc w pierwszym rzędzie wyrażać heterogeniczność ciała politycznego, umożliwiając ekspresję jego różnorodności narodowościowej, społecznej, politycznej czy jakiegokolwiek innej. Izba druga znajduje i zagospodarowuje w ten sposób własne środowisko, własny „biotop” w krajach o barwnej mozaice narodowościowej lub etnicznej, w krajach o kruchym konsensusie politycznym, a także w krajach o wyraźnie dostrzegalnych podziałach społecznych, kulturowych, względnie ekonomicznych. Druga izba, jeśli jest umiejętnie zaprojektowana, zręcznie inkorporuje owe podziały, zapewniając im odpowiednią płaszczyznę artykulacji swoich interesów. Jednocześnie zabezpiecza ona system polityczny przed ewentualną sytuacją kryzysową, spowodowaną zablokowaniem mechanizmów komunikacji. Aby jednak tę rolę druga izba mogła spełniać prawidłowo, musi być wyraźnie określony typ jej reprezentacji i winien to być typ odmienny od tego, który ma zastosowanie w izbie pierwszej.

Spośród wielu formuł reprezentacji, jaką ma odzwierciedlać druga izba, można wskazać jako przykład reprezentację federalną, w której poprzez przedstawicielstwo podmiotów związku instytucja ta stanowi gwarancję samego federalizmu, chroniąc specyficzne, czasami odmienne, interesy stanów, landów, kantonów etc.²⁵. Następnie reprezentację terytorialną

²² Por.: W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 3 i nast.

²³ J. Mastias, J. Grangé, *Sur l'évolution...*, op. cit., s. 56.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Por.: R. L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Kingston 1999, s. 92 i nast. Szerzej na ten temat zob.: P. Laundry, *Les parlements dans le monde contemporain*, Lausanne 1989, s. 20 i nast.; M. Kruk, *Dwuizbowość parlamentów w państwach współczesnych. Zagadnienia strukturalno-organizacyjne*, [w:] *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, red. Z. Jarosz, „Studia konstytucyjne” tom 8, Warszawa 1990, s. 81 i nast.; Z. Kiełmiński, *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977, s. 43 i nast.; P. Carmichael, A. Baker, *Second Chambers – A Comparative Perspective*, [w:] *The House of Lords its Parliamentary and Judicial Roles*, red. B. Dickson, P. Carmichael, Oxford 1999, s. 73.

czy regionalną, będącą swoistą wersją bądź też odmianą izby federalnej, występującą w państwie unitarnym, w którym „mamy do czynienia z uznaniem pewnej samodzielności wspólnot czy terytoriów i potrzeby wyrażonej reprezentacji interesów lokalnych”²⁶ (np. senaty Hiszpanii lub Włoch). Kolejnym typem reprezentacji jest izba „wyrażająca pewną ideę samorządności lokalnej”²⁷ (np. Senat V Republiki Francuskiej, po trosze również Holandii). Ostatni model reprezentacji to izba „ekonomiczna”, stanowiąca forum artykulacji interesów gospodarczych i zawodowych (np. w Irlandii czy Słowenii), czyli izba tzw. „reprezentacji profesjonalnej” (*représentation professionnelle*)²⁸. W jakimś sensie jest to refleks idei korporacjonizmu, w której parlament powinien być instytucją odzwierciedlającą podział społeczeństwa według określonych zawodów czy funkcji społecznych. W każdym z powyższych przypadków charakter izby ma stanowić realną, w dodatku atrakcyjną alternatywę dla politycznej, wręcz partyjnej, izby pierwszej. Jak się wydaje, zwłaszcza tzw. izba ekonomiczna może stwarzać dogodną płaszczyznę dialogu społecznego i dzięki temu skanalizować wszelkie trendy rewindykacyjne, jakie występują w coraz bardziej zróżnicowanym, również pod względem społecznym czy nawet socjalnym, społeczeństwie²⁹.

Specyficzna reprezentacja wymaga wprowadzenia adekwatnych procedur alokacji mandatów, tak aby idea konkretnej reprezentacji, czy to funkcjonalnej, czy to terytorialnej, czy jakiegokolwiek innej, mogła zostać w pełni zrealizowana. Musi temu towarzyszyć różnorodność technik wyborczych, które ułatwiłyby poszczególnym mniejszościom dostęp do izby. Dlatego też systemy wyborcze do drugiej izby parlamentu cechuje nadzwyczajna wręcz różnorodność, począwszy od systemów dziedziczenia, poprzez nominację, wybór pośredni, a skończywszy na powszechnej i bezpośredniej elekcji. Oprócz tego stosowane są najrozmaitsze rozwiązania kombinowane, łączące kilka metod podstawowych, jak również partykularne sposoby arytmetycznego przeliczania głosów na mandaty³⁰. Pomimo występujących odmienności istnieją również i cechy wspólne, wśród których niewątpliwie najważniejszą jest niewystępowanie materialnej równości prawa wyborczego³¹.

²⁶ L. Garlicki, op. cit., s. 6.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Por.: B. Chantebout, op. cit., s. 283, 284. Szerzej na ten temat zob.: A. R. Ball, *Modern Politics and Government*, London 1993, s. 159; G. et A. Merloz, *Le Conseil économique et social sous la V^{ème} République*, „Droit social” 1976, novembre, s. 413 i nast.

²⁹ J. Grangé, op. cit., s. 78.

³⁰ Por.: J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3/4, s. 35 i nast.

³¹ Por.: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 251.

Obowiązuje tu zasada parytetu zgodnie z federalnym, terytorialnym czy regionalnym kluczem alokacji mandatów. W ten sposób druga izba staje się zdeformowanym „polityczno-partyjnym odbiciem woli elektoratu”³². Owa deformacja ma jednak na celu ochronę interesów terytorialnych czy lokalnych, które mogłyby być naruszone, gdyby druga izba stanowiła forum oparte na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej. W konsekwencji kształt polityczno-partyjny izby drugiej może być – pod względem istoty, ale niekoniecznie personalnej kompozycji – niemal identyczny z modelem czy koncepcją składu izby pierwszej³³.

Specyficzną cechą systemu wyborczego izby drugiej jest też z pewnością wyraźna personalizacja samego aktu głosowania. Bardzo często jest ona jednak tylko postulatem albo nawet *wishful thinking*, a nie empirycznie potwierdzoną prawidłowością. Niemniej sam skład izby drugiej niejednokrotnie uważa się za istotną wartość pozwalającą postrzegać tę izbę w zupełnie innych kategoriach niż czysto partyjne izby pierwsze. Izba druga kojarzy się raczej z konkretnym, zazwyczaj nobliwym³⁴, senatorem, a nie z abstrakcyjną partią polityczną, co potencjalnie ma dać pewność, że „unieśnienie jednej z nich [tj. izb] nie udzieli się drugiej, że ta druga znajdzie czas do namysłu, wobec czego jedna izba będzie mogła naprawić błędy izby drugiej, zanim projekt stanie się prawem”³⁵. Zarówno personalizacja drugiej izby, jak i większa roztropność jej członków nie zawsze się potwierdzają, chociaż „przewaga wizerunku nad rzeczywistością”³⁶ dominuje w jej powszechnym postrzeganiu. Zasób mądrości nie odpowiada wszak ilości siwych włosów na głowie, co wcale nie przeszkadza w traktowaniu drugich izb jako bardziej statecznych i rozważnych. Cecha ta sprawia, że drugiej izbie nader często przypisuje się rolę korekcyjną, nadając jej status „izby rozważni”, „izby refleksji”, „izby drugiego czytania” czy też „izby praw-

³² L. Garlicki, op. cit., s. 7.

³³ Konkretnie skutki przyjęcia określonego systemu wyborczego do drugiej izby mogą być więc w praktyce bardzo podobne do tych, jakie przynosi system stosowany w izbie pierwszej. Nie zmienia to jednak faktu, że dyferencjacja procedur wyborczych sprzyja zachowaniu dwuizbowości, zakładającej różnice w zasadach uzyskania mandatu w każdej z izb parlamentu.

³⁴ W tym celu w wyborach do drugiej izby bardzo często ma zastosowanie podwyższony cenzus wieku warunkujący nabycie biernego prawa wyborczego (Czechy, Japonia, Polska, Włochy), co ma w pierwszym rzędzie zapewnić miejsce w niej ludziom doświadczonym, o wysokiej i ustabilizowanej pozycji społecznej. Spotykane też są rozwiązania przewidujące podwyższenie nie tylko biernego, ale również i czynnego prawa wyborczego (np. Włochy), co wyraźnie już ogranicza powszechny charakter wyborów.

³⁵ E. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 98.

³⁶ J. Mastias, J. Grangé, *Sur le probleme...*, op. cit., s. 75.

niczej”³⁷. Formuła „izby prawniczej” (*d’un Sénat capacitaire*) ma potwierdzać, obok samej filozofii izby, także i kryterium kompetencyjne w doborze jej członków oraz to, że zasiadają w niej specjaliści, prawnicy, dzięki którym staje się ona w pełni profesjonalna, mogąc we właściwy sposób realizować postulat „izby refleksji i rozważań”³⁸.

Specyfika procedur wyborczych nie wpływa jeszcze na konkretny charakter izby drugiej, choć bez wątpienia jest zasadniczym czynnikiem, pozwalającym określić stopień kongruencji obu zgromadzeń³⁹. Polityczny skład drugiej izby w niemałym stopniu wynika również z tego, iż stosunkowo często pełni ona funkcję „izby schronienia”, pozwalając „politykom odsuniętym lub tym, którzy wycofali się z pierwszej izby, na utrzymywanie się wewnątrz życia politycznego”⁴⁰. Dlatego izbę drugą określa się niekiedy mianem izby „rehabilitacji lub emerytury”, czyli takiej, która przyjmuje dawnych członków izby pierwszej, bądź to niefortunnych, bądź wręcz przeciwnie, nazbyt cennych, by mogli stać się łatwo politycznymi emerytami⁴¹. Wszystkie te elementy wyznaczają specyfikę nie tylko samej izby, ale także reguł rządzących kampanią wyborczą, pod warunkiem oczywiście, że członkowie izby nabywają swój mandat w wyborach powszechnych.

Zazwyczaj kampania wyborcza do drugiej izby jest niejako „ukryta w cieniu” kampanii do izby pierwszej. Ekscytacja kampanią, a także całymmi wyborami kończy się w momencie skompletowania składu politycznej izby pierwszej. Zarówno kampania, jak i głosowanie oraz wyniki wyborów do drugiej izby parlamentu nie budzą już takiego zainteresowania, co jest niewątpliwie efektem asymetrycznej pozycji tej izby w układzie parlamentarnym. Asymetryczność czy też nieegalitarność nie powinna jednak wpływać na marginalizowanie izby drugiej, tym bardziej, że jest ona „instytucją elastyczną”, i pomimo że „straciła swoją pierwotną rację bytu, to czeka na ewentualne przyznanie jej nowej roli wypływającej ze zmian bądź przekształceń sytuacji politycznej”⁴². Nie ulega bowiem wąt-

³⁷ Por.: L. Trivelli, *Le bicamérisme – Institutions comparées. Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*, Lausanne 1975, s. 29; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 454; J. Szymanek, *Druga izba w parlamentach narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 1, s. 234; J. Szymanek, *Dwuzimbowość...*, op. cit., s. 61; M. Kruk, op. cit., s. 81.

³⁸ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Paris 2000, s. 492.

³⁹ Por.: A. Lijphart, op. cit., s. 210; także A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries*, New Haven and London 1984, s. 95 i nast.

⁴⁰ J. Mastias, J. Grangé, *Sur le probleme...*, op. cit., s. 78.

⁴¹ Por.: Y. Weber, op. cit., s. 593.

⁴² J. Mastias, J. Grangé, *Sur le probleme...*, op. cit., s. 78.

pliwości, że podstawowym sensem istnienia drugiej izby jest moderowanie i miarkowanie podzielonych władz⁴³. Izba druga ma zapobiegać ewentualnej hegemonii izby pierwszej, względnie pozostałych instytucji i w ten sposób przyczyniać się do stabilizacji całego systemu politycznego. Jest to szczególnie istotne w momencie kształtowania się niewyraźnych konstelacji politycznych, zwłaszcza w izbie pierwszej⁴⁴. W tym przypadku izba druga może ujawnić swoją potencjalną siłę i przydatność, zmieniając jednocześnie swój charakter z izby „zapasowej” na izbę posiadającą rzeczywistą relewantność.

Zasadniczą sprawą dotyczącą tzw. drugiej izby parlamentu jest bez wątpienia kwestia takiego skonstruowania prawa wyborczego, aby wyraźnie różniło się ono od prawa wyborczego do izby pierwszej. Pod tym względem warto poddać analizie polskie rozwiązania z zakresu prawnej regulacji systemu wyborczego do Senatu i skonfrontować je z regułami obowiązującymi w pierwszej izbie. Jak się powszechnie uznaje, polski parlament cechuje bezsprzeczna inkongruentność, czyli odmienność przyjętych zasad elekcji pierwszej i drugiej izby ciała ustawodawczego⁴⁵. W rezultacie Senat stanowi zawsze nad-, względnie podreprezentację w stosunku do reprezentacji odzwierciedlonej w Sejmie, jakkolwiek obie izby „mają charakter ogólnopolityczny”⁴⁶.

Podstawowym narzędziem różnicującym techniki naboru członków obu izb jest arytmetyczna procedura przełożenia preferencji politycznych społeczeństwa na mandaty deputowanych, proporcjonalna w Sejmie i większościowa w Senacie. Polityczne oblicze obu izb można określić więc jako inkongruentne, czyli „nieprzystające”. Jest to cecha specyficzna nie tylko zresztą polskiego modelu dwuizbowości. Jako zasada została ona wprowadzona w 1991 roku, w momencie przyjęcia nowych ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu RP. Wcześniej, tj. w roku 1989, polski parlament cechowała kongruentność, a więc zbieżność mechanizmów wyborczych obu izb, co było podyktowane specyfiką sytuacji, w jakiej resty-

⁴³ Por: J. Grangé, op. cit., s. 77

⁴⁴ W takich sytuacjach izba druga okazuje się być z powołania „siłą rezerwową”, mogącą znacznie zmodyfikować układ relacji na linii legislatura – egzekutywa. Szerzej na ten temat na przykładzie francuskim zob.: np. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990.

⁴⁵ L. Morlino, *Architectures constitutionnelles et Politiques démocratiques en Europe de l'Est*, „Revue française de Science Politique” 2000, nr 4/5, 688 i nast. Pojęcie kongruentności jest najczęściej definiowane jako podobieństwo politycznego składu obu izb parlamentu, por: A. Lijphart, *Democracies...*, op. cit., s. 99; G. Tsebelis, J. Money, op. cit., s. 44.

⁴⁶ P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 71.

tuowano Senat⁴⁷. Oczywiście zbieżność zasad wyborczych nie przesądza jeszcze o tożsamości politycznej izb. Dlatego też kształt personalny wyłonionych w wyborach 1989 roku izb nie był kongruentny. Zdecydowały o tym względy polityczne, a przede wszystkim kontrakt, jakim objęto wybory sejmowe, i brak takowego kontraktu dotyczącego wyborów senackich. O kongruencji izb decyduje jednak nie tyle skutek zastosowania konkretnych regulacji wyborczych, ile kształt owych regulacji i to, czy upodabniają one mechanizm elekcyjny czy też odpowiednio go różnicują.

W roku 1989 zarówno w Sejmie, jak i w Senacie obowiązywała większościowa formuła przeliczania głosów na mandaty, co siłą rzeczy eliminowało inkongruentność izb. Rozbieżność zasad tworzenia obu izb zapewniła dopiero nowa ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 r., wprowadzająca proporcjonalny sposób repartycji mandatów. Natomiast zmiana ordynacji senackiej dokonana w tym samym roku polegała jedynie na rezygnacji z wymogu uzyskania ponad połowy ważnie oddanych głosów⁴⁸. Ustanowienie w każdej izbie

⁴⁷ Rozwiązania przyjęte w 1989 roku w zakresie prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu były, podobnie jak samo powołanie Senatu, dziełem przypadku, a nie przemyślanej wizji ustrojowej. Jak powszechnie wiadomo, do powstania Senatu przyczyniła się niezgoda strony opozycyjno-solidarnościowej na powołanie instytucji prezydenta o silnych kompetencjach oraz na kształt proponowanych rozwiązań ordynacji wyborczej do Sejmu. Propozycje te bowiem zakładały konieczność zawarcia kontraktu politycznego dotyczącego podziału mandatów w Sejmie X kadencji. Natomiast od samego początku prac nad ordynacją wyborczą do Senatu przewidywano, że wybory do tej izby będą wyborami „wolnymi” i będą odbywać się na podobnych zasadach, co wybory do Sejmu. Z założenia więc prawo wyborcze dla Sejmu i Senatu nie miało być zasadniczo odmienne. Obie ordynacje różniły nie tyle rozwiązania prawne, ile brak kontraktu politycznego dotyczącego obsady mandatów. Ordynacja wyborcza do Senatu miała być tylko „bardziej demokratyczną ordynacją do Sejmu”, a jej specyfikę najlepiej chyba wyrażał art. 1, zgodnie z którym „Wybory do Senatu odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”. Ordynacja senacka była więc aktem bardzo silnie powiązaniem z ordynacją sejmową, w dodatku nie mogła bez niej samodzielnie funkcjonować, co naturalnie wymuszało podobieństwo przyjętych mechanizmów wyborczych. Szerzej na ten temat zob. m.in.: W. Orłowski, *W sprawie nowego prawa wyborczego do Senatu*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 197 i nast.; W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000, s. 63 i nast.; A. Małkiewicz, *Wybory czerwcowe 1989*, Warszawa 1994, s. 9 i nast.; Z. Jarosz, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 5, s. 4 i nast.; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8, s. 3 i nast.

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob.: R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989 – 1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 57 i nast. Zob. też: Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 4 i nast.; M. Chmaj, *System wyborczy do Sejmu*, [w:] *Państwo. Ustrój. Samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 111 i nast.

innego sposobu przeliczania głosów na mandaty skonsumowało podstawowy warunek inkongruencji dwuizbowego parlamentu, pozostawiając jednak ogólnopolityczną formułę przedstawicielstwa w obu izbach, co w odniesieniu do Senatu nie było rozwiązaniem wskazanym. Cały czas bowiem charakter reprezentacji w tej izbie parlamentu pozostawał nie do końca określony, a przez to kontrowersyjny. W dodatku radykalnie zmieniła się polityczna specyfika Senatu. Senat II, III czy IV kadencji nie mógł już pełnić takiej samej roli, jaką zakładano, mniej czy bardziej otwarcie, dla Senatu I kadencji w rozmowach Okrągłego Stołu. Wobec wprowadzenia „w pełni wolnych i demokratycznych (...) wyborów do Sejmu nie występowała już obawa zbyt niskiego stopnia legitymizacji” pierwszej izby parlamentu, „nie występowała też potrzeba przyznawania komukolwiek kontraktowych koncesji”⁴⁹. Z kilku powodów postanowiono jednak zachować Senat, petryfikując tym samym dotychczasowy kształt parlamentu. Po pierwsze, chodziło o zachowanie tradycji i *sui generis* symboliki, w ramach której Senat był postrzegany jako atrybut odzyskanej suwerenności, rodzaj sentymentalnego nawiązania do dziedzictwa II Rzeczypospolitej. Po drugie, za utrzymaniem Senatu przemawiały argumenty prakseologiczne, wskazujące przydatność drugiej izby w procesie ustawodawczym, na który to proces może ona skutecznie i efektywnie wpływać, realizując najpełniej ideę „izby refleksji i rozwagi”⁵⁰. Po trzecie wreszcie, Senat już funkcjonował i wpisał się w krajobraz ustrojowy, a przecież wiadomo, że jakakolwiek instytucja raz ustanowiona, z dużym prawdopodobieństwem nie zostanie tak szybko wyeliminowana⁵¹. Przekonanie o konieczności zachowania Senatu nie oznaczało jednak, że nie było głosów krytycznych, poddających w wątpliwość zasadność istnienia drugiej izby lub wręcz wskazujących na jej szkodliwość, kosztowność czy nadmierne spowolnienie przez nią prac ustawodawczych. Przeciwnicy Senatu argumentowali też, że sposób wyłaniania tego organu ewidentnie świadczy o niedopracowaniu koncepcji, „kogo właściwie Senat winien reprezentować”, i w jaki sposób miałby zapewnić „właściwy poziom owej »refleksji i rozwagi«”⁵².

⁴⁹ P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995, s. 10.

⁵⁰ Szerzej na temat udziału drugich izb w procesie ustawodawczym zob.: P. Sarnecki, *Drugie izby parlamentów i ich rola w ustawodawstwie*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 152, Warszawa 1999; J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 28 i nast.

⁵¹ Symptomatyczne, że nawet w czasie prac nad Konstytucją z 1997 r. nie podjęto w zasadzie głębszej dyskusji nad potrzebą utrzymania Senatu, decydując się na jego zachowanie. Szerzej na ten temat zob.: S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 54–56.

⁵² P. Sarnecki, *Senat RP...*, op. cit., s. 11.

Decyzja utrzymania w dotychczasowym kształcie pozycji i roli ustrojowej Senatu w równym stopniu odnosiła się także do trybu jego elekcji. Okręgiem wyborczym pozostawało nadal województwo, a do zdobycia mandatu wymagano uzyskania zwykłej większości ważnie oddanych głosów. Pamiętać przy tym trzeba, że większościowa metoda repartycji mandatów senatorskich wynikała nie tyle z rozmyślnego zróżnicowania formuł alokacji mandatów, ile z przyjętej struktury okręgów wyborczych, w których wybierano po 2 (3) senatorów. Od początku niemożliwe więc było wprowadzenie systemu proporcjonalnego, który praktycznie może być stosowany w okręgach trój- i więcej mandatowych. Poza tym większościowa formuła przeliczania głosów na mandaty w istotny sposób miała się przyczynić do personalizacji samego aktu głosowania. O ile bowiem system proporcjonalny odzwierciedla w składzie danej izby cały układ sił politycznych, o tyle system większościowy, przynajmniej teoretycznie, „stwarza znacznie większe szanse zdobycia mandatu z uwagi na osobiste cechy i walory kandydata”⁵³. W ten sposób zastosowanie systemu proporcjonalnego w Sejmie i większościowego w Senacie stanowiło optymalny dla dwuizbowego parlamentu układ, w którym pierwsza izba odzwierciedlała spektrum polityczne danego społeczeństwa, natomiast druga skupiała szczególnie wybitnych obywateli, wyróżniających się osobistymi zdolnościami i autorytetem oraz „znacznie mniej uzależnionych od partii politycznych niż deputowani z izby pierwszej, albowiem mandat swój zawdzięczających nie tyle partii, co swym cechom osobistym”⁵⁴.

Niestety praktyka nie potwierdziła założenia o bardziej personalnym charakterze wyborów senackich. Z dotychczasowych obserwacji wynika niezbiecie, że „wyborcy skłonni są z reguły głosować na dwóch kandydatów danego ugrupowania, co powoduje, że z reguły jeden okręg wyborczy reprezentują dwaj senatorowie z tej samej opcji politycznej”⁵⁵. Podstawowym kryterium, którym kierują się wyborcy, nie są więc osobiste walory kandydata, lecz fakt poparcia go przez określone siły polityczne. Co więcej, zwycięstwo w wyborach do Senatu przynosi zazwyczaj zwycięstwo w wyborach do Sejmu. Doświadczenia z 1993, 1997 i 2001 roku pokazują wyraźnie, że „decydujące w wyborze większości senatorów jest poparcie określonych sił politycznych”⁵⁶, a pozycja tzw. kandydatów niezależnych jest o wiele trudniejsza, choć na pewno nie beznadziejna. Wyniki ostatnich trzech elekcji, a zwłaszcza tej z 2001 roku, pozwalają też kwestionować pogląd, zgodnie

⁵³ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 20.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ W. Orłowski, *W sprawie nowego prawa wyborczego do Senatu...*, op. cit., s. 204.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 205.

z którym wybory do drugiej izby stwarzają szansę reprezentowania w składzie parlamentu poszczególnych mniejszości. Wprawdzie dosyć często do Senatu wchodzi przedstawiciele komitetów wyborczych niereprezentowanych w Sejmie, ale to jest raczej skutkiem stosowania w wyborach sejmowych klauzul zaporowych, eliminujących z podziału mandatów ugrupowania cieszące się stosunkowo słabym poparciem elektoratu, aniżeli zamierzonej i świadomej konstrukcji ordynacji senackiej. Reprezentacja mniejszości, jeśli w ogóle jest, to ma zwykle charakter śladowy. Poza tym koalicja rządowa jest w Senacie znacznie silniejsza niż w Sejmie, przez co druga izba staje się dla rządu nierzadko „kołem ratunkowym”, pozwalającym funkcjonować mu w sytuacji, kiedy arytmetyczna większość w Sejmie jest chwiejna, a opozycja na tyle słaba, że nie może z powodzeniem zastosować art. 158 Konstytucji⁵⁷.

Polityczna analogia składu obu izb jest zatem rezultatem nie tylko tego, że wybory do Senatu odbywają się jednocześnie z wyborami do Sejmu i na podstawie tego samego systemu okręgów wyborczych⁵⁸, ale przede wszystkim tego, że sukces w wyborach do Senatu „w znacznej mierze zależy od generalnej oceny poszczególnych partii politycznych, czyli w praktyce (...) od oceny działań podejmowanych przez partie w Sejmie, a nie w Senacie”⁵⁹. W rzeczywistości więc „różnice w prawie wyborczym obu izb mogą tylko w pewnym stopniu przyczyniać się do politycznej odmienności ich składu”⁶⁰, nie zmieniając ogólnej tendencji do ich kongruencji. Być może w celu uzyskania odpowiedniego odzwierciedlenia mniejszości lepsze byłoby przyjęcie w Senacie skrajnie proporcjonalnego systemu wyborczego, stosowanego bez jakichkolwiek progów wyborczych, oczywiście pod warunkiem, że Senat zachowałby aktualny charakter izby ogólnopolitycznej. Zapewniłoby to większą różnorodność polityczną izby i jej reprezentatywność⁶¹. W dodatku takie rozwiązanie byłoby łatwe do przeprowadzenia, nie wymagałoby bowiem zmiany ustawy zasadniczej, która, określając w art. 97 system wy-

⁵⁷ Art. 158 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. jako jedyną możliwość wyrażenia rządowi wotum nieufności przewiduje tzw. konstruktywne wotum nieufności. Wymaga ono wskazania we wniosku kandydata na Prezesa Rady Ministrów i przegłosowania jego kandydatury większością ustawowej liczby posłów, tj. większością co najmniej 231 głosów.

⁵⁸ Por.: W. Orłowski, *Zasada dwuizbowości* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 150.

⁵⁹ M. Dobrowolski, *Skutki reformy podziału terytorialnego państwa dla ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 52.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Por.: S. Gebethner, *Doświadczenia trzech wyborów do Senatu – partyjne czy bezpartyjne?*, referat wygłoszony na seminarium 29 listopada 1994 roku pt. *Senat – izba samorządowa?*, Warszawa 1994.

borczy do Senatu, ogranicza się do wskazania jego powszechności, bezpośredniości oraz konieczności tajnego głosowania⁶². Brak w tekście Konstytucji innych zasad czy „przymiotników” wyborczych nie oznacza przecież, że prawo wyborcze na poziomie ustawowym nie mogłoby realizować zasady równości czy np. proporcjonalności. W stosunku do zasad nieobjętych gwarancją konstytucyjną istnieje bowiem możliwość względnie swobodnej modyfikacji i ewentualnego rozszerzenia katalogu przymiotników określających specyfikę prawa wyborczego do Senatu. Dotyczy to zwłaszcza równości, która mogłaby obowiązywać także przy większościowym systemie przeliczania głosów na mandaty. Z kolei zastąpienie systemu większościowego systemem proporcjonalnym powodowałoby automatycznie również objęcie wyborów senackich klauzulą równości. O ile bowiem system większościowy może być z powodzeniem stosowany zarówno z zachowaniem, jak i bez zachowania materialnej równości prawa wyborczego, o tyle warunkiem koniecznym systemu proporcjonalnego jest przestrzeganie materialnej równości prawa wyborczego.

O wiele trudniejsze, bo wymagające nowelizacji konstytucji – ale chyba bardziej adekwatne do całości konstrukcji ustrojowej – byłoby wprowadzenie obok proporcjonalnego systemu wyborczego do Senatu większościowego mechanizmu alokacji mandatów poselskich. Potencjalnie stwarzałoby to nie tylko większą reprezentatywność Senatu, ale mogłoby też wyeliminować zauważalne wykorzystywanie w Senacie zwycięstwa wyborczego koalicji rządowej. Sejm wyłaniany na podstawie większościowej ordynacji wyborczej byłby z pewnością bardziej stabilny, co ma niebagatelne znaczenie dla trwałości gabinetów, politycznie przed nim odpowiedzialnych. Natomiast skład Senatu, uwzględniający wszystkie preferencje polityczne, byłby autentycznym miejscem prezentowania racji przez przedstawicieli mniejszości. W ten sposób rząd miałby stabilne i trwałe zaplecze polityczne w Sejmie, co pozwoliłoby mu właściwie realizować swój program działania. Z drugiej strony nieunikniona w momencie wprowadzenia skrajnie proporcjonalnego systemu podziału mandatów fragmentaryzacja Senatu nie zagrażałaby rządowi ewentualnym zdymisjonowaniem, skoro nie jest on politycznie zależny od tej izby. Być może właśnie taki sposób elekcji obu izb byłby rozwiązaniem optymalnym, gwarantującym z jednej strony efektywność prac gabinetu, z dru-

⁶² Szerzej na temat konstytucyjnego uregulowania prawa wyborczego w praktyce polskiej zob.: K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990 – 2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 101 i nast.

giej zaś pełną reprezentatywność już nie tylko samego Senatu, ale i całego parlamentu. Taki model wyłaniania składów personalnych obu izb korespondowałby także z dotychczasowym zakresem kompetencji izb i wyraźnie ograniczoną rolą Senatu⁶³.

W nowej ordynacji wyborczej do Senatu z 2001 roku⁶⁴ zdecydowano się jednak pozostawić system większościowy w dotychczasowej wersji systemu większości względnej w wielo- i różnomandatowych okręgach wyborczych. Nie jest to jedyny z możliwych sposobów implementacji większościowego sposobu repartycji mandatów. Obok systemu większości względnej istnieje też system większości absolutnej, komplikujący jednak procedurę wyborów poprzez konieczność przeprowadzania drugiej tury w sytuacji, gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów za pierwszym razem. Obie wersje systemu większościowego mogą być stosowane w strukturze jednomandatowych okręgów wyborczych bądź w strukturze okręgów wielomandatowych, przy czym ta ostatnia sytuacja wymaga dodatkowo wyboru jednego z alternatywnych rozwiązań, tj. przyjęcia okręgów równomandatowych (np. po dwa, trzy) lub różnomandatowych, tworzonych na podstawie tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa⁶⁵.

Każda z wersji systemu większościowego ma swoje konkretne uwarunkowania, jak i konsekwencje, wpływające w ostateczności na polityczno-partyjne oblicze izby. Tak na przykład system większości zwykłej w jednomandatowych okręgach wyborczych stwarza szansę wytypowania osoby, popieranej ze względu na swoje walory osobiste i cieszącej się autorytetem, wokół którego będzie budowana kampania wyborcza. Wadą takiego rozwiązania jest jednak duże prawdopodobieństwo, że senatorem mogłaby zostać osoba, która nie potrafiłaby uzyskać bezwzględnej większości głosów wyborców. Z tego względu jej mandat mógłby być kwestionowany, zwłaszcza jeśli osoba taka wygrałaby niewielką większością i przy dużym rozproszeniu głosów. Niebezpieczeństwo takie nie występuje w przypadku systemu większości bezwzględnej w jednomandatowych okręgach wyborczych, który gwarantuje wyselekcjonowanie nie tylko „właściwego” pod względem przymiotów osobistych senatora, ale również pozwala mu powoływać się na poparcie bezwzględnej większości głosujących. Z kolei system większości zwykłej w wielo

⁶³ Na temat ograniczonych kompetencji Senatu RP zob. szerzej: P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i nast.; L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 i nast.

⁶⁴ Dz. U. nr 46, poz. 499.

⁶⁵ Por.: P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej...*, op. cit., s. 77.

– i równomandatowych okręgach wyborczych, stosowany w latach 1991–2001, rzadko pozwala wszystkim zwycięskim senatorom z danego okręgu wyka-
zać się poparciem większości wyborców. Natomiast wielomandatowa struk-
tura okręgów wyborczych powoduje osłabienie znaczenia osobistych cech
i zasług kandydata, zaś kampania wyborcza oparta na zasadzie partyjnej
przynależności sprzyja politycznemu, a nie personalnemu oddawaniu gło-
sów i zdobywaniu wszystkich mandatów z okręgu przez przedstawicieli jed-
nej opcji. W dodatku równa ilość mandatów, przypadająca na wszystkie
okręgi wyborcze, może zachwiać materialną równością prawa wyborczego,
zwłaszcza jeśli siatka okręgów wyborczych będzie skorelowana z terytorial-
nym podziałem państwa. System większości zwykłej w wielo-, ale różno-
mandatowych okręgach wyborczych zapewnia wprawdzie materialną rów-
ność prawa wyborczego, ma jednak wszystkie wymienione wcześniej
mankamenty. Ostatnia z możliwości, czyli system większości bezwzględnej
w wielomandatowych okręgach wyborczych, zastosowany w wyborach z 1989
r., premiuje kandydatów o dużym prestiżu i zaufaniu społecznym, pozwa-
ła także wybranym senatorom legitymować się poparciem bezwzględnej
większości wyborców. System ten nie tylko jednak rodzi konieczność prze-
prowadzenia ewentualnej drugiej tury, ale musiałby się przekształcić „w od-
rębne głosowania dla obsadzenia każdego mandatu” i w istocie sprowadzał-
by się „do głosowania w obrębie niejako »z wielokrotnionego« okręgu
wyborczego jednomandatowego o odpowiednio dużym obszarze terytorial-
nym”⁶⁶, w związku z czym lepiej by było od razu tworzyć okręgi jedno-
mandatowe.

System większościowy i proporcjonalny można dodatkowo kompilo-
wać, tworząc w ten sposób mieszane systemy wyborcze. Polegają one na
tym, że część deputowanych jest wybierana według zasady proporcjonal-
ności, a część – według zasady większości⁶⁷. W ten sposób eliminuje się
wady obu systemów, co pozwala z jednej strony powiązać mandatariusza
z okręgiem wyborczym, z drugiej zaś złagodzić skutki deformacji wyniku
wyborczego poprzez proporcjonalne odzwierciedlenie w składzie izby wy-
stępujących w elektoracie opcji politycznych, nie narażając przy tym par-
lamentu na nadmierne sfragmentaryzowanie. Taki właśnie system zapro-
ponowali swego czasu posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej, którzy
przewidywali wybór 52 senatorów zgodnie z systemem większości wzglę-

⁶⁶ Ibidem, s. 77, 78.

⁶⁷ Por.: S. Gebethner, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 49 i nast.

nej, zaś pozostałych 48 – z systemem proporcjonalnym z list wojewódzkich przy jednoczesnym uwzględnieniu wyników w okręgach jednomandatowych. Według tego projektu z każdej z wojewódzkich list wybierano by po trzech senatorów. Mandaty byłyby rozdzielane na zasadzie proporcjonalności, odpowiednio do liczby głosów oddanych na wojewódzkie listy poszczególnych komitetów wyborczych, z jednoczesnym uwzględnieniem mandatów uzyskanych przez te komitety w jednomandatowych okręgach wyborczych na obszarze danego województwa. Każdy wyborca dysponowałby dwoma głosami: jednym, aby wybrać senatora w jednomandatowym okręgu wyborczym, i drugim, aby oddać głos na wojewódzką listę kandydatów na senatorów. Podziału 48 mandatów, obsadzanych na podstawie proporcjonalności, dokonywano by poprzez podzielenie głosów, oddanych w województwie na listę danego komitetu wyborczego, przez liczbę mandatów zdobytych przez ten komitet w jednomandatowych okręgach wyborczych powiększoną o jeden⁶⁸.

Oprócz systemów mieszanych istnieją też systemy kompensacyjne, których założeniem jest korygowanie według zasady proporcjonalności wyniku wyborów większościowych⁶⁹. Wszystkie systemy mieszane, zarówno w wersji czystej, jak i kompensacyjnej, mają charakter temporalny i z reguły są stosowane w okresie przejściowym. Najczęściej też są traktowane jako rodzaj zmiany systemu wyborczego z większościowego w jednomandatowych okręgach wyborczych na proporcjonalny⁷⁰. Niemniej w odniesieniu do Senatu taki sposób repartycji mandatów byłby na pewno ciekawą próbą połączenia wymogu odmienności obu izb parlamentu z jednoczesnym wyeliminowaniem wad systemu większościowego⁷¹.

Decyzja ustawodawcy zwykłego, polegająca na utrzymaniu istniejącego systemu wyborczego do Senatu, tj. opartego na zasadzie zwykłej większości

⁶⁸ Por.: W. Orłowski, *W sprawie nowego prawa wyborczego do Senatu...*, op. cit., s.207.

⁶⁹ Por.: S. Gebethner, *Wybory jako demokratyczny sposób...*, op. cit., s. 49.

⁷⁰ Por.: *ibidem*.

⁷¹ Oczywiście taki system miałby też mankamenty. Jednym z nich byłaby zapewne komplikacja mechanizmu wyborczego. Prawdopodobnie tak radykalna zmiana systemu wyborczego wpłynęłaby na brak zrozumienia przepisów prawa wyborczego przez samych wyborców, a w konsekwencji doprowadziłaby do zwiększenia liczby głosów nieważnych oddawanych w wyborach. Poza tym proponowany system zwiększałby wpływ i znaczenie partii politycznych w wyborach do Senatu, co mogłoby wpłynąć na zmniejszenie szans na zdobycie mandatu przez kandydatów niezależnych. Byłby to wreszcie system nieeliminujący nierówności wyborów. Z każdego okręgu wyborczego, bez względu na liczbę jego mieszkańców, wybierano by jednego senatora. Niezależnie też od różnic w liczbie mieszkańców poszczególnych województw, na każde z nich przypadłyby trzy mandaty senatorskie, obsadzone na zasadzie proporcjonalności.

głosów w wielomandatowych i różnomandatowych⁷² okręgach wyborczych, była podyktowana zapewne kontynuacją już utrwalonej tradycji oraz niewątpliwą prostotą tego systemu⁷³. Niewątpliwie wzięto tu także pod uwagę potrzebę stabilizacji całego systemu wyborczego, co z konieczności musiało ograniczyć radykalizm i ilość wprowadzanych zmian. Tym sposobem, dostosowując postanowienia ordynacji wyborczej do następstw wprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy terytorialnej państwa, ograniczono się jedynie do koniecznych nowelizacji, wymuszonych przez ustawy zmieniające ustrój terytorialny⁷⁴. Wypada jednak żałować, że nie poddano głębszej refleksji nie tylko kwestii systemu wyborczego, ale i kształtu polskiego modelu dwuizbowości⁷⁵. Konstruując nowe prawo wyborcze do Senatu, można było bowiem dookreślić kształt reprezentacji, jaką winien on odzwierciedlać, tak aby najpełniej została zrealizowana wizja Senatu jako „izby refleksji i rozwagi”.

Niezależnie jednak od teoretycznych i nieco idealistycznych założeń, w myśl których Senat skupiałby wybitne jednostki, cieszące się zaufaniem i autorytetem społecznym, szczególnie mocno związane ze swoim okręgiem wyborczym dzięki elekcji większościowej – jest on i musi pozostać izbą ze wszech miar polityczną. Zawsze więc „konflikty polityczne muszą tam (tj. w Senacie – J.Sz.) spychać w cień postulowane dla drugich izb działania »refleksji i rozwagi«”⁷⁶. „Polityczność” nie jest więc „grzechem głównym” drugich izb, należy jednak dążyć do tego, żeby ową „polityczność” neutralizować, tak aby każda izba zachowała swoją specyfikę i oryginalność w dwuczłonowym parlamencie. Odmienność obu zgromadzeń nie jest w koń-

⁷² Zmiana okręgów wyborczych z wielo- i równomandatowych na wielo-, ale różnomandatowe jest w zasadzie jedyną poważniejszą innowacją wprowadzoną do ordynacji z 2001 r. Na ogólną liczbę 40 okręgów wyborczych do Senatu w 22 okręgach wybiera się po dwóch senatorów, w 16 okręgach po trzech senatorów i w dwóch okręgach wyborczych po czterech senatorów. Należy przy tym zwrócić uwagę, że utrzymano dotychczas istniejący system powiązania okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu, co w dużym stopniu przyczynia się do kongruencji obu izb (por.: art. 136 i 192 ordynacji). Szerzej na temat nowej ordynacji zob.: S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.

⁷³ Por.: M Dobrowolski, op. cit., s. 55.

⁷⁴ Są to ustawy: o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576), o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 577), o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578) oraz ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603).

⁷⁵ Szerzej na ten temat zob.: M. Dobrowolski, *Dwuizbowość parlamentu jako zasada Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 47 i nast.

⁷⁶ P. Sarnecki, *Senat RP.*, op. cit., s. 147.

Charakterystyka prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu RP

Rok wyborów	Wybory do Sejmu					Wybory do Senatu						
	Lista tzw. przymiotników wyborczych	Liczba okręgów wyborczych	Ilość mandatów przypadających na okręg wyborczy	Formuła wyborcza: proporcjonalna vs. większościowa	Czynnego prawa wyborczego	Granica wieku	Lista tzw. przymiotników wyborczych	Liczba okręgów wyborczych	Ilość mandatów przypadających na okręg wyborczy	Formuła wyborcza: proporcjonalna vs. większościowa	Czynnego prawa wyborczego	Granica wieku
1989	Powszechne, równe, bezpośrednie, tajne.	108	od 2 do 5	większościowa	18	21	Powszechne, bezpośrednie, tajne	49	2 i 3	większościowa	18	21
1991	Wolne, powszechne, bezpośrednie, równe, proporcjonalne, tajne	37	od 7 do 17	proporcjonalna	18	21	Wolne, powszechne, bezpośrednie, tajne	49	2 i 3	większościowa	18	21
1993	Powszechne, bezpośrednie, równe, proporcjonalne, tajne	52	od 3 do 17	proporcjonalna	18	21	Powszechne, bezpośrednie, tajne	49	2 i 3	większościowa	18	21
1997	Powszechne, bezpośrednie, równe, proporcjonalne, tajne	52	od 3 do 17	proporcjonalna	18	21	Powszechne, bezpośrednie, tajne	49	2 i 3	większościowa	18	21
2001	Powszechne, bezpośrednie, równe, proporcjonalne, tajne	41	od 7 do 19	proporcjonalna	18	21	Powszechne, bezpośrednie, tajne	40	od 2 do 4	większościowa	18	30

Źródło: opracowanie własne.

cu cechą samą w sobie, musi bowiem współgrać nie tylko z określoną koncepcją reprezentacji, ale także, jeśli nie przede wszystkim, z jasno zdefiniowaną rolą drugiej izby. Kiedy rola ta jest niedookreślona, a wizja dwuizbowości nie została do końca przemyślana, to nawet najdoskonalsze sposoby różnicowania systemów wyborczych okażą się mało przydatne, by nie powiedzieć zbyteczne.

Jarosław Szymanek

CHOOSING THE OPTIMUM ELECTION PROCEDURES WITH RESPECT TO A PARLIAMENT WITH A COMPLEX INTERNAL STRUCTURE

The topic of this article is the construction of the best suited electoral regulations with regard to a parliament with a complex, two house internal structure.

The division of parliament enforces the necessary difference in the political projection of the two houses, which in turn requires the creation of different electoral methods. The methods applied, however, are of secondary importance to the *a priori* determined type of representation, which is reflected in each house of the legislative body. One of the houses is always the forum for political and party representation, the other most often adopts other forms of representation. This can take the form of federal (USA, Germany, Switzerland), territorial or regional (Spain, Italy), self-government (France, Netherlands), or economic representation (Ireland, Slovenia). Only after determining the type of representation, can the number and variety of electoral methods be selected. For this reason, polymorphism is characteristic for electoral systems regarding the latter house, beginning with the hereditary systems, through nominations, indirect election, and finishing with general and direct elections. There are also other combination solutions incorporating several basic methods, and finally, the individual arithmetic methods of counting votes and translating them into mandates.

The method of repartitioning the mandates (proportional or by majority) is very often considered a sufficient factor in diversifying the political composition of both houses. In practice, however, it proves to be insufficient,

especially where there is a shortage of a clearly defined formula of representation for the upper house, which is forcefully exemplified in the Polish case.

A characteristic trait of the election system of members to this house is, additionally, the clearly marked personalisation of the voting act itself.

The specific nature of election systems applied in the case of the upper houses also leave their mark on the election campaign – the excitement of the campaign, and more widely of the whole elections ends the moment the composition of the newly elected lower house is set. Elections to the upper house do not generate such fervour, which undoubtedly is the result of this house's asymmetrical position within the parliamentary arrangement. Without a doubt, the fundamental meaning of the existence of this second house is to moderate and provide a check to the divided seats of power. The presence of a second house has the effect of preventing the potential hegemony of the other house of parliament, or the other “forces” and thus provides stability to the whole political system, which is of particular importance in situations in which there is a lack of clearly defined political constellations, especially in the lower house. In such moments, the upper or second house can reveal itself and its potential strength and serviceability, evolving from a “spare” house into a house with real *pouvoir*.

ОПТИМИЗАЦИЯ ВЫБОРНЫХ ПРОЦЕДУР В ОТНОШЕНИИ ПАРЛАМЕНТА СО СЛОЖНОЙ ВНУТРЕННЕЙ СТРУКТУРОЙ

Предметом настоящей статьи является вопрос соответствующей конструкции избирательного права в соотнесении с парламентом со сложной, двухпалатной внутренней структурой.

Разделение парламента вызывает неизбежную разницу политических обличий обеих палат, что в свою очередь требует создания в каждом случае иных избирательных техник. Используемые техники имеют, однако, характер вторичный по отношению к определенному априори типу репрезентации, которую должна отражать каждая из двух палат парламента. Верхняя палата всегда является форумом репрезентации политико-партийной, в то время нижняя палата осваивает чаще всего другие формулы репрезентации. Это может быть репрезентация федеральная (США, Германия, Швейцария), территориальная или региональная (Испания, Италия), местное самоуправление (Франция, Голландия), относительно-экономическая (Ирландия, Словения). Только после определения типа репрезентации выбирается количество

и разновидность предвыборных техник. Потому, собственно, чертой избирательных систем в нижней палате является полиморфность, начиная от систем наследования, номинации, включая промежуточные выборы, и, заканчивая всеобщем и прямом голосовании. Добавим к этому различные способы комбинированно соединяющие несколько основных методов, и в конце концов партикулярные способы арифметического подсчета голосов.

Сам способ репатриции мандатов (пропорциональный либо количественный) очень часто воспринимается как фактор достаточно дифференцирующий политическую композицию обеих палат однако практика показывает, что это недостаточная составляющая, особенно, если не хватает ясной формулы репрезентативности нижней палаты, что прекрасно иллюстрирует пример Польши. Чертой, характеризующей избирательный принцип для нижней палаты есть, кроме того, весьма заметная персонализация самого акта голосования.

Специфика избирательных систем, используемых в нижних палатах отражается также на принципах управляющих избирательной кампанией, эксцитация кампанией, как и, шире, всеми выборами заканчивается в момент комплектования верхней палаты. Выборы в нижнюю палату не вызывают у же такого интереса, что несомненно продиктованно ассиметричной позицией этой палаты в рамках всей парламентской структуры. Не вызывает сомнения, что основным смыслом существования нижней палаты является сдерживание, модерация, разделенных властей. Нижняя палата своим наличием должна противодействовать возможной гегемонии другой, сравнительно «остальных» властей и, таким образом, содействовать стабилизации всей политической системы, что особенно важным может оказаться в момент неясных политических ситуаций, проявляя свою потенциальную силу и полезность, эволюционируя одновременно из палаты «запасной» в палату обладающую действительной поувоир.