

Dylematy wokół większości parlamentarnej*

Idea demokracji rozumianej jako rządy większości bywa dziś kwestionowana. Jej oponenti, nie proponując bynajmniej ustanowienia władzy mniejszości, zastanawiają się jednak, w jaki sposób rządy te ograniczać, by nie oddziaływały destrukcyjnie na system polityczny, a zwłaszcza na opozycję. Powiada się wręcz, że w demokracji wcale nie musi sprawować władzy większość, a naczelną wartością nowoczesnych ustrojów politycznych winna być zasada inkluzji – włączania w proces decyzyjny jak najszerszych grup społecznych. W poglądach tych odnaleźć można pewną tęsknotę za ateńską demokracją bezpośrednią – dziś choćby z przyczyn organizacyjno-technicznych – niemożliwą do realizacji. Wypracowana przez wieki zasada przedstawicielstwa, w myśl której to już nie ogół obywateli dzierży władzę, lecz czyni to przez swych reprezentantów, ma się mimo wszystko całkiem dobrze. Wszelkie koncepcje kwestionujące ideę parlamentaryzmu trzeba traktować jako swoistą prowokację intelektualną czy wręcz fantasmagorię. Problem, jak sądzę, leży gdzie indziej. Zamiast zajmować się podważaniem idei rządów większościowych, warto poddać ją analizie systemowej, biorąc pod uwagę kilka aspektów. Po pierwsze, istotny wydaje się zakres definicyjny – czym *de facto* jest władza większości? Po drugie, wypada postawić pytanie o jej legitymizację, głównie przez pryzmat procesu wyborczego, parlamentarnego poparcia oraz zaufania społecznego. Po trzecie, należy zastanowić się nad instytucją progę większości, który w zależności od wagi podejmowanej przez ciało ustawodawcze decyzji bywa zróżnicowany. Wreszcie na końcu warto zmierzyć się z problematyką funkcjonowania rządów mniejszościowych, czyli sprawowania władzy przez gabinet niedysponujący w parlamencie bezwzględną większością głosów. Niektórzy sytuację tę określają mianem rządów mniejszej większości.

Rządy większości – o naturze pojęcia

Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że w artykule nie podejmuję rozważań związanych z odmiennym sposobem rozumienia terminów „rządy większości” i „decyzje większości”. Rządzenie bowiem traktuję jako realizację procesów decyzyjnych i w tym sensie – oba pojęcia są względem siebie tożsame.

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Zasada, że decyzje podejmuje większość, nie jest wcale dziełem rozwoju systemów parlamentarnych, obecna była już w czasach demokracji ateńskiej. Pierwszym odnotowanym, chyba najbardziej znanym przypadkiem, gdy odwołano się do głosu większości, był sąd skorupkowy nad Sokratesem. Najpewniej trzydzieści glinianych skorup, na których wypisane było imię Sokratesa przesądziło o jego skazaniu. W sumie w głosowaniu wzięło udział 500 sędziów: 280 opowiedziało się za skazaniem filozofa, 220 było przeciwnego zdania.

Zwyczaj podejmowania decyzji w głosowaniu nie był jednak, historycznie rzecz biorąc, powszechny, zwłaszcza gdy chodziło o realizację prawa Bożego na ziemi. Jego reguły bowiem nie mogły podlegać ludzkiemu osądowi. W Księdze Wyjścia, gdy Mojżesz zszedł z Synaju, zwołał starszych ludu i przedstawił im wszystkie nakazy Pana – wtedy cały lud, jak czytamy, jednogłośnie zadeklarował, że uczyni wszystko, co Pan nakazał¹. Podobnie w dalszej części, kiedy Bóg ogłasza Mojżeszowi dekalog, a ten przekazuje wszystko Izraelitom – lud odpowiada jednogłośnie: „wszystkie słowa, jakie powiedział Pan, wypełnimy”². W ten sposób Bóg zawiera przymierze z Izraelem. I od tego momentu zaczyna obowiązywać prawo. To właśnie ono – niezależnie od sposobu definiowania, określenia źródła pochodzenia czy też zasięgu – stanie się ogranicznikiem woli większości. Niezależnie czy będzie to szkoła prawa naturalnego czy nurt pozytywistyczny, reguły normatywne mają za zadanie trzymać w ryzach większość i jednocześnie chronić prawa mniejszości. Nadal jednak pozostaje problem sposobu decydowania.

Zasada rządów większości pojawia się, co zaskakujące, w okresie średniowiecza. Marsyliusz z Padwy w swym dziele *Defensor Pacis* użył terminu *valentior pars*, jednakże jego zawężające tłumaczenie może oznaczać decyzję wąskiej elity, a nie wolę ogółu obywateli³. Niektórzy w tej redukcjonistycznej wizji Marsyliusza upatrują początek zasady przedstawicielstwa. Z czasem rządy większości zaczęto wiązać z prawem naturalnym. Już nie odgórne nadanie czy ustalenie było uzasadnieniem dla reguły większościowej. U Grocjusza odnaleźć można ideę, która w sposób naturalny daje większości prawo sprawowania władzy nad całością.

Kolejne okresy w historii myśli politycznej przyniosły koncepcje umowy społecznej, opisanej między innymi w traktatach filozoficzno-politycznych Jeana-Jacquesa Rousseau. „Oddając się wszystkim, nie oddawać się nikomu” – oto sens wyjścia ze stanu natury i zawarcia umowy społecznej⁴. Dla J. J. Rousseau niezwykle istotne w tym kontekście było jeszcze jedno pojęcie – wola powszechna, stanowiąca coś więcej niż tylko sumę woli prywatnych. Był to swego rodzaju substytut jed-

¹ Wj 19, 7–8.

² Wj 24, 1–3.

³ Zob. J. G. Heinberg, *Theories of Majority Rule*, „The American Political Science Review” 1932, vol. 26, nr 3, s. 457.

⁴ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkiewicz, Kęty 2002, s. 19.

nomyślności, w praktyce trudny do osiągnięcia. Eliminował przecież przypadki, w których występują zdania odrębne. J. J. Rousseau uzasadniał je błędną interpretacją woli powszechnej.

Problem jednak pozostawał. Bezsporny wydawał się fakt, że wyjście ze stanu natury i utworzenie wspólnoty wymagało ustanowienia instytucji władzy, a w konsekwencji także określenia sposobu podejmowania przez tę władzę decyzji. Legitymizacją rządów większości była wyrażona wcześniej powszechna zgoda każdej jednostki na życie we wspólnocie. Tak rozumował John Locke. „Widzimy, – pisał – że tam, gdzie jakieś zgromadzenie jest upoważnione do działania na podstawie prawa pozytywnego, jak też tam, gdzie żadna grupa ludzi nie została do tego w ten sposób upoważniona, postanowienia większości oznaczają postanowienia całej wspólnoty, tak jak na mocy prawa natury i rozumu wyrażałyby władzę całości”⁵. Każdy więc zaciąga zobowiązanie poddania się woli większości – ta zasada wyraża sens umowy społecznej. Pierwotna zgoda na utworzenie wspólnoty, zdaniem J. Locke’a, nie miałaby znaczenia, gdyby jednostka nadal pozostawała wolna, tj. nie była poddana żadnym innym regułom. Ta sytuacja przypominałaby stan natury. Korzenie zasady rządów większości tkwią także w praktyce życia społeczno-politycznego. „Uzyskanie zgody wszystkich prawie nigdy nie jest możliwe, jeśli zważymy słabość zdrowia czy zaabsorbowanie własnymi sprawami, co w grupie nawet znacznie mniejszej niż wspólnota powoduje, że wielu nie uczestniczy w zgromadzeniu publicznym”⁶ – stwierdza J. Locke. Różnorodność i pluralizm sądów wykluczają zatem wypracowanie jednolitej decyzji. Trzeba odwołać się do mechanizmu, który pozwoli podjąć ostateczne rozstrzygnięcie. Większość niejako zobowiązuje resztę. Gdyby tak nie było, państwo nie mogłoby działać, a wspólnota pogrążyłaby się w chaosie. Nastąpiłaby jej dezintegracja.

W ten sposób zbliżamy się do współczesnego rozumienia zasady rządów większości. Bezpośrednio należy ją więc utożsamiać z rozwojem państw i wzrostem liczby zamieszkujących je obywateli. Ateński model demokracji bezpośredniej musiał ustąpić regule reprezentacji, której podwaliny dostrzec można w koncepcji umowy społecznej. Reguła ta nabrała pierwszorzędного znaczenia wraz z rozkwitem parlamentaryzmu, w momencie ustanowienia ciała przedstawicielskiego, na którego członków naród delegował swą suwerenność. Społeczeństwo nie traciło bynajmniej władzy, tylko powierzało ją swoim reprezentantom, którzy uzyskawszy większość mieli prawo stanowić w imieniu całej wspólnoty. Już nie jednomyślność (praktycznie niemożliwa do osiągnięcia), ani wola powszechna (będąca przejawem jednomyślności) pozwalały skutecznie sprawować władzę. Rządy większości zyskiwały na znaczeniu zarówno wraz z rozkwitem parlamentaryzmu, jak też upo-

⁵ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 2015, s. 312.

⁶ Tamże, s. 313.

wszecznianiem się prawa wyborczego. Znoszenie różnego rodzaju cenzusów (płci czy majątku) włączało kolejne grupy społeczne w wyborczą machinę. Faktycznie decydowała „coraz większa większość”. Zasada sprawowania rządów przez tych, którzy zyskali najwięcej głosów, składała się z kilku elementów. Przede wszystkim dawała głosującym pełne prawo wyboru. Legitymizowała ponadto wybór większości, dając jej możliwość postępowania według swojej woli. To prawo wyrażało się głównie w swobodzie stanowienia przepisów normatywnych, którym władza, zgodnie z regułą *rule of law*, sama także podlegała. Zasada rządów większości doprowadziła wreszcie do kreacji kolegijskiego organu władzy wykonawczej, czyli rządu, który przez tę większość był powoływany, a następnie poddany jej permanentnej kontroli⁷.

Choć model ten stopniowo stawał się swoistym ustrojowym aksjomatem, także wskutek braku rozsądnej alternatywy, nie oznaczało to, że nie posiadał swoich krytyków. Akceptowano więc rządy większości, jednak fakt, że większość ta zawsze postępuje prawidłowo, nie był już wcale tak oczywisty. Edmund Burke twierdził, że łatwiej jest znieść ludzkości ucisk surowego monarchy niż mniejszości – krzywdy wyrządzane przez rządzącą większość⁸. *Majority rule* nie była dla E. Burke’a w żadnym razie prawem naturalnym, a jedynie rezultatem czysto pragmatycznego działania⁹.

Z kolei Alexis de Tocqueville stwierdził wprost: „maksymę, która głosi, że większość ma prawo czynić w sferze rządzenia krajem wszystko, co zechce, uważam za bezbożną i godną pogardy, a jednak przyznaję, że wszelka władza powinna wywodzić się z woli większości”. I dalej stawiał pytanie: „Czy pozostaję w sprzeczności z sobą samym?”¹⁰. Jego koncepcja odwoływała się do zasady sprawiedliwości, która winna rozstrzygać o słuszności obowiązujących praw. Jeśli te ostatnie są niesprawiedliwe, społeczeństwo może wyrazić swój sprzeciw poprzez niepodporządkowanie się tym regułom, co nie jest równoznaczne – zdaniem filozofa – z odmową większości prawa do rządzenia. Jest to raczej niezgoda na tyranie większości. Właśnie to pojęcie stanie się największym zagrożeniem dla zasady rządów sprawowanych przez większość. Trzeba zatem powrócić do idei reprezentacji. „<<Lud>> sprawujący władzę” – zauważa John Stuart Mill w swym traktacie *O wolności* – „to nie zawsze ten sam lud, nad którym ta władza jest sprawowana”¹¹. Sprawujący władzę mogą więc zapragnąć pognębienia mniejszości, dlatego też konieczne jest istnienie mechanizmów kontrolnych, przede wszystkim ograniczenie władzy większości

⁷ J. G. Heinberg, dz. cyt., s. 464.

⁸ Por. E. Burke, *Rozważania o rewolucji we Francji*, Warszawa 2008, *passim*.

⁹ J. G. Heinberg, dz. cyt., s. 464.

¹⁰ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tłum. M. Król, Warszawa 1976, s. 183.

¹¹ J. S. Mill, *O wolności*, tłum. J. Starkel, Lwów 1864, s. 9.

i jej odpowiedzialność przed społeczeństwem. Kwestia ta pozostaje aktualna i dziś, zwłaszcza, gdy stawia się pytanie o szerokość legitymacji udzielonej rządzącym w powszechnych wyborach. Powrócę do tego wątku w kolejnej części artykułu. Na razie przywołajmy wypowiedź Marcina Króla: „Większość nie wyraża woli narodu, tylko wolę tych, którzy na nią głosowali. Może rządzić, ale nie może narzucać swojej woli rozmaitym mniejszościom, bo demokracja na to nie pozwala. Ponad wolą narodu jest bowiem demokracja, a naruszanie demokracji w imię woli narodu (proletariatu) prowadziło do największych nieszczęść XX wieku”¹².

Zasada rządów większości – bez względu na jej krytykę – wkomponowana została w systemy konstytucyjne państw współczesnych. Jej opozycja w postaci sprawowania władzy przez mniejszość stanowiłaby pogwałcenie zasady suwerenności narodu oraz reguł politycznej równości. Stwierdza się zatem, że rządy mniejszości są sprzeczne z ideą demokracji, zaś jednomyślność w praktyce niemożliwa do osiągnięcia¹³.

Jedną z odpowiedzi przeciwstawianych prostemu głosowaniu większości jest formuła demokracji deliberatywnej, której istotę stanowi szeroka dyskusja nad bieżącymi problemami państwa i społeczeństwa. Zaawansowany dyskurs ma więc zastąpić mechanistyczną procedurę. Czy jednak nie jest to koncepcja prowadząca do potwierdzenia rezultatów każdej deliberacji w drodze głosowania? Musi bowiem istnieć formuła porządkująca, która generuje zarazem ostateczne rozstrzygnięcia. Prawdą jest, że w demokracji deliberatywnej rzadziej się głośnie, a częściej zabiera głos w dyskusji.

Innym pomysłem radzenia sobie z „dyktatem” większości jest losowanie. W koncepcjach afirmujących ten rodzaj podejmowania decyzji, podkreśla się – wpisana w demokrację – swoistą dyskryminację mniejszości. Większość dysponuje bowiem władzą permanentnego blokowania woli opozycji¹⁴. Zwolennicy tej teorii stoją na stanowisku, że postanowienia konstytucji zabezpieczające interesy mniejszości nie są wystarczające. Ponadto mniejszość, która popiera mądre, acz niezbyt popularne w danej chwili rozwiązanie – dzięki losowaniu może wpłynąć na obiektywnie niekorzystne zdanie większości. Wreszcie losowanie pozytywnie koreluje z formułą demokracji deliberatywnej¹⁵. Chęć zwiększenia szansy wygranej może prowadzić do większego zainteresowania dyskusją. Charakteryzowana metoda za-

¹² M. Król, *Tyrania większości*, „Gazeta Wyborcza”, 12 marca 2016, wydanie internetowe (<http://wyborcza.pl/magazyn/1,151481,19754038,tyrania-wiekszosci-marcin-krol.html?disableRedirects=true>), odczyt z dn. 28.07.2016.

¹³ Tak przykładowo T. L. Thorson, *Epilogue on Absolute Majority Rule*, „The Journal of Politics” 1991, vol. 23, nr 3, s. 559 i 561.

¹⁴ Szerzej na ten temat przykładowo B. Saunders, *Democracy, Political Equality and Majority Rule*, „Ethics” 2010, vol. 121, nr 1, s. 151 i nast.

¹⁵ Tamże, s. 160–161.

kłada w pierw zwyczajne głosowanie, tj. wskazanie preferowanej opcji, a następnie przeprowadzenie losowania. Oczywiście oddanie większej liczby głosów na jedną z opcji, zwiększa prawdopodobieństwo jej wyboru. Trudno jednak zaakceptować sytuację, w której kluczowe dla polityki państwa decyzje zapadałyby poprzez ciągnięcie losów. Problemem pozostaje również – na co wskazują sami zwolennicy tej metody – włączenie w proces decyzyjny ekstremistów, którzy w tradycyjnej demokracji większościowej, z uwagi na małą liczebność, są pozbawieni szans preferowania swych radykalnych postulatów. Koncepcję losowania należy więc traktować jako czysto teoretyczną.

Rządy większości – procedury i ograniczenia

System wyborczy

We współczesnych ustrojach o istnieniu parlamentarnej większości nie decydują jedynie wyborcy, lecz także ordynacja wyborcza wraz z metodą przeliczania głosów na mandaty. One bowiem bezpośrednio wpływają na ustalenie ostatecznego wyniku elekcji. Warto zwrócić uwagę, że każde wybory mogą prowadzić *de facto* do powstania czterech różnych sytuacji skorelowanych ze specyfiką działania systemu wyborczego¹⁶:

- naturalnej większości („wytworzonej”);
- sztucznej większości;
- naturalnej mniejszości;
- sztucznej mniejszości.

W przypadkach naturalnej większości oraz mniejszości wynik wyborczy danej partii znajduje wierne odzwierciedlenie w liczbie mandatów uzyskanych w parlamencie. Przykładowo jeśli ugrupowanie zdobyło w wyborach 35 proc. głosów, odpowiednio obejmie 35 proc. ogólnej liczby miejsc w danej izbie. Przeciwnie dzieje się w wypadkach sztucznej większości i mniejszości. Jest to konsekwencja działania mechanizmów wyborczych (w tym metody alokacji mandatów), przykładowo (*casus* sztucznej większości) premiujących partię, która uzyskała najlepszy wynik, jednak nie przekroczyła – jeśli chodzi o liczbę oddanych na nią głosów – progu bezwzględnej większości. Stabilizująca funkcja ordynacji wyborczych wielu państw przejawia się w swoistym zabiegu „dodania” mandatów takiemu ugrupowaniu kosztem partii, które osiągnęły najsłabsze wyniki – w taki sposób, by już w parlamencie przekroczyło ono próg 50 proc. Mechanizm ten sprzyja funkcjonowaniu silnych partii, co także znajduje odzwierciedlenie w statystykach. Liczne badania wskazują, że najczęstsze większości występujące w parlamentach różnych państw są większo-

¹⁶ Klasyfikacja ta została użyta przez D. W. Rae, [w:] *The Political Consequences of Electoral Laws*, Londyn 1971, s. 74–77. Na ten temat również A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 245.

ściami sztucznymi¹⁷. Zjawisko to nie wzbudza jednak sprzeciwu – zapewne władza i społeczeństwa zdążyły już przywyknąć do deformującego wolę głosujących charakteru ordynacji wyborczych. Godzą się nawet na to, by ci, którzy nie zebrali bezwzględnej większości głosów, posiadali tę większość w parlamencie. Jak się wydaje, czysto pragmatycznie – w imię stabilności funkcjonującego systemu.

A propos funkcjonalności działania systemu politycznego. Przyjmuje się, że ordynacja większościowa wpływa na stabilizację sceny politycznej, zaś proporcjonalna sprzyja jej rozczłonkowaniu. Jednak pytanie, jakie należy w tej sytuacji postawić, dotyczy bardziej wartości cenionych w danym społeczeństwie: czy na pierwszym miejscu jest to trwałość partyjnego układu (co najczęściej wiąże się również ze stabilizacją rządu) czy raczej sprawiedliwa reprezentacja? System większościowy ogranicza bowiem liczbę partii zasiadających w parlamencie. Skorelowany z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, poprzez instytucję głosu zmarnowanego, może przyczynić się do deformacji ostatecznego wyniku. Sytuacja, w której wygrywa ten, kto pierwszy przekroczy linię mety (ang. *first past the post*), prowadzi do wyeliminowania pozostałych kandydatów. Załóżmy, że w okręgu jednomandatowym x, przy obowiązywaniu systemu większości względnej¹⁸, w wyborach bierze udział trzech kandydatów: A, B, C. Kandydat A uzyskał 45 proc., kandydat B 44 proc., zaś kandydat C zdobył 11 proc. wszystkich głosów. Mimo że różnica dzieląca A i B jest niewielka, wygrywa ten pierwszy. Wyborcy, którzy oddali swoje głosy na B i C nie będą reprezentowani w parlamencie.

Odwołajmy się do praktyki. W maju 2015 roku w wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) zdobyła 12,6 proc. głosów, co przełożyło się na uzyskanie przez nią tylko jednego mandatu. Z kolei szkoccy nacjonaliści, osiągając wynik wyborczy na poziomie niespełna 5 proc., wprowadzili do Izby Gmin aż 56 deputowanych. Jeszcze bardziej paradoksalny przypadek zdarzył się w Malezji podczas wyborów parlamentarnych w 2013 roku. Mimo że Front Narodowy, ugrupowanie skupiające największe grupy etniczne, uzyskał w wyborach gorszy wynik w stosunku do zjednoczonej opozycji, to zdobył największą liczbę mandatów (133 w 222-osobowym parlamencie). Wygrana Sojuszu Ludowego poprzez ujemne skutki systemu większościowego okazała się ostatecznie porażką – partia nie wzięła udziału w tworzeniu rządu.

Ordynacja proporcjonalna również może wpływać na deformację wyborczego wyniku. Niezwykle istotny element stanowi tu metoda przeliczania głosów. W Polsce podczas wyborów do Sejmu w 2001 roku obowiązywała metoda Sainte-Laguë'a

¹⁷ D. W. Rae, dz. cyt., s. 74–77.

¹⁸ To znaczy, że żaden z kandydatów nie musi przekroczyć 50 proc. proggu wszystkich ważnie oddanych głosów. Przeciwnieństwem tej sytuacji jest konieczność uzyskania większości bezwzględnej (rozumianej wg reguły 50 proc.+1 lub liczby głosów większej od sumy pozostałych).

– korzystna dla partii, które osiągnęły niski bądź średni wynik, ograniczająca ponadto nadwyżkę mandatową ugrupowań, które uzyskały największą liczbę głosów. Koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy (SLD-UP), która zwyciężyła w wyborach zabrakło zaledwie 15 mandatów, by przekroczyć próg bezwzględnej większości w Sejmie. Przy metodzie przeliczania głosów d'Hondta, premiującej ugrupowania z lepszym wynikiem wyborczym, SLD-UP rządziłyby samodzielnie. Ordynacja proporcjonalna połączona nierzadko z systemem rozbitcia wielopartyjnego generuje rządy koalicyjne. Te ostatnie stanowią istotną korektę woli wyborców. Ugrupowanie, które zwyciężyło w wyborach jest zmuszone do zawarcia porozumienia z partią, która uzyskała o wiele słabszy wynik i która w przypadku możliwości utworzenia rządu jednopartyjnego, nigdy nie znalazłaby się przy władzy. Niekiedy rozpad rządu koalicyjnego prowadzi także do powstania gabinetu mniejszościowego, którego problematyka zostanie przedstawiona w ostatniej części artykułu.

Na koniec warto podjąć wątek społecznego poparcia dla rządu i wspierającej go większości. Można by więc zapytać czy większość zewnętrzna nadal popiera większość wewnątrz parlamentu¹⁹. Współczesną odpowiedzią na ten problem stanowią sondaże. Niekiedy, na określenie ścisłego związku pomiędzy badaniami opinii publicznej i podejmowanymi przez rząd działaniami, używa się pojęcia „demokracja sondażowa”. Oczywiście niskie poparcie społeczeństwa, deklarowane wobec rządzącej elity, nie jest czynnikiem obligującym do rozpisania nowych wyborów. Zwłaszcza że w dobie personalizacji polityki często dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której przykładowo premier dysponuje znacznie szerszym poparciem społecznym niż kierowany przez niego gabinet *en bloc*. Trudno byłoby wyznaczyć granicę decydującą o konieczności ustąpienia rządu wskutek niekorzystnych opinii społecznych. Te bywają zresztą chwiejne, o czym w łatwy sposób można przekonać się, analizując w danym okresie wyniki badań prowadzonych przez różne ośrodki sondażowe. Należy zgodzić się, że szersze poparcie zewnętrznej większości wzmacnia pozycję i sprzyja zarazem realizacji działań przez większość parlamentarną, w żadnym razie jednak nie warunkuje jej trwania. Jak zatem akt wyborczy powołuje do istnienia rządzącą większość, tak już wola tej większości, względnie wola pozostałej części parlamentu, decyduje o zakończeniu sprawowania przez nią władzy.

Progi większości

Ugrupowanie, które wygrywa wybory, co do zasady, by móc efektywnie rządzić powinno dysponować w parlamencie większością. Jaka? Najczęściej za optymalną przyjmuje się większość bezwzględną, czyli połowę składu izby pierwszej (przy

¹⁹ To pytanie postawił m.in. J. S. Mill w swoich rozważaniach nt. zasady rządów większości. Zob. przykładowo D. Spafford, *Mill's Majority Principle*, „Canadian Journal of Political Science” 1985, vol. 18, nr 3, s. 603.

założeniu systemu bikameralnego) plus jeden głos. Wprawdzie wiele systemów konstytucyjnych do uchwalania ustaw stosuje większość zwykłą, jednak odrzucenie wniosku o odwołanie członka rządu czy też poprawek izby drugiej wymaga z reguły większości podwyższonej. Pełni ona kilka istotnych funkcji: 1) stabilizacyjną, 2) kontrolną, 3) deliberacyjno-integrującą.

Podwyższona większość uniemożliwia przykładowo nagłe i niespodziewane obalenie rządu. Stabilizuje więc system. Większa liczba mandatów konieczna do podjęcia decyzji w danej sprawie jest także gwarantem włączenia w ten proces partii opozycyjnych. Zmiana konstytucji, odrzucenie prezydenckiego weta czy też zarządzenie referendum, ze względu na swój szczególny charakter i znaczenie, generują konieczność współpracy rządzących z ugrupowaniami opozycji. W tym sensie partie pozostające poza gabinetem mają możliwość kontroli jego działań. Podwyższona większość – przynajmniej w ujęciu teoretycznym – sprzyja parlamentarnej dyskusji. W przypadku podzielonej opozycji – zachęca do zjednoczenia sił, zaś w sytuacji brakujących głosów – zmusza rządzących do dialogu z opozycją i wypracowania stosownego kompromisu.

Podwyższona większość występuje w dwóch postaciach: bezwzględnej (omówionej powyżej) oraz kwalifikowanej (wyrażonej ułamkiem)²⁰. Istotna jest także kwestia ustalenia większości: liczy się ją albo od ustawowej liczby członków danej izby parlamentu albo od liczby posłów biorących udział w głosowaniu. W tym pierwszym przypadku, gdy wiążąca decyzja zapada bezwzględną większością głosów – nazywa się ją większością absolutną. Na przykładzie polskiego systemu konstytucyjnego większość bezwzględna jest wymagana m.in. przy odrzuceniu przez Sejm poprawek Senatu do ustawy, zarządzeniu przez izbę pierwszą referendum czy też wyrażeniu Radzie Ministrów wotum zaufania. Większość absolutna obowiązuje natomiast przy wyrażeniu przez Sejm wotum nieufności ministrowi (tzw. egzekwowanie indywidualnej odpowiedzialności), jak też całej Radzie Ministrów (tzw. odpowiedzialność solidarna). Gdy idzie o większość kwalifikowaną, konstytucja wprowadza jej dwie wartości, tj. 3/5 oraz 2/3. Przykładowo, ponowne uchwalenie ustawy w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji (odrzucenie weta Prezydenta) następuje większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast Sejm postanawia o skróceniu swojej kadencji uchwałą podjętą przez co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (tj. minimum 307 głosów).

Podwyższona większość stanowi zawsze wyzwanie dla partii rządzącej. Jej szczególne znaczenie dostrzec można w sytuacji kohabitacji. W 2007 roku, gdy wybory parlamentarne wygrała Platforma Obywatelska, a urząd prezydenta sprawo-

²⁰ Niekiedy za większość kwalifikowaną uznaje się także jednomyślność – zob. B. Szepietowska, *Głosowanie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Seminarium dla nowo wybranych posłów na Sejm IV kadencji, materiał internetowy, <http://biurose.sejm.gov.pl/seminarium/szepiet.pdf>, odczyt z dn. 28.07.2016.

wał Lech Kaczyński, członkowie rządu wraz z premierem często uzasadniali swoją bierność w inicjowaniu reform obawą przed użyciem przez głowę państwa mechanizmu weta ustawodawczego. Twierdzono niekiedy, że próg efektywnej większości w okresie tamtej kohabitacji został podwyższony – z większości bezwzględnej do kwalifikowanej 3/5 – tyle bowiem potrzeba, jak wskazano wyżej, do odrzucenia prezydenckiego sprzeciwu.

Można by zastanowić się, czy konieczność zebrania większej liczby głosów (w określonych sytuacjach) nie krępuje działań zwyczajnego ugrupowania. Użytkowało ono przecież legitymację do podejmowania decyzji (niektórzy dodaliby: każdej decyzji) w imieniu narodu. W instytucji tej kryje się jednak celowy zamysł ograniczenia rządów większości, która w najistotniejszych kwestiach musi odwołać się do opinii partii opozycyjnych. Poprzez inkluzję decyzyjną wynagradza się opozycji pozostawanie poza orbitą władzy, jednocześnie oddziałując pozytywnie na stabilność systemu.

Sądy konstytucyjne

W ustrojach współczesnych państw europejskich jedną z instytucji ograniczających wolę parlamentarnej większości stały się sądy konstytucyjne. W myśl ich twórcy – Hansa Kelsena – powołane są do badania zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z konstytucją. Instytucja takiego sądu już od początku spotykała się z krytyką, często traktowano ją bowiem jako – w wypadku bikameralizmu – trzecią izbę parlamentu, pełniącą funkcję negatywnego ustawodawcy. Mówiono zatem, że gwarantem efektywności procesu ustawodawczego nie było jedynie posiadanie większości w parlamencie. Zawsze bowiem istniało ryzyko, że sąd konstytucyjny zakwestionuje daną regulację i w kształcie zaproponowanym przez ciało ustawodawcze nigdy nie wejdzie ona w życie. W tym miejscu dotykamy fundamentalnej kwestii. Gdyby przypisać sądowi konstytucyjnemu jedynie funkcję *par excellence* blokera decyzji większości, byłaby ona zgodna z monteskiuszowską zasadą trójpodziału władzy. Problem w tym, że w wielu państwach wspomniane sądy stały się aktywnymi korektorami decyzji parlamentu. Nie tylko kwestionowały dane przepisy, lecz również dokonywały interpretacji prawa. Nie tylko derogowały określone normy, ale także wskazywały kierunki ich kreacji, wnikając w szczegółową materię ustawy.

Zwyczaj się twierdzić, że sędziowie zasiadający w trybunałach konstytucyjnych powinni być „ustami konstytucji”²¹, czyli dbać o zgodność aktów normatywnych niższego rzędu z jej postanowieniami. Sędziowie nie mogą jednak tworzyć prawa, gdyż nie pochodzą z wyborów powszechnych i tym samym nie posiadają legityma-

²¹ D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, tłum. M. Granat, Warszawa 1999, s. 29.

cji do stanowienia regulacji prawnych w imieniu narodu. Taką legitymacją dysponuje parlament. Na gruncie polskim warto przywołać uchwałę Sądu Najwyższego z 2009 roku, która *explicite* stanowi, że orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego są niewiążące²².

Interesujący problem zaistniał także w Polsce na przełomie 2015 oraz 2016 roku i związany był przede wszystkim z wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jednak sprowadzenie tej kwestii jedynie do uzupełnienia składu tego organu byłoby zbyt płytkie. Trafnie ujął to prof. Adam Sulikowski, zwracając w tym kontekście uwagę na upadek mitu o apolityczności sądu konstytucyjnego²³. Brak obiektywizmu wśród sędziów może być spowodowany po pierwsze wskazaniem, a w konsekwencji wyborem przez polityczną większość, po drugie hołdowaniem zasadzie „wierność za wybór” (lojalność wobec decyzji większości, która udzieliła sędziemu mandatu zaufania). W moim przekonaniu upadek wspomnianego mitu nie jest jednak wynikiem działań członków Trybunału, lecz bardziej polityków, którzy spór ten upolitycznili. Odpowiedzią sędziów zasiadających w Trybunale, zdaniem A. Sulikowskiego, winno być częściowe zrzucenie normatywnego kamuflażu i włączenie się w spór w celu nie tyle obrony neutralności tej instytucji, lecz budowy społecznego poparcia dla jej działań²⁴. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że polityczność Trybunału Konstytucyjnego może uczynić z tego organu aktywnego gracza politycznego i arenę sporów, na której wola parlamentarnej większości będzie zderzana z wolą większości sędziów. Tak dzieje się i dzisiaj, chociaż w tym wypadku raczej chodzi o błędne rozłożenie akcentów. Dla Trybunału priorytetem powinno być bowiem orzekanie o zgodności przepisów z konstytucją, a nie prowadzenie sporu z rządem, dysponującym większością mandatów w Sejmie. Funkcja korektora motywowana politycznymi pobudkami musi zdecydowanie ustąpić roli normatywnego blokera.

Wspomniany wyżej spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce dotknął jeszcze jednej kwestii związanej z interpretacją i projektowaniem progów większości. Mianowicie art. 190 ust. 5 Konstytucji stanowi, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Wykładnia celowościowa sugerowałaby, że chodzi o większość zwykłą (uzyskanie większej liczby głosów „za” niż „przeciw”). Problem w tym, że ustrojodawca nie wyraził tego literalnie, umożliwiając tym samym wielość interpretacji. Jak się wydaje, z tej nieostrości przepisu skorzystało rządzące Prawo i Sprawiedliwość (PiS), uchwalając w grudniu 2015 roku nowelizację ustawy

²² Na ten temat szerzej w wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” J. Szczepeński, zob. *Zamach na trybunał? Nie, raczej zamach trybunału*, „DGP”, 22 kwietnia 2016, wyd. internetowe, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/938208,trybunal-konstytucyjny-konstytucja-spor-o-trybunal.html>, odczyt z dn. 28.07.2016.

²³ A. Sulikowski, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, „Państwo i Prawo” 2016, zeszyt 4, s. 3 i nast.

²⁴ Tamże, s. 33.

o Trybunale Konstytucyjnym²⁵. Jeden z jej przepisów stanowi, iż orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, przy czym w innym artykule jest mowa, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów. Prawo i Sprawiedliwość zdecydowało się ponadto na poszerzenie składów orzekających w różnych sprawach rozpatrywanych przez Trybunał, przykładowo jeśli chodzi o badanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją²⁶. Kolejna nowelizacja ustawy, przygotowana również przez posłów PiS, złągodziła powyższe wymogi. Przede wszystkim przywrócono zwykłą większość w stosunku do wydawanych przez Trybunał orzeczeń, ustanawiając jednak kilka wyjątków (np. stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie), w których wymagana jest większość kwalifikowana 2/3 głosów²⁷.

W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie pytania o przyczyny podwyższenia progu większości uchwał Zgromadzenia Ogólnego Trybunału, jak i poszerzenie składów orzekających. Korzenie sporu o Trybunał Konstytucyjny tkwią jeszcze w okresie funkcjonowania Sejmu VII kadencji i dotyczą działań ówczesniej rządzącej większości. Otóż posłowie Platformy Obywatelskiej zdecydowali wtedy o wyborze pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dokonując tego – w odniesieniu do dwóch z nich – niejako zaocznie, wyręczając (jak się później okazało bezprawnie) posłów na Sejm kolejnej kadencji. PiS, które w październikowych wyborach 2015 roku uzyskało w izbie pierwszej bezwzględną większość, po pierwsze podjęło uchwały stwierdzające nieważność tamtych decyzji, po drugie dokonało wyboru pięciu nowych sędziów. Nie wglębiając się już w orzeczenia Trybunału, który orzekał w tej sprawie, trzeba stwierdzić, że doszło do sytuacji patowej. Organ ten stał się areną walki politycznej, a podwyższona większość przy wydawaniu orzeczeń gwarantowała rządzącej partii udział w składach orzekających sędziów wybranych z jej rekomendacji.

Na tym tle pojawiła się jeszcze jedna wątpliwość. Prawo i Sprawiedliwość,

²⁵ Dz. U. 2016, poz. 293.

²⁶ W tym przypadku poprzednia ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (z 25 czerwca 2015 roku) przewidywała skład 5-osobowy, natomiast grudniowa nowelizacja wprowadziła zasadę pełnego składu orzekającego tj. co najmniej 13 sędziów.

²⁷ W momencie oddawania artykułu do druku w Sejmie zakończyło się procedowanie nad projektem tejże ustawy. Projekt (druk nr 558) został złożony do łaski marszałkowskiej 29 kwietnia 2016 roku, natomiast posłowie zdecydowali o jego uchwaleniu 7 lipca. Obok wspomnianych zmian, obniżono też liczbę sędziów, koniecznych do procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie (z 13 do 11). Zgodnie z nowymi przepisami, terminy rozpraw mają być wyznaczane według kolejności wpływu spraw do Trybunału, z wyłączeniem kilku przypadków np. badania konstytucyjności ustawy budżetowej oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; rozpatrywania wniosku o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu wykonywania obowiązków głowy państwa; sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

co warto podkreślić, jako pierwsze ugrupowanie po 1989 roku w Polsce uzyskało bezwzględną większość w Sejmie, która pozwoliła na powstanie jednopartyjnego gabinetu, bez konieczności zawierania koalicji. W związku z tym wielu komentatorów postawiło pytanie, jak dalece sięga prawo większości do swobodnego decydowania w fundamentalnych dla państwa i społeczeństwa kwestiach. Jednoznacznie należy stwierdzić, że legitymizacja dokonała się w procesie wyborczym – PiS wygrało wybory, to wyborcy zdecydowali, że chcą powierzyć temu ugrupowaniu sprawowanie rządów. Ogranicznikiem woli – zwłaszcza tak silnej – większości jest, jak wskazywałem wcześniej, sąd konstytucyjny. Problem w tym, że to właśnie on stał się w Polsce głównym przedmiotem sporu, co z kolei postawiło w dwuznacznej roli samych członków tego sądu – „sędziów we własnej sprawie”.

Ani Konstytucja z 1997 roku, ani inne akty prawne nie przewidziały sytuacji, w której inny organ niż Trybunał Konstytucyjny będzie orzekać o konstytucyjności ustawy dotyczącej Trybunału. Z pewnością trudno było zakładać, że instytucja *a priori* apolityczna i niezaangażowana w bieżące spory, zostanie upolityczniona. Wydaje się, że o zakończeniu kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego może raz jeszcze zdecydować wola sejmowej większości.

Rządy mniejszej większości

Odwróceniem paradygmatu rządów większości jest sprawowanie władzy przez partię tej większości nieposiadającej. Mówi się wtedy o funkcjonowaniu gabinetu mniejszościowego. W wielu współczesnych demokracjach, także tych ustabilizowanych, rządy mniejszościowe są stałym elementem ustroju politycznego, choć różnie ocenianym. Wszystko zależy bowiem od funkcjonalności tego typu gabinetów względem systemu. Przykładowo, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej są one raczej postrzegane w kategoriach dysfunkcji działania różnych elementów instytucjonalnych oraz pozaprawnych, tj. niskiego poziomu kultury politycznej czy też efektu rozbicia wielopartyjnego, które bardzo często prowadzi do powstania chwiejnych koalicji rządowych i równie szybkiego ich rozpadu. Odmiennie przedstawia się sytuacja w państwach skandynawskich, gdzie gabinety mniejszościowe mocno zakorzeniły się w tradycji politycznej, zwykle działając długo i skutecznie.

Ocena rządów mniejszościowych w danym ustroju nie powinna jednak przesłaniać fenomenu samej instytucji. Przypatrzmy się ich definicji. Są to gabinety, które na skutek konkretnego zdarzenia funkcjonują przez pewien czas bez poparcia formalnej bądź faktycznej większości ustawowej liczby posłów²⁸. Aspekt temporalny ma tu kluczowe znaczenie. Po pierwsze, wskazuje, że jednorazowa przegrana rządzącej większości w parlamentarnym głosowaniu nie uprawnia do przypisa-

²⁸ Zob. powyższa definicja [w:] P. Zakrzewski, *Rządy mniejszościowe w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015, s. 34.

nia gabinetowi mniejszościowego statusu. Po drugie, skoro tenże gabinet działa w określonym czasie, tj. podejmuje decyzje, zgłasza projekty ustaw, oznacza, że jest „zdolny do życia” (ang. *viable*)²⁹. Z tego powodu niektórzy konstytucjoniści wolą nazywać przypadek rządu mniejszościowego – okresem rządów mniejszej większości. Jest to o tyle uzasadnione, że najpewniej przez brak alternatywy lub słabość podzielonej opozycji, gabinet nieposiadający poparcia większości deputowanych w parlamencie, mimo wszystko może rządzić. Tym samym istnieje jakaś większość, tyle że mniejsza niż bezwzględna, zdolna utrzymać władzę.

Drugi człon definicji wskazuje na różny charakter gabinetów mniejszościowych. W wielu sytuacjach jest on jedynie formalny. Oficjalnie rządzi ugrupowanie, które nie posiada większości w parlamencie, jednakże w wyniku niepisanej umowy jest stale wspierane w głosowaniach przez inną partię. I *à rebours* – charakter faktyczny mają te gabinety mniejszościowe, które faktycznie nie posiadają większości. W przypadku procedowania projektów ustaw, zmuszone są stale poszukiwać w parlamencie wsparcia dla swoich rozwiązań.

Jeśli mocno uwydatnić zasadę rządów większości w systemach demokratycznych, gabinety mniejszościowe na tym tle stanowią paradoks i swoistą anomalię systemową, która bywa konkurencyjna względem klasycznych rządów kontrolujących większość mandatów w parlamencie. Doświadczenie uczy jednak, że zwłaszcza demokracje młode, wychodzące dopiero z okresu transformacji, potrzebują stabilnych rządów większościowych, które w mniejszym stopniu narażone są na ryzyko obalenia albo dekompozycji składu wskutek destrukcyjnych działań zjednoczonej opozycji. Z pewnością istotną przyczyną niepowodzenia misji rządów o mniejszościowym statusie jest brak odpowiednio wykształconej, koncyliacyjnej kultury politycznej. Nie zmienia to jednak faktu, że gabinety te powstają i funkcjonują, nie będąc jedynie administracją tymczasową, której głównym zadaniem jest dotrwanie do nowych wyborów parlamentarnych.

Zakończenie

Z uwagi na przeglądowy charakter artykułu, niektóre problemy w nim poruszone zostały jedynie zasygnalizowane. Wieloaspektowość tematyki większości parlamentarnej i związanych z nią dylematów dostarcza coraz to nowych wątków. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie próby separacji zasady rządów większości i demokracji skazują na powrót do tego samego punktu – braku rozsądnej alternatywy w zakresie metody procedowania w ustrojach demokratycznych. Nie warto zatem pytać o sens większościowej reguły, lecz bardziej o jej sposoby rozumienia, uwarunkowania, legitymację czy też działanie w praktyce. Pewność uzyskania obszernych

²⁹ W takim kontekście o rządach mniejszościowych piszą M. J. Laver, I. Budge, *Party Policy and Government Coalitions*, New York 1992, s. 6.

odpowiedzi jest duża, jednak gwarancja ich jednorodności – już bardzo znikoma. Wtedy *lege artis* – należałoby odnieść się do powiedzenia: „niech ostatecznie zdecyduje większość”...

Słowa kluczowe:

zasada rządów większości,
rodzaje większości,
większość bezwzględna,
rządy mniejszościowe.

Keywords:

the principle of majority rule,
the types of majority,
an absolute majority,
minority governments.

Controversies over parliamentary majority

This article elaborates on the topic of majority rule which is a principle that has been a part of the democratic systems for centuries, but is being questioned nowadays. Some even say that in democracy the majority does not need to wield the power and that the principal value of modern political systems should be the rule of inclusion, i.e. engaging in the decision-making process as many social groups as possible. Instead of challenging the idea of majority rule it is worth to analyse it systemically from various perspectives. First, it seems significant to establish the scope of the definition, namely to clearly state what the majority rule is. Second, it should be decided what this rule is legitimized by when analyzed from the point of view of electoral process, parliamentary support and social trust. Third, the aspect of majority threshold should be scrutinized as it differs depending on the importance of the decision taken by the legislative body. Finally, it is worth to analyze the topic of minority rule government which is the government that has no absolute majority in the Parliament; such a situation is sometimes called ‘a lower majority rules’.