

Marzena Więckowska

Polityczny przymus wyborczy w Polsce Ludowej. Przesłanki wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w czerwcu 1989

SŁOWA KLUCZOWE:

*wybory czerwcowe, Okrągły Stół, polityczny i prawny przymus wyborczy,
system wyborczy PRL*

Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH

Pierwszym miejscem upowszechnienia się przymusu wyborczego są starożytne Ateny. Dowodów na jego istnienie dostarczył sam Arystofanes, opisując w swoim dziele „Acharnejczy” scenę z życia codziennego Aten. Widać w niej niewolników zaganiających, pomalowanym na czerwono sznurem, obywateli z Agory do miejsca zgromadzenia, gdzie oddawano głosy. Ci obywatele, którzy nie chcieli zagłosować, musieli przejść na drugą stronę sznura. Czerwony ślad na ubraniu zdradzał urzędnikom, którzy obywatele nie głosowali i stawał się powodem wymierzenia kary pieniężnej¹.

W następstwie tej praktyki po dziś dzień, w niektórych państwach, nie pozostawia się wyborcy swobody w podjęciu decyzji, co do uczestnictwa w wyborach – stosowany jest polityczny lub prawny przymus głosowania. Pierwszy z wymienionych rodzajów przymusu właściwy jest reżimom niedemokratycznym, w których bardzo wysoki wskaźnik biorących udział w głosowaniu obywateli, sięgający niemalże 100 procent, osiągnany jest politycznymi środkami oddziaływania, zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec nieposłusznych. Drugi, prawny przymus wyborczy, charakterystyczny

¹ Arystofanes, *Acharnejczy*, 425 p.n.e., 21–22, przekład B. Butrymowicz, Krakowska Spółka Wydawnicza.

dla systemów demokratycznych, jest konstytucyjnie lub ustawowo uregulowanym nakazem udziału w głosowaniu, często wzmocnionym systemem kar o różnym stopniu natężenia². Polityczny przymus wyborczy powszechny był w Polsce Ludowej, prawny przymus wyborczy nigdy w Polsce nie obowiązywał, choć przesłanki do jego wprowadzenia pojawiły się już 4 czerwca 1989 roku.

Polityczny przymus wyborczy był w Polsce Ludowej częścią stosunku władzy do frekwencji. W latach 1954–1980 we wszystkich wyborach, według oficjalnych danych, absencja była znikoma i nie przekraczała 5 procent uprawnionych do głosowania. Władza z frekwencji czyniła bowiem zasadniczy test swojej siły i popularności. Stosowanie politycznych metod oddziaływania stanowiło w jakiejś mierze praktyczny wyraz promowanej tezy, będącej w rzeczywistości refleksem szerszego przekonania ośrodków dyspozycji politycznej o niezbędności zapewnienia sobie powszechnego, jednomyślnego poparcia ze strony społeczeństwa. Mobilizowano elektorat wszelkimi metodami, często sprzecznymi z prawem, a gdy to nie przynosiło oczekiwanych rezultatów uciekano się do fałszowania wyników. Trudno określić, jaki był rozmach stosowanych przez władzę „zachęt”, a jaki manipulacji frekwencją. Jedno z niewielu rzetelnych badań obrazujących skalę manipulacji wynikami zostało przeprowadzone przez „Solidarność” w 1984 roku. Podane przez władze wyniki frekwencji wyborczej zostały, według działaczy „Solidarność”, zawyżone o około od 6 do 13 procent³. Absencja wyborcza utrzymywała się zatem na bardzo niskim poziomie pomimo dokonywanych przez rządzących „korekt frekwencji”. W Polsce Ludowej istniał bowiem bardzo skuteczny system perswazji, przymuszający obywateli do udziału w wyborach.

Wśród Polaków panowało przekonanie, podsycane przez rządzących, że wybory były obowiązkowe. W 1984 roku, w początkowej fazie rozkładu systemu, tylko 53% wyborców wiedziało, że akt wyborczy nie jest przymusowy⁴. Można przypuszczać, że we wcześniejszych latach, w których kontrpropaganda opozycyjna na tak szeroką skalę nie edukowała społeczeństwa o dobrowolności aktu wyborczego, jeszcze większy odsetek

² W państwach, w których obowiązuje prawny przymus wyborczy, obywatel nie jest zobligowany do oddania głosu, jego obowiązkiem natomiast jest stawienie się w lokalu wyborczym. Właściwą nazwą dla tego zjawiska byłyby obowiązkowa obecność lub obowiązkowe uczestnictwo. W literaturze przyjęło się jednak używać terminu przymus wyborczy lub obowiązkowe głosowanie.

³ J. Drągalski, J. Kwaśniewski, *No-Choice Elections*, „Soviet Studies”, vol. 42, nr 2, kwiecień 1990, s. 311.

⁴ Tamże..., s. 315.

uprawnionych do głosowania był przekonany, że idzie do lokalu wyborczego pod groźbą sankcji⁵. Do urn szło się z reguły w przekonaniu, że za niegłosowanie grożą kary. W trakcie okresu stalinowskiego w Polsce strach ten był wyraźnie uzasadniony. W okresie poststalinowskim tak niski odsetek osób mających świadomość charakteru tego fundamentalnego prawa wyborczego był wynikiem celowo wieloznacznej propagandy wyborczej, która przedstawiała akt wyborczy, jako obowiązek obywatelski opatrzone sankcjami. Władze dawały jednoznacznie do zrozumienia, że kluczowe jest, aby wszyscy brali udział w wyborach. A znajomość socjalistycznych standardów rządzenia mogła szerzyć przekonanie, że absencja wyborcza może być sankcjonowana. Polityczny przymus wyborczy przejawiał się w tym, że „zwyczajne zaniedbanie, nie wspominając już o odmowie wzięcia udziału w głosowaniu pociągnęłoby za sobą dyskryminację w środowisku życia i pracy zainteresowanej osoby”⁶.

Natężenie politycznego przymusu wyborczego zmalało po kryzysie 1980–1981, kiedy władza zabiegała o społeczną akceptację, nie czyniąc jej wskaźnikiem wyłącznie frekwencji wyborczej. Zarówno w wyniku świadomie podejmowanych przez kierownictwo państwa działań liberalizujących system, jak i w wyniku ogólnego osłabienia władzy – poszerzało się pole swobodnych zachowań politycznych obywateli. Zagrożenie represjami znacznie zmalało. Przed obywatelem otworzyła się możliwość kontestacji władzy. Jedną z jej form stała się absencja wyborcza. Absencja uwidoczniła się dopiero w wyborach w 1988 roku, kiedy w świadomości społecznej umocniło się przekonanie, niewątpliwie niekorzystne z punktu widzenia późniejszej frekwencji, że absencja w głosowaniach nie powoduje żadnych negatywnych skutków dla osób, decydujących się nie głosować, podobnie, jak udział nie łączy się z jakimiś nagrodami. Udział w wyborach wszedł w obręb pola zupełnie swobodnych decyzji.

Władze wiedziały, że to bezrefleksyjne kiedyś poparcie dla wyborów spada. Wojciech Jaruzelski był przywiązany do badań opinii publicznej – namiętnie czytywał sondaże. W stanie wojennym powołał nawet CBOS, drugi ośrodek badania opinii, obok istniejącego już OBOP. Sondaże przy stanie wojennym wskazały, że opór społeczny będzie niewielki. I mniej więcej od roku 1986 dostarczane mu wskaźniki zaczęły pokazywać gwał-

⁵ Według szacunków Jacka Raciborskiego przed okresem wzmożonej agitacji „Solidarności” jedynie poniżej 20% wyborców było świadomych swoich praw wyborczych, w tym prawa, a nie obowiązku głosowania. J. Raciborski, *Polskie wybory – zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1997.

⁶ L. Smith, *Compulsory Voting, A Comparative Approach*, Dept. of Administrative and Political Sciences, Mitchell College of Advanced Education 1974, s. 43.

towne pogarszanie się nastrojów⁷. Także prognozy gospodarcze na 1989 rok napawały przywódców państwa lękiem. Rodziło to obawę, że latem lub jesienią może dojść do wybuchu niezadowolenia społecznego, którego władza nie zdoła już opanować. Utrzymywanie społeczeństwa w przekonaniu, że akt wyborczy opatrzony jest sankcjami mogłoby stanowić polityczne samobójstwo obozu władzy, szczególnie przy tak wzmożonej aktywności wyborczej obozu „Solidarności”. W 1988 roku nastąpił koniec ery politycznego przymusu wyborczego w Polsce.

Wybory z 4 czerwca 1989 roku mogły dać początek prawnemu przymusowi wyborczemu. Jakie mogły być przesłanki do jego wprowadzenia? Transformacje w reżimach autorytarnych najczęściej posługiwały się formułą wyborów w celu ustanowienia nowego systemu, zaznaczając wyraźne przejście z systemu autorytarnego do nowej demokratycznej rzeczywistości. Prawny przymus wyborczy historycznie wprowadzany był najczęściej w takich momentach, w celu osiągnięcia przez władze, dzięki 100 procentowej frekwencji, legitymizacji dla swojego uczestnictwa w nowym systemie rządów. Wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego władze PRL nie mogły jednak rozważać, ponieważ obrady Okrągłego Stołu i mające się odbyć w ich następstwie wybory czerwcowe nie posiadały w swoich założeniach znamion zmiany ustrojowej. Po pierwsze, dlatego że takiego przypadku jeszcze nie było. Władysław Gomułka w 1968 roku domagał się wprowadzenia w trakcie rozmów pięciu państw Układu Warszawskiego o sytuacji w Czechosłowacji, opracowania planu pokojowego przejścia z socjalizmu do kapitalizmu, ale inicjatywa zakończyła się fiaskiem. Po drugie, istotą idei doprowadzenia do kooptacji części opozycji do władzy było założenie, że w razie niepowodzenia lub trudności w przeprowadzeniu reform gospodarczych strona opozycyjna zostanie na długie lata skompromitowana. Wynik wyborów, których plan polegał na wkomponowaniu „konstruktywnej opozycji” w system PRL, a przerodził się w proces demontażu tego systemu wywołał szok. Wojciech Jaruzelski miał powiedzieć – „kiedy stanęliśmy wobec rezultatów – to był wstrząs, to było trzęsienie ziemi”, wspominając list Jerzego Urbana, w którym napisał, że PZPR przegrała nawet na placówce dyplomatycznej w Ułan Bator⁸.

Obóz solidarnościowy także nie zakładał możliwości zmiany systemu politycznego. Nie zastanawiano się zatem, w jaki sposób uzyskać maksymalną legitymizację dla nowego porządku politycznego. Wielki manewr

⁷ A. Dudek, *Ani legenda czarna, ani legenda biała*, „Tygodnik Powszechny”, 3 lutego 2009.

⁸ I. Czyżewski, *Trzęsienie ziemi w MON*, Warszawa 1993, s. 101.

1989 roku polegał, w oczach „Solidarności”, przede wszystkim na znalezieniu punktu równowagi, zawarciu jakiegoś wstępnego progowego rozejmu, na przystąpieniu do rozmów. Nawet Bronisław Geremek nie przypuszczał, że zmiana ustroju nastąpi tak szybko: „historia nie zna przykładów natychmiastowego przejścia od systemu totalitarnego do demokracji, ale zna przykłady przechodzenia ewolucyjnego, w których siłą łagodząca przejście były czasem monarchia, czasem Kościół, czasem polityczne porozumienie partii lub grup”⁹. Ustalenia stołu były z zasady tymczasowe i prowizoryczne. Jak na trwałe miał funkcjonować system z hybrydowym parlamentem, gdzie całkowicie demokratyczny Senat ściera się z politycznie limitowanym Sejmem, w jaki sposób miałyby być utrzymane ograniczenia wolności słowa przy powstających niezależnych pismach, przy otwarciu publicznej debaty¹⁰? Okrągły Stół był zatem rozejmem, który z czasem zmienił się w trwały pokój, ugruntowany kolejnymi instytucjami i ustawami, tworzonymi już przez nową władzę.

Także sondowane przez Gazetę Wyborczą społeczeństwo było zdania, że wybory czerwcowe nie prowadzą do ustanowienia nowego reżimu politycznego. Na pytanie „czy uważasz, że w Polsce zapanuje kiedyś inny ustrój”, 21 procent respondentów odpowiedziało, że nigdy, 16 procent, że za 25 lat, a tylko 6 procent, że w latach 1989–1990¹¹. „Ludzie, jako że byli dotknięci syndromem 13 grudnia, uwierzyli w nieodwracalność zmian dopiero wtedy, gdy ZSRR się rozpadł pod koniec 1991 roku”¹².

Możliwość wprowadzenia przymusu wyborczego została wykluczona pomimo istnienia innej bardzo znaczącej przesłanki. Była nią niska, już od wyborów w 1988 roku, frekwencja wyborcza. Historycznie, prawny przymus wyborczy wprowadzano bądź jako antidotum na rosnącą absencją wyborczą, bądź z chęci zmobilizowania elektoratu, który dopiero co uzyskał prawo głosu¹³. W Polsce Ludowej wyborcy posiadali prawo głosu, lecz nie prawo wyboru. Można by zatem potraktować wybory czerwcowe, jako moment w którym obywatele, przynajmniej w przypadku wyborów do Senatu, otrzymali realne prawo głosu.

⁹ B. Geremek, *Akt nadziei*, „Gazeta Wyborcza”, 11 maja 1989.

¹⁰ W. Władyka, *Stół na okrągło*, „Polityka”, 5 lutego 2009.

¹¹ „Gazeta Wyborcza”, 31 maja 1989.

¹² A. Dudek, *Ani legenda...*

¹³ W XIX i na początku XX wieku przymus wyborczy wprowadzano przy okazji ustanowienia powszechności wyborów, w celu zmobilizowania osób, a szczególnie sympatyków partii rządzących, do wykorzystania dopiero nabytego prawa głosu. S. Jackman, *Compulsory Voting*, [w:] N.J. Smelser, P.B. Baltes (red.), *International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences*, Elsevier 2004, s. 110.

Żadna ze stron nie spodziewała się jednak tak niskiego poziomu frekwencji. Wierzano, że społeczeństwo przyjęło zasady kontraktu z entuzjazmem. Frekwencja 62 procentowa była zaskoczeniem¹⁴. Zbigniew Bujak tuż po ogłoszeniu wyników powiedział: „jest to spektakularne zwycięstwo „Solidarności”, ale 38 procent społeczeństwa nie głosowało, to tonuje tę euforię”¹⁵.

Również rządzący wierzyli, że frekwencja wyborcza będzie o wiele wyższa. Choć zdawali sobie sprawę, że osłabił wywierany przez nich nacisk na uczestnictwo, byli przekonani że „Solidarność”, którą winili o zniechęcanie obywateli do głosowania w poprzednich wyborach, skutecznie zmobilizuje elektorat, podczas wyścigu wyborczego, w którym po raz pierwszy sama brała udział. „Solidarność” głosiła hasła promujące uczestnictwo w wyborach. Jednym z wielu było na przykład: „nie głosujesz przez lenistwo, dopomagasz komunistom”. Trwająca siedem lat praktyka nawoływania do bojkotu wyborów odcisnęła mimo wszystko swoje piętno na zachowaniach wyborczych Polaków. Propaganda wyborcza „Solidarności” przyczyniła się do „aksjologizacji” polityki, czyli tendencji do interpretowania działań politycznych w kategoriach moralnych. Doprowadziło to do sytuacji, w której ludzie uczestniczący w różnych formach oporu wobec władzy nie mieli przekonania, iż uprawiają działalność polityczną. Utwierdzała ich w tym postawa działaczy demokratycznej opozycji, którzy przez wiele lat podkreślali antypolityczność swoich stanowisk i nie identyfikowali się z jakąkolwiek tradycyjną orientacją polityczną. Triumfowały znużenie i sceptycyzm. Mawiano: *Mikołajczyka też kiedyś dopuścili*¹⁶. W 1989 roku „Solidarność” miała już tylko parę tygodni na przekonanie społeczeństwa, że tym razem warto głosować. „Lech Wałęsa i jego kandydaci mieli mało czasu, żeby przekonać ludzi, że o ile ukartowane wybory 1947 roku były kamieniem milowym na drodze do stalinizmu, o tyle ukartowane wybory 1989 roku mogły być kamieniem na drodze od stalinizmu”¹⁷.

Zmiana polityki Kościoła wobec wyborów miała także wpływ na błędy w szacunkach frekwencji. Od wyborów styczniowych 1957 roku przeważało obustronne dążenie państwo-Kościół do ułożenia poprawnych relacji,

¹⁴ W dniu wyborów okazało się, że część spisów sporządzona została na podstawie nieaktualnych rejestrów mieszkańców. W rezultacie dane statystyczne dotyczące frekwencji obarczone zostały kilkuprocentowym błędem. J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 29.

¹⁵ „Gazeta Wyborcza”, 7 czerwca 1989.

¹⁶ Mowa o przywódcy Polskiego Stronnictwa Ludowego, któremu wskutek nalegań Brytyjczyków i Amerykanów zezwolono na udział w wyborach 1947 roku. Terror i oszustwo wyborcze odebrały mu wygraną.

¹⁷ T.G. Ash, *Polskie problemy*, [w:] R. Kałuża (red.), *Polska wybory '89*, Warszawa 1989, s. 61.

czego wyrazem było między innymi zachęcanie wiernych do uczestnictwa w wyborach. Kres akceptacji peerelowskich wyborów przez Kościół nastąpił w 1988 roku, kiedy Kościół nie wzywał do oficjalnego bojkotu wyborów, ale także po raz pierwszy nie zachęcał do uczestnictwa.

Dziwić może, w końcu, że żadna ze stron nie przewidziała wysokiej absencji, nawet w obliczu tak skomplikowanej ordynacji wyborczej. Ordynacja wyborcza do Sejmu dzieliła mandaty na trzy grupy: mandaty, o które mogli się ubiegać kandydaci należący do partii tworzących koalicję rządzącą (PZPR, ZSL, SD) i które stanowić miały 60 procent ogółu mandatów, mandaty przeznaczone dla stowarzyszeń wyznaniowych PAX, PZKS, UChS – 5 procent ogółu mandatów oraz mandaty przeznaczone dla kandydatów bezpartyjnych zgłoszonych przez niezależne grupy obywateli – 35 procent ogółu mandatów. Z mandatów przeznaczonych dla koalicji wyodrębniono 35, czyli 7,6 procent ogółu przeznaczonych do obsadzenia w trybie głosowania na listę krajową. Polem zupełnie swobodnej konkurencji miały być natomiast wybory do 100-mandatowego Senatu. W lokalu wyborczym podawano wyborcom co najmniej cztery, a najwięcej siedem kart do głosowania, każdą z innym systemem skreśleń¹⁸. Powszechnie wiadomo, że skomplikowana ordynacja jest czynnikiem demobilizującym wyborców.

Ówczesne elity polityczne nie rozpoczęły debaty nad przymusem wyborczym również z innego powodu. Okres, w którym przyszło im funkcjonować, to czas dramatycznych zmian i wielkich niewiadomych. Stosunku społeczeństwa do wyborów nie traktowano priorytetowo. Priorytety były inne. Rządzący za cel postawili sobie zachowanie władzy i uniknięcie wybuchu rozruchów społecznych. „Solidarność” koncentrowała się na doprowadzeniu do legalizacji własnej działalności i umożliwieniu sobie wejścia do systemu władzy. Zrozumiało jest zatem, że przymus wyborczy, nie był w obszarze zainteresowania stron.

Prawny obowiązek głosowania nie powinien być postrzegany jako cel sam w sobie. Gdyby już wtedy dostrzeżono, że może on być środkiem do celu, którym jest aktywizacja społeczeństwa, to znaczy jego autentyczne – a nie rytualne i symboliczne jak w społeczeństwach totalitarnych i autorytarnych – uczestnictwo w sprawach publicznych, Polska mogłaby skuteczniej realizować koncepcję społeczeństwa obywatelskiego. Co by się

¹⁸ W lokalu komisji wyborczej wyborczy otrzymywali 1 kartę głosowania do Senatu, 1 kartę głosowania do Sejmu i od 2 do 5 kart do głosowania na poszczególne mandaty poselskie, *Jak głosować na kandydatów Komitetu Obywatelskiego*, Archiwum Państwowe w Kaliszu, sygn. 257.

zatem stało gdyby elity polityczne Okrągłego Stołu, zapominając o niechlubnej spuściźnie przymusu wyborczego w Polsce Ludowej, włączyły kwestię wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego do swoich priorytetów?

Natychmiastowym skutkiem wprowadzenia przymusu wyborczego byłoby zwiększenie frekwencji wyborczej. „Nie ma żadnej wątpliwości, że przymus wyborczy oddziałuje na wskaźniki partycypacji”¹⁹. Według różnych szacunków sam fakt istnienia prawnego obowiązku głosowania, nieopatrzonego sankcjami, jest przyczyną wzrostu frekwencji w poszczególnych państwach od 7 do 16 procent²⁰. Badania Mikołaja Cześnika wskazały, że w wyniku wprowadzenia przymusu, frekwencja w Polsce wzrosłaby aż o ponad 30 procent²¹.

Wysoka absencja wyborcza powinna niepokoić. Według tezy Roberta Dahla demokracja w jej klasycznym rozumieniu oznaczała, przede wszystkim, bezpośredni udział obywateli: „demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma”²².

Liderzy „Solidarności” wychodzili jednak z założenia, że zniesienie barier blokujących oddolne inicjatywy społeczne spowoduje samoistne pojawienie się społeczeństwa zaangażowanego. Nie spodziewano się, że reakcją na zniesienie rządów socjalistycznych będzie manifestowanie braku aktywności. „Pasywność i brak partycypacji w życiu publicznym jest prawem ludzi wolnych, za których teraz Polacy się uważali. Poprzednio zmuszani, uczestnicząc wbrew swojej woli w życiu społeczno-politycznym, teraz odmawiali udziału w nim”²³. Wprowadzając przymus wyborczy władze miałyby szansę zahamować tę niepokojącą prawidłowość.

Wprowadzanie przymusu wyborczego nie może być jednak oparte na założeniu, że wyłącznie partycypacja *per se* powinna być wysoka, ale na założeniu, że wysoka partycypacja przyczyni się do „pełnej reprezentacji społecznych pragnień”²⁴. Ważnym skutkiem wprowadzenia

¹⁹ N.M. Franklin, *Electoral Participation*, [w:] L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks 1996, s. 213.

²⁰ L. Hill, *Compulsory Voting: Residua Problems and Potential Solutions*, „Australian Journal of Political Science”, vol. 37, nr 3 i A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „The American Political Science Review”, Vol. 91, No. 1, 1997.

²¹ M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a remedy? Evidence from 2001 Polish Parliamentary Elections*, Helsinki 2007, s. 1–33.

²² R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 316.

²³ L. Kolarska-Bobińska, *Civil Society and Social Anomy in Poland*, „Acta Sociologica”, vol 33, nr 4, 1990, s. 277.

²⁴ A. Chong, M. Olivera, *On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-Section Countries*, George Mason University 2005, s. 7.

prawnego przymusu wyborczego jest, przez pełny udział obywateli w jej powoływaniu, faktyczne potwierdzenie prawomocności władzy. Przymus wyborczy wypływa z zasady, że „zwierzchnictwo narodu nie dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa, lecz pozostaje niepodzielną i niezbywalną własnością samego narodu, jako ciągłego szeregu kolejno idących po sobie pokoleń. Ludzie, którzy w różnych chwilach tej ewolucji sprawują polityczne prawo wyborcze, działają w rzeczywistości nie w swym imieniu własnym, lecz w imieniu narodu, którego są przedstawicielami”²⁵. W krajach demokracji ludowej występowała odmienna od klasycznej legitymizacji wyborczej – legitymizacja mobilizacyjna, charakterystyczna dla systemów niedemokratycznych, w których uprawomocnienie władzy nie wiąże się z wyborem kandydatów aspirujących do stanowisk publicznych i kształtowaniem celów polityki, a z realizacją celów wyznaczonych przez partię rządzącą. Wprowadzenie prawnego przymusu wyborczego ułatwiłoby w Polsce proces przejścia do „normalnej”, demokratycznej legitymizacji władzy.

Obowiązek głosowania poza podnoszeniem frekwencji, promuje inne formy aktywności politycznej. „Ludzie, którzy w jeden sposób uczestniczą w polityce, są bardziej skłonni uczestniczyć w niej w inny sposób”²⁶. Przymus wyborczy traktowany jest przez badaczy, jako środek korzystny dla realizacji konstytucyjnej idei suwerenności narodu, ale także jako narzędzie promujące działania na rzecz dobra wspólnego, którego celem jest uaktywnienie wyborców, skłonienie ich do włączania się w nurt życia publicznego. Marc Franklin w swoich badaniach dowodzi, że przymus wyborczy pomaga, zarówno umocnić nawyk głosowania jak i zaangażować się bardziej w politykę²⁷. Obywatele państw, w których nie obowiązuje przymus wyborczy mają dużo większe trudności w wyrobieniu w sobie poczucia obowiązku obywatelskiego i wykształceniu odpowiedniej normy społecznej i obywatelskiej odpowiedzialnej za głosowanie. Są także relatywnie mniej zainteresowani polityką, niż obywatele, na których państwo nałożyło obowiązek uczestnictwa w wyborach.

Prawny przymus wyborczy pomógłby odwrócić negatywny, umacniający się w polskich realiach, trend braku aktywności politycznej obywateli. Jego wpływ na kształtujące się po długiej przerwie świadomość, postawy i kulturę polityczną Polaków, mógłby być bezcenny. Tymczasem

²⁵ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, cyt. za: G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3(62), s. 70.

²⁶ A. Lijphart, *Unequal Participation...*, s. 10.

²⁷ M. Franklin, *Voter Turnout of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge 2004, s. 70.

liberalizacja życia politycznego doprowadziła do chaosu. Społeczeństwo polskie przez wiele lat funkcjonowało w atmosferze braku konfliktów i pozornej jedności. Zniesienie barier politycznych doprowadziło do powstania grup mających sprzeczne ze sobą interesy. „Z biegiem czasu Polacy wycofywali się z życia politycznego. Polityka stawała się domeną „walczących ze sobą elit”²⁸. W lipcu 1990 roku, 40 procent Polaków zadeklarowało, że nie było zainteresowanych polityką, a 45 procent powiedziało, że uczestniczy tylko w najważniejszych wydarzeniach politycznych²⁹.

Wprowadzenie przymusu wyborczego spowodowałoby wzrost roli trzech typów podmiotów, które do tej pory nie brały udziału w głosowaniu. Dla pierwszego typu absencja stanowiła znak protestu wobec kandydatów lub całego systemu. Dla drugiego absencja była równoznaczna z udzieleniem poparcia istniejącemu reżimowi. Ostatni bezrefleksyjnie ignorował akt wyborczy. Jak mobilizacja tych trzech typów niegłosujących wpłynęłaby na jakość głosów i wynik wyborów?

W praktyce wyborczej państw, które zdecydowały się na ustanowienie obowiązku głosowania, nie zaznaczył się wyraźny przyrost głosów nieważnych oraz niewypełnionych kart do głosowania. Procentowy wzrost liczby głosów nieważnych jest bliski procentowemu zwiększeniu się liczby wszystkich oddanych głosów, a liczba głosów „straconych” jest nieporównywalnie mniejsza z liczbą nowych głosów³⁰. Po wprowadzeniu przymusu wyborczego mogłoby się pojawić natomiast zjawisko opatrzone, na wzór gry, w której dziecko z zawiązanymi oczami przypina osłowi ogon pinezką, nazwą *osłego głosowania*. Takim niewidzącym dzieckiem byłby jeden z uprzednich niegłosujących, który oddał głos losowo, na obojętnie którą opcję, tylko po to, żeby uniknąć kary za niestawienie się w lokalu wyborczym³¹.

²⁸ L. Kolarska-Bobińska, *Social Interests and their Political Representation, Poland in Transition*, “The British Journal of Sociology”, Vol. 46, nr 1, marzec 1994, s. 113.

²⁹ W. Wesołowski, *Transitions from Authoritarianism to Democracy: Poland's Case*, “Social Research”, Nowy Jork 1990, s. 43.

³⁰ Moglibyśmy się spodziewać około 2–3 procentowego wzrostu liczby głosów nieważnych. Dostępne dane wykazują, że ilość głosów nieważnych spada około 2 procent w momencie zniesienia przez państwo przymusu wyborczego. W Holandii liczba głosów nieważnych zmniejszyła się z 2,8 procent w 1967 roku do 0,7 procent w 1971 roku. W Austrii zmalała z 3 procent w 1991 roku do 1,7 procent w 1994, G. Kryszewski, *Przymus wyborczy...*

³¹ Zebrane badania mówią o około 2 procentach oslich głosów w Australii. W Belgii, Włoszech, Grecji ta liczba wynosi około 1,5 procent. W państwach Ameryki Łacińskiej liczby wahają się od 5 do 8 procent. W państwach Azji szacuje się liczbę „oslich

Wpływ, jaki ustanowienie prawnego przymusu wyborczego będzie miało na wynik wyborów zależy, przede wszystkim, od stopnia, w jakim rywalizacja między partiami przebiega wzdłuż socjoekonomicznych podziałów. W wymiarze jednostkowym na aktywność lub bierność wyborców wpływają zwłaszcza ich cechy społeczne: wykształcenie, wiek, płeć, przynależność do określonej grupy zawodowej lub nieformalnej, wysokość dochodów³². Szczególny charakter wyborów z 1989 roku unieumożliwia jednak dokonanie dokładnej analizy preferencji wyborczych różnych grup społecznych. Z badań dotyczących osób niegłosujących w wyborach tuż po czerwcu 1989 wynika, iż z wysokiej frekwencji korzystały najbardziej partie postsolidarnościowe. W Polsce, w momencie wprowadzenia przymusu wyborczego, do urn udałyby się głównie osoby z wykształceniem średnim lub wyższym, o wyższym dochodzie, mające stałą pracę i mieszkające w miastach. Wpływ na wynik wyborów miałyby także część niezdecydowanych, a więc osoby starsze, z wykształceniem podstawowym, pochodzące ze wsi, bezrobotni oraz kobiety³³. Czy grupy te można by przyporządkować do elektoratu konkretnej partii? W 1991 roku, im wyższa była frekwencja, tym gorsze wyniki list PSL oraz SLD, a lepsze list PC, KL-D i Unii Demokratycznej. Wzrost frekwencji o 1 punkt owocował średnim spadkiem wyniku PSL o 0,49%, wyniku SLD o 0,48%, a podnosił wynik PC o 0,42%, KL-D o 0,31%, UD o 0,34%³⁴. W wyborach 1993, 1995 i 1997 mogliśmy zaobserwować wyraźną tendencję do absencji wśród ludzi niezadowolonych z przebiegu i efektów transformacji ustrojowej, negatywnie oceniających plan Balcerowicza, niechętnych dekomunizacji i lustracji, przekonanych o zbyt dużej roli Kościoła katolickiego i religii w życiu publicznym oraz akceptujących wartości państwa opiekuńczego. Wysoka frekwencja sprzyjałaby zatem bardziej lewicy. W wyborach w nowym stuleciu wyniki głosowania po wprowadzeniu przymusu wyborczego byłyby zbieżne z wynikami oficjal-

głosów” na ponad 9 procent. Zauważalna jest pewna prawidłowość – im wyższa świadomość polityczna obywateli państw obowiązywania przymusu wyborczego, tym niższa liczba przypadkowo oddanych głosów. Mieszkańcy stabilnych państw demokratycznych wybierają z reguły inne, bardziej jednoznaczne, formy protestu takie jak oddanie nieważnego głosu lub absencję wyborczą, M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies” 1999, vol. 18, s. 150.

³² G. Kryszewski, *Przymus wyborczy...*, s. 70.

³³ M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a remedy?...*, s. 13.

³⁴ J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 260.

nymi. Pojawiłyby się jedynie niewielkie różnice w poparciu niektórych partii³⁵.

Inną konsekwencją wprowadzenia obowiązku głosowania w Polsce mógłby być wyższy poziom stabilności partyjnej. W państwach, na terenie których głosowanie jest dobrowolne, wyborcy częściej uchylają się od głosowania i zmieniają preferencje partyjne, czyniąc system partyjny mniej stabilnym.

Systemy partyjne możemy sklasyfikować przy zachowaniu kryterium dynamiki pojawiania się nowych partii w systemie politycznym. Jeśli liczba mandatów obsadzonych w ostatnich wyborach parlamentarnych przez polityków nowych partii nie przekroczyła 25 procent mówimy o systemie stabilności partyjnej. System umiarkowanie zdynamizowany występuje, gdy od 25 do 50 procent mandatów obsadzonych jest przez polityków nowych partii. System ekstremalnie zdynamizowany charakteryzuje wysoki, ponad 50-procentowy udział polityków nowych partii w nowopowstałym parlamencie. Analiza stabilności europejskich systemów partyjnych na przestrzeni ostatnich 15 lat dowodzi, że w państwach obowiązywania przymusu wyborczego nowe podmioty polityczne zdobywają niższy procent mandatów. I tak stabilność systemu partyjnego w Belgii, Luksemburgu, Grecji, Włoszech i na Cyprze wynosi poniżej 25 procent, natomiast dla pozostałych państw Europy znacznie powyżej 25 procent³⁶. Postępująca, często w bardzo konfliktowy sposób fragmentaryzacja obozu solidarnościowego i będąca jej efektem nieczytelność po prawej stronie sceny politycznej przyczyniły się do ekstremalnej dynamizacji systemu partyjnego Polski. Dobrą ilustracją dostarczają wybory parlamentarne z 1991 roku. O mandaty rywalizowali wtedy przedstawiciele 111 partii, stowarzyszeń i grup obywatelskich. Nie istniała już „Solidarność” i PZPR. Wybory te stworzyły system ekstremalnie zdynamizowany, w którym aż 99,79 procent mandatów zdobyli politycy nowych partii. Dopiero w 2005 roku indeks dynamiki wyniósł 0 procent, wprowadzając Polskę do grona państw o stabilnym systemie partyjnym. Dzięki przymusowi wyborczemu w Polsce, być może, o wiele wcześniej ukształtowałby się korzystny dla ciągłości procesów demokratycznych, stabilny system partyjny.

³⁵ W wyborach 2001 roku trzy partie: Samoobrona, Prawo i Sprawiedliwość oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej po wprowadzeniu przymusu wyborczego miałyby niewiele wyższe poparcie wśród niegłosujących, M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a remedy?...*, s. 17.

³⁶ M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting...*, s. 163.

W Polsce prawny przymus wyborczy nie został jednak wprowadzony. Elity polityczne „Solidarności” nie wyobrażały sobie, że mogłyby, w walce o wolność, odebrać Polakom prawo do niegłosowania. Argumentem najczęściej podnoszonym przeciwko obowiązkowemu głosowaniu jest twierdzenie, że narusza ono fundamentalne założenia ideologii demokratycznej, gdyż ingeruje w wolność jednostki. Prawo do niegłosowania powinno być, w myśl tego błędnego założenia, traktowane na równi z prawem do głosowania³⁷.

Niepodważalną prawdą jest jednak, że każdy przymus nałożony na Polaka tuż po upadku PRL automatycznie spotkałby się z jego negatywną reakcją. Nawet w 20 lat od wyborów czerwcowych mentalnie Polacy na przymus wyborczy nie są przygotowani. „Fakt, że w czasach socjalizmu stosowano polityczny przymus, by obywatele uczestniczyli w pozorowanych wyborach, na długo przesądza, że odmowa udziału w głosowaniu nie jest traktowana jako rażące uchybienie obywatelskie”³⁸. Decyzja o ustanowieniu obowiązku głosowania uwzględnić musi wiele czynników, jak na przykład stan świadomości politycznej i kultury politycznej społeczeństwa, jego nawyki oraz akceptowany przez nie system normatywny. W przeciwnym razie będzie nie tylko nieskuteczny, ale, podważając autorytet państwa i prawa, i szkodliwy.

STRESZCZENIE

Artykuł rozpoczyna się definicją oraz historyczną charakterystyką politycznego i prawnego przymusu wyborczego. W dalszej części artykułu poddane analizie zostają sposób funkcjonowania, charakter i zakres politycznego przymusu wyborczego w Polsce Ludowej oraz przyczyny wykluczenia z debaty przy Okrągłym Stole ewentualności wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego. W ostatniej części artykułu przedstawione zostają przesłanki dla wprowadzenia prawnego przymusu wyborczego w Polsce w 1989 roku.

³⁷ W 1971 roku Europejski Sąd Praw Człowieka (ECHR) ogłosił, że praktyka przymusu wyborczego nie godzi w podstawowe wolności człowieka. Nadmieniał, że systemy wyborcze, w których występuje prawny przymus wyborczy, nie zmuszają pełnoletniego obywatela, do oddania głosu. Systemy te wymagają od niego jedynie stawienia się w lokalu wyborczym. Europejski Sąd Praw Człowieka orzekł, że przymus wyborczy nie narusza wymienianych w artykule 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wolności: myśli, sumienia i wiary, L. Baston, K. Ritche, *Turning out or turning off. An analysis of political disengagement and what can be done about it*, The Electoral Reform Society 2004, s. 39

³⁸ A. Szostkiewicz, *Mus nie dla nas*, „Polityka”, 9 października 2007.

Marzena Więckowska

**COMPULSORY VOTING IN POLISH PEOPLE'S REPUBLIC. IMPLEMENTATION
PREMISES OF THE LEGAL COMPULSORY VOTING IN JUNE 1989**

The article begins with the definition and historical characteristics of political and legal compulsory voting. In the following part of the article the analysis of functioning, nature and the range of compulsory voting in the People's Republic of Poland is being made. The reasons for excluding the debate on the compulsory voting during the Polish Round Table Talks are also enumerated in the article. In its final part, the article presents the rationale of introducing the legal compulsory voting in Poland in 1989.