

## DEMOKRACJA CZY PODDEMOKRATYZOWANIE?

Prasa o projekcie ordynacji wyborczej  
do rad narodowych

Kwestia demokratyzacji życia nigdy nie była społecznie obojętna. Prowadzona od kilku lat dyskusja na ten temat, nasilona przed listopadowym referendum, rozbudziła w rezultacie szerokie oczekiwania społeczne na istotne, radykalne przemiany w systemie sprawowania władzy. Formalnymi przesłankami nadziei na konkretne przemiany w tym zakresie były m.in. Uchwały VI Plenum KC PZPR, a wcześniej dokumenty programowe II Kongresu PRON. Zakres i charakter wspomnianej dyskusji skonkretyzowały opublikowane w dniu 31 grudnia 1987 r. "Założenia zmian ordynacji wyborczej do rad narodowych". Temat ten ostatnio zdominował przede wszystkim prasę codzienną<sup>1</sup>, przybierając wręcz formę kampanii.

Publikowano artykuły wstępne, głosy w dyskusji, sprawozdania z dyskusji redakcyjnych i spotkań z czytelnikami, wywiady PAP z reprezentantami organów władzy, świata nauki i działaczami PRON.

Formułowane opinie można podzielić na cztery główne grupy:

- akceptujące bez zastrzeżeń tezy przedstawione w "Założeniach",
- ograniczające się do wyboru wariantów spośród zaproponowanych w projekcie,

---

<sup>1</sup> Z powodu skrócenia okresu dyskusji do kilkunastu dni w tygodnikach ukazało się stosunkowo mało publikacji /z wyjątkiem tygodnika "Odrodzenie", który koncentruje swoją uwagę na wspomnianym problemie od kilku miesięcy/.

- proponujące zmiany w kierunku dalszej demokratyzacji ordynacji,

- wyrażające rozczarowanie zbyt wąskim zakresem proponowanych zmian.

Opinie krańcowe /pełna akceptacja lub negacja/ należały do rzadkości. Dominowała w dyskusji tendencja do większych zmian niż proponowane w projekcie.

Fakt reprezentowania przez konkretny tytuł grup społecznych, partii, stronnictw czy rządu nie wpłynął na charakter wyrażanych opinii.

Najczęstszą formą wypowiedzi w pismach codziennych były listy i opinie czytelników zgłaszane do redakcji. Oceny z pierwszych dni dyskusji skupiały się na propozycjach poszczególnych rozwiązań, w miarę jej rozwoju zaczęły obejmować znacznie szerszy obszar tematyczny.<sup>2</sup>

Dyskusję nad projektem ordynacji wyborczej charakteryzował pośpiech spowodowany ustaloną "odgórną" datą jej zakończenia na 15 stycznia br. Pośpiech ten stał się przedmiotem wielu krytycznych uwag i opinii w publikacjach prasowych. Postulowano przedłużenie okresu dyskusji argumentując, że tekst "Założeń" opublikowano 31 grudnia, w związku z czym dyskusja mogła się praktycznie rozpocząć dopiero 4 stycznia, czyli na 11 dni przed ustalonym terminem jej zakończenia. Wysuwano argument, że tak doniosły akt prawny powinien być konsultowany zgodnie z postanowieniami ustawy o referendum i konsultacjach społecznych, a nie poddawany dyskusji. W skrajnych przypadkach postulowano przedłużenie kadencji obecnych rad narodowych dla wnikliwszego skonsultowania materiału i zorganizowania wspólnych wyborów do Sejmu i rad narodowych. Motywowano to także koniecznością dostosowania okresu kadencji rad do okresu, na jaki są sporządzane plany gospodarcze<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> M. in. uprawnienia i środki finansowe dla rad narodowych, postawy radnych - zdyscyplinowanie ich działań, problem ciągłości pracy rady narodowej po wyborach, więzi radnych z wyborcami.

<sup>3</sup> "Polityka", nr 4/88; "Dziennik Ludowy", 6.01.88; "Trybuna Opolska", 8.01.88; "Gazeta Pomorska", 9-10.01.88.

Żaden z punktów "Założeń" nie uniknął krytycznego spojrzenia plemistów. Jedynym elementem łączącym wszystkie głosy była aprobata konieczności dokonania wyboru radnego przez wyborców /w przypadku listy okręgowej/. Akcentowane fakt przemiany dotychczasowego głosowania w wybór<sup>4</sup>.

W centrum uwagi dyskutantów znalazły się trzy zasadnicze merytoryczne problemy: kto ma być wybierany, w jaki sposób tego wyboru dokonać oraz jak odwołać radnego, gdy nie wywiąże się on właściwie ze swoich obowiązków?

Proces wyłaniania kandydatów na kandydatów i kandydatów na radnych stał się zasadniczym punktem krytyki "Założeń". Podstawą były tu uchwały II Kongresu PRON i VI Plenum Komitetu Centralnego PZPR. Dokumenty te postulowały umożliwienie wysuwania kandydatur na zebraniach przedwyborczych. Projekt "Założeń" zawęził uprawnienia do wysuwania kandydatów do określonych enumeratywnie organizacji. Wywołało to zasadnicze zastrzeżenia; postulat poszerzenia liczby podmiotów do tego uprawnionych stał się powszechny. W wielu publikacjach opowiadano się za przyznaniem tych uprawnień także zebraniom przedwyborczym. Padały propozycje, aby kolegia wyborcze rejestrowały kandydatów zgłaszanych indywidualnie lub przez grupy wyborców. W opinii krańcowej postulowano przyjmowanie także zgłoszeń wolontariuszy<sup>5</sup>.

Nieliczne tylko głosy akceptowały proponowany w "Założeniach" krąg uprawnionych do wysuwania kandydatów, uzasadniając to argumentem, że zebrania obywateli są organem samorządu i tym samym mogą wysuwać kandydatów. Nie przekonało to krytykujących, według nich bowiem zebranie mieszkańców nie jest równoznaczne z zebraniem przedwyborczym, mającym wpływ na samo konstruowanie list wyborczych<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Jedynym wyjątkiem był głos opublikowany w "Gazecie Krakowskiej" z dnia 8.01.88 - "Jestem emerytką - powiedziała nam starsza kobieta - nigdy specjalnie nie interesowałam się życiem społecznym, gdyż byłam panią domu i nie starczało mi na to czasu. Zawsze szłam głosować i miałam ułatwione zadanie, gdyż ktoś za mnie pomyślał i ustawił kandydatów we właściwym porządku, a moja rola ograniczała się tylko do wyrażenia zaufania dla opracowujących listy i kandydatów. /.../ Może pozostawić możliwość głosowania bez skreśleń".

<sup>5</sup> "Odrodzenie", nr 38, 40, 42/87; "Gazeta Krakowska", 6.01.88; "Życie Warszawy", 9-10.01.88.

<sup>6</sup> "Trybuna Opolska", 13.01.88.

Na tle przeważającej tendencji do podmiotowego rozszerzania uprawnień do wysuwania kandydatów pojawiły się głosy negujące celowość przyznania tych atrybutów konwentom obywatelskim przy przewodniczących wojewódzkich rad narodowych. Wskazywano, że są to ciała nowe oraz że nie we wszystkich województwach funkcjonują. Należy zwrócić uwagę na fakt, że część prasy poparła tę koncepcję jako *novum*<sup>7</sup>.

Ostrze krytyki skierowane na zagadnienia dotyczące wysuwania kandydatów w znacznie mniejszym stopniu dotknęło kwestii selekcji kandydatów. Dominowały wypowiedzi o charakterze ogólnym, akcentujące konieczność właściwego doboru kandydatów, uściślenia kryteriów selekcji itp. Rzadko postulowano zmianę proporcji w składzie kolegium, rezygnację z samej instytucji kolegium bądź przekazanie części uprawnień do zgłaszania kandydatów /np. w 50%/ zebraniom przedwyborczym<sup>8</sup>. Argumentem przeciwko instytucji kolegium są zapisy konstytucyjne stanowiące, że selekcja kandydatów powinna należeć do wyborców /a nie ich reprezentantów/. Takie działania - jak podkreślano - naruszają zasady bezpośredniości i równości wyborów<sup>9</sup>.

Szerszy oddźwięk niż problematyka kolegiów wyborczych i ich zadań znalazła w dyskusji tematyka zebrań przedwyborczych i ich uprawnień. Postulowano stworzenie możliwości bezpośredniego zgłaszania kandydatów, organizowanie "prawyborów". Oczekiwano sprecyzowania, jakie zarzuty zgłaszane na zebraniu dezawuuują kandydaturę.

Postulaty w sferze uprawnień do zgłaszania kandydatów na zebraniach przedwyborczych wspierano przykładem stosowania takiego rozwiązania w systemie wyborczym na Węgrzech. Argumentowano, że stworzenie możliwości bezpośredniego wpływu na kształt listy

---

<sup>7</sup> "Dziennik Ludowy", 6.01.88; "Głos Wybrzeża", 5.01.88; "Rzeczpospolita", 8.01.88; "Życie Warszawy", 8.01.88;

<sup>8</sup> "Życie Warszawy", 7, 8.01.88.

<sup>9</sup> "Prawo i Życie", nr 43/87.

wyborczej wpłynie na zwiększenie zainteresowania wyborców zebraniami. Konsekwencją tych koncepcji były propozycje, aby zebrania przedwyborcze przyjęły kształt "prawyborów" związanych z desygnowaniem kandydatów na listę wyborczą<sup>10</sup>.

Istotne zastrzeżenia wzbudziły sformułowania "Założeń" dotyczące możliwości stawiania zarzutów kandydatowi na zebraniu przedwyborczym. Wyrażane było zaniepokojenie brakiem skonkretyzowanych reguł w tym zakresie. Istnieją obawy, aby nieodpowiedzialne wystąpienia bądź rozgrywki personalne nie spowodowały skreślenia kandydata<sup>11</sup>.

Wydaje się, że wielu dyskutantów nie zdawało sobie sprawy z konsekwencji alternatywnego ustawienia kandydatów do mandatu na listach okręgowych. Prezentowano bowiem wiele głosów wyrażających zadowolenie z powodu zlikwidowania "klucza wyborczego". Publikowane były także wypowiedzi wyrażające obawę, że brak takiego "klucza" spowoduje manipulacje przy ustalaniu kandydatów na listach bądź nie zapewni właściwej równowagi politycznej w radach narodowych<sup>12</sup>.

Znaczące były głosy za odpolitycznieniem rad narodowych przez rezygnację z tzw. klucza. Pozwoliłoby to na stworzenie systemu podległości tych organów społecznościom lokalnym, a nie aparatowi administracyjnemu i politycznemu, a jednocześnie przez wybór ludzi najwłaściwszych z punktu widzenia organizacyjno-fachowego, a nie politycznego wpłynęłoby na wzrost znaczenia rad<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> "Trybuna Opolska", 13.01.88; "Nowiny", 7.01.88.

<sup>11</sup> "Życie Warszawy", 8.01.88; "Trybuna Ludu", 8.01.88; "Gazeta Lubuska". 9-10-01.88.

<sup>12</sup> "Gazeta Robotnicza", 9-10.01.88; "Nowiny", 9-10.01.88.

<sup>13</sup> "Polityka", nr 4/88; "Ład", nr 4/88.

Podniesiona została także kwestia trwałego związania kandydata z terenem działania rady, do której kandyduje. Padła na przykład propozycja postawienia warunku pięcioletniego zamieszkiwania na terenie działania rady. Uzasadniano te postulaty większym zaangażowaniem się takich kandydatów w prace rady. Podobnie argumentowano wnioski o jednomandatowość okręgów wyborczych, powołując się na element osobistej odpowiedzialności przed wyborcami w małym okręgu<sup>14</sup>.

Dla zachowania "ciągłości władzy" i ułatwienia ocen działania postulowano m.in., aby dotychczasowi radni znaleźli się na listach wyborczych obligatoryjnie bądź aby część z nich była wysuwana przez aktualne prezydium rad narodowych<sup>15</sup>.

Kolejnym węzłowym zagadnieniem dyskusji był problem, jak wybierać radnych. Polemika skupiła się na dwóch głównych zagadnieniach: kształcie list /okręgowej i wojewódzkiej/ oraz celowości utrzymania listy wojewódzkiej.

Nieliczne głosy optujące za pozostawieniem listy wojewódzkiej uzasadniały to koniecznością zachowania ciągłości władzy i potrzebą wejścia w skład rad fachowców z różnych specjalności. Krytyka, jakiej poddano tę koncepcję, posłużyła się argumentem nie-demokratyczności takich rozwiązań oraz stwierdzeniem, że jeśli kandydat jest fachowcem i potrafi to zaprezentować na zebraniach przedwyborczych, to ma on ogromne szanse na to, aby być wybranym. Przeciwnicy dualizmu list wyborczych zdecydowanie górowali<sup>16</sup>.

W kwestii konstrukcji list wyborczych powszechnie wnioskowano zwiększenie liczby kandydatów. Dopuszczający istnienie list wojewódzkich /gdyby nie miały ulec postulowanej likwidacji/ uwa-

---

14 "Rzeczpospolita", 5.01.88; "Głos Wybrzeża", 5.01.88; "Głos Pomorza", 7.01.88.

15 "Trybuna Ludu", 7.01.88; "Nowiny", 9-10.01.88.

16 "Trybuna Opolska", 9-10.01.88; "Życie Warszawy", 9-10.01.88; "Sztandar Ludu", 9-10.01.88; "Gazeta Poznańska", 8.01.88.

żali, że trzeba co najmniej dwóch kandydatów na jedno miejsce, tak aby konieczne było dokonanie wyboru przez wyborców<sup>17</sup>.

W przedmiocie list okręgowych postulaty zmierzały do zwiększenia liczby kandydatów do każdego mandatu. Inny zgłaszany wielokrotnie wniosek dotyczył rezygnacji z alternatywnego ustawiania kandydatów na rzecz sformułowania całej listy na wszystkie mandaty w okręgu w układzie alfabetycznym. Ogólnie postulowano nieograniczanie liczby kandydatów przedstawianych do wyboru<sup>18</sup>.

Incydentalnie pojawił się również wniosek o wybory dwustopniowe, tzn. aby radnych wojewódzkiej rady narodowej wybierali nowo wybrani członkowie gminnych rad narodowych<sup>19</sup>.

Kilkakrotnie zgłaszano postulaty, aby głos oddany bez skreśleń był jednoznaczny z poparciem obu kandydatów lub aby zaznaczyć tego, na którego się głosuje, a nie skreślać tego, na którego nie oddaje się głosu<sup>20</sup>. Były to jednak propozycje natury typowo technicznej /szczególnie w drugim przypadku/.

Emocje związane z możliwością rzeczywistego wyboru kandydatów przesłoniły nieco problem zasad odwoływania radnych, którzy nie wywiązują się z przyjętych obowiązków. Proponowaną w "Założeniach" procedurę uznano za nierealną /w przypadku wniosku wyborców/ i nielogiczną. Liczba głosów, jakie należałoby zebrać /z inicjatywy wyborców/ dla odwołania radnego, jest tak duża, że można ją uzyskać tylko teoretycznie<sup>21</sup>. Nielogiczność procedury uzasadniano tym, że do złożenia wniosku o odwołanie radnego potrzeba 20% głosów wyborców z okręgu, a do samego odwołania wystarczy 12,5%. Możliwa zatem jest sytuacja, że radny wybrany głosami na przykład 51% wyborców zostanie odwołany głosami 12,5%<sup>22</sup>.

---

17 "Odrodzenie", 45/87; "Życie Warszawy", 7.01.88; "Gazeta Krakowska", 9-10.01.88.

18 "Życie Warszawy", 8.01.88; "Gazeta Pomorska", 7.01.88; "Rzeczpospolita", 7.01.88; "Nowiny", 8.01.88; "Odrodzenie", nr 40/87; "Rzeczpospolita", 8.01.88.

19 "Głos Szczeciński", 8.01.88.

20 "Głos Pomorza", 7.01.88; "Nowiny", 7.01.88.

21 "Rzeczpospolita", 8.01.88; "Głos Wybrzeża", 7.01.88; "Głos Szczeciński", 9-10.01.88.

22 "Rzeczpospolita", 5,8.01.88.

Mimo krytyki nie zaproponowano właściwie żadnej innej, całościowej koncepcji uregulowania tego problemu. Stosunkowo nieliczne głosy postulowały wprowadzenie zmian fragmentarycznie: przez zmniejszenie liczby osób występujących o odwołanie, przekazanie uprawnień do odwołania zebraniom mieszkańców, stworzenie specjalnych form umożliwiających wyborcy oddanie głosu w dogodnym dla niego czasie /niekoniecznie na zebraniu/<sup>23</sup>.

Dokonując przeglądu opinii formułowanych na tle projektu, można stwierdzić, że wiele z nich cechuje się nieznaną błądź lekceważeniem postanowień Konstytucji PRL normujących zasadnicze kwestie związane z wyborami do rad narodowych. Świadczą o tym następujące przykłady.

Przy postulowaniu umożliwienia zgłaszania kandydatów przez zebrania przedwyborcze często nie brano pod uwagę faktu, że Konstytucja PRL upoważnia do zgłaszania kandydatów jedynie organizacje społeczne i polityczne, których członkami są wyborcy<sup>24</sup>. Nawsuwa się tu wątpliwość, czy wszyscy /szczególnie czytelnicy/ odróżniają pojęcie "wysuwania" od pojęcia "zgłaszania" kandydatów.

Wniosek, aby zabronić kandydowania do rad narodowych, funkcjonariuszom MO, prokuratorom czy pracownikom rad narodowych<sup>25</sup>, jest zdecydowanie sprzeczny ze sformułowanymi przez Konstytucję zasadami posiadania biernego prawa wyborczego.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, uprawnienia do odwołania radnego pozostają jedynie w gestii wyborców, tymczasem w dyskusji pojawił się postulat, aby upoważnić do tego prezydium właściwej rady narodowej<sup>26</sup>.

Interesujące jest, że konsultujące "Założenia" redakcje nie zamieszczały z reguły informacji o pojawiających się sprzecznościach.

---

23 "Odrodzenie", nr 38/87; "Trybuna Ludu", 8.01.88; "Głos Wybrzeża", 8.01.88.

24 "Prawo i Życie", nr 43/87.

25 "Sztandar Młodych", 11.01.88; "Życie Warszawy", 9-10.01.88; "Rzeczpospolita", 8.01.88.

26 "Głos Wybrzeża", 7.01.88; "Prawo i Życie", nr 43/87.

x

x

x

Znikoma część artykułów wstępnych bezkrytycznie omówiła treść "Założeń", uznając dokument za właściwy przejaw demokratyzacji. Stwierdzono nawet, że "Zabiegano o to od wielu lat, za tym wypowiadały się najwyższe gremia partyjne i państwowe /.../"<sup>27</sup>. Czyżby zdaniem autorki istniały jakieś "zakamuflowane siły", które blokowały powszechne dążenie do demokratyzowania systemu wyborczego? Także nieliczne zanegowały całościowo przedstawiony projekt stwierdzając na przykład, że "Treść zmian w ordynacji sprawia wrażenie, jakby chodziło w nich nie o demokratyzację, ale o poddemokratyzowanie prawa wyborczego. /.../ w treści założeń /.../ więcej dostrzegam troski o doraźne i partykularne interesy natury politycznej niż dbałości o stworzenie trwałego porządku prawnego, opartego na demokratycznych zasadach"<sup>28</sup>.

Przedstawienie w "Założeniach" wielu alternatywnych wariantów mogło zasugerować prasie i czytelnikom skupienie uwagi tylko na tych sprawach. Problematyka ujęta w wariantach dotyczyła bowiem zagadnień związanych z procedurą wyborczą, a nie bezpośrednio z celem zasadniczym - wyborem najwłaściwszych kandydatów. Część proponowanych w projekcie wariantów nie zaspokoila ujawnionych oczekiwań społecznych /np. określenie liczby kandydatów wchodzących z listy wojewódzkiej na tle postulatów rezygnacji z takiej listy/.

"Chwytność" niektórych alternatyw dla czytelników sprawiła natomiast, że pewne warianty znalazły stosunkowo duży oddźwięk w dyskusji. Na przykład propozycja rezygnacji /lub nie/ ze sprawdzania list wyborczych zyskała dzięki temu "szeroki podkład teoretyczny". Zdecydowanie przeważała niechęć do tej formy aktywności społecznej, ale zaproponowana alternatywa /wysyłanie zawiadomień/ w istotny sposób oddziaływała na "zmysł oszczędności" czytelników-dyskutantów. Spowodowało to pojawienie się wielu opinii, aby w ogóle zrezygnować z jakiegokolwiek kontroli list przez obywateli /z ewentualnym wyłożeniem tych list do wglądu w biurach ewidencji ludności/.

---

27 "Dziennik Zachodni", 11.01.88.

28 "Życie Warszawy", 12.01.88.

Inny taki "chwytny" temat to "być albo nie być" mężów zaufania w komisjach wyborczych.

Mimo wszystko tematyka wariantów nie zdominowała dyskusji, która była prowadzona w sposób rzeczowy, konkretny i rzetelny. Przedstawiano ostre oceny. Podejmowano z reguły próby uzasadnienia stanowisk - zarówno za, jak i przeciw poszczególnym punktom "Założeń".

W ocenie prasy zaproponowane w projekcie reformy mają charakter zachowawczy i nie w pełni odpowiadają aspiracjom społecznym. Nie zapewniają one przekształcenia rad w rzeczywiste organy przedstawicielskie społeczności lokalnych. Oczekuje się daleko idących zmian w uchwalonej przez Sejm ordynacji.

Należy w konkluzji stwierdzić, że obecna kampania prasowa w istotny sposób różniła się od analogicznych działań podejmowanych w przeszłości. Nie przyjęto bowiem możliwości nadania dyskusji zdecydowanego kierunku. Nie położono nacisku na stronę edukacyjno-informacyjną bądź na rozważania na temat "odgórnie" zaproponowanych wariantów. Pozostawiono szerokie pole do społecznej konsultacji i artykułowania nawet najbardziej radykalnych opinii. Szkoda tylko, że na całą dyskusję było tak mało czasu.