

System wyborczy Japonii

Rozprawiając o systemach wyborczych, a wśród nich o systemie mieszanym proporcjonalno-większościowym warto wspomnieć o ciekawych rozwiązaniach przyjętych w Japonii. Przykład tego egzotycznego kraju godny jest wspomnienia z kilku powodów.

Historia parlamentaryzmu japońskiego jest stosunkowo krótka. Po raz pierwszy parlament pojawił się w Japonii na mocy konstytucji okrojonej przez cesarza Meiji w 1889 r.¹ Poświęcony parlamentowi rozdział III japońskiej ustawy zasadniczej ustanawiał dwuizbowy (na wzór europejski²) Parlament Cesarski (Teikoku Gikai)³. Wyższa – Izba Arystokratów (Kizoku-in) składała się z członków dziedzicznych – przedstawicieli arystokracji (rodzina cesarska i samurajowie posiadający jeden z 5 przejętych z Europy tytułów⁴) oraz członków mianowanych przez cesarza. Niższa Izba - Reprezentantów (Shugi-in) złożona z 300 deputowanych (od 1900 r. - 369) pochodziła z wyborów. Wybory były bezpośrednie, od 1900 r. tajne, obowiązywał cenzus płci (mężczyźni), obywatelstwa, majątku (w 1890 r. min. 15 jenów podatku rocznego - później stopniowo zmniejszano kwotę), wieku (ukończone 25 rok życia). Uprawnieni do głosowania stanowili w latach 1890 – 1904 od 1 – 1,8 % społeczeństwa⁵. Wybory odbywały się w jedno- i dwumandatowych okręgach. Zmiana ordynacji wyborczej w 1900 r. wprowadziła w ich miejsce 11- i 13-mandatowe okręgi.⁶ Kolejne zmiany zasad wyborczych miały miejsce w 1919 r. (obniżenie kwoty cenzusu majątkowego i objęcie wyborami terytorium Okinawy) oraz 1925, kiedy zniesiono cenzus majątkowy (pozostawiając ograniczenia dotyczące płci i wieku).

¹ K. Karolczak, System konstytucyjny Japonii, Warszawa 1999, s. 26

² W pracach nad stworzeniem Konstytucji Meiji istotną rolę odegrali mianowani przez cesarza Niemcy Alfred Mosse i Herman Roessler, co wpłynęło na upodobnienie rozwiązań ustrojowych do Niemiec bismarckowskich. Pracom przewodniczył oligarcha Ito Hirobumi, który poświęcił cały 1882 r. na podróż po Europie ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec. Wyprawa Hirobumiego nosiła oficjalną nazwę „Misji Studiów Konstytucyjnych”.

³ Pozycja izby niższej była poważnie okrojona w porównaniu z Izbą Arystokratów, przy tym wszystkie kompetencje parlamentu pomimo brzmienia art. 5 Konstytucji Meiji mówiącego o sprawowaniu władzy przez cesarza *za zgodą parlamentu* – de facto ograniczały się jedynie do prawa weta wobec ustaw wprowadzających podatki (K. Karolczak, System konstytucyjny ... s. 26). Wszystkie akty parlamentu wymagały zgody Rady Cesarskiej złożonej z najbliższych doradców cesarza (genro) (K. Karolczak, Kokkai. Parlament Japonii, Wydawnictwo Sejmowe 1995, s. 6)

⁴ The Development of Representative Government, [w:] Japan. The Country Study. Library of Congress, 1994

⁵ T. Vanhanen, The Polyarchy dataset, University of Helsinki, 1998, s. 85

⁶ M. Turowski, Ordynacja wyborcza w Japonii, Konferencja „Jednomandatowe Okręgi Wyborcze”, Nysa 13 listopada 1999.

Lata 30. i pierwsza połowa lat 40. upływają w Japonii pod znakiem rządów wojskowych. Rola parlamentu, choć już pierwotnie funkcjonującego w realiach okrojonego demokratyzmu, zostaje już zupełnie zmarginalizowana.

Absolutną zmianę systemu politycznego Japonii przynosi klęska poniesiona w II wojnie światowej. Okres powojenny to w Japonii czas rządów zwycięskich państw alianckich pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych. Już we wrześniu 1945 r. zostają zniesione (decyzją Cesarskiego Parlamentu) najważniejsze instytucje państwowe o charakterze niedemokratycznym (m.in. Rada Cesarska ⁷). W grudniu 1945 r. reforma prawa wyborczego znosi cenzus płci. Jednocześnie (od października 1945 r.) trwają zakrojone na szeroką skalę prace nad gruntowną reformą ustroju państwa w kierunku jego demokratyzacji. Głównym obiektem zainteresowania reformatorów jest Konstytucja Meiji ⁸. 3 listopada 1946 r. cesarz Showa (Hirohito) promulguje nową japońską ustawę zasadniczą (weszła w życie 3 maja 1947 r.), obowiązującą do dziś.

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym wyborów jest ustawa o wyborach na publiczne stanowiska z 15 kwietnia 1950 r.

Konstytucja wypowiada się ogólnikowo na temat prawa wyborczego. W art. 15 znajdujemy przepis przyznający czynne prawo wyborcze „wszystkim dorosłym”. Art. 54 nakazuje przeprowadzenie wyborów nie później niż 40 dnia od dnia rozwiązania Izby Reprezentantów. Parlament jest jak poprzednio dwuizbowy, ale składy obu izb pochodzą z wyborów. Miejsce dziedzicznej Izby Arystokratów zajęła wybierana Izba Radców (Sangi-in) zwana w polskiej literaturze również Izbą Doradców. Konstytucja statuuje ponadto zasady tajności i powszechności głosowania. Ordynacja wyborcza doprecyzowując przepisy konstytucji ustanawia czynne prawo wyborcze dla obywateli japońskich, którzy osiągnęli 20 rok życia. Bierne prawo wyborcze w wyborach do Izby Reprezentantów posiadają obywatele, którzy ukończyli 25 rok życia, do Izby Radców – 30. Kadencja Izby Reprezentantów wynosi 4 lata, Izby Radców – 6 lat, z tym, że co 3 lata ½ składu Izby Radców ulega wymianie.

⁷ Wszelkie decyzje o znaczeniu państwowym, jak akty parlamentu, czy obsada stanowisk państwowych – musiały dla swojej ważności uzyskać akceptację Rady Cesarskiej złożonej z najbliższych doradców cesarza tzw. *genro*.

⁸ W październiku 1945 roku powołano zespół ds. opracowania zmian w Konstytucji Meiji. Niezależnie od jej działań trwały pod przewodnictwem gen. Douglasa MacArthura prace nad stworzeniem zupełnie nowej konstytucji japońskiej wzorowanej na amerykańskiej. Pomimo pozorów legalności (komisja japońska przyjęła projekt MacArthura jako własny, nową konstytucję uchwalił w formie rewizji konstytucji Cesarski Parlament, konstytucję promulgował cesarz) była to konstytucja de facto okrojowana przez gen. MacArthura zwanego przez Japończyków nowym *shogunem* Japonii.

Ordynacja wyborcza z 1950 r. była 39 razy nowelizowana. Najistotniejsza zmiana miała miejsce w 1996 roku. Przed omówieniem aktualnego stanu prawnego w zakresie wyborów przyjrzyjmy się uregulowaniom obowiązującym po roku 1950.

Wybory do Izby Reprezentantów odbywały się w 127 okręgach wyborczych, z których 126 było wielomandatowych (od 2-6 mandatów w okręgu)⁹, a jeden (wyspa Amani Oshima) – jednomandatowy. Wielkość okręgów była uzależniona od liczby zamieszkujących je wyborców. Każdy wyborca miał jeden głos, który oddawał na jednego, konkretnego kandydata. Liczba deputowanych wynosiła 511-512. System - większościowy

Wybory do Izby Doradców odbywały się w sposób bardziej skomplikowany. Przypomnijmy, że co trzy lata dochodziło do wymiany połowy składu Izby, czyli 126 radców. 50 z nich rekrutowało się z kandydatów wybranych z list krajowych. Pozostałych 76 radców wybierano w okręgach wyborczych jedno- lub wielomandatowych (np. w okręgu właściwym dla stolicy państwa - Tokio – 4 mandaty). Każdy wyborca miał dwa głosy. Jeden oddawał na listę krajową (system d'Hondta), drugi na kandydata w okręgu jedno- lub wielomandatowym (system większościowy).

Wspólne dla obu izb przepisy ordynacji wyborczej nadają prawo do zgłaszania kandydatów wyłącznie partiom lub organizacjom politycznym spełniającym przynajmniej jeden z trzech wymogów: a) mają co najmniej 5 parlamentarzystów w obu izbach, b) uzyskały co najmniej 2 % ważnie oddanych głosów w poprzednich wyborach lub/i c) mają kandydatów w liczbie co najmniej 1/5 ogólnej liczby mandatów w danym okręgu (dla Izby Radców – min. 10 kandydatów w okręgu). Te wymogi utrzymano do dzisiaj.

Kampania wyborcza opiera się na restrykcyjnych zasadach. Może trwać tylko 15 dni (dla Izby Reprezentantów) lub 18 dni (dla Izby Radców). Nie wolno stosować charakterystycznej dla systemu westminsterskiego kampanii „od drzwi do drzwi” polegającej na osobistych wizytach kandydata w domach potencjalnych wyborców. Kandydaci muszą także uiścić kaucję, która przepada w razie nieuzyskania odpowiedniego odsetka ważnie oddanych głosów w okręgu.

Odmienność systemów wyborczych do każdej z izb parlamentu w połączeniu ze skomplikowaniem zasad wyboru powodowała, że od pierwszych wyborów zgłaszano postulat reformy ordynacji wyborczej. Postulowano wprowadzenie dla Izby Reprezentantów systemu mieszanego proporcjonalno-większościowego, gdzie połowa deputowanych byłaby wyłaniana

⁹ T. J. Kaśmierski, Matematyka i polityka, czyli dobrodziejstwa jednomandatowości, [w:] „Rzeczpospolita”, dodatek „Prawo co dnia”, 20 lipca 2000.

w okręgach jednomandatowych według zasady większościowej, a połowa w wielomandatowych okręgach według zasady proporcjonalności¹⁰.

Kolejne próby gruntownej reformy doprowadziły jedynie do stopniowego zaostrzania przepisów dotyczących organizacji wyborów. W 1962 r. zezwolono każdej partii na maksymalnie cztery spotkania wyborcze dla każdego z kandydatów, w czasie których kandydat mógł rozprowadzić do 500 ulotek. Ulotki (maksymalnie trzy typy) podlegały obowiązkowej, uprzedniej rejestracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Nie wolno ich rozprowadzać „od drzwi do drzwi”, ani zrzucać z samolotów nad domami mieszkalnymi.

W 1975 roku wprowadzono nowe obostrzenie stanowiące, że partia, która wystawiła co najmniej 25 kandydatów do Izby Reprezentantów lub min. 10 do Izby Radców może używać podczas kampanii wyborczej plakatów, ale wolno w nich jedynie zachęcać do popierania partii, bez podawania nazwisk/a kandydatów. Sposób wykorzystania mediów w celach wyborczych został również ściśle ograniczony. Czas antenowy w radiu i telewizji oraz miejsce reklamowe w prasie wykupuje w imieniu partii startującej w wyborach rząd. Każda partia ma prawo do 2 audycji (długości 5,5 minuty każda) w telewizji publicznej i ewentualnie kolejnych 2 w prywatnej. Podobnie w radiu – po jednej audycji. W okresie kampanii nie wolno publikować sondaży wyborczych. Od 1975 roku zezwolono na wykupywanie przez partie dodatkowego czasu antenowego czy powierzchni reklamowej w prasie. Warunkiem jest zakaz agitowania na rzecz konkretnych kandydatów. Partia w dodatkowym, wykupionym czasie może jedynie przedstawiać swój program wyborczy. Podobnie – jeśli w audycji występuje kandydat – może jedynie prezentować swoje osiągnięcia partyjne, nigdy – prowadzić indywidualnej kampanii wyborczej. W 1994 roku wprowadzono przepis, iż partia polityczna dla swojego istnienia musi spełniać dwa pierwsze ze wspomnianych warunków koniecznych dla zgłoszenia kandydata (5 parlamentarzystów, min. 2% ważnych głosów w okręgu) co roku w dniu 1 stycznia.

Specyfiką japońskiego systemu wyborczego są *koenkai* - grupy osobistego poparcia, które składają się z wyborców - regionalnych zwolenników polityka. Rolę i działalność *koenkai* można porównać do fan-klubu gwiazdy showbiznesu. Polityk sprzyja powstawaniu

¹⁰ Głównym argumentem zwolenników wprowadzenia jednomandatowych okręgowych wyborczych było znaczne obniżenie znacznych kosztów wyborów, które w okręgach wielomandatowych wynikają z faktu konieczności walki o mandat przez przedstawicieli tej samej partii. Przeciwnicy ostrzegali, że okręgi jednomandatowe nie dają szans małym partiom i ich wprowadzenie nie tyle upodobni scenę polityczną Japonii do „dwupartyjnego” USA, ile spowoduje, że rządząca w Japonii przez 40 lat partia liberalna (Jiyu Minshu-to - LDP) uzyska władzę wręcz absolutną. Krótkie odsunięcie LDP od władzy w 1993-94 r. w wyniku afer korupcyjnych znacząco wpłynęło na przyspieszenie reformy systemu wyborczego (The Development of The Representative Government, [w:] Japan. The Country Study. Library of Congress, 1994)

koenkai, bowiem jest ona platformą do budowy regionalnego poparcia w wyborach. W zamian za pomoc w tworzeniu grup poparcia – polityk odwdzięcza się różnymi przysługami – pomaga liderom, czy aktywistom, a czasem członkom koenkai w znalezieniu dobrej pracy, w zapisaniu dziecka do dobrej szkoły itd. *Koenkai* to efekt stosunkowo słabego znaczenia partii politycznych w Japonii oraz restrykcyjnych zasad prowadzenia kampanii wyborczej¹¹.

Rok 1989 miał się okazać przełomowym w długiej historii walki o reformę systemu wyborczego. Premier Toshiki Kaifu powołał Specjalną Komisję d/s Ordynacji, która w kwietniu 1990 r. zaproponowała wprowadzenie ordynacji mieszanej, gdzie po pierwsze ilość mandatów w izbie niższej zostałaby zredukowana z 512 do 471, po drugie 300 z nich miało zostać obsadzone w wyniku wyborów w okręgach jednomandatowych, zaś pozostałe 171 według ordynacji proporcjonalnej - głosowania na poszczególne partie. Ponadto projekt wprowadzał kolejne restrykcyjne limity finansowania kampanii wyborczych¹². Projekt został odrzucony przez większość parlamentarną. Podobnie – projekt kolejnego premiera z partii LDP - Kiichi Miyazawa z 1993. Nieprzychylnie dla reformatorów głosowanie z 15 lipca 1993 r. zachwiało japońską sceną polityczną. Reformatorzy z partii LDP dokonali secesji, utworzyli własną Partię Liberalną (LP) i wystąpili z rządu. Po raz pierwszy od 38 lat Japońska Partia Liberalno-Demokratyczna straciła większość parlamentarną. Sytuacja stała się niebezpieczna. Mniejszościowy rząd Mirihiro Hosokawy w rekordowym tempie przedstawił pod głosowanie projekt gruntownej reformy prawa wyborczego oparty na propozycjach Kaifu i Miyazawy. Propozycje uzyskały zdecydowaną większość (13 głosów przeciw) w izbie niższej i wyższej. Po podpisaniu i ogłoszeniu przez Cesarza Akihito – weszły w życie 25 grudnia 1994¹³

Wybory do izby niższej (I. Reprezentantów) w 1997 r. i wyłonienie połowy składu izby wyższej w 1998 roku odbyły się według nowych zasad. Zgodnie z postulatami wprowadzono dla obu izb system mieszany proporcjonalno-większościowy.

Izba Reprezentantów (480 członków) jest odtąd wyłaniana w 62,5 % (300 deputowanych) w okręgach jednomandatowych w wyborach większościowych, a 37,5 % (180 deputowanych) w 11 regionach według systemu proporcjonalnego (głosowanie na listy

¹¹ Contemporary Japan: A Teaching Workbook. East Asian Curriculum Project Columbia University. <http://afe.easia.columbia.edu>

¹² M. Turowski, Ordynacja wyborcza w Japonii, op. cit.

¹³ W wyniku korzystnego dla siebie obrotu spraw secesjoniści z Partii Liberalnej powrócili do LDP.

partyjne, system d'Hondta). Każdy wyborca ma dwa głosy – jeden oddaje na kandydata w swoich okręgu, drugi na jedną z partii w swoim regionie.

Na uwagę zasługuje fakt, iż kandydat może startować zarówno w okręgu jednomandatowym, jak z listy. Wyniki uzyskane z obu tytułów mają jednak na siebie wpływ. W przypadku gdyby na partyjnej liście znajdowało się paru kandydatów, którzy przegrali w swoim jednomandatowym okręgu, do parlamentu kwalifikują się wśród nich ci, którzy zdobyli największy odsetek głosów "za" w swoim okręgu, liczony według wzoru: (głosy przegranego/głosy wygranego) x 100%. Pierwszeństwo przy rozdziale mandatów mają kandydaci „jednorazowi”, a w razie ich braku – dochodzą kandydaci „podwójni” z najlepszym wynikiem z okręgu.

152 z 252 Radców pochodzi z okręgów wielomandatowych, pozostałych 100 wybiera się według zasady proporcjonalności. Oczywiście utrzymano zasadę wymiany co trzy lata połowy składu izby. Zgodnie z nią – co trzy lata wybiera się 126 Radców: 24 w wyborach większościowych w okręgach jednomandatowych, 52 w wielomandatowych (2-5 mandatów), a pozostałych 50 – z list partyjnych w wyborach proporcjonalnych¹⁴ (oczywiście w okręgach wielomandatowych). Zniesiono listę krajową. Każdy wyborca ma dwa głosy – jeden na kandydata w okręgu i jeden na listę partyjną.

Kandydat do Izby Reprezentantów w jednomandatowym okręgu i do Izby Radców w okręgu wielomandatowym musi wpłacić kaucję w wysokości 3 mln jenów. Kaucja przepada na rzecz skarbu państwa jeśli kandydat nie uzyska minimum 10 % ważnie oddanych głosów w okręgu. Kandydatów zgłaszają partie polityczne (które spełniają wymogi opisane wyżej), może też startować w wyborach jako kandydat niezależny.

Odrębnym zagadnieniem jest realizacja w japońskim prawie wyborczym zasady równości wyborów w sensie materialnym. W pierwszym latach po II wojnie światowej w Japonii stosunek ludności zamieszkałej w miastach do ludności wiejskiej wynosił 1:2. Obecnie stosunek ten wynosi 3:1. Od 1964 r. regularnie zwiększano liczbę deputowanych wybieranych z okręgów miejskich – dostosowując ją do migracji ludności. Japoński Sąd Najwyższy zwracał kilkakrotnie uwagę, iż dysproporcja w sile głosu wyborcy wiejskiego i miejskiego narusza konstytucyjną zasadę równości wyborów. W 1986 r. osiągnięto iloraz wyborczy na średnim poziomie 236424 wyborców na 1 deputowanego. Jednak w tym samym czasie w okręgu Kanagawa (z miastem Yokohama) iloraz wynosił prawie 430 tys., podczas gdy w wiejskiej, górskiej prefekturze Nagano – tylko ok. 143 tys. wyborców. Trudną do

przewyciężenia barierą dla reformatorów był zawsze fakt, iż wyborcy największej i najbardziej wpływowej partii japońskiej (LDP) rekrutują się właśnie z okręgów wiejskich¹⁵.

Podczas 142 sesji parlamentu uchwalono kolejną, ostatnią jak dotąd, nowelizację japońskiej ustawy o wyborach na publiczne stanowiska z 1950 r.¹⁶ Zgodnie z jej postanowieniami¹⁷ – po raz pierwszy do udziału w elekcji zostali dopuszczeni wyborcy mieszkający poza terytorium Japonii, którzy spełniają następujące warunki: ukończony 20 rok życia, obywatelstwo japońskie i zamieszkiwanie w okresie minimum trzech miesięcy przed wyborami na terenie objętym właściwością miejscową konsulatu japońskiego¹⁸. Głosowanie odbywa się na terenie konsulatu lub korespondencyjnie. Możliwość oddania głosu za pośrednictwem poczty dotyczy wszystkich wyborców (nie tylko zamieszkałych za granicą). Korespondencyjnie zamawia się kartę do głosowania i odsyła się ją do właściwej komisji wyborczej. To kolejna zmiana z 1998 r. Do pozostałych należy wydłużenie godzin otwarcia lokali wyborczych (poprzednio 8.00 – 18.00 i 8.00 – 17.00 przy wyborach lokalnych – obecnie 8.00-20.00), a także umożliwienie wyborcy oddania głosu poza stałym miejscem zamieszkania (dotychczas było to możliwe wyłącznie z ważnych powodów – od 1998 roku – z dowolnego powodu – np. wyjazdu turystycznego). Nowości w prawie wyborczym znalazły po raz pierwszy zastosowanie podczas wyborów do Izby Reprezentantów w czerwcu 2000 r. Zgodnie z założeniami inicjatorów zmian udało się polepszyć niską frekwencję wyborczą (frekwencja wyborcza do Izby Radców w 1995 r. – 44,5 %, w 2000 – 56 %; do Izby Reprezentantów w 2001 – 62,5 %)¹⁹

Postulaty reformy japońskiego systemu wyborczego zgłaszano niemal od momentu uchwalenia ustawy o wyborze na stanowiska państwowe (1950 r.) Kolejne próby podejmowane przez reformatorów kończyły się niepowodzeniem. Bezpośrednią przyczyną gruntownej zmiany systemu wyborczego Japonii w 1993 r. było załamanie się systemu konstytucyjnego, kiedy po rozłamie w partii Liberalno-Demokratycznej (LDP) i utracie przez nią trwającej przez 38 lat pozycji dominującej na scenie politycznej - zaczęły powstawać coraz bardziej egzotyczne i mniej stabilne koalicje rządowe²⁰. Wybory większościowe w

¹⁴ Contemporary Japan: A Teaching Workbook. Op. cit.

¹⁵ The Electoral Districts, [w:] Japan. The Country Study. Library of Congress, 1994

¹⁶ Ustawa nowelizująca została ogłoszona 6 maja 1998 r.

¹⁷ "Japan Today: Election Reform", [w:] Japan Local Government Center Newsletter, No. 27, Summer 1998.

¹⁸ W 1998 r. – około 560.000 osób spełniało te kryteria, co stanowiło ok. 0,56 % uprawnionych do głosowania

¹⁹ International Foundation for Election Systems (<http://www.ifes.org/>)

²⁰ T. J. Kaśmierski, Matematyka i polityka ... op. cit.

wielomandatowych okręgach sprzyjały deformacjom wyborczym – duże partie wystawiały po kilku kandydatów w okręgu, którzy rywalizując o poparcie odbierali sobie wzajemnie głosy wyborców. Innym przykładem deformacji była sytuacja, gdy partia wystawiała w okręgu wielomandatowym kilku kandydatów, z których jeden był wyjątkowo popularny. Zdobywał zdecydowaną większość głosów – odbierając kolegom partyjnym szansę na wybór, chociaż „jego” głosy wystarczyłyby na zdobycie mandatów przez jeszcze 2-3 kandydatów.

Wszystkie te zjawiska straciły rację bytu wraz z wprowadzeniem ordynacji większościowo-proporcjonalnej, co przyjęto z zadowoleniem. Pojawiły się jednak głosy krytyki. Aż 40-procentowy element proporcjonalności systemu wyborczego nie odpowiada zwolennikom pełnej jednomandatowości. Dodatkowo – kandydat może kandydować zarówno w okręgu jednomandatowym, jak i z listy partyjnej, co wobec dwóch głosów przysługujących każdemu wyborcy umożliwia przegranemu w okręgu – dostanie się do parlamentu z listy partyjnej dzięki uzyskaniu odpowiedniej ilości głosów. Mamy więc do czynienia z kolejną deformacją wyborczą. Dodatkowo – ta swoista „furtka” dla kandydatów stoi w sprzeczności z weryfikacyjną funkcją wyborów i wolą wyborców.

Jest jeszcze za wcześnie, by dokonać miarodajnej oceny nowego japońskiego systemu wyborczego. Nie ulega wątpliwości, że w kraju tak specyficznym jak Japonia, gdzie stabilność jest kluczową cechą systemu politycznego – nie należy spodziewać się w bliskiej przyszłości rewolucyjnych zmian. Blisko 50 letnia historia reformowania dotychczasowego systemu wyborczego jest tego najlepszym przykładem.