



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Referendum 6 września 2015

Warszawa, lipiec 2015

Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną?

Paweł Marczewski, Dawid Sześciło

Wrześniowe referendum, m.in. w sprawie poparcia dla jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w wyborach sejmowych, zapewne nie przesądzi o szybkich zmianach w systemie wyborczym. Referendum może jednak uruchomić proces, który poprzez zmianę Konstytucji, a następnie nowelizację Kodeksu Wyborczego doprowadzi w końcu do zasadniczej przebudowy polskiego systemu wyborczego. Warto już teraz zastanowić się, jakie mogą być tego konsekwencje, ale także wyłamać się ze sporu JOW-y kontra klasyczny system proporcjonalny, proponując inne, pośrednie modele systemu wyborczego.

W poniższym tekście oceniamy także, w jaki sposób JOW-y i inne modele systemu wyborczego wpływają na realizację głównych celów systemów wyborczych, to jest na zapewnienie efektywnego rządzenia przy jednoczesnym zagwarantowaniu reprezentacji w systemie politycznym różnych opcji politycznych.

System wyborczy w Polsce

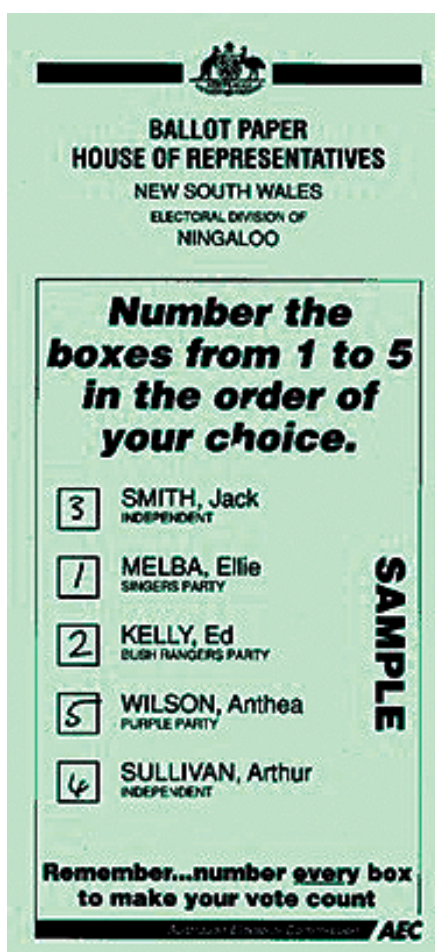
Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi wybory do Sejmu są proporcjonalne. Wybieramy posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych, a ponadto w podziale mandatów uczestniczą wyłącznie komitety wyborcze, które w skali całego kraju uzyskały co najmniej 5% głosów. Wyborcy głosują na poszczególnych kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze, choć wybierając kandydata, jednocześnie głosują także na sam komitet i zwiększają w ten sposób szanse na mandat innych jego kandydatów. Doświadczenia wielu lat funkcjonowania systemu proporcjonalnego pokazały, że nie stanowi on przeszkody w tworzeniu stabilnej większości w Sejmie. Z drugiej strony, ze względu na wysoki próg wyborczy, zarzuca się temu systemowi brak reprezentatywności i możliwość zabetonowania sceny politycznej.

Zwolennicy radykalnej reformy systemu wyborczego poprzez wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych uważają też, że system proporcjonalny nie gwarantuje możliwości rozliczania władzy i promuje kandydatów lojalnych wobec władz partyjnych, a nie wobec wyborców.

JOW-y na świecie

Na świecie stosuje się kilka wariantów systemów wyborczych, w których kandydaci do parlamentu wybierani są w okręgach jednomandatowych. Jednym z nich jest tak zwany system dwurundowy, stosowany na przykład we Francji. Posłowie do francuskiego Zgromadzenia Narodowego wyłaniani są w dwóch turach, o ile w pierwszej żadna z osób ubiegających się o mandat w danym okręgu nie uzyska co najmniej 50% głosów, przy frekwencji wynoszącej przynajmniej 25%. Do drugiej tury stają wówczas wszyscy kandydaci, którzy w pierwszej uzyskali co najmniej 12,5% głosów.

Innym przykładem głosowania w okręgach jednomandatowych są wybory do australijskiej Izby Reprezentatów, odbywające się według zasady tak zwanego głosu alternatywnego (*alternative vote*). Wyborca wpisuje na karcie do głosowania numer 1 przy nazwisku kandydata cieszącego się jego największym poparciem, obok nazwiska następnego w kolejności wpisuje 2 *etc.* Jeśli żaden z kandydatów w okręgu nie zdobędzie co najmniej 50% numerów 1, odrzucony jest kandydat, którego najmniej wyborców uznało za „pierwszy wybór”, a jego głosy rozdzielane są między pozostałych kandydujących. Procedurę powtarza się, dopóki nie zostanie wyłoniony jeden zwycięzca.



Przykładowa karta do głosowania w wyborach do australijskiej Izby Reprezentatów.

Najstarszym i zarazem najczęściej stosowanym systemem wyboru kandydatów w okręgach jednomandatowych jest system większości względnej (*first past the post, FPTP*). Używa się go od XII wieku, a dziś obowiązuje w ponad 40 krajach. Jak to ujęła Pippa Norris z Uniwersytetu Harvarda, badająca od lat systemy wyborcze na całym świecie, FPTP ma na celu stworzenie „sztucznej większości” (*manufactured majority*), czyli premiowanie partii najpopularniejszej, posiadającej duże lokalne skupiska wyborców, i eliminowanie partii niewielkich, które mogą liczyć na poparcie wśród wyborców rozproszonych po całym kraju¹. „Sztuczna większość” ma w zamierzeniu przekładać się na większą efektywność rządzenia, a reprezentatywność władzy jest tutaj mniej istotna. Poza dążeniem do efektywności system większości względnej ma też tę zaletę, że jest o wiele prostszy niż inne systemy oparte na okręgach jednomandatowych – w danym obwodzie wygrywa po prostu kandydat, na którego oddano najwięcej głosów, bez konieczności organizowania drugiej tury czy układania jakiejś hierarchii osób ubiegających się o urząd.

Ordynacja wyborcza oparta na zasadzie większości względnej funkcjonuje na przykład w Wielkiej Brytanii (to jedyny kraj w Unii Europejskiej, gdzie obowiązuje ten sposób wyboru). System brytyjski zdecydowanie promuje partię zajmującą pierwsze miejsce. Nawet jeśli pozostałe ugrupowania nie poniosły dotkliwej porażki, to oddane na nie głosy przekładają się na znacząco mniejszą liczbę reprezentantów w parlamencie niż w przypadku ugrupowania zwycięskiego. W ostatnich brytyjskich wyborach parlamentarnych z maja 2015 roku Partia Konserwatywna zdobyła 36,9% głosów, co dało jej 330 mandatów (50,8% ogółu miejsc). Partia Pracy uzyskała 30,4% głosów, ale jedynie 232 mandaty (35,7%). Eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) zdobyła 12,6% głosów, ale otrzymała zaledwie jeden mandat, zaś 7,9% głosów dało Liberalnym Demokratom osiem mandatów. Szkocka Partia Narodowa, choć zdobyła 4,7% głosów, mniej niż UKIP i Liberałowie, uzyskała aż 56 mandatów.

Różnice pomiędzy rozkładem mandatów uzyskanych w systemie opartym na względnej większości a mandatami zdobywanymi w systemie proporcjonalnym dobrze pokazuje symulacja przeprowadzona po ostatnich brytyjskich wyborach przez Electoral Reform Society, najstarszą z brytyjskich organizacji pozarządowych działających na rzecz odejścia od FPTP². Gdyby głosowanie odbyło się w systemie proporcjonalnym z głosami liczonymi metodą D'Hondta, Konserwatyści otrzymaliby 244 mandaty (o 86 mniej), Partia Pracy 201 (o 31 mniej), Szkocka Partia Narodowa 31 (o 25 mniej), UKIP 83 (aż o 82 więcej!), Liberałowie 52 (o 44 więcej). Największy zysk w systemie proporcjonalnym w porównaniu z FPTP zanotowałby zatem euroceptycy Nigela Farage'a – zamiast zadowolali się zaledwie jednym mandatem, byłiby trzecią siłą na scenie politycznej.

Zwolennicy systemu opartego na względnej większości podkreślają jego zalety – pozwala wyborcom głosować na konkretnego kandydata, a nie na listę układaną przez partię. Mandaty uzyskują w nim kandydaci posiadający silne lokalne poparcie i mocno związani ze swoimi okręgami wyborczymi (choć stawia to pod znakiem zapytania ich gotowość do reprezentowania całego społeczeństwa, a silne lokalne poparcie nie oznacza na ogół większości); poza tym daje szansę uzyskania mandatu popularnym lokalnie kandydatom, którzy nie należą do żadnej partii. Wreszcie zmniejsza szansę uzyskania mandatów przez kandydatów partii skrajnych, o ile ich zwolennicy nie są silnie skoncentrowani w kilku okręgach.

1 P. Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 1997, nr 3.

2 <http://www.electoral-reform.org.uk/blog/nail-coffin> [ostatni dostęp 26.06.2015].

Jednak ten model obciążony jest zasadniczymi wadami. Nie prowadzi do wyłonienia reprezentacji politycznej odzwierciedlającej rozkład interesów i opinii ogółu wyborców. W sytuacji, kiedy w danym okręgu przegrani kandydaci otrzymali wprawdzie z osobna mniejszą liczbę głosów, ale łącznie głosowało na nich więcej osób niż na zwycięzcę, większość obywateli nie będzie miała swojej reprezentacji. Podobny efekt może wystąpić w skali kraju, kiedy dana partia otrzyma we wszystkich okręgach znaczącą liczbę głosów, a mimo to nie zdoła zwyciężyć w żadnym z nich.

W systemie opartym na większości względnej (takim jak brytyjski) znaczna liczba głosów jest zatem marnowana, czyli oddawana na przegrywających kandydatów lub na zwycięzów, którym do wygranej potrzeba było mniej głosów, niż uzyskali. Jeśli w danym okręgu zwycięzca zdobył 10 000 głosów, na kandydata z drugiego miejsca zagłosowało 9 000 wyborców, a pozostałe kandydaty uzyskały łącznie 15 000 głosów, to liczba głosów zmarnowanych wyniesie 24 999 (głosy na „numer dwa”, głosy na pozostałych przegranych oraz 999 głosów „ponadprogramowych” na zwycięzcę, któremu do wygranej wystarczyłby ledwie jeden głos więcej, niż uzyskał „numer dwa”, czyli 9 001). Według szacunków Electoral Reform Society, odsetek głosów oddanych w wyborach z 2010 roku na przegranych kandydatów wyniósł w skali kraju 52,8%³. W wyborach z 2015 roku również przekraczał 50%, a w niektórych okręgach nawet 60%⁴. Gdyby doliczono głosy „ponadprogramowe”, odsetek ten byłby jeszcze większy.

Powtarzające się podczas kolejnych wyborów „marnowanie” znacznej liczby głosów może prowadzić do zniechęcenia sporej części wyborców do udziału w wyborach i do obniżania frekwencji wyborczej. I faktycznie, okazuje się, że w krajach, gdzie głosuje się według zasady względnej większości, frekwencja wyborcza jest na ogół niższa niż w krajach, gdzie obowiązują ordynacje proporcjonalne. Według danych przedstawionych w raporcie *Voter Turnout Since 1945*, wydanym w 2002 roku przez sztokholmski Institute for Democracy and Electoral Assistance, średnia frekwencja w ostatnich wyborach parlamentarnych w 48 krajach, w których w momencie sporządzania zestawienia obowiązywała zasada względnej większości, nie przekraczała 70%. W 60 krajach z ordynacją proporcjonalną była średnio wyższa niż 70%⁵.

Te dane wskazują jednak raczej na pewien ogólny trend, niż dowodzą istnienia prawa sprawdzającego się w każdym wyborach. Helios Herrera, Massimo Morelli i Thomas Palfrey, autorzy studium porównawczego poświęconego uwarunkowaniom frekwencji w większościowych i proporcjonalnych systemach wyborczych w różnych krajach, argumentują, że w systemach, gdzie zwycięzca bierze wszystko – a do tej kategorii należą wybory przeprowadzane według zasady większości względnej – frekwencja okazuje się tym wyższa, im bardziej zacięta jest rywalizacja, czyli w sytuacji, gdy poparcie dla dwóch najpopularniejszych partii jest równo rozłożone⁶. Herrera, Morelli i Palfrey pokazują, że w analogicznej sytuacji ordynacje proporcjonalne nie prowadzą do podobnego wzrostu frekwencji. W systemach proporcjonalnych frekwencja rośnie na ogół wówczas, gdy w wyborach jest wyraźny faworyt. Mobilizacja wyborców nie zależy zatem jedynie od przyjętego w danym kraju systemu głosowania. Wpływa na nią wiele czynników, które dopiero w połączeniu z określonym systemem wyborczym przynoszą wzrost lub spadek frekwencji wyborczej.

3 <http://www.electoral-reform.org.uk/wasted-votes> [ostatni dostęp: 20.06.2015].

4 <http://www.wastedvotes.org/> [ostatni dostęp: 20.06.2015].

5 *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*, ed. R.L. Pintor, M. Gratschew, Stockholm 2002.

6 H. Herrera, M. Morelli, T. Palfrey, *Turnout and Power Sharing*, „Economic Journal” 2014, nr 574.

Co w praktyce oznacza wprowadzenie JOW-ów?

Jaka będzie frekwencja wyborcza?

Wziąwszy pod uwagę przedstawione wyżej analizy, trudno jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu poskutkowałoby wzrostem lub spadkiem frekwencji wyborczej. Jej wysokość zależy nie tylko od systemu głosowania, ale też od przebiegu rywalizacji między kandydatami; od tego, czy walka jest wyrównana, czy też wyłonił się wyraźny lider.

Jeśli za prognostyk frekwencji po wprowadzeniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Sejmu miałyby posłużyć wybory samorządowe z 2014 roku, w których 67,5% wyborców głosowało na rady gmin według zasady większości względnej, to konkluzje nie są jednoznaczne. Jak pokazuje Adam Gendźwił w sporządzonym dla Fundacji Batorego opracowaniu *Zmiany niezauważone? Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, frekwencja wyborcza spadła zarówno w gminach, gdzie okręgi jednomandatowe zastąpiły system proporcjonalny, jak i w miastach, gdzie tak jak wcześniej posługiwano się systemem proporcjonalnym – w tych drugich spadek był nawet wyraźniejszy⁷.

Kto i jak wyznaczy okręgi wyborcze?

Obecny podział kraju na okręgi wyborcze, zapisany w Kodeksie Wyborczym, respektuje konstytucyjną zasadę równości wyborów i tak zwaną jednolitą normę przedstawicielstwa, czyli gwarantuje, że głos każdego wyborcy ma jednakową siłę. Na każdy mandat przypada zbliżona liczba wyborców uprawnionych do głosowania. W ten sposób uformowano 41 okręgów wyborczych, a Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do monitorowania sytuacji demograficznej i zgłaszania propozycji korekt na mapie okręgów.

Po wprowadzeniu JOW-ów konieczne będzie przygotowanie i wpisanie do Kodeksu Wyborczego nowego podziału kraju na 460 okręgów wyborczych. Może to stanowić spore wyzwanie, ponieważ podział ten trudno będzie oprzeć na istniejącym podziale administracyjnym, który nie był przecież tworzony z myślą o jednomandatowych wyborach do Sejmu. Granice okręgów będą więc musiały w wielu przypadkach przełamywać granice gmin, powiatów, a może nawet województw. Pojawia się w tej sytuacji szczególne ryzyko manipulacji politycznych przy tworzeniu nowej geografii wyborczej.

Problem ten nie występował przy wprowadzaniu okręgów jednomandatowych w wyborach senackich, ponieważ Konstytucja nie wymaga w nich respektowania zasady równości i jednolitej normy przedstawicielstwa.

Co z kwotami płci?

Wprowadzone po długoletniej politycznej batalii kwoty płci na listach wyborczych w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych „umrą śmiercią naturalną”. Kwota czy parytet płci na listach wyborczych mogą zostać wprowadzone jedynie w sytuacji, gdy każdy komitet wyborczy może zgłosić co najmniej dwóch kandydatów. W systemie JOW-ów w każdym okręgu wyborczym możliwe będzie

⁷ A. Gendźwił, *Zmiany niezauważone? Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, Warszawa 2015.

wystawienie tylko jednego kandydata lub kandydatki, co w oczywisty sposób zamyka drogę do stosowania kwoty czy parytetu płci.

Jedynym rozwiązaniem byłby pomysł wprowadzenia w takiej sytuacji kwot czy parytetów na poziomie całości list danego komitetu zarejestrowanych w skali kraju. Innymi słowy, komitet musiałby zachować kwotę czy parytet płci, biorąc pod uwagę całkowitą liczbę zarejestrowanych przez niego kandydatów. Takie rozwiązanie jest jednak mało realistyczne, zwłaszcza że rodzi poważne problemy praktyczne.

Co z wyborcami za granicą?

Dotychczas w wyborach do Sejmu głosy wyborców z zagranicy zasilają okręg wyborczy obejmujący m.st. Warszawa. Po wprowadzeniu okręgów jednomandatowych pojawia się problem. Nie sposób bowiem głosów z zagranicy „upchnąć” w którymś z okręgów krajowych, skoro liczba głosujących za granicą będzie zapewne znacznie większa niż liczba uprawnionych do głosowania w jakimkolwiek okręgu w kraju. Wystarczy powiedzieć, że w drugiej turze wyborów prezydenckich za granicą głosowało blisko 160 tysięcy wyborców, podczas gdy szacunkowa wielkość okręgu jednomandatowego w wyborach sejmowych wyniesie około 70–75 tysięcy mieszkańców.

Z drugiej strony, trudno mówić o wydzieleniu dla zagranicy specjalnego okręgu lub okręgów jednomandatowych ze stałe przydzieloną liczbą mandatów. Nie jest bowiem prowadzony żaden stały rejestr wyborców przebywających za granicą, na podstawie którego można by ustalić liczbę mandatów przypisanych zagranicy. Wydaje się, że w tej sytuacji jedyną możliwością jest konieczność dopisywania wyborców z zagranicy do krajowych okręgów, przede wszystkim na podstawie miejsca ich obecnego czy ostatniego stałego zamieszkania w kraju. Jednak takie rozwiązanie byłoby skomplikowane z punktu widzenia technologii przeprowadzania wyborów.

Jakie będą szanse nowych inicjatyw politycznych?

O ile trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wprowadzenie okręgów jednomandatowych przyczyni się do wzrostu czy spadku frekwencji wyborczej, o tyle nie ulega wątpliwości, że głosowanie w JOW-ach będzie oznaczało wzrost barier wejścia do Sejmu dla nowych partii politycznych, które dopiero budują bazę swoich wyborców i mogą liczyć na poparcie stosunkowo niewielkich i rozproszonych geograficznie grup zwolenników. Nawet jeśli politycznemu *start-upowi* uda się uzyskać ponad 5% głosów w całym kraju, to jego kandydaci mogą nie zdobyć mandatu w żadnym okręgu lub otrzymać dużo mniej miejsc, niż gdyby głosowanie odbywało się w systemie proporcjonalnym.

Jeśli wprowadzenie JOW-ów byłoby związane ze zniesieniem progu wyborczego, to wzrosłyby szanse wprowadzenia do Sejmu niewielkiej liczby reprezentantów przez wyraziste, popularnie lokalne, a niekiedy skrajne ugrupowania, dobrze zakorzenione w wybranych okręgach, tak jak to ma miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie po kilka mandatów uzyskują na ogół narodowe ugrupowania walijskie czy irlandzkie. Szanse zbudowania ogólnokrajowej partii średniej wielkości, która mogłaby skutecznie wpływać na politykę prowadzoną przez wyborczych zwycięzców, pozostałyby jednak nieduże.

Co zamiast JOW-ów?

System mieszany (Niemcy)

Czy możliwe jest zreformowanie ordynacji w taki sposób, aby w wyborach uzyskiwali mandat kandydaci silnie związani ze swoimi okręgami, a jednocześnie ogół reprezentantów odzwierciedlał możliwie wiernie rozkład poglądów całego elektoratu? Za ordynację, która zbliża się do tego ideału, uważana jest przez wielu komentatorów ta obowiązująca w wyborach do Bundestagu – tygodnik „Der Spiegel” określił ją przy okazji wyborów z 2013 roku mianem „skomplikowanej, lecz sprawiedliwej”⁸, a dziennikarz „The Economist” pisał z entuzjazmem, że jest to system zapobiegający jednocześnie marnowaniu głosów i fragmentaryzacji sceny politycznej⁹. Wielu politologów również podkreśla jego zalety, widząc tutaj połączenie najlepszych cech systemów proporcjonalnych i większościowych¹⁰.

Niemieccy wyborcy oddają dwa głosy – pierwszy na kandydata w swoim okręgu (łącznie jest ich w Republice Federalnej 299), drugi zaś na kandydata z listy partyjnej obowiązującej w jednym z 16 „krajów związkowych” (*Bundesländer*). Każdy z 299 okręgów wysyła do Bundestagu jednego reprezentanta wybranego większością głosów. W przypadku list partyjnych mandaty liczone są proporcjonalnie do liczby głosów i obowiązuje 5-procentowy próg wyborczy. Jeśli partia nie zdoła przekroczyć progu, ale jej kandydaci zwyciężą w głosowaniu większościowym w co najmniej trzech okręgach, to uzyskuje dodatkowe miejsca w Bundestagu proporcjonalnie do „drugich głosów” oddanych na jej listy.

W 2009 roku niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ordynacja jest sprzeczna z ustawą zasadniczą, ponieważ dawała partiom możliwość zdobycia w okręgach większościowych tak zwanych „mandatów nadmiarowych” (*Überhangmandate*), czyli przekraczających liczbę mandatów, jakie przypadły im w głosowaniu proporcjonalnym. Każdy reprezentant wybrany w okręgach większościowych zasiada w parlamencie, dlatego ta nadwyżka oznaczała, że dodatkowe miejsca uszczuplały liczbę posłów pozostałych partii wyłonionych w głosowaniu proporcjonalnym. Dlatego w 2009 roku ordynacja została zreformowana. Wprowadzono „mandaty wyrównawcze” (*Ausgleichmandate*) – każda partia posyła do Bundestagu liczbę posłów odpowiadającą liczbie głosów oddanych w głosowaniu proporcjonalnym. Oznacza to, że liczba posłów w niemieckim parlamencie może zmieniać się z kadencji na kadencję.

Model niemiecki uchodzi za skomplikowany, ale – jak pokazuje znawca systemów wyborczych Jeffrey A. Karp – zrozumienie zasad działania systemu mieszane go może się znacznie poprawić dzięki edukacji obywatelskiej¹¹. Niemcy Zachodnie przyjęły system mieszany w 1953 roku, Nowa Zelandia dopiero w 1996 roku, lecz poziom jego zrozumienia jest podobny na skutek prowadzenia przez nowozelandzką komisję wyborczą kampanii informacyjnej. Zrozumienie systemu mieszane go rośnie też dzięki oswojeniu się z jego działaniem. W 1990 roku, czyli w roku zjednoczenia kraju i podczas pierwszych wspólnych wyborów, 31% wyborców z dawnych Niemiec Wschodnich rozumiało, jak funkcjonuje ten system (w Niemczech Zachodnich 51%). W 1994 roku poziom zrozumienia był już zdecydowanie bardziej zbliżony – 53% w Niemczech Wschodnich, 55% w Zachodnich.

8 <http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html> [19.09.2013, ostatni dostęp: 20.06.2015].

9 <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/09/economist-explains-3> [11.09.2013, ostatni dostęp: 20.06.2015].

10 Zob. np. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, ed. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, Oxford-New York 2001.

11 J.A. Karp, *Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed Member Proportional Systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, nr 4.

System mieszany (Nowa Zelandia)

Nowozelandzki system mieszany (*mixed member proportional*) jest przykładem o tyle interesującym, że wprowadzono go w 1993 roku na skutek rozczarowania modelem JOW-ów. W okresie 1946–1993, gdy wybory odbywały się w jednomandatowych okręgach wyborczych, w 11 na 17 wyborów parlamentarnych mandaty uzyskiwały tylko dwie partie¹². W pozostałych wyborach inne ugrupowania zdobywały tylko pojedyncze mandaty, a zatem mieliśmy do czynienia z potwierdzeniem klasycznego prawa Duvergera, zgodnie z którym system większościowy prowadzi do uformowania dwupartyjnej sceny politycznej¹³.

W systemie nowozelandzkim każdy wyborca ma do dyspozycji dwa głosy, które oddaje na jednej karcie wyborczej (zob. niżej). W pierwszej kolejności głosuje na partię polityczną zgłoszoną do wyborów. Drugi głos oddaje na konkretnego kandydata, wybranego spośród tych, których nazwiska umieszczone są w kolumnie obok. Każda partia może wystawić jednego kandydata tak jak w JOW-ach. Wyborca może, ale nie musi wskazać kandydata z partii, której udzielił poparcia w głosowaniu na listy partyjne.

Do parlamentu wchodzi przedstawiciele tych ugrupowań, które w skali całego kraju przekroczyły 5-procentowy próg wyborczy, lub tych, których kandydaci wygrali głosowanie w 71 okręgach jednomandatowych. Wynik głosowania na listy partyjne decyduje o tym, ile mandatów dana partia uzyska w sumie. Przykładowo, jeżeli w głosowaniu partyjnym dane ugrupowanie uzyska 10%, powinno się to przełożyć na 12 miejsc w 120-osobowym parlamencie¹⁴.

Całkowita pula przypadająca na daną partię jest w pierwszej kolejności rozdzielana na kandydatów tej partii, którzy wygrali głosowanie w okręgach jednomandatowych. Brakująca liczba miejsc jest obsadzana kandydatami z listy partyjnej (krajowej). Jeżeli kandydaci danej partii zdobyli w jednomandatowych okręgach wyborczych więcej mandatów, niż „należy się” im wedle wyników głosowania na listy partyjne, parlament zostaje powiększony o tyle miejsc, ile potrzeba do zapewnienia mandatu wszystkim zwycięzcom w okręgach jednomandatowych. Taka sytuacja ma miejsce również w obecnej kadencji parlamentu, gdzie zasiada w sumie 121 deputowanych.

12 W. Szabaciuk, *Wpływ systemu wyborczego mieszaneego na system polityczny Nowej Zelandii*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, nr 2.

13 Określenie pochodzi od nazwiska francuskiego badacza systemów wyborczych Maurice’a Duvergera. Prawo sformułowane w latach 50. XX wieku.

14 Ostateczna liczba mandatów przypadająca na daną partię nie musi być dokładnie proporcjonalna do liczby otrzymanych głosów ze względu na zastosowaną metodę przeliczania głosów na mandaty (metoda Sainte-Laguë).

ELECTORATE 1 No. on Roll: 30001
 To be signed by voter: [Signature] Polling Officer: [Signature]

YOU HAVE 2 VOTES 30001

PARTY VOTE

Explanation
This vote decides the share of seats which each of the parties listed below will have in Parliament. Vote by putting a tick in the circle immediately after the party you choose.

Vote for only one party

	BUSINESS PARTY	<input type="radio"/>
	UNION PARTY	<input type="radio"/>
	SOCIAL DEMOCRAT PARTY	<input type="radio"/>
	HERITAGE PARTY	<input type="radio"/>
	WORKER'S LEAGUE	<input type="radio"/>
	ENVIRONMENTAL PROTECTION PARTY	<input type="radio"/>
	LIBERTY PARTY	<input type="radio"/>
	FREE TRADE PARTY	<input type="radio"/>
	FREEDOM PARTY	<input type="radio"/>
	CHATHAM ISLANDS PARTY	<input type="radio"/>
	KOTAHITANGA PARTY	<input type="radio"/>
	NZ FABIEN PARTY	<input type="radio"/>
	NZ SOCIALIST PARTY	<input type="radio"/>
	TRANSUBSTANTIATION PARTY	<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>
		<input type="radio"/>

ELECTORATE VOTE

Explanation
This vote decides the candidate who will be elected Member of Parliament for the AORAKI ELECTORATE. Vote by putting a tick in the circle immediately before the candidate you choose.

Vote for only one candidate

<input type="radio"/>	BROWN, John	
<input type="radio"/>	EGGERS, Fiona	
<input type="radio"/>	HENKEL, Graeme	
<input type="radio"/>	JOHNS, Wayne	
<input type="radio"/>	LADD, Karen	
<input type="radio"/>	McINNES, Mervin	
<input type="radio"/>	PERO, Jonathan	
<input type="radio"/>	STARR, Ruth	
<input type="radio"/>	WEISS, Mike	
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		
<input type="radio"/>		

SAMPLE

Final Directions
 1. If you spoil this ballot paper, return it to the officer who issued it and apply for a new ballot paper.
 2. After voting, fold the ballot paper so that its contents cannot be seen and place it in the ballot box.
 3. You must not take this ballot paper out of the polling place.

Wzór karty do głosowania w wyborach parlamentarnych w Nowej Zelandii.

Źródło: Electoral Commission, <http://www.elections.org.nz/voters/voting-election/using-ballot-paper>.

W dwóch referendach, przeprowadzonych w 1992 i 1993 roku, większość głosujących opowiedziała się za reformą systemu wyborczego poprzez wprowadzenie ordynacji mieszanej. Odrzucono inne modele, w tym utrzymanie JOW-ów czy system pojedynczego głosu przechodniego¹⁵. W 2011 roku, w referendum połączonym z wyborami parlamentarnymi, Nowozelandczycy podtrzymali poparcie dla systemu mieszanego. Nowozelandzka komisja wyborcza zaproponowała w kolejnym roku wprowadzenie kilku korekt w systemie MMP, m.in. obniżenie progu wyborczego do 4%, ale rekomendacje te nie zostały dotychczas wdrożone.

Wyniki kolejnych wyborów dowiodły, że system mieszany **zapewnia reprezentację w parlamencie szerokiemu spektrum opcji politycznych**, a jednocześnie nie powoduje nadmiernego rozdrobnienia,

15 J. Boston, *New Zealand Under MMP: A New Politics?*, Auckland 1996, s. 15–23.

zagrożającego stabilności rządów. W parlamencie wyłonionym w 2014 roku znalazło się miejsce dla przedstawicieli siedmiu partii, przy czym dwa zwycięskie ugrupowania zdobyły w sumie ponad 3/4 mandatów. Ordynacja mieszana w porównaniu z JOW-ami okazuje się szczególnie korzystna dla partii legitymujących się średnim poparciem (na poziomie 5–10%). Tylko dzięki zbalansowaniu JOW-ów listami partyjnymi partiom tym w ogóle udało się wprowadzić swoich przedstawicieli do parlamentu.

Do innych konsekwencji wprowadzenia ordynacji MMP zalicza się **zwiększenie liczby kobiet, a także reprezentantów rozmaitych mniejszości etnicznych w parlamencie**¹⁶. W pierwszych wyborach przeprowadzonych w systemie MMP (1996) reprezentacja kobiet w parlamencie wzrosła z 8 do 26%. W wyborach w 2008 roku sięgnęła 34%. Wzrost był możliwy, ponieważ w systemie mieszanym ważną rolę odgrywają listy partyjne, na których partie (szczególnie lewicowa Partia Pracy) zapewniły większą reprezentację kobiet. System mieszany nie przyczynił się natomiast do zwiększenia frekwencji wyborczej, zapewne ze względu na to, że już wcześniej była ona bardzo wysoka – na przestrzeni ostatnich 30 lat zawsze przekraczała 75%. Zdaniem badaczy nowozelandzkiego systemu politycznego sama zmiana systemu wyborczego nie stała się także panaceum na spadek zaufania do polityków oraz niski poziom odpowiedzialności władzy wobec obywateli i brak „słuchu społecznego” ze strony klasy politycznej¹⁷.

Pojedynczy głos przechodni (STV)

System pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote*, STV) funkcjonuje w wyborach lokalnych w Irlandii, Irlandii Północnej, a od maja 2007 roku – także w wyborach lokalnych w Szkocji. STV jest określany jako odmiana systemu proporcjonalnego. Zasady przeprowadzania wyborów w tym systemie są następujące:

- Głosowanie przeprowadza się w okręgach wielomandatowych. Do uzyskania mandatu potrzebne jest uzyskanie określonej liczby głosów (tzw. kwoty), którą wylicza się, dzieląc liczbę oddanych ważnie głosów przez liczbę mandatów powiększoną o jeden.
- Wyborca nie wskazuje jednego preferowanego kandydata (kandydatów), ale porządkuje ich (numeruje) od najbardziej preferowanego do najmniej (np. przydzielając im numery od 1 do 3).
- W pierwszej kolejności liczy się głosy oddane na kandydatów pierwszego wyboru. Jeżeli któryś z nich osiągnie kwotę, zdobywa mandat. Aby uzupełnić pozostałe miejsca, przechodzi się do analizy kandydatów drugiego wyboru, wskazanych na kartach do głosowania, gdzie kandydatem pierwszego wyboru był ten, który uzyskał mandat. O tym, ile spośród głosów drugiego wyboru zostanie dopisanych kandydatom drugiego wyboru, decyduje nadwyżka głosów oddanych na już wybranego kandydata pierwszego wyboru ponad kwotę. Przykładowo, jeśli kwota wyniosła 100 głosów, a dany kandydat pierwszego wyboru uzyskał 130 głosów, nadwyżka w postaci 30 głosów jest dystrybuowana pomiędzy kandydatów drugiego wyboru proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nich drugich głosów.

Po rozdystrybuowaniu drugich głosów oddanych na kandydata, który uzyskał mandat, przechodzi się do rozdzielania w ten sam sposób drugich głosów z głosów oddanych na kandydata, który uzyskał najgorszy rezultat. Procedurę powtarza się aż do momentu rozdzielania wszystkich mandatów¹⁸.

16 J. Nagel, *Evaluating Democracy in New Zealand under MMP*, „Policy Quarterly” 2012, nr 2.

17 A. Geddis, C. Morris, *All is Changed, Changed Utterly? – The Causes and Consequences of New Zealand's Adoption of MMP*, „Federal Law Review” 2004, nr 3.

18 C. Rallings, M. Thrasher, G. Stoker, *Proportional Representation and Local Government Lessons from Europe*, Layerthorpe 2000, s. 30–32.

STV uchodzi za najbardziej zaawansowaną odmianę systemu proporcjonalnego, umożliwiającą wybór zarówno między partiami (komitetami wyborczymi), jak i między kandydatami, a także **zapewniającą odpowiednią reprezentatywność**¹⁹. Wydaje się, że system ten zwiększa pole bardziej spersonalizowanego (mniej partyjnego) wyboru niż w klasycznym systemie proporcjonalnym, ponieważ umożliwia wyborcy głosowanie na kandydatów z wielu list. Z drugiej strony, w STV wciąż uwydatniają się zalety systemu proporcjonalnego, czyli zapewnienie reprezentacji mniejszości²⁰.

System pojedynczego głosu przechodniego z pewnością może uchodzić za skomplikowany na poziomie liczenia głosów i ustalania wyników wyborów. Z perspektywy wyborcy wydaje się jednak prosty i zrozumiały.

Wnioski i rekomendacje

- System jednomandatowych okręgów wyborczych niewątpliwie sprzyja tworzeniu stabilnej większości i zabezpiecza rządy przed politycznymi wstrząsami. Cena, jaką płaci się za zapewnienie stabilnego układu władzy, jest jednak wysoka.
- JOW-y oznaczają nie tylko, że znacząca część głosów wyborców – w skrajnych przypadkach więcej niż połowa – jest marnowana, to znaczy nie przekłada się na mandaty. To także droga do zabetonowania sceny politycznej poprzez wyeliminowanie partii średnich i mniejszych. Duża część obywateli straci w systemie JOW-ów polityczną reprezentację, która już dziś stanowi problem w systemie proporcjonalnym z wysokim progiem wyborczym.
- Frekwencja nie zależy jedynie od systemu wyborczego, wpływają na nią również inne czynniki, na przykład to, czy rywalizacja pomiędzy głównymi ugrupowaniami politycznymi jest zacięta. Mimo to systemy wyborcze, w których o zwycięstwie decyduje większość względna, charakteryzują się średnio niższą frekwencją niż systemy proporcjonalne. W sytuacji, kiedy partia dominująca nie ma poważnej konkurencji i rywalizacja wyborcza nie jest ożywiona, głosowanie w JOW-ach będzie miało prawdopodobnie niższą frekwencję niż głosowanie proporcjonalne.
- Nie ma dowodów potwierdzających, że JOW-y zwiększają możliwość rozliczania wybieranych przedstawicieli wobec wyborców czy też zapewniają większe zaufanie obywateli do polityków.
- Choć JOW-y promują największe partie, to niekoniecznie zabezpieczają przed ugrupowaniami reprezentującymi poglądy ekstremistyczne. W systemach opartych na JOW-ach radykałowie mogą zdobyć mandaty, o ile poparcie dla nich jest skoncentrowane w wybranych okręgach, a nie rozproszone na terenie całego kraju.
- Wiele wskazuje na to, że JOW-y, wbrew twierdzeniom zwolenników tego systemu, jeszcze umocnią rolę partyjnych liderów.
- Inne skutki uboczne to: brak możliwości zastosowania mechanizmu kwot płci, problem z zapewnieniem udziału w wyborach obywateli przebywających za granicą oraz trudności we wprowadzeniu nowej geografii wyborczej, czyli w wypadku Polski podziału kraju na 460 okręgów jednomandatowych.
- Jednak nie należy lekceważyć argumentów zwolenników JOW-ów. Warto rozważyć korektę obecnego systemu wyborczego, aby zapewnić obywatelom poczucie większego wpływu na wybór parlamentarzystów.

19 A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis et al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2005, s. 76.

20 S. Bowler, B. Grofman, *Conclusion: STV's Place in the Family of Electoral Systems*, w: *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, ed. S. Bowler, B. Grofman, Chicago 2000, s. 270.

- Kompromisowym rozwiązaniem może być zwłaszcza system mieszany, utworzony na wzór niemiecki czy nowozelandzki, który umożliwia bardziej spersonalizowane głosowanie, a jednocześnie nie zamyka drogi do parlamentu mniejszym ugrupowaniom.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-60-3