

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Koncepcje
systemów wyborczych

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-578

MARZEC 2010 ROK

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Opracowanie:
Andrzej Krasnowolski

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Spis treści

I. Wiadomości wstępne	4
II. Ordynacje wyborcze na świecie	10
1. Systemy większościowe	11
a. System większości względnej w okręgach jednomandatowych	12
b. System większości bezwzględnej w okręgach jednomandatowych	12
c. System większości względnej w okręgach kilkumandatowych	13
d. Głosowanie większościowe kilkumandatowe na listy partyjne	13
e. Głosowanie alternatywne	14
2. Systemy proporcjonalne	15
a. Ordynacja proporcjonalna: metody rozdziału mandatów	15
b. System wyborów proporcjonalnych z głosowaniem na listy	17
c. System pojedynczego głosu przechodniego	19
3. Systemy mieszane	19
a. System pojedynczego głosu nieprzechodniego	20
b. System głosu podwójnego bez wyrównania	21
c. System głosowania mieszanego z wyrównaniem	22
III. Ordynacje wyborcze w Polsce	23
IV. Uwagi końcowe	25
Bibliografia	28

I. Wiadomości wstępne

Zasadą funkcjonowania każdego społeczeństwa demokratycznego jest sprawowanie władzy przez osoby popierane przez większość. Większość wyraża swoją wolę poprzez udział w głosowaniu. Obowiązują więc zasady, umożliwiające wszystkim obywatelom udział w wyborach. Wybory służą do obsadzania rozmaitych stanowisk w państwie, od wójta po prezydenta kraju, oraz do wyłaniania ustawodawczych ciał kolegialnych, od rady gminy po obie izby parlamentu. Prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzanych wyborach należy do kanonu praw człowieka i obywatela. Zarazem też rozumienie pojęcia „rzetelne wybory” bywa bardzo rozmaite i rozmaite są rozwiązania przyjmowane w konstytucjach i ordynacjach wyborczych, obowiązujących we współczesnych społeczeństwach demokratycznych. Nie ma więc jednolitego wzorca przeprowadzania wyborów. Przyjmuje się jednak, że warunkiem uznania danego państwa za demokratyczne są wolne wybory parlamentarne. Spełniają one standardy demokracji, jeśli są powszechne, równe, tajne i bezpośrednie.

System wyborczy jest zbiorem zasad, rządzących wyborami, które *de facto* wpływają bezpośrednio na wynik wyborów – w istotnym stopniu decyduje on o charakterze ustrojowym państwa oraz kształcie jego sceny politycznej. Zgodnie z założeniami system wyborczy przekłada wynik głosowania powszechnego na miejsca zajmowane przez kandydatów na stanowiska w organach uchwałodawczych, reprezentujących siebie lub partie polityczne i ugrupowania wyborcze. Ale w istocie wynik wyborów jest odbiciem procedury wyborczej, a nie faktycznie oddanych głosów, odzwierciedlających preferencje wyborców.

Ordynacja wyborcza jest zbiorem przepisów regulujących sposób przeprowadzenia wyborów ze szczególnym uwzględnieniem sposobu liczenia głosów, co ma szczególne znaczenie w wyborach parlamentarnych w przypadku ordynacji proporcjonalnej.

Systemy wyborcze powinny być dostosowane do warunków i potrzeb danego państwa. Ich charakter może wynikać z tradycji (np. Wielka Brytania), doświadczeń historycznych (np. Niemcy) czy zróżnicowania kulturowego i etnicznego.

Kształt systemu wyborczego w poważnym stopniu jest wynikiem gry interesów partii politycznych. Układ partyjny w parlamencie może spowodować, iż ustawodawca kierując się przewidywanymi zyskami politycznymi w wyborach, wprowadzi instrumentalnie korzystne dla siebie uregulowania prawa wyborczego. Wprowadzenie nowych regulacji w prawie wyborczym spowodowane jest kalkulacjami i przewidywaniami liderów partyjnych, że

system ten będzie działał na korzyść ich partii. Czasami takie rachuby, jak wykazują doświadczenia historyczne, są bardzo zawodne.

System wyborczy w sposób znaczący determinuje naturę politycznej rywalizacji w czasie kampanii wyborczej. Może on zwiększyć lub ograniczyć liczbę partii reprezentowanych w parlamencie. System wyborczy wpływa również na kształt systemu partyjnego. Wzajemne interakcje między systemem wyborczym a systemem partyjnym są skomplikowane. Francuski politolog Maurice Duverger sformułował w 1951 roku w odniesieniu do większościowych i proporcjonalnych systemów wyborczych prawo, głoszące, iż istnieje relacja między zastosowaną formułą wyborczą a kształtem systemu partyjnego¹.

Dwa główne rodzaje systemów wyborczych to **system większościowy** i **system proporcjonalny**. System proporcjonalny ma zastosowanie wyłącznie w wyborach do ciał kolegialnych.

Najstarszą zasadą dokonywania wyborów była **zasada jednomyślności**. Starożytne źródła wskazują, że była ona powszechnie obowiązująca w zgromadzeniach najstarszych kultur miejskich Mezopotamii, w Sumerze, Asyrii, Babilonie, na agorach Aten i Sparty, na zgromadzeniach plemion germańskich, w starożytnych kulturach Mezoameryki prekolumbijskich i we wczesnych wspólnotach chrześcijańskich. Formalnie zasada podejmowania decyzji na drodze jednomyślności została zapisana w Kodeksie Justyniana (opracowanym w latach 528–534), w którym zostało przesądzone, iż „co dotyczy podobnie wszystkim powinno być zaaprobowane przez wszystkich”.² Również kościół katolicki przyjął w V wieku zasadę „kto rządzi wszystkimi powinien być wybrany przez wszystkich” – nadal obowiązuje ona podczas wyboru papieża.

System większościowy w kulturach ludzkich był stosowany prawie od zawsze do podejmowania zbiorowych decyzji oraz wyboru reprezentantów danych zbiorowości. Ale zasada wyborów większościowych została ponownie odkryta i prawnie uzasadniona oraz uregulowana w czasach nowożytnych. Obecnie system wyborów większościowych związany jest silnie z tradycją angielską i ma powszechne zastosowanie w krajach anglosaskich. W większości wyborów przeprowadzanych przy zastosowaniu ordynacji większościowej każdemu okręgowi wyborczemu przypada jeden mandat. Uzyskuje go kandydat, który

¹ Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris 1951.

² Cyt. za J. M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice*, s.15, w: Colomer Joseph M. ed., *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave-Macmillan, London 2004, s. 3-78. Autor ten przedstawił szczegółowy przegląd historycznych koncepcji metod wyborczych.

zdobędzie największą ilość głosów. Różne kraje stosujące ordynację większościową przyjmują również wariant z okręgami kilkumandatowymi. System wyborów większościowych praktykowany jest m.in. w Wielkiej Brytanii i wszystkich jej byłych koloniach, w Stanach Zjednoczonych, Francji, a także w Polsce, w wyborach do Senatu. System większościowy, poprzez ograniczenie liczby ugrupowań w parlamencie, prowadzi zazwyczaj do powstania jednopartyjnych większości.

Ordynacja większościowa powoduje wytworzenie dwubiegunowej sceny politycznej poprzez mechanizm zwany przez politologów prawem Duvergera. Kandydaci zrzeszają się jeszcze przed wyborami – wymusza to fakt, iż w każdym okręgu wygrać może tylko jeden człowiek. Słabe ugrupowania nie mogą mieć nadziei, że dostaną choć 5%, bierze się wszystko albo nic. Dlatego różne zbliżone pogładowo ugrupowania polityczne muszą się porozumieć („w tym okręgu wystawiamy razem kandydata z naszej partii, a w drugim z waszej”) i zjednoczyć. Warunkiem jest jednoturowość – bez dogrywki pomiędzy dwoma kandydatami z największą ilością głosów (w przypadku gdy uzyskają jednakową ilość głosów – o zwycięstwie decyduje losowanie). Wybory jednoturowe, z warunkiem uzyskania względnej większości, stosują wszystkie kraje anglosaskie (min. USA, Wielka Brytania i jej były kolonie), a dwuturowe, z koniecznością uzyskania przez zwycięzcę większości bezwzględnej m. in. Francja i jej były kolonie.

Cechą charakterystyczną tej ordynacji jest oddawanie głosu na pojedynczego kandydata, a nie jak w ordynacji proporcjonalnej na listę kandydatów.

Zasada „zwycięzca bierze wszystko” powoduje znaczne zniekształcenie woli wyborców. Przykładem takiego zniekształcenia mogą być wybory w Wielkiej Brytanii w 1974 roku³. Konserwatyści uzyskali wówczas 38,1% głosów i 46,5% mandatów. Laburzyści uzyskali 37,2% głosów i 48,6% mandatów. Natomiast liberałowie zdobyli 13,3% głosów, uzyskując tylko 2,2% mandatów. Jak widać z powyższych danych, najwięcej mandatów zdobyła partia, która miała drugie miejsce w liczbie uzyskanych głosów. Nadto aby otrzymać jeden mandat konserwatyści potrzebowali około 40 tysięcy głosów, laburzyści około 39 tysięcy głosów, a liberałowie aż 433 tysiące. W praktyce oznaczało to, że siła głosu oddanego na Partię Liberalną wynosiła 1/10 siły głosu oddanego na konserwatystów lub laburzystów.

³ Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 164, cyt. za Szalek M., *Sejm III i IV kadencji w świetle większościowej ordynacji wyborczej*, Wrocław 2006, s. 21.

Ordynacja proporcjonalna powstała jako próba uniknięcia wypaczenia woli wyborców, będącej rezultatem wyborów przeprowadzanych w systemie większościowym. Zgodnie z założeniami miała doprowadzić do podziału miejsc wybieralnych z oddaniem proporcji głosów, które zostały oddane na poszczególne listy kandydatów. Zasadą jest bowiem nie indywidualne kandydowanie, lecz kandydowanie na listach, przedstawianych przez partie polityczne bądź ugrupowania wyborcze.

Idea opracowania sprawiedliwszego systemu wyborczego powstała w dobie Oświecenia. Jej wielkim zwolennikiem był między innymi francuski filozof-racjonalista, matematyk, ekonomista i działacz polityczny, markiz Jean Antoine de Condorcet. Był on autorem koncepcji zastosowania matematyki przy opracowaniu metod liczenia głosów w wyborach. W 1785 roku zaproponował on wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego. Propozycję stosowania ordynacji proporcjonalnej zgłosił również hrabia Honoré de Mirabeau podczas przemówienia na Zgromadzeniu Prowansji 30 stycznia 1789. 24 czerwca tegoż roku również Antoine Louis de Saint-Just zaproponował Konwentowi Narodowemu głosowanie metodą pojedynczego głosu nieprzechodniego w całej Francji, ustanowionej jako jeden okręg wyborczy⁴.

Następnie w 1815 i w 1820 roku znakomity francuski matematyk i logik Joseph Diaz Gergonne zaproponował w dwóch swych artykułach zamieszczonych w słynnych *Annales de Mathématiques Pures et appliquées* zastosowanie matematyki do systemu wyborczego⁵.

Niezależnie opracowania proporcjonalnego systemu wyborczego podjął się w 1821 roku Thomas Wright Hill, nauczyciel z Birmingham, na użytek wyborów w Society for Literatry and Scientific Improvement⁶. Jemu przypada zaszczyt opracowania pierwszej odmiany ordynacji proporcjonalnej, jaką był system pojedynczego głosu przechodniego. Dla celów politycznych pierwszy raz została zastosowana przez jego syna, Rolanda Hilla, w roku 1840 w wyborach do Rady Miejskiej w Adelajdzie, w Południowej Australii.

Wybory do duńskiego Riksdagu w 1856 roku były pierwszymi publicznymi, krajowymi wyborami przeprowadzonymi według ordynacji proporcjonalnej. Autorem

⁴ Clarence Hoag, George Hallet, *Proportional Representation*, The Macmillan, New York 1926, § 117.

⁵ J.D. Gergonne, Quelques remarques sur les élections, les assemblées délibérantes et le système représentatif, w: *Annales de Mathématiques Pures et appliquées*, T. VI, s. 1-11, lipiec 1815 ; Sur les élections et le système représentatif, w: *Annales de Mathématiques Pures et appliquées*, T. X (lata 1819-1820), s. 281-288, cyt. za Christian Gérini, *Les Annales de mathématiques pures et appliquées de Gergonne*, Ed. du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2002, s. 5.

⁶ Clarence Hoag, George Hallet, op. cit., § 118.

opracowanej niezależnie od innych metody pojedynczego przechodniego głosu był duński minister finansów, Carl Christopher Georg Andræ⁷.

System wyborów proporcjonalnych powstał więc ostatecznie w połowie XIX wieku, na fali krytyki ordynacji większościowej jako wypaczającej wolę elektoratu i prowokującej nadużycia. Z szerszym wprowadzeniem go do życia politycznego i praktycznym jego zastosowaniem wiążą się nazwiska czterech działaczy. Byli to: Thomas Hare (Anglia), Victor d'Hondt (Belgia), Eduard Hagenbach–Bischoff (Szwajcaria) i André Sainte–Laguë (Francja)⁸. Do jego rozpowszechnienia najbardziej przyczyniła się konferencja w Antwerpii, zorganizowana w 1885 roku przez socjalistycznych działaczy belgijskich, działających w utworzonym w 1881 roku Association Réformiste pour l'Adoption de la Représentation Proportionnelle, której jednym z założycieli był Victor d'Hondt, oraz przez działaczy szwajcarskich, działających w utworzonym wcześniej, bo w 1865 roku Association Réformiste de Genève.

Bezpośrednim efektem tej konferencji i aktywności działaczy belgijskiego Association Reformiste było przyjęcie w Belgii ordynacji proporcjonalnej w wyborach w 1899 roku. Przy rozdziale mandatów miała zastosowanie metoda D'Hondta. Kolejnymi państwami, które przyjęły system proporcjonalny, były Holandia (1907) i Szwecja (1907). Po I wojnie światowej, w 1920 roku, większość krajów kontynentalnej Europy przeszła na system wyborów proporcjonalnych.

Od konferencji z Antwerpii i stosowania ordynacji proporcjonalnej w wyborach ogólnopaństwowych prowadzony jest spór między zwolennikami i przeciwnikami obu wielkich systemów wyborczych. Opowiedzenie się po jednej ze stron zależy od przyjętego priorytetu: czy jest nim skuteczność i stabilność rządów wyłanianych na podstawie ordynacji większościowych czy zwiększenie reprezentatywności ciał wybieralnych przez zagwarantowanie mniejszościom reprezentacji politycznej⁹. Zwolennicy ordynacji większościowej podkreślają powiązanie osoby wybieranej z wyborcami, zapominając jednak o politycznych efektach zasady: zwycięzca bierze wszystko, czyli utraty reprezentacji politycznej przez znaczącą część elektoratu.

⁷ ibidem, § 120.

⁸ Szczegółowe informacje zamieszcza Farrell David M., *Electoral systems: a comparative introduction*, Palgrave, New York 2001, s. 70–71.

⁹ Obserwacja Bartłomieja Michalaka, *Większościowy czy proporcjonalny. Spór o kształt systemu wyborczego*, *DIALOGI Polityczne*, nr 3-4/2004, s. 108-109.

Ordynacja proporcjonalna stosowana jest w większości kontynentalnych krajów europejskich w wyborach do ciał kolegialnych. Obowiązuje ona m. in. we wszystkich państwach skandynawskich (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja), Austrii, Belgii, na Cyprze, w Danii, Grecji, Holandii, Irlandii, Portugalii i w Turcji. W wyborach do izb niższych parlamentu ten typ ordynacji przyjęła większość krajów postkomunistycznych: Bułgaria, Czechy, Estonia, Polska, Rosja, Serbia, Słowacja, Słowenia i Ukraina.

W celu rozdzielenia mandatów stosuje się różnego rodzaju przeliczenia liczby głosów padających na poszczególne listy wyborcze. Zazwyczaj stosuje się promującą większe ugrupowania metodę d'Hondta lub metodę Sainte-Laguë'a. W efekcie przeliczenia wybrany kandydat niekoniecznie musi być tym, który uzyskał najwięcej głosów – zwykle w ordynacji proporcjonalnej jest to kandydat, który zajmował pierwsze miejsce na liście partyjnej, na którą padło najwięcej głosów. Pomimo tego system proporcjonalny uważany jest za lepiej oddający preferencje wyborców, choć ma licznych przeciwników.

Ordynacja proporcjonalna odwrotnie niż większościowa powoduje zrzeszanie się zbliżonych poglądowo grup po wyborach, a nie w okresie je poprzedzającym. Procedura wyłaniania rządu po wyborach przeprowadzonych zgodnie z zasadą proporcjonalności zawsze jest długa i zabiera wiele czasu, długotrwałe bowiem są „targi koalicyjne”, trwające nawet po parę miesięcy. Oto zestawienie przedstawiające łączny czas poświęcony tym „targom” w kilku państwach europejskich w okresie po II wojnie światowej:

Austria	(1945 – 1996):	814 dni;
Finlandia	(1945 – 1995):	1 182 dni;
Belgia	(1946 – 1995):	1 241 dni;
Holandia	(1945 – 1994):	1 253 dni;
Włochy	(1845 – 1994):	1 374 dni ¹⁰ .

Do rekordzistów należały Holandia, gdzie w 1977 roku formowanie rządu trwało 208 dni, Belgia w 2007, kiedy rząd tymczasowy (na 3 miesiące) powołano po 183 dniach i Włochy w 1979 roku – powołanie rządu trwało wówczas 126 dni.

¹⁰ Czesław Oleksy i Jerzy Przystawa, *Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*. Wystąpienie na konwersatorium Fundacji IUS ET LEX, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 7 maja 2004.

Cechą charakterystyczną ordynacji proporcjonalnej jest oddawanie głosów na listę kandydatów, tzw. listę partyjną, a nie na pojedynczego kandydata, jak w systemie większościowym.

Proporcjonalne systemy wyborcze, właśnie poprzez przyjęte szczegółowe rozwiązania, stwarzają olbrzymie możliwości manipulowania wynikami, w lepszych bądź gorszych intencjach. Podobne wyniki głosowania, w zależności od przyjętych szczegółowych rozwiązań systemu wyborczego oraz formuł matematycznych decydujących o podziale miejsc, mogą dawać bardzo rozbieżne rezultaty w uzyskiwaniu miejsc w organie przedstawicielskim, do którego przeprowadzane były wybory. W zależności od systemu wyborczego zwycięska partia może móc samodzielnie sprawować rządy bądź dla ich sprawowania musi tworzyć koalicję z ugrupowaniem lub ugrupowaniami mniejszościowymi. Może również powstać sytuacja, w której partia uzyskująca najlepszy wynik wyborczy pozostaje w opozycji, gdyż władzę obejmuje koalicja partii o gorszym liczebnie poparciu społecznym. System wyborów większościowych nie stwarza takich możliwości.

Część krajów różnicuje wybory do izb niższych i wyższych parlamentu, przyjmując, jak w Polsce, model wyborów większościowych do izby wyższej i proporcjonalnych do izby niższej.

II. Ordynacje wyborcze na świecie

Przegląd rozwiązań przyjętych w rozmaitych demokracjach na świecie pozwala na stwierdzenie, że istotą demokracji jest wyłącznie zapewnienie obywatelom wpływu na skład osobowy ciał ustawodawczych od szczebla najmniejszych ogniw samorządu terytorialnego aż do poziomu parlamentu, natomiast metoda wyboru tych władz zależy od celów, które założyli sobie ustawodawcy. Na świecie istnieją setki systemów wyborczych, które mogą być sklasyfikowane w kilku wielkich rodzinach. Klasyfikacja zaproponowana przez twórców Międzynarodowego Podręcznika IDEA „Koncepcja systemów wyborczych”¹¹ dzieli wszystkie systemy wyborcze na 9 grup, tworzących trzy wielkie rodziny:

1. rodzina systemów większościowych,
2. rodzina systemów mieszanych,
3. rodzina systemów proporcjonalnych.

Rodzina systemów większościowych obejmuje następujące grupy:

- a. większości względnej w okręgach jednomandatowych (np. Wielka Brytania, Kanada, Indie),
- b. większości bezwzględnej w okręgach jednomandatowych (np. Francja, Ukraina),
- c. większości względnej w okręgach kilkumandatowych (np. Palestyna, Laos, Tajlandia),
- d. głosowania większościowego kilkumandatowego na listy partyjne,
- e. głosowania alternatywnego (np. Australia, Papua–Nowa Gwinea).

Rodzina systemów mieszanych (semiproporcjonalnych, czy też półproporcjonalnych) obejmuje następujące grupy:

- a. system pojedynczego głosu nieprzechodniego (np. Japonia w latach 1948–1993, Tajwan, Jordania),
- b. system głosowania mieszanego bez wyrównania (np. Rosja, Japonia, Korea Płd.).

Rodzina systemów proporcjonalnych obejmuje następujące grupy:

- a. przedstawicielstwa proporcjonalnego z głosowaniem na listy (np. Afryka Południowa, Finlandia);
- b. głosowania mieszanego z wyrównaniem (np. Niemcy, Nowa Zelandia);
- c. głosowania pojedynczego z przenoszeniem (np. Irlandia, Malta).

1. Systemy większościowe

Zasadniczo w tej rodzinie systemów wyborczych obowiązuje głosowanie większościowe na jednego kandydata w jednym okręgu, zwane także głosowaniem większościowym ze zwykłą większością. Głosowanie większościowe może być także głosowaniem na wielu kandydatów, wyborcy dysponują wówczas tyloma głosami, ile jest miejsc do objęcia w danym okręgu wyborczym. Miejsca zdobywają ci kandydaci, którzy w kolejności uzyskują największą ilość głosów. Bardziej skomplikowana odmiana modelu większościowego polega na wprowadzeniu wymogu, aby zwycięzca otrzymał w swoim okręgu bezwzględną większość (więcej niż połowę) głosów. W tych okręgach, w których żaden z kandydatów nie osiągnie takiego wyniku, przeprowadza się drugą turę głosowania

¹¹ Reynolds Andrew, Reilly Ben, *La conception des Systèmes Électoraux. Un manuel de International IDEA* (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale), Stockholm 2002.

(Francja) lub wykorzystuje się tzw. alternatywne głosy oddane przez wyborców, ze wskazaniem kandydata preferowanego w drugiej i trzeciej kolejności (Australia). Warto zauważyć, że w niektórych krajach możemy spotkać nieco inne formy systemu większościowego. Najczęściej jest to stosowanie okręgów wielomandatowych. Podobnie jak w klasycznym modelu większościowym, wyborcy głosują na konkretnych kandydatów, natomiast za wybranych uznaje się tych polityków, którzy uzyskali największe poparcie, w liczbie odpowiadającej liczbie mandatów przypisanych do okręgu. Takie rozwiązanie stosowane jest m.in. w Polsce, w wyborach do Senatu.

a. System większości względnej w okręgach jednomandatowych

W najprostszym wariantcie polega na podziale kraju na taką liczbę okręgów, jaka jest liczba miejsc w izbie parlamentu. W każdym okręgu toczy się między kandydatami rywalizacja o jeden mandat. Obowiązuje zasada, iż wybranym zostaje kandydat uzyskujący największą liczbę głosów, nawet jeżeli nie uzyskał większości absolutnej (*first past the post*, czyli „pierwszy zdobywa mandat”). Chociaż kandydaci z reguły reprezentują ugrupowania polityczne, wyborca ostatecznie głosuje na konkretną osobę, nie zaś na partię. Taki system wyborczy obowiązuje między innymi w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, w licznych krajach Ameryki Środkowej i Południowej (np. Barbados, Belize, Brazylia, Dominikana, Grenada, Jamajka, Wyspy Bahama), w wielu państwach azjatyckich (np. Indie, Pakistan, Nepal, Malezja) i w innych państwach, będących niegdyś pod wpływami brytyjskimi.

b. System większości bezwzględnej w okręgach jednomandatowych

Ta metoda głosowania występuje w dwóch typach.

Pierwszy z nich stosowany jest przy wyborach przedstawicieli na stanowiska jednoosobowe, a przede wszystkim na urząd prezydenta kraju w części państw Europy Zachodniej, we wszystkich państwach postkomunistycznych oraz w wielu krajach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. W Polsce metodę tę zastosowano również w wyborach jednoosobowego organu zarządzającego polskimi gminami (prezydenta, burmistrza i wójta).

Jeżeli podczas głosowania jeden z kandydatów uzyska 50% + 1 z ważnie oddanych głosów – uzyskuje stanowisko w pierwszej turze. Jeżeli nikt z kandydatów nie osiągnie takiego wyniku, to do drugiej tury przechodzą tylko dwaj kandydaci i zwycięża osoba, która uzyskuje większość głosów.

Inny wariant przyjęty jest we francuskiej ordynacji wyborczej. Jeśli żaden kandydat we francuskim okręgu nie otrzyma absolutnej większości, po dwóch tygodniach odbywa się w tym okręgu druga tura. W drugiej turze odrzuca się kandydatów, którzy otrzymali mniej niż 12,5 proc. głosów w stosunku do liczby zarejestrowanych wyborców (a nie do liczby oddanych głosów). Dla wielu kandydatów jest to trudny do osiągnięcia próg. Jest on celowo wysoki, aby zredukować liczbę kandydatów dopuszczonych do drugiej tury i zwiększyć tym samym prawdopodobieństwo osiągnięcia przez zwycięzcę absolutnej większości. Metoda nie gwarantuje wyniku powyżej 50 proc. głosów dla zwycięzcy, bo teoretycznie do drugiej tury może wejść więcej niż dwóch kandydatów. Maksymalnie może ich być ośmiu. Zazwyczaj jednak w drugiej turze, jeśli okazuje się ona potrzebna, zostaje dwóch kandydatów, a tylko rzadko – trzech. W wyborach francuskich w 1988 r. jedynie w 9 okręgach o mandat w drugiej rundzie walczyło trzech kandydatów, a w 1993 r. trzech kandydatów było w 15 okręgach, co stanowi zaledwie 3 proc. ogółu okręgów wyborczych we Francji.

c. System większości względnej w okręgach kilkumandatowych

Przeprowadzane jest ono tak samo, jak głosowanie większościowe na jednego kandydata, ale w okręgach kilkumandatowych. Każdy wyborca dysponuje taką ilością głosów, ile jest mandatów do obsadzenia, nie musi jednak wykorzystać wszystkich głosów. Mandaty przypadają kandydatom, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Ten typ ordynacji wykorzystywały Palestyna, Bermudy, Tajlandia, Wyspy Fidzi, Laos, Wyspy Dziewicze, Malediwy, Kuwejt, Filipiny i Mauritius. W Polsce ten typ głosowania wykorzystywany jest w wyborach do Senatu.

d. Głosowanie większościowe kilkumandatowe na listy partyjne

Jest to system wyborczy, stanowiący połączenie głosowania większościowego jednomandatowego i głosowania większościowego kilkumandatowego. Każdy wyborca posiada jeden głos, ale każdy okręg ma kilku reprezentantów i wyborca głosuje nie na kandydata indywidualnego, ale na jedną listę partyjną, zawierającą szereg nazwisk. Partia, która uzyska największą ilość głosów w danym okręgu uzyskuje wszystkie mandaty. Nie jest wymagane uzyskanie większości bezwzględnej. Jest to również prosty sposób głosowania.

Ten rodzaj głosowania zapewnia zrównoważoną reprezentację etniczną w państwach, ponieważ pozwala partiom na wystawianie na liście kandydatów z różnych grup etnicznych. W Libanie jest to nawet obowiązkowe. Stosowane jest dla wyboru wszystkich

parlamentarzystów w Libanie i w Dżibuti, a dla ich części w Singapurze, Tunezji i w Senegal.

e. Głosowanie alternatywne

Alternatywne głosowanie, inaczej zwane głosowaniem preferencyjnym, jest rzadko stosowaną odmianą systemu większości bezwzględnej. W okręgach jednomandatowych wyborcy pokazują skalę swoich preferencji wobec kandydatów, tzn. pierwszą, drugą, trzecią itd. Prościej to ujmując – wyborcy przyznają na karcie do głosowania kolejno np. pierwsze, drugie, trzecie miejsce w uzyskaniu mandatu przez kandydatów. Wyborca może posiadać tyle preferencji, ilu zgłoszonych jest w danym okręgu wyborczym kandydatów, choć może też zdecydować się na określenie tylko pierwszej swojej preferencji wyborczej. W momencie, gdy żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej większości bezwzględnej głosów – kandydat z najmniejszą liczbą głosów z pierwszą preferencją zostaje skreślony, a jego głosy zostają rozdzielone między pozostałych kandydatów. Przyznawane są one biorąc pod uwagę kolejne preferencje. Tak więc kandydat, który uzyskał drugi wynik – otrzymuje te wszystkie głosy, tak jakby wyborcy wskazali go jako zwycięzcę. Proces ten jest powtarzany aż do momentu, w którym żaden z kandydatów nie uzyskuje większości bezwzględnej. W systemie tym mandat często uzyskuje kandydat, który według pierwszego liczenia (pierwszej preferencji) był na pierwszym miejscu (nie posiadając jednak większości bezwzględnej), lecz uzyskał drugie lub trzecie miejsce, ale był częściej wskazywany jako osoba druga co do popularności.

System ten uważany jest za bardziej demokratyczny i efektywny, niż system większości bezwzględnej w czystej postaci. Wyborcom daje się możliwość wyrażania różnych odcieni swoich sympatii politycznych i zapobiega drugiej turze wyborów. Z drugiej strony ten system mocno deformuje rzeczywiste preferencje. Kolejny problem odnosi się do stopnia skomplikowania oddawania głosu, który wymaga od wyborcy samodzielnego wypełnienia karty do głosowania. W przypadku błędnie wypełnionej karty trudno jest interpretować ważność głosu. Ma on tę zaletę, że mandat uzyskuje najczęściej ta osoba, przeciwko której głosujący mają najmniej zastrzeżeń.

Ten mało znany system wyborczy jest stosowany przede wszystkim w Australii i w Papui – Nowej Gwinei, która *nota bene* stosowała go w latach 1964 – 1974, a powróciła do niego od 2007 roku. Stosowany jest również w Irlandii w wyborach prezydenckich oraz w drugiej turze wyborów do izby niższej parlamentu Irlandii i w drugiej turze wyborów do Zgromadzenia Północnoirlandzkiego.

2. Systemy proporcjonalne

W systemie proporcjonalnym okręgi są zawsze wielomandatowe, zaś wyborcy głosują nie na poszczególne osoby, ale na listy kandydatów przedstawione przez partie polityczne lub inne organizacje. Miejsca w parlamencie rozdziela się proporcjonalnie do liczby głosów zdobytych przez poszczególne listy. Podstawową zaletą systemu proporcjonalnego jest reprezentatywność. Nawet poglądy mniejszości, jeśli są reprezentowane przez stosowne ugrupowania polityczne, mają realną szansę na obecność w parlamencie. Ta cecha tego typu wyborów prowadzi jednak do rozdrobnienia ciał ustawodawczych. Kiedy do parlamentu dostaje się wiele różnych partii, konieczne jest zawiązywanie koalicji między nimi, co czasem bywa trudne lub wręcz niemożliwe. Duża liczba ugrupowań w parlamencie zwiększa więc prawdopodobieństwo konfliktów politycznych.

Aby zapobiec tym niekorzystnym zjawiskom, w wielu państwach stosuje się pewne ograniczenia zasady proporcjonalności. Do najbardziej znanych należy zasada progu wyborczego, zgodnie z którą reprezentację parlamentarną otrzymują tylko te partie, które uzyskały pewne minimalne poparcie (np. 5 % głosów w skali kraju). Innym sposobem uniknięcia chaosu politycznego w warunkach systemu proporcjonalnego, są preferencje dla najsilniejszych partii. Można je zastosować, tworząc większą liczbę okręgów i zmniejszając liczbę mandatów przypadających na każdy z nich. Innym sposobem jest wprowadzenie takiego matematycznego systemu przeliczenia głosów na mandaty, który uprzywilejowuje partie o największym poparciu kosztem ugrupowań najsłabszych.

Sposoby określenia liczby mandatów w systemach proporcjonalnych były określone jeszcze w XIX wieku przez twórców metody głosowania proporcjonalnego.

a. Ordynacja proporcjonalna: metody rozdziału mandatów

Metoda d'Hondta

Formuła d'Hondta jest najbardziej popularną metodą stosowaną do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami partyjnymi. Jej nazwa pochodzi od nazwiska belgijskiego matematyka Victora d'Hondta. Metoda ta polega na znalezieniu największych, kolejno po sobie następujących ilorazów liczby uzyskanych głosów. Podziału dokonuje się dzieląc liczbę głosów przypadających każdemu komitetowi przez kolejne liczby naturalne, a następnie z tak obliczonych ilorazów dla wszystkich komitetów, wybieranych jest tyle najwyższych, ile jest mandatów do obsadzenia.

Premiuje ona najsilniejsze partie w większym stopniu niż druga spośród najpopularniejszych metod przeliczania głosów – metoda Sainte–Laguë'a. Metodę d'Hondta stosuje się przy podziale mandatów m.in. w wyborach parlamentarnych w Austrii, Chorwacji, Czechach, Finlandii, Grecji, Holandii, Hiszpanii, Izraelu i Portugalii. W Polsce stosowano ją m.in. w parlamentarnych ordynacjach wyborczych II Rzeczypospolitej (do 1935 roku), a także w III Rzeczypospolitej (z wyłączeniem wyborów w 1991 i w 2001 roku) przy podziale mandatów do Sejmu oraz w wyborach samorządowych (do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów oraz sejmików województw).

Metoda Sainte–Laguë

Formuła Sainte–Laguë to druga metoda stosowana do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami partyjnymi. Jej nazwa pochodzi od nazwiska francuskiego matematyka André Sainte–Laguë.

Procedura postępowania wygląda tak jak w przypadku metody d'Hondta. Różnica polega na tym, że zamiast kolejnych liczb naturalnych, dzielnikami są liczby nieparzyste. Metoda polega na znalezieniu największych, kolejno po sobie następujących ilorazów z liczby uzyskanych głosów. Podziału dokonuje się dzieląc liczbę głosów przypadających każdemu komitetowi wyborczemu przez kolejne liczby nieparzyste 1, 3, 5, 7 itd., a następnie z tak obliczonych ilorazów dla wszystkich komitetów wybieranych jest tyle największych, ile jest mandatów do obsadzenia. Zastosowanie tej metody podziału daje większą szansę partiom i ugrupowaniom średnim, powodując większe rozdrobnienie sceny politycznej, a zarazem zapewnia szerszą reprezentację polityczną.

Istnieją różne odmiany tej metody. Niekiedy pomija się pierwszy dzielnik, dzieląc liczbę uzyskanych głosów kolejno przez 3, 5, 7 itd. Popularną modyfikacją jest zastąpienie pierwszego dzielnika 1 przez 1,4, co sprzyja ugrupowaniom większym – system ten znany jest jako zmodyfikowana metoda Sainte–Laguë'a.

Metoda Sainte–Laguë jest stosowana m.in. w systemach wyborczych w Nowej Zelandii, Norwegii, Szwecji oraz Danii. Powoduje ona większe rozdrobnienie sceny politycznej, zapewniając zarazem większą reprezentatywność. Zastosowano ją w Polsce podczas wyborów do Sejmu I kadencji w 1991, bez przyjmowania progu wyborczego, którego przekroczenie dawałoby dopiero prawo do uzyskania miejsc w Sejmie, co zaowocowało największym w polskiej historii rozdrobnieniem Sejmu: mandaty uzyskali

przedstawiciele około 30 ugrupowań. Ta sama formuła obowiązywała w wyborach w 2001 roku, przy zastosowaniu 5% progu.

Metoda Hare'a–Niemeyera

Metoda ta zwana jest systemem „matematycznej proporcji” lub „największej reszty”. W tej metodzie w pierwszej kolejności w każdym okręgu ustala się iloraz wyborczy (IHN) według formuły: liczba głosów oddanych na partie razy liczba mandatów, podzielone przez liczbę wszystkich ważnych głosów.

Następnie przydziela się poszczególnym partiom taką liczbę mandatów, jaką jest wartość powyższego ilorazu wyrażona liczbą całkowitą. Po zastosowaniu metody Hare'a–Niemeyera pozostają jeszcze nierozdysponowane mandaty, dlatego uzupełnia się ją innymi systemami, rozdzielając pozostałe mandaty innymi metodami. Uznaje się, że przelicznik Hare'a–Niemeyera najwierniej odzwierciedla preferencje wyborców. Stosowany jest w takich krajach jak Austria, Holandia. Niemcy stosowały ją do 2005 roku.

Metoda Hagenbacha–Bischoffa

Przy zastosowaniu tej metody konieczne jest obliczenie ilorazu wyborczego, poprzez dzielenie liczby głosów poprzez tzw. „liczbę skorygowaną”, a nie poprzez rzeczywistą liczbę mandatów. Przy ustalaniu wyników wyborów przy pomocy tej metody liczbę wszystkich ważnie oddanych głosów dzieli się przez liczbę przypadających na dany okręg mandatów powiększoną o jeden. Ten iloraz zaokrągla się do liczby całkowitej, uzyskując tzw. prowizoryczny iloraz wyborczy. Następnie dzieli się przez niego liczbę głosów przypadających na poszczególne listy, a otrzymane wyniki w postaci liczb całkowitych określają liczbę mandatów przypadających na dane listy wyborcze. Pozostaje jednak niewielka liczba mandatów, jako reszta pozostała po liczbach całkowitych. Dla ich rozdziału liczby głosów oddane na poszczególne listy dzieli się przez liczbę uzyskanych przez te listy mandatów powiększoną o jeden. Najwyższy iloraz decyduje o uzyskaniu mandatu.

b. System wyborów proporcjonalnych z głosowaniem na listy

Jest to metoda głosowania przyjęta w większości z państw, w których stosuje się ordynację proporcjonalną. Posiada ona liczne warianty, z których można wyróżnić cztery podstawowe:

- system uporządkowanej listy bez możliwości wyboru: wyborca głosuje na listę wyborczą, zawierającą nazwiska kandydatów uszeregowane przez partię. Na liście znajduje się tyle nazwisk, ile w danym okręgu jest mandatów do zdobycia. Nie ma tutaj w zasadzie możliwości wyboru indywidualnego kandydata. System taki funkcjonuje m. in. w Holandii, w Izraelu i w RPA;
- system uporządkowanej listy z pojedynczym głosem fakultatywnym: komitet wyborczy partii bądź ugrupowania dokonuje uszeregowania kandydatów na liście zgodnie ze swoimi preferencjami przyznania mandatu, wyborca ma możliwość zmiany tej kolejności przez zaznaczenie kandydata, którego preferuje – w ten sposób oddając głos na listę, wskazuje osobę, która jego zdaniem powinna uzyskać mandat. Wyborca może również ograniczyć się do poparcia listy. O podziale mandatów decyduje zsumowanie głosów oddanych na konkretnych kandydatów z listy, jak i na całą listę. System taki przyjęła np. Belgia, Dania i Polska;
- system nieuporządkowanej listy z jednym głosem: lista zawiera nazwiska kandydatów w danym okręgu, umieszczone zazwyczaj w porządku alfabetycznym. Wyborca oddaje głos na określonego kandydata, a jego głos liczy się również dla partii, którą reprezentuje dany kandydat. Mandaty dzielone są na komitety wyborcze według liczby uzyskanych przez nie głosów, a otrzymują je ci kandydaci, którzy uzyskali na danej liście największą liczbę głosów. Jest to system obowiązujący m. in. w Finlandii;
- system spersonalizowanej reprezentacji proporcjonalnej, inaczej zwany systemem nieuporządkowanej listy ze skumulowanym głosem: wyborca dysponuje tylu głosami, ile jest mandatów w danym okręgu wyborczym. Ma on prawo głosować na kandydatów z różnych list, może też dokonać kumulacji, poprzez przyznanie wszystkich przysługujących mu głosów jednemu kandydatowi. W skrajnym przypadku może oddać każdy głos na kandydatów z rozmaitych list. Taki system wyborczy stosuje Szwajcaria przy wyborach do „niższej” izby parlamentu oraz Luksemburg przy wyborach do swego jednoizbowego parlamentu¹².

¹² Szczegółowy opis cyt. za A. Żukowski, op. cit. s. 61-67.

c. System pojedynczego głosu przechodniego (The Single Non-Transferable Vote – STV)

Politolodzy uważają ten system za jeden z najbardziej interesujących systemów wyborczych. Stosowany jest obecnie tylko w dwóch państwach: w Irlandii i na Malcie. Procedura głosowania przypomina system głosu alternatywnego, lecz jest bardziej skomplikowana.

Komitety wyborcze zgłaszają listy kandydatów, na których w zasadzie liczba kandydatów równa jest liczbie mandatów do zdobycia w danym okręgu. Wyborca głosuje na konkretne osoby, a nie na listę partyjną i na karcie do głosowania określa pierwsze i kolejne „preferencje”. Wyborca ma tylko jeden głos, ale może zaznaczyć tyle preferencji, ile jest mandatów do obsadzenia w okręgu. O uzyskaniu mandatu decyduje otrzymanie określonej według tzw. wzoru Droopa liczby „pierwszych” preferencji. Jeżeli taki podział nie przynosi obsady wszystkich mandatów, niewykorzystane preferencje (głosy) są przenoszone na pozostałych kandydatów. Sposób przenoszenia jest identyczny jak w systemie głosowania alternatywnego.

Kandydaci próbujący uzyskać mandat w systemach opartych na formule systemu głosowania pojedynczego z przenoszeniem głosu muszą zabiegać zarówno o poparcie zwolenników swego ugrupowania, jak i o uzyskanie akceptacji wyborców popierających konkurentów, dla pozyskania dodatkowych preferencji. System pojedynczego głosu przechodniego oceniany jest jako najwierniej przenoszący różnicowanie postaw politycznych wyborców na skład organu wybieralnego. Wielką jego zaletą jest danie wyborcy znacznej swobody w zakresie decyzji co do tego, komu może on udzielić poparcia, zaś jego wadą jest skomplikowana i pracochłonna procedura przyznawania mandatów na podstawie liczby poszczególnych preferencji¹³.

3. Systemy mieszane

Systemy te, zwane również systemami semiproporcjonalnymi, mają na celu łączenie zalet ordynacji większościowej i zalet ordynacji proporcjonalnej oraz redukcję wad każdej z nich. Głosowanie przeprowadzane według tych metod zapewnia reprezentację mniejszościom politycznym przy wykorzystaniu mechanizmów charakterystycznych dla

¹³ Szczegółowy opis tego mechanizmu wyborczego cyt. za B. Michalak, op. cit., s. 118.

systemów proporcjonalnych, a dzięki wyborom w okręgach jednomandatowych następuje wzmocnienie najsilniejszych ugrupowań, co działa korzystnie na jakość pracy parlamentu.

Jednocześnie ze względu na częściową zasadę proporcjonalności, można ten efekt osiągnąć bez konieczności ponoszenia ceny utraty reprezentatywności legislatury. Stronnictwa, których kandydaci nie mają szans na zwycięstwo w okręgach jednomandatowych, mogą liczyć na wprowadzenie do parlamentu swoich przedstawicieli z list partyjnych. Pewną wadą systemów mieszanych jest natomiast stosunkowo skomplikowany sposób głosowania.

Wybory przeprowadzane w tym trybie polegają na tym, że część parlamentarzystów jest wybierana w trybie większościowym, a pozostała część – w proporcjonalnym.

Każdy wyborca dysponuje więc dwoma głosami: jeden oddaje na kandydata w jednomandatowym okręgu, zaś drugi na listę w okręgu wielomandatowym.

Ordynacja większościowo–proporcjonalna funkcjonuje w dwóch zasadniczych wariantach.

W pierwszym z nich oba systemy głosowania są od siebie wzajemnie niezależne. Mandaty do danej izby parlamentu w procesie wyborczym podzielone są na dwie części, zaś wybory do jednej z nich nie mają wpływu na skład drugiej. Taki system nazywany jest niekiedy głosowaniem równoległym i występuje na Węgrzech oraz w Japonii.

W drugim wariantcie ostateczny rozkład głosów w parlamencie jest konsekwencją wyniku wyborczego w systemie proporcjonalnym. W tym przypadku mandaty zdobyte w okręgach jednomandatowych odpowiednio pomniejszają parlamentarną reprezentację tych list partyjnych, z których pochodzą zwycięscy kandydaci. Jeśli zaistnieje sytuacja, w której liczba mandatów uzyskanych w systemie większościowym jest wyższa od liczby mandatów, jaka przysługuje danej partii na podstawie wyniku w części proporcjonalnej, to odpowiednio zwiększa się liczebność parlamentu: liczba deputowanych nie jest więc stała. Takie rozwiązanie można spotkać w Niemczech w wyborach do Bundestagu i Nowej Zelandii.

a. System pojedynczego głosu nieprzechodniego, zwany też systemem SNTV (The Single Non–Transferable Vote)

W tym systemie wyborczym każdy wyborca posiada tylko jeden głos, podczas gdy głosowanie odbywa się w okręgach wielomandatowych. Mandaty otrzymują kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. System ten ze względu na możliwość rozproszenia głosów, zmusza partie polityczne do ostrożnego nominowania kandydatów,

z reguły w liczbie mniejszej niż wynosi liczba mandatów w okręgu. System ten stosowany był w Japonii do 1994 roku, a jest stosowany obecnie w Jordanii, na Tajwanie i na Vanuatu. System ten ułatwia zdobycie mandatu partiom mniejszościowym, w przeciwieństwie do systemów większościowych. Na przykład w okręgu 4-mandatowym do uzyskania mandatu wystarczy 25% ważnie oddanych głosów, tym bardziej, że partie polityczne w obawie przed rozproszeniem głosów zgłaszają z reguły mniej kandydatów, niż jest miejsc do zdobycia w danym okręgu.

Ten dawny większościowy system japoński można nazwać: n-ty na mecie. Był w Japonii przez wiele lat krytykowany, przede wszystkim za to, że strategiczne błędy popełniane przez partie polityczne przy wystawianiu wielu kandydatów w jednym okręgu prowadziły, z punktu widzenia partii, do niekorzystnych wyników. Polegały one często na utracie mandatów przez partię, której jeden kandydat był szczególnie popularny i zdobywał większość głosów oddanych na daną partię. W rezultacie partia z poparciem wyborców wystarczającym do uzyskania dwóch lub trzech mandatów często otrzymywała tylko jeden. Popularni kandydaci byli więc przyczyną spadku jej siły w parlamencie. Inną anomalią była możliwość utraty wszystkich mandatów w okręgu przez nawet najsilniejszą partię, jeśli zgłaszała ona kilku kandydatów o mniej więcej równym poparciu. Rozłożone równo między wszystkich kandydatów głosy nie wystarczały niekiedy na zdobycie choćby jednego mandatowego miejsca

b. System głosu podwójnego bez wyrównania

System ten stanowi skrzyżowanie głosowania większościowego bez uzyskiwania większości bezwzględnej oraz głosowania proporcjonalnego z głosowaniem na listę. Obecnie stosowany jest w Japonii, w Rosji, w byłych państwach posowieckich, w licznych państwach afrykańskich. Należą do nich np. Albania, Azerbejdżan, Litwa, Gruzja, Kamerun, Korea Płd., Gwatemala, Gwinea, Niger, Senegal, Somalia, Tajwan, Tunezja.

Mechanizm funkcjonowania tego systemu wyborczego najłatwiej prześledzić na przykładzie Japonii po 1994 roku. Stary system wielomandatowej większości został zastąpiony formułą głosu podwójnego (GP), w którym jeden głos oddawany jest na kandydata w jednomandatowym okręgu, a drugi – na listę partyjną w jednym z jedenastu dużych, wielomandatowych okręgów. Obecnie w Japonii 3/5 (tj. 300) posłów wybiera się w okręgach jednomandatowych, a 200 (2/5) mandatów dzieli się proporcjonalnie między kandydatów z list partyjnych. Najistotniejsza zmiana polega na tym, że wyborcy w każdym okręgu mają teraz tylko jednego posła. Skończyły się ucieczki z dużych partii, osłabły walki frakcyjne

i przestały powstawać małe, egzotyczne partie kanapowe o ambicjach uczestniczenia w rządzie. Jednak istotny, bo aż 40. procentowy element proporcjonalności, jest poddawany krytyce przez zwolenników pełnej jednomandatowości. Kandydaci mogą bowiem stawiać teraz do wyborów zarówno w swoim okręgu jednomandatowym, jak i równolegle kandydować z listy partyjnej. Ponieważ każdy wyborca oddaje głos podwójny, zdarza się, że odrzuceni w okręgach jednomandatowych kandydaci zdołają otrzymać mandat z listy partyjnej i dostają się do parlamentu. Tak wybrani posłowie są negatywnie postrzegani przez opinię publiczną.

c. System głosowania mieszanego z wyrównaniem

System ten obowiązuje w Niemczech w wyborach do Bundestagu, w Nowej Zelandii, w Meksyku i na Węgrzech. Niemiecki system wyborczy polega na tym, że połowa członków Bundestagu (299) pochodzi z wyborów indywidualnych w okręgach jednomandatowych, a druga połowa – z nominacji partyjnych i proporcjonalnego podziału mandatów między partie. Każdy wyborca oddaje dwa głosy. Pierwszy głos jest głosem oddanym na wybranego kandydata w okręgu jednomandatowym, przy czym o zwycięstwie decyduje uzyskanie zwykłej większości głosów. Głos drugi jest wyborem jakiejś partii, a ilość zdobytych głosów określa proporcjonalny udział danej partii w podziale mandatów w Bundestagu. Podobnie jak w Japonii, kandydaci mogą jednocześnie stawać w okręgach jednomandatowych oraz startować na listach ogólnokrajowych jako nominowani przez partie.

Kandydaci wybrani przez wyborców w okręgach metodą większościową otrzymują tzw. mandat bezpośredni. Natomiast suma drugich głosów oddanych na poszczególne partie określa, ilu przedstawicieli mają prawo one w sumie wysłać do Bundestagu. Mandaty, które pozostają po odjęciu od wszystkich mandatów danej partii uzyskanych w wyborach mandatów bezpośrednich otrzymują kandydaci z list krajowych. W proporcjonalnym podziale mandatów uczestniczą jedynie partie, które albo otrzymały co najmniej 5 % całkowitej liczby głosów w skali kraju, albo uzyskały co najmniej trzech reprezentantów w wyborach jednomandatowych. Podziału mandatów z list partyjnych dokonuje się, używając formuły Hare'a–Niemeyera oddzielnie we wszystkich 16 krajach federalnych.

Niemiecki system podziału mandatów z list partyjnych cechuje się pewną osobliwością, co powoduje, iż politolodzy mają kłopot z jego zakwalifikowaniem. Jedni

klasyfikują system niemiecki jako czysto proporcjonalny, a nie mieszany¹⁴. Z kolei inni argumentują, że należy zakwalifikować go jako system mieszany, gdyż w praktyce system ten nie jest proporcjonalny: nie prowadzi on do otrzymania przez którąkolwiek z partii liczby mandatów w proporcji choćby zbliżonej do liczby otrzymanych głosów.

III. Ordynacje wyborcze w Polsce

W Polsce od czasu powrotu do demokratycznych zasad funkcjonowania państwa w 1989 roku rozgorzała dyskusja na temat najwłaściwszej metody wyboru władz przedstawicielskich, w której zwolennicy odmiennych rozwiązań zarzucają swoim adwersarzom przyjmowanie rozwiązań niedemokratycznych.

System wyborczy przesadzony został praktycznie w 1989 roku.

Przy bezpośrednich wyborach Prezydenta RP obowiązuje system wyborów większościowych, z obowiązkiem uzyskania przez zwycięzcę bezwzględnej większości głosów. W przypadku nieuzyskania w pierwszej turze bezwzględnej większości głosów przez jednego z kandydatów, do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą ilość głosów. W drugiej turze zwycięża kandydat, który uzyska większą liczbę głosów.

W wyborach do Senatu obowiązuje całe dwudziestolecie w zasadzie bez zmian system wyborów większościowych w okręgach kilkumandatowych, w której zwycięzca musi uzyskać większość względną.

W wyborach do Sejmu obowiązuje system wyborów proporcjonalnych, choć na przestrzeni ostatnich 20 lat ulegały zmianom metody rozdziału mandatów.

Ordynacji wyborczej obowiązującej w wyborach w 1989 roku nie można określić mianem w pełni demokratycznej, gdyż jej jedynym celem było zagwarantowanie władzy partii komunistycznej.

W pierwszych w pełni demokratycznych wyborach do Sejmu I kadencji w 1991 roku przyjęta została zasada wyborów czysto proporcjonalnych, z zastosowaniem zmodyfikowanej formuły Sainte-Laguë dla list okręgowych, bez wyznaczania progu wyborczego przy podziale mandatów. Zaowocowało to, jak już zostało to zaznaczone powyżej, rozdrobnieniem politycznym Sejmu (weszli do niego przedstawiciele 28 komitetów wyborczych) i skłoniło do dokonania zmian w systemie wyborczym, wprowadzonych w 1993 roku. Najważniejszą

¹⁴ Dyskusje wokół niemieckiego systemu wyborczego przedstawia w skrócie Arkadiusz Żukowski, *Systemy wyborcze*, WSP, Olsztyn 1999, wyd. 2, s. 67–69.

zmianą było wprowadzenie progów zaporowych, 5% dla partii i 8% dla koalicji partii oraz zastosowanie formuły d'Hondta do rozdziału mandatów.

Formuła Sainte-Laguë została ponownie wprowadzona przez Akcję Wyborczą Solidarność przy wyborach w 2001 roku – po tych wyborach nastąpił powrót do formuły d'Hondta.

W minionym dwudziestoleciu zbyt często dokonywano zmian zasad wyborczych do Sejmu, a wszystkie te zmiany miały charakter czysto instrumentalny. Kolejno chodziło: o zapewnienie udziału w Sejmie małych ugrupowań – bądź ich wykluczenie, wzmocnienie ugrupowań średnich i ograniczenie pozycji najsilniejszych, albo zapewnienie absolutnej dominacji ugrupowaniom najsilniejszym. Zbyt często zmiany następowały w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory i miały na celu realizację interesu politycznego ugrupowań rządzących. Nie zostały natomiast dokonane zmiany w systemie wyborczym przy okazji uchwalenia nowej konstytucji – choć właśnie wówczas byłoby to najbardziej uzasadnione.

W wyborach do organów samorządu terytorialnego oba systemy wyborcze funkcjonują równolegle. W wyborach jednoosobowego organu wykonawczego w wyborach gminnych, czyli wójta, burmistrza czy prezydenta, obowiązuje ten sam system, co przy wyborze Prezydenta RP.

Wybory do rad gmin stanowią mieszankę systemu wyborów większościowych (w gminach do 20 tys. mieszkańców) oraz systemu wyborów proporcjonalnych. Również w minionym dwudziestoleciu zmianom ulegała formuła rozdziału mandatów. Odstąpiono od metody Sainte-Laguë na rzecz metody d'Hondta, dla wzmocnienia dominujących ugrupowań, rezygnując w ten sposób ze zwiększonej reprezentatywności.

W wyborach do rad powiatów i do sejmików województw obowiązuje system wyborów proporcjonalnych, a kierujący zarządami wybierani są pośrednio.

Od kilkunastu lat w Polsce trwa ożywiona debata nad zmianami liczebności obu izb parlamentu oraz nad całościową zmianą polskiego systemu wyborczego. Najszerzej formułowany był postulat stosowania w wyborach politycznych systemu wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych. Różne partie opowiadały się za wprowadzeniem go w życie, nie przekładając jednak tych zapowiedzi na rozwiązania legislacyjne. W 2004 roku Platforma Obywatelska wystąpiła, jako pierwsza partia polityczna, z kampanią na rzecz wprowadzenia wyborów większościowych, jak dotąd jednak pomysł ten nie doprowadził do powstania rządowego projektu ustawy.

IV. Uwagi końcowe

Decyzja o wyborze modelu systemu wyborczego jest niezwykle istotna z punktu widzenia funkcjonowania demokratycznego państwa. Dyktuje ona w znacznej mierze zachowania klasy politycznej. Każdy z głównych typów systemu wyborczego posiada swoje mankamenty i z tego punktu widzenia przekonanie, że jakość demokracji zależy od systemu wyborczego jest złudna. Nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na pytanie, który model ordynacji wyborczej jest lepszy, bo każdy ma zastosowanie w innych warunkach i wywołuje inne skutki polityczne. Równocześnie bardzo szkodliwe może okazać się przenoszenie systemu wyborczego z jednego państwa do drugiego, z pominięciem aspektów kulturowo-historycznych. „Nie każda ordynacja da się zastosować wszędzie i nie zawsze jej stosowanie przyniesie takie same rezultaty, jakie dostarcza jej używanie gdzie indziej. Decyduje o tym charakter rywalizacji elit politycznych, poziom kultury politycznej, przyzwyczajenia i doświadczenia historyczne danego społeczeństwa, a nawet warunki geograficzne czy klimatyczne”¹⁵ – to obserwacja trafnie oddająca dylematy powstające przy decyzjach politycznych o wyborze modelu ordynacji wyborczej.

Równocześnie bardzo ważne jest porozumienie sił politycznych w sprawie metody zagwarantowania państwu stabilności i efektywności jego systemu politycznego, opartego właśnie w dużej mierze na przyjętym systemie wyłaniania elit politycznych państwa. Szeroki konsensus społeczny stanowiący oparcie dla określonej ordynacji wyborczej będzie gwarancją jej trwałości i odporności na pokusę modyfikacji i manipulacji, podyktowanej doraźnymi interesami politycznymi.

W polskich debatach nad zmianami prawa wyborczego generalnie brak jest rozważnego określenia ustrojowych celów dokonywanych zmian oraz dążenia do zapewnienia stabilnego systemu na dłuższy okres czasu. Bowiem efekty systemu wyborczego ujawniają się dopiero w pewnej perspektywie czasowej.

W Polsce zasada sejmowej ordynacji wyborczej przesądzona została w artykule 96 Konstytucji, który stanowi: „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. Wszelkie dywagacje nad możliwością dokonania zmiany zasady sejmowej ordynacji wyborczej bez zmiany

¹⁵ B. Michalak, op. cit. s. 122-123.

Konstytucji są w opinii znaczących konstytucjonalistów bezzasadne, gdyż nie ma możliwości odejścia od zasady proporcjonalności¹⁶.

Ale formułowany przez nich sprzeciw wobec takich projektów doprowadził do analizy proporcjonalności jako zasady i formuły oraz zakwestionowania naszego systemu wyborczego do Sejmu jako realizującego zasadę proporcjonalności¹⁷. Wynikiem istnienia progu wyborczego jest bowiem utrata części głosów oddawanych na ugrupowania posiadające mniejsze poparcie wyborcze, czyli uzyskiwanie przez nie mniejszej ilości mandatów, niż wynika to z samej proporcji głosów. Obecna ordynacja wyborcza prowadzi również do powstawania nierówności, jeśli idzie o terytorialną reprezentację. Pewne powiaty posiadają po kilku swych reprezentantów, inne natomiast pozbawione są jakiegokolwiek przedstawiciela.

Oderwanie polityków od elektoratu oraz realia polskiej sceny politycznej od lat budzą duże emocje społeczne i są źródłem postulatów zasadniczej jej przebudowy. W minionym piętnastoleciu nie ustają społeczne dyskusje nad przebudową systemu wyborczego. Samo to zjawisko źle świadczy o polskiej demokracji, gdyż ciągle kwestionowanie obowiązujących rozwiązań, a zarazem niemożność dokonania ich zmiany w konsekwencjach prowadzi do braku stabilizacji politycznej i negowania kontynuacji.

Postulaty zmiany systemu wyborczego najmocniej artykułuje Społeczny Ruch Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, działając bardzo intensywnie na rzecz wprowadzenia ordynacji większościowej. Widzi w niej jako nadrzędną wartość zmuszenie polityków do mocnego i stałego kontaktu ze swoimi wyborcami, a nie zapewnienie reprezentatywności w parlamencie. Jego działacze pomijają całkowicie problemy występujące przy wprowadzeniu w życie zasady „zwycięzca bierze wszystko”: jest to przede wszystkim brak reprezentacji politycznej w parlamencie ugrupowań uzyskujących mniejsze, choć nadal społecznie i politycznie znaczące poparcie elektoratu. Według jednej z ocen „lekarstwo może być gorsze niż choroba”, bowiem „zasadnicza reforma nie gwarantuje jednak – sama w sobie – odrodzenia klasy politycznej, której nie da się przecież przez zmianę systemu wyborczego wyleczyć z egoizmu, zachłanności, braku kompetencji i innych wad”¹⁸.

¹⁶ Winczorek P., *Ordynacja mieszana bez zmiany konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 15.12.2009. tam też cytowane opinie innych konstytucjonalistów.

¹⁷ Borowska K., *Wybory to walka z kolegami, Rozmowa z dr. Jarosławem Flisem*, „Rzeczpospolita”, 08.12.2009, Flis Jarosław, *A propos proporcjonalności*, <http://jaroslawflis.salon24.pl/144185,a-propos-proporcjonalnosc>

¹⁸ Piotrowski R., *Koncepcje nowego ustroju państwa w projektach zmian konstytucyjnych*, www.doradcyprawni.org/, Materiały i Raporty, 2004, s. 4.

W historii ostatniego dwudziestolecia wielokrotnie obserwujemy efekt „wahadła wyborczego”: przerzucania sympatii wyborczych w kolejnych wyborach z jednej skrajnej opcji na drugą. Efekty polityczne funkcjonowania ordynacji większościowej, w formie złagodzonej (bo nie są to wybory większościowe w okręgach jednomandatowych) obserwujemy w Senacie. Oto zestawienie układu politycznego w kolejnych kadencjach Senatu RP:

<i>Nr kadencji</i>	<i>Rok wyborów</i>	<i>Zwycięskie ugrupowania, % zdobytych mandatów</i>
I	1989	Komitet Obywatelski „Solidarność” – 99%
II	1991	Senat rozdrobiony, przedstawiciele 18 komitetów wyborczych
III	1993	37% – SLD, 36% – PSL, NSZZ „Solidarność” – 9%
IV	1997	Akcja Wyborcza „Solidarność” – 51%, SLD – 28%
V	2001	SLD-UP – 75%, Blok Senat 2001 – 15
VI	2005	PiS – 49%, PO – 34 %
VII	2007	PO – 60%, PiS – 39%

Dokonywana co 4 bądź co 2 lata zasadnicza zmiana koncepcji rządzenia państwem daje określone efekty społeczne, gospodarcze i polityczne, niezbyt pożądane z punktu widzenia długoterminowego funkcjonowania państwa polskiego.

Wydaje się, w polskich realiach, realiach młodej demokracji, że konieczna jest pewna przebudowa polskiego systemu wyborczego i że właściwym kierunkiem byłoby opracowanie polskiego modelu mieszanego systemu wyborczego.

W tym kierunku idą zgłoszone przez Platformę Obywatelską założenia nowej ordynacji wyborczej do Sejmu, które na razie nie doczekały się formy projektu ustawy skierowanego do łaski marszałkowskiej, ale były już tematem licznych dyskusji medialnych. Autorzy tych propozycji chcą oprzeć się na modelu niemieckiej ordynacji wyborczej do Bundestagu, argumentując, iż model mieszany w większym stopniu przynosi efekt proporcjonalności, zapewniając w parlamencie wierniejsze odbicie preferencji wyborców. Ordynacja taka w opinii ekspertów zapewnia lepszą reprezentację ugrupowań mniejszych, z pewną utratą reprezentatywności przez ugrupowanie, które zdobywa drugie miejsce w wyborach. Trudno określić polityczne możliwości realizacji tego pomysłu.

Najgorszym z możliwych rozwiązań byłoby podjęcie zmian ordynacji wyborczej w okresie poprzedzającym kolejne wybory, zgodnie z domniemywanymi zachowaniami wyborców, a w sposób korzystny dla większości sejmowej. Polskie doświadczenia wskazują, że przewidywania takie bywają zawodne.

Bibliografia:

Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992,

Colomer J. M. ed., *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave-Macmillan, London 2004,

Duverger M., *Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris 1951,

Farell, D. M., *Electoral Systems: a comparative introduction*. Palgrave Macmillan, New York 2001,

Flis Jarosław, *A propos proporcjonalności*, <http://jaroslawflis.salon24.pl/144185,a-propos-proporcjonalnosc> ,

Hoag Cl., Hallet G., *Proportional Representation*, The Macmillan, New York 1926,

Inter Parliamentary Union, PARLINE database on national parliaments, <http://www.ipu.org/parline-e/mod-electoral.asp> ,

Michalak B., *Większościowy czy proporcjonalny. Spór o kształt systemu wyborczego*, Dialogi Polityczne, nr 3-4/2004, s. 107-123,

Oleksy Cz., Przystawa J., *Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*. Wystąpienie na konwersatorium Fundacji IUS ET LEX Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 7 maja 2004,

Piotrowski R., *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu*, „Edukacja Prawnicza”, nr 1 (37), październik 2001,

Piotrowski R., *Koncepcje nowego ustroju państwa w projektach zmian konstytucyjnych*, www.doradcyprawni.org/, Materiały i Raporty, 2004,

Reynolds A., Reilly B., *La conception des Systèmes Électoraux. Un manuel de International IDEA* (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale), Stockholm 2002,

Szalek M., *Sejm III i IV kadencji w świetle większościowej ordynacji wyborczej*, Wrocław 2006,

Winczorek P., *Ordynacja mieszana bez zmiany konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 15.12.2009,

Żukowski A., *Systemy wyborcze*, WSP, Olsztyn 1999, wyd. 2,

Żukowski A., *Kierunki ewolucji polskiego systemu wyborczego a interesy partii politycznych*, „Realia”, nr 5 (14), październik 2009.

