

ZALETY I WADY WYBORCZEGO SYSTEMU PROPORCJONALNEGO

1. Zasada proporcjonalności wyborów

Zasadę wyborów proporcjonalnych wprowadzono po to, aby partie polityczne biorące udział w wyborach reprezentowane były w parlamencie proporcjonalnie do uzyskanego przez nie poparcia. Z drugiej strony zasada ta wiąże się ściśle z zapewnieniem demokratycznej reprezentacji różnym grupom wyborców odzwierciedlających różnice poglądów, postaw itp. w łonie suwerena — narodu. Te dwa założenia nie wyczerpują wszystkich przesłanek przemawiających za zastosowaniem zasady proporcjonalności, ale mają one znaczenie podstawowe.

Konstytucje ograniczają się jedynie do ustanowienia tej zasady, nie określając żadnego z elementów jej treści. Ustrojodawca wyszedł tu z założenia, że ma do czynienia z pojęciem w miarę jednolicie rozumianym w doktrynie prawa, a więc nie uznał za konieczne dokonanie jego definicji. Ustalenie elementów tej zasady przekazał zaś do regulacji ustawodawcy w ordynacjach wyborczych.

W istocie pewne elementy zasady proporcjonalności są bezsporne i determinują konieczność wprowadzenia rozwiązań mających realizować następujące cele:

- 1) zakaz wprowadzania nieuzasadnionych merytorycznie środków deformujących proporcje między liczbą oddanych głosów a liczbą wynikających z tego mandatów (zakaz np. tzw. geografii wyborczej);
- 2) partia, a nie pojedynczy kandydat jest podmiotem prawa, któremu gwarantowana jest reprezentacja proporcjonalna;
- 3) wyborca ma możliwość wyrażania przede wszystkim preferencji programowych, a jedynie w ograniczonym zakresie preferencji osobowych, gdyż nawet w państwach, które przyjmują podobną do obowiązującej w Polsce zasadę oznaczania preferowanej listy poprzez wskazanie najlepszego, zdaniem wyborcy, kandydata i tak głos oddawany jest na listę i wchodzi z niej do parlamentu z reguły więcej niż jeden kandydat, a więc głos wyborcy i tak nie decyduje nawet o obsadzie wszystkich mandatów przypadających w okręgu wyborczym preferowanej przez niego partii;
- 4) listy wyborcze i wielomandatowe okręgi wyborcze stanowią implikację zasady

proporcjonalności, gdyż w innym przypadku nie mogłaby być ona w ogóle zrealizowana; w okręgach jednomandatowych niemożliwe byłoby przecież zapewnienie proporcjonalnej reprezentacji różnym, ścierającym się programom, stanowiskom, postawom, poglądom itp.

Z punktu widzenia zasady proporcjonalności dopuszczalne jest wprowadzenie oprócz okręgów wielomandatowych, nieodłącznie związanych z tą zasadą, także w ograniczonym zakresie okręgów jednomandatowych. Rozstrzygające w tym wypadku jest to, jakiemu celowi ma służyć takie rozwiązanie i czy nie wyklucza ono funkcjonowania zasady proporcjonalności. Sama kombinacja elementów systemów większościowych i proporcjonalnych nie oznacza wprowadzenia systemu mieszanego ani nie stanowi zagrożenia dla zasady proporcjonalności;

- 5) system wyborczy polegający na zastosowaniu odpowiedniego matematycznego sposobu obliczania decyduje o relacji między liczbą głosów a liczbą mandatów.

To niebudzące kontrowersji „jądro” zasady proporcjonalności pozostawia dużą swobodę ustawodawcy. Należy przy tym zaznaczyć, że zasada proporcjonalności nie ma charakteru „absolutnego” i może być ograniczona, gdy w grę wchodzi inne wartości, ważne ze społecznego i ustrojowego punktu widzenia. Zaliczyć do nich można na przykład wyłonienie zdolnego do działania parlamentu, a więc parlamentu nie nazbyt rozdrobnionego. Dodać do tego trzeba też i to, że zasada proporcjonalności nie determinuje wielu ważnych elementów prawa wyborczego związanych immanentnie z jej stosowaniem i wpływających na jej kształt. Tytułem przykładu można wskazać na decyzje co do wielkości okręgów wyborczych, ilości mandatów w nich, czy też systemu liczenia głosów, który należy zastosować.

Należy tu podkreślić, że obecnie stosunkowo często w państwach demokratycznych włącza się do przyjętego w danym państwie systemu proporcjonalnego pewne rozwiązania charakterystyczne dla jednego z systemów większościowych. Można tu wskazać, oprócz wprowadzania okręgów jednomandatowych, choćby klauzulę zaporową. Oba te rozwiązania przyjęto na przykład w Niemczech, ale w doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego uznano je za zgodne z zasadą proporcjonalności.

Każdy z wyżej wymienionych elementów prawa wyborczego rodzi różnorakie skutki. Zwykle na plan pierwszy wybijają się wśród nich korzyści, jakie z określonego rozwiązania mogą odnieść partie o danej wielkości. I tak na przykład za korzystne dla dużych partii uznaje

się: klauzulę zaporową, występowanie obok okręgów wielomandatowych także i okręgów jednomandatowych, występowanie stosunkowo małych (co do ilości mandatów) okręgów wyborczych, przyjęcie systemu d'Hondta. Można się więc zastanawiać się, czy wprowadzanie pewnych elementów systemu większościowego w danym kraju nie oznacza instrumentalizacji prawa wyborczego i kształtowania jego rozwiązań odpowiednio do aktualnych interesów politycznych większości parlamentarnej.

2. Proporcjonalne systemy wyborcze

Przedmiotem naszego zainteresowania jest system wyborczy *sensu stricto* — tzn. ogół zasad ustalania wyników wyborów. Pojęcia systemu wyborczego używa się zwykle w nauce prawa konstytucyjnego i w aktach prawnych w tym znaczeniu, a nie w znaczeniu szerszym — jako ogółu zasad określających tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz zasad podziału mandatów.

Współcześnie w teorii prawa wyborczego można doliczyć się ponad 300 wariantów systemu wyborczego. Wiele z opracowanych systemów proporcjonalnych pozostało tylko ciekawymi propozycjami teoretycznymi i nie znalazło praktycznego zastosowania. Konkretny kształt sposobu ustalania wyników wyborów w danym kraju nie jest przypadkowy. Ze względu na jego wpływ na skład organów przedstawicielskich zawsze wywołuje on szerokie dyskusje. Dzieje się tak dlatego, że przy danym stopniu poparcia wyborców dla poszczególnych kandydatów bądź list, poprzez wprowadzenie różnych systemów wyborczych osiągnąć można różny efekt, jeśli chodzi o skład polityczny organów przedstawicielskich. Dlatego też zwykle przyjęcie systemu wyborczego i wszelkie zmiany w tym zakresie poprzedzone są, a przynajmniej powinny być, dogłębными analizami, a podmioty podejmujące decyzje polityczne powinny być świadome celów, jakim ma służyć system, za którym się opowiadają. Nie ma zwykle jakichś obiektywnych przesłanek przemawiających za przyjęciem konkretnego systemu. Nie dziwi więc, że jeżeli w jednym państwie istnieje parlament dwuizbowy, często każda z izb wybierana jest przy zastosowaniu innego systemu (np. w Australii w wyborach do Izby Reprezentantów stosuje się system większości bezwzględnej, a w wyborach do Senatu — system proporcjonalny, z kolei w Polsce w wyborach do Sejmu — system proporcjonalny, a w wyborach do Senatu — system większości względnej).

Konstytucjoniści, politolodzy, a także politycy spierają się od dawna, który system jest lepszy. Nie zawsze podniesione przez nich argumenty są trafne i można łatwo wskazać na przypadki, w których okazują się one nieprawdziwe.

Warto zauważyć, że historycznie większościowe systemy wyborcze ukształtowały się wcześniej i cieszyły się też początkowo zdecydowanym poparciem w doktrynie. Opowiadali się za nimi m.in. J. Locke i J.J. Rousseau. Charakteryzują się one tym, że mandat przyznaje się temu kandydatowi w okręgu jednomandatowym lub tej liście w okręgu wielomandatowym, która uzyska największą liczbę głosów. Na marginesie należy zauważyć, iż nie jest prawdą, jakoby systemy te mogły funkcjonować tylko w okręgach jednomandatowych.

Systemy proporcjonalne mają sens tylko w przypadku okręgów wielomandatowych i — co oczywiste — w wyborach organów kolegialnych. Zapewniają one podział mandatów wyborczych pomiędzy poszczególne ugrupowania, komitety wyborcze itp., które wystawiły listy wyborcze, proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na nie w wyborach. Ich wprowadzenie uzasadnia się tym, że skoro lud rządzi wybierając większością głosów przedstawicieli, to ich poglądy powinny odzwierciedlać rozkład opinii wśród wyborców. Każdy powinien mieć więc równy wpływ na stanowisko wyrażane przez parlamentarzystów.

W okresie francuskiej rewolucji 1789 r. zaczęto szerzej zwracać uwagę na wszelkie aspekty równości praw politycznych. Zaowocowało to m.in. poszukiwaniami nowych, sprzyjających równości, rozwiązań w zakresie prawa systemu wyborczego lepiej oddających relację między dwiema wielkościami: ilością głosów oddanych w wyborach na dane ugrupowanie a liczbą otrzymanych przez nie mandatów. Pojawiła się idea stworzenia proporcjonalnego systemu wyborczego. Opowiedział się za nim już w 1785 r. francuski matematyk J.A. Condorcet, późniejszy przewodniczący Konstytuanty. Myśl tę rozwinął później jego rodak J.D. Gergonne, lecz przede wszystkim angielski konstytucjonalista T. Hare, który zaproponował opracowany przez siebie system wyborczy. Od tego czasu zaproponowano wiele wariantów systemów proporcjonalnych.

W wielu z nich wykorzystywany jest iloraz wyborczy powstający w wyniku podziału liczby głosów przez liczbę będących do dyspozycji mandatów. Pozwala on określić liczbę głosów niezbędną do uzyskania mandatu. Może on mieć charakter:

- zmienny, gdy tworzony jest w wyniku dzielenia liczby głosów oddanych w konkretnym okręgu wyborczym przez liczbę mandatów przypadających na ten okręg;

- stały, gdy obliczany jest w wyniku podziału ogólnej liczby głosów oddanych w całym kraju przez ogólną liczbę mandatów.

Liczba będąca ilorazem wyborczym wykorzystywana jest w kilku systemach proporcjonalnych do ustalenia podziału mandatów (m.in. systemy: Andräego, Thielego, Racousa). Systemy te nie są współcześnie stosowane. Użycie ilorazu wyborczego nie pozwala jednak do końca na ustalenie wyników wyborów, gdyż ilości głosów oddawanych na poszczególne listy nie są prostą wielokrotnością ilorazu. Pozostaną zawsze pewne reszty, mniejsze od ilorazu, oraz mandaty nieobsadzone. Dla zakończenia rozdziału mandatów stosuje się najczęściej jedną z dwóch metod:

Metoda największej reszty. Po ustaleniu ilorazu wyborczego dzieli się przez niego liczbę głosów oddanych na każdą listę. Otrzymane liczby całkowite wyznaczają liczbę mandatów przypadających na poszczególne listy. Mandaty nieobsadzone przyznaje się kolejno tym listom, którym pozostały największe reszty — tzn. największa ilość niewykorzystanych głosów. Metodę tę stosuje się w wielu krajach Ameryki Łacińskiej i w Izraelu, a w Danii jako metodę uzupełniającą do podziału tzw. mandatów wyrównawczych z listy ogólnokrajowej. Do 1993 r. obowiązywała we Włoszech. W zmodyfikowanej nieco formie stosowana była w Polsce w wyborach do Sejmu w 1991 r. przy ustalaniu wyników wyborów w okręgach (art. 93 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 czerwca 1991 r.).

Metoda największej przeciętnej (średniej). Po ustaleniu ilorazu wyborczego dzieli się przez niego liczbę głosów oddanych na każdą listę. Otrzymane liczby całkowite wyznaczają liczbę mandatów przypadających na poszczególne listy. W celu dokonania rozdziału mandatów nieobsadzonych do liczby mandatów uzyskanych już przez poszczególne listy dodaje się 1 (tzw. mandat fikcyjny) i przez tę liczbę dzieli się sumy głosów, jakie padły na poszczególne listy. Mandaty nieobsadzone przydziela się tym listom, które w wyniku tego działania uzyskały największe ilorazy. Metodę tę stosuje się rzadko (korzysta się z niej np. w Brazylii).

Jak już zauważyłem, stworzono wiele systemów proporcjonalnych. Tylko niektóre z nich znalazły praktyczne zastosowanie. Do używanych współcześnie najczęściej należą:

System Hare’a–Niemeyera

Opracowany w 1842 r. przez T. Hare’a system wyborczy doczekał się licznych modyfikacji. W jego wersji podstawowej wyniki wyborów ustala się w następujący sposób:

- określa się iloraz wyborczy,

- kandydat, który otrzymał liczbę głosów równą ilorazowi wyborczemu, uchodzi za wybranego,
- jego nazwisko zostaje skreślone na wszystkich pozostałych kartach do głosowania, a głosy wyborców zalicza się kandydatowi zajmującemu na liście miejsce bezpośrednio za nim,
- operację tę powtarza się ze wszystkimi nazwiskami, które otrzymały wymaganą większość głosów; w praktyce oznacza to, że lista otrzymuje tyle mandatów, ile razy w liczbie uzyskanych przez nią głosów mieści się iloraz wyborczy;
- jeżeli po wyczerpaniu tego postępowania pozostaną mandaty nieobsadzone, to spośród pozostałych kandydatów wyboru dokonuje się na zasadzie zwykłej większości.

System ten współcześnie w tej postaci nie jest stosowany. Korzysta się zaś z jego modyfikacji dokonanej przez niemieckiego matematyka H. Niemeyera. Polega on na tym, że dzieli się liczbę głosów oddanych na każdą z list wyborczych przez sumę ważnie oddanych głosów (tj. głosów oddanych łącznie na wszystkie listy), a następnie otrzymane wyniki mnoży się przez liczbę mandatów przypadających na dany okręg. Liczba mandatów przyznawanych poszczególnym listom odpowiada liczbie całkowitej, otrzymanej w rezultacie tego działania. Mandaty nieobsadzone rozdziela się według zasady największej reszty.

System Hare'a–Niemeyera stosuje się współcześnie bardzo rzadko (np. w Dolnej Saksonii w wyborach do Landtagu i w wyborach komunalnych).

System d'Hondta

Opracowany został przez belgijskiego matematyka V. d'Hondta. Zakłada on, że liczbę głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne. Otrzymane w ten sposób ilorazy grupuje się w odrębnych dla każdej listy kolumnach od wartości najwyższych do najniższych. O przyznaniu mandatów poszczególnym listom decyduje kolejność największych ilorazów w ramach poszczególnych kolumn. Liczba tych największych ilorazów odpowiada liczbie mandatów przypadających w danym okręgu.

System ten stosowany jest współcześnie najczęściej spośród systemów proporcjonalnych — m.in. w Belgii, Niemczech, Portugalii, Rumunii, Turcji, Argentynie, Wenezueli.

W Wielkiej Brytanii system ten został nieco zmodyfikowany (występuje w wyborach części mandatów do Zgromadzenia Narodowego Walii, Parlamentu Szkockiego, Zgromadzenia Wielkiego Londynu) i oprócz list w wyborach mogą występować pojedynczy

kandydaci niezależni. W razie uzyskania mandatu przez takiego kandydata z oczywistych względów liczby oddanych na niego głosów nie dzieli się przez liczby naturalne.

System St. Laguë'a

System ten jest bardzo podobny do systemu d'Hondta, ale w swej podstawowej postaci przewiduje dzielenie ilości głosów uzyskanych przez poszczególne listy nie przez kolejne liczby naturalne, lecz przez kolejne liczby nieparzyste. Wyniki wyborów ustala się tak jak w systemie d'Hondta w oparciu o kolejne najwyższe ilorazy.

System ten doczekał się kilku modyfikacji. Jedną z nich, często przyjmowaną (np. w Norwegii i Szwecji), jest stosowanie jako pierwszego dzielnika nie liczby 1, ale 1,4. Jak wykazują badania wyników wyborów, dzięki temu „pomniejszeniu uległo uprzywilejowanie partii najsilniejszych. Wzrosły natomiast szanse partii mniejszych (...). Podniesienie wartości pierwszego dzielnika wyborczego (...) eliminowało z rywalizacji ugrupowania najsłabsze, zapobiegając nadmiernej fragmentaryzacji politycznej składu parlamentu”.

System Hagenbacha–Bischoffa

Wynik wyborów uzyskuje się w nim następująco:

- ustala się sumę wszystkich ważnie oddanych głosów w okręgu,
- dzieli się ją przez liczbę przypadających na dany okręg mandatów powiększoną o 1,
- otrzymaną w ten sposób liczbę zaokrągla się do liczby całkowitej i uzyskuje dzielnik wyborczy,
- dzieli się liczbę głosów oddanych na poszczególne listy przez dzielnik wyborczy,
- otrzymane liczby całkowite (bez reszt) określają liczbę mandatów przypadających danej liście,
- mandaty nieobsadzone rozdziela się w osobnym postępowaniu (np. w Słowacji w oparciu o metodę największych reszt, a w Czechach w latach 1992–2000 w wyborach do Izby Poselskiej powtórnie w oparciu o system Hagenbacha–Bischoffa).

Współcześnie system ten jest rzadko stosowany (np. na Słowacji, w Urugwaju, do 2000 r. był stosowany w Czechach i został zmieniony na system d'Hondta).

System pojedynczego głosu przenoszonego

Wyborca zaznacza na karcie do głosowania przy nazwiskach preferowanych przez siebie kandydatów ich kolejność przy pomocy liczb naturalnych, których ma do dyspozycji tyle, ile mandatów jest do obsadzenia. Największą liczbę otrzymuje kandydat najbardziej przez niego preferowany, następną — mniej, kolejną — jeszcze mniej itd. W procesie przeliczania głosów na mandaty pierwszym etapem jest obliczenie ilorazu wyborczego, co

czyni się dzieląc liczbę wszystkich ważnie oddanych głosów przez liczbę mandatów w danym okręgu powiększoną o 1. Następnie porównuje się głosy oddane na najbardziej preferowanych kandydatów z ilorazem wyborczym. Jeżeli któryś kandydat uzyskał poparcie wyższe niż iloraz, to uzyskuje mandat, a nadwyżka głosów ponad wartość ilorazu jest przyznawana pozostałym kandydatom, którzy otrzymali drugi preferencyjny głos. Jeśli nie uda się w ten sposób obsadzić wszystkich mandatów, to z procesu wyborczego odpada kandydat z najmniejszym poparciem, a jego głosy przyznaje się pozostałym zgodnie z preferencjami wyborców. Powtarza się ten zabieg, aż do rozdzielenia wszystkich mandatów.

System ten występuje rzadko — w Irlandii, na Malcie, w wyborach do australijskiego Senatu oraz regionalnego zgromadzenia Tasmanii, w Wielkiej Brytanii, w wyborach w Irlandii Północnej do Zgromadzenia Narodowego, Parlamentu Europejskiego i rad lokalnych.

3. Ocena systemów proporcjonalnych

W ocenie systemów proporcjonalnych najczęściej zwraca się uwagę na to, że:

- 1) rząd koalicyjny, charakterystyczny dla parlamentu wyłonionego w systemach proporcjonalnych, uwzględnia interesy różnych grup społecznych, regułą jest w nim odpowiedzialność poszczególnych ministrów;
- 2) zapewniają reprezentację w organach przedstawicielskich różnych poglądów, przez co skład tych organów odzwierciedla rzeczywiste preferencje polityczne społeczeństwa;
- 3) zapewniają lepiej równość siły głosu;
- 4) poważnie zmniejszają ilość głosów straconych; efekt ten jednak zmniejsza stosowanie w wielu krajach klauzuli zaporowej; najmniej głosów straconych daje stosowanie systemu pojedynczego głosu przenoszonego;
- 5) istnieje niebezpieczeństwo odgrywania przez małe partie nadmiernej roli politycznej (tzw. jęczyczka u wagi), co zauważamy w parlamentach ukształtowanych w oparciu o systemy proporcjonalne (np. w 1982 r. w Niemczech zmianę rządu spowodowała FDP mająca w Bundestagu kilkakrotnie mniej mandatów niż SPD lub CDU/CSU, podobną rolę odgrywają małe partie religijne w Izraelu);
- 6) prowadzą do monopolizacji przez partie polityczne procesu wysuwania kandydatów nawet tam, gdzie monopol ten nie wynika z norm prawa wyborczego (np. w Norwegii);
- 7) w koalicjach charakterystycznych dla systemów proporcjonalnych odpowiedzialność

rozmywa się;

- 8) listy państwowe (terytorialne) umożliwiają otrzymanie mandatu osobom merytorycznie dobrze przygotowanym, które nie mogą zabiegać o poparcie w okręgach wyborczych;
- 9) małe lub nowe partie łatwiej mogą uzyskać mandaty w parlamencie i dzięki temu reprezentować interesy grup społecznych (w tym m.in. mniejszości narodowych, religijnych) stanowiących ich elektorat oraz ewentualnie wpływać w ramach koalicji na politykę rządu; odgrywają więc określoną rolę polityczną współdecydując, gdy są w koalicji rządzącej w ustalaniu linii polityki rządu;
- 10) partie koalicyjne reprezentując interesy różnych grup społecznych i zawierając kompromisy lepiej rozpoznają interesy całego społeczeństwa;
- 11) w krajach budujących dopiero ustrój demokratyczny, w których system partyjny nie jest jeszcze w pełni ukształtowany, systemy proporcjonalne sprzyjają ewolucyjnym przemianom stymulując zainteresowanie społeczeństwa funkcjonowaniem mechanizmów demokratycznych;
- 12) w krajach o ustabilizowanym ustroju demokratycznym powodują wyższą przeciętnie o 10% frekwencję wyborczą;
- 13) systemy Hagenbacha–Bischoffa, d’Hondta bardziej niż system St. Laguë’a w wersji z pierwszym dzielnikiem 1,4 sprzyjają partiom dużym; jako przykład można powołać wybory do Sejmu w Polsce w 2001 r. — koalicja SLD–UP otrzymała w nich 41% głosów, co przy zastosowaniu system St. Laguë’a w wersji z pierwszym dzielnikiem 1,4 dało jej 216 mandatów, gdyby zaś zastosowano system d’Hondta przewidziany ordynacją z 1993 r., uzyskałaby 245 mandatów;
- 14) preferencje dla średnich partii pociąga za sobą stosowanie systemu największej średniej;
- 15) metoda największej reszty oraz systemy i Hare’a–Niemeyera St. Laguë’a w wersji podstawowej preferuje partie małe.

Stosunkowo często włącza się obecnie do przyjętego w danym państwie systemu proporcjonalnego pewne rozwiązania charakterystyczne dla jednego z systemów większościowych albo postępuje się odwrotnie, tzn. do systemu większościowego wprowadza się elementy systemu proporcjonalnego. Nie zmienia to jednak ogólnego charakteru całego systemu. W istocie wersją systemu proporcjonalnego (nazywanego zracjonalizowanym

systemem proporcjonalnym) jest system wyborczy do niemieckiego Bundestagu, w którym „każdy wyborca ma dwa głosy i głosuje dwa razy: raz na jedną z list wyborczych zgłoszonych w danym kraju związkowym, a drugi raz bezpośrednio na jednego z kandydatów zgłoszonych w danym okręgu wyborczym (...). Wybrany z okręgu zostaje ten, kto uzyskał największą ilość głosów (...). Połowa mandatów przypada kandydatom, którzy zwyciężyli w okręgach wyborczych (...) liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne partie polityczne w okręgach wyborczych jest odejmowana od liczby mandatów, które partia otrzymała na podstawie zasady proporcjonalności w danym kraju związkowym. Pozostałe mandaty są przydzielane kandydatom umieszczonym na listach wyborczych danej partii, według ich kolejności na liście”. Podkreśla się przy tym, że ta „kombinacja ma na celu wyłącznie umożliwienie wyrażenia preferencji personalnych bez równoczesnego zachwiania proporcji poparcia dla poszczególnych partii politycznych, określonych w głosowaniu na listy wyborcze. Element systemu większościowego ma tu więc mniejsze znaczenie niż zasada proporcjonalności”.