



FUNDACJA
BATOREGO
IM. STEFANA

forumIdei

Warszawa, lipiec 2018

Ocena poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, w części poświęconej wyborom polskich posłów do Parlamentu Europejskiego

Bartłomiej Michalak

21 czerwca 2018 roku wpłynął do Marszałka Sejmu RP poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy w części poświęconej wyborom polskich posłów do Parlamentu Europejskiego (druk nr 2660). Projekt został zgłoszony przez członków klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Celem wnioskodawców jest zmiana zasad wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w okręgach wyborczych. Z treści uzasadnienia projektu wynika, że powodem inicjatywy ustawodawczej są „znaczące różnice w potencjale głosu w poszczególnych okręgach wyborczych, co mogło negatywnie przekładać się na wyborczą frekwencję. Ponadto obowiązujący dotychczas system przeliczania uprzywilejowywał okręgi wyborcze o dużej liczbie uprawnionych do głosowania. Zastosowany mechanizm charakteryzował efekt tzw. głosu wędrującego, gdzie siła głosów wyborców w danym okręgu nie musiała przekładać się na mandat poselski w tymże okręgu. [...] Tymczasem mimo uzyskania wystarczającego (a niekiedy nawet znaczącego) poparcia, przedmiotowy mandat mógł zostać zagospodarowany przez inny, najczęściej większy pod względem liczby wyborców okręg. Tym samym do niektórych okręgów trafiały ostatecznie jedynie dwa, a w skrajnych sytuacjach zaledwie jeden mandat posła do Parlamentu Europejskiego, powodując w konsekwencji wyraźnie niedoreprezentowanie konkretnego regionu w PE”. Ten niekorzystny stan rzeczy można zmienić – zdaniem wnioskodawców – jeśli wprowadzi się stałą liczbę posłów przypisanych do konkretnych okręgów wyborczych ustalaną na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa, z tym zastrzeżeniem, że każdy okręg będzie dysponować co najmniej trzema mandatami.

W rezultacie nowe „zasady przyporządkowywania mandatów poszczególnym okręgom wyborczym umożliwią rzeczywiste odwzorowanie zależności pomiędzy liczbą uprawnionych do głosowania, a liczbą posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym. Wyeliminowana zostanie, niezrozumiała dla wyborców i niczym nieuzasadniona, rywalizacja pomiędzy okręgami wyborczymi o liczbę mandatów.

Sposób wyłaniania reprezentantów w okręgach będzie jasny i precyzyjny, jak ma to miejsce choćby w przypadku wyborów do Sejmu, przyczyniając się tym samym do wzrostu zainteresowania wyborami europejskimi, co z kolei bezpośrednio przekłada się na frekwencję wyborczą”.

Przedmiotem tej opinii jest ocena czy proponowane rozwiązanie: (1) optymalnie realizuje założony przez wnioskodawców cel; (2) pozostaje w zgodzie z wiążącymi Polskę przepisami prawa Unii Europejskiej. Wcześniej jednak należy rozstrzygnąć czy podany w uzasadnieniu powód nowelizacji jest zasadny oraz jakie przyczyny legły u podstaw przyjęcia w Kodeksie wyborczym – a wcześniej w ustawie z 23 stycznia 2004 roku Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. nr 25, poz. 219) – kwestionowanego obecnie mechanizmu.

W uchwalonej w 2004 roku przez polski parlament ustawie zdecydowano się na terytorialny model reprezentacji opartej o 13 okręgów wyborczych pokrywających się, co do zasady, z granicami województw. Wyjątkiem są okręgi nr 3 (obejmujący swym zasięgiem dwa województwa: warmińsko-mazurskie i podlaskie), 4 i 5 (razem obejmujące obszar województwa mazowieckiego), 12 (województwa dolnośląskie i opolskie), 13 (lubuskie i zachodniopomorskie). Istota tego systemu wyborczego polega na tym, że o podziale mandatów między komitety wyborcze decyduje wynik głosowania w całym kraju. Natomiast mandaty w okręgach wyborczych są przydzielane stosownie do liczby głosów oddanych na listy okręgowe komitetów wyborczych, które uczestniczą w podziale mandatów. Komitety wyborcze startujące w wyborach zgłaszają, rejestrują i uzyskują głosy na listach kandydatów w konkretnych, terytorialnych okręgach wyborczych, jednak podział mandatów następuje nie w okręgach, ale na poziomie kraju. Z kolei mandaty przypadające komitetom na podstawie liczby głosów zdobytych łącznie w całym kraju są dopiero później „przesuwane” do okręgów i tam personalnie przyznawane konkretnym kandydatom startującym z list okręgowych tych komitetów.

Przyjęte rozwiązanie krytykowane jest nieprzerwanie od 2003 roku., zarówno przez przedstawicieli świata mediów, nauki, jak i polityki. W literaturze przedmiotu sformułowano szereg zastrzeżeń do przyjętego w Polsce modelu podziału mandatów na okręgi wyborcze¹. Najczęściej dotyczyły one takich kwestii jak: nieprzypisanie mandatów na stałe do okręgów terytorialnych; nieprawidłowe wytyczenie granic okręgów, co wiązało się z jednej strony na brakiem konsekwencji i jasnych kryteriów

¹ Na różne aspekty wadliwości ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego wskazywali przede wszystkim: P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 36-38; W. Peszyński, *Pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, Toruń 2007, s. 37, 108; K. Składowski, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego (kilka uwag de lege ferenda)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 5; P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 6, s. 54-55; R. Głajcar, *System wyborczy do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, (red.) R. Głajcar, W. Wojasik, Katowice 2010, s. 59, 68; J. Flis, *Kwadratura okręgu. Ordynacja wyborcza do parlamentu europejskiego jako instytucjonalna rama komunikowania społecznego*, [w:] *Polska scena polityczna. Środowiska – komunikacja polityczna – strategie*. (red.) K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk, Kraków 2010; B. Michalak, *Ile okręgów wyborczych? Uwagi do struktury okręgów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, (red.) A. Sokała B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010; B. Michalak, *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10; B. Michalak, *Kto traci a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 27-44.

w podziale województw pomiędzy okręgi, a z drugiej strony, zresztą w konsekwencji pierwszej przesłanki, nieuzasadnionymi a przy tym znaczącymi różnicami populacyjnymi w ich obrębie; ryzyko nie uzyskania ani jednego mandatu przez najmniejsze okręgi; nierówna reprezentacja terytorialna; skomplikowanie i nieprzejrzystość systemu wyborczego; paradoksy podziału mandatów pomiędzy listy okręgowe; sprzyjanie wewnątrzpartyjnej rywalizacji międzyokręgowej zamiast międzypartyjnej; niekonsekwentne powiązanie z frekwencją; przeciwność w wytwarzaniu więzi pomiędzy wyborcami okręgów a ich reprezentantami przez stwarzanie iluzji reprezentacji terytorialnej, w konsekwencji zaś nieadekwatność z przyjętym modelem reprezentacji; ograniczenie proporcjonalności wyborów przez nieuzasadnioną ich charakterem i funkcjami obcość klauzuli zaporowej.

Nie ulega wątpliwości, że wadą aktualnego systemu wyborczego do PE jest skomplikowany i – co ważniejsze – niesprawiedliwy mechanizm podziału mandatów pomiędzy terytorialne okręgi wyborcze. Brak przypisania mandatów do okręgów na stałe oraz uzależnienie ich liczby od rozkładu głosów pomiędzy zwycięskie komitety wyborcze, prowadzi do nieproporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy okręgami, co w praktyce powoduje, że siła głosu pojedynczego wyborcy nie jest wszędzie taka sama. Oznacza to złamanie zasady równości materialnej głosu. W 2004 r. tylko w dwóch okręgach z trzynastu liczba przypisanych do nich mandatów była zgodna z podziałem dokonany według jednolitej normy przedstawicielstwa, tzn. pozostawała w proporcji do liczby mieszkańców i wyborców tych okręgów. W pozostałych przypadkach różnice wynosiły od 1 do 2 mandatów (odpowiednio w sześciu i pięciu okręgach). W roku 2009 r. niezgodności było sześć, a w 2014 r. osiem (o +/- 1 mandat). Niesprawiedliwość podziału dotyczy również tego, że okręgi o zbliżonej liczbie wyborców uzyskiwały jak do tej pory różną reprezentację. Skrajność tych nierówności widać na przykładzie okręgu nr 3 (województwo warmińsko-mazurskie z podlaskim) i nr 4 (część Mazowsza z Warszawą). Obydwa okręgi dysponują bardzo podobną liczbą wyborców oscylującą wokół 2,1 mln. I chociaż w 2004 r. różnica pomiędzy Warszawą i Olsztynem wyniosła zaledwie 13 tys. wyborców (czyli mniej niż 0,7% rozmiaru okręgu), to jednak okręg nr 4 uzyskał o 3 mandaty więcej. Tendencja ta została zachowana w kolejnych elekcjach powodując w praktyce, że siła głosu wyborców z okręgu warszawskiego jest w eurowyborach konsekwentnie większa od siły głosu wyborców okręgu olsztyńsko-białostockiego prawie 2,5-krotnie.

Należy stwierdzić, że rację mają wnioskodawcy, gdy zarzucają obecnej regulacji zróżnicowanie siły głosu wyborców w poszczególnych okręgach, co stanowi konsekwencję złamania zasady równości materialnej głosu. Następstwem tego są niesprawiedliwe i niczym nie uzasadnione, a czasami wręcz paradoksalne podziały mandatów pomiędzy okręgi. Prawdą jest również, że system ten dyskryminuje okręgi wyborcze o najmniejszej liczbie wyborców, a konkretnie te, w których jest ich mniej niż 2,2 mln. Analizy naukowe pokazują, że nie ma żadnych racjonalnych i sensownych powodów dla utrzymywania obecnej fikcji reprezentacji terytorialnej w eurowyborach. W tej sytuacji postulat zmiany systemu wyborczego w tym zakresie należy uznać za całkowicie zasadny.

Przechodząc do oceny zaproponowanych rozwiązań należy zauważyć, że przypisanie mandatów na stałe do trzynastu dotychczasowych okręgów wyborczych i – co za tym idzie – przeniesienie mechanizmu transformacji głosów w mandaty z poziomu ogólnokrajowego na poziom okręgowy eliminuje wszystkie wady obecnego systemu, a także tworzy jasny i czytelny model reprezentacji

terytorialnej. Niestety zaproponowane rozwiązanie doprowadzi do złamania innej zasady prawa wyborczego, a mianowicie zasady proporcjonalności wyborów.

Kryterium to jest powszechnie stosowane do oceny sprawiedliwości podziału mandatów tak pomiędzy okręgi wyborcze, jak i partie polityczne.

Obecnie proporcjonalność systemu wyborczego uważana jest za jego cel główny i jedno z najważniejszych kryteriów oceny. Zasada ta ma rangę konstytucyjną dla wyborów sejmowych, a w odniesieniu do eurowyborów jest wymogiem prawa europejskiego.

W literaturze politologicznej wykazano wielokrotnie, że okręgi wyborcze, w których obsadza się niewiele mandatów wywierają bardzo silny efekt zniekształcający proporcjonalność wyborów. W teoretycznie proporcjonalnych z nazwy systemach wyborczych bardzo prawdopodobne jest, że w przypadku okręgów liczących do trzech mandatów ($M \leq 3$) najsilniejsza partia w kraju może zdobyć wszystkie miejsca w parlamencie. Przy $M < 5$ formuła proporcjonalna nie jest w stanie zagwarantować proporcjonalnego podziału głosów na mandaty. W praktyce działa wtedy w sposób zbliżony do formuły większościowej. Poziom $M > 5$ uznawany jest za absolutne minimum minimum proporcjonalności wyborów, ale nawet $5 < M < 10$ dla większość formuł proporcjonalnych nie jest w stanie zagwarantować w pełni proporcjonalnych, z matematycznego punktu widzenia, wyników. Użycie sprzyjającej dużym ugrupowaniom metody d'Hondta jako algorytmu transformacji głosów w mandaty dodatkowo wzmacnia tę deformacyjną tendencję². Zjawisko to można również zaobserwować w przypadku polskich wyborów do Sejmu. Badania empiryczne przeprowadzone przy wykorzystaniu oficjalnych danych wyborczych wykazały, że dla $M < 10$ proporcjonalność wyborów nie jest systemowo realizowana. Zapewniają ją jedynie okręgi, duże najlepiej większe niż $M > 153$.

Proponowane przez wnioskodawców rozwiązanie zakłada konstruowanie okręgów co najmniej 3-mandatowych. W praktyce zastosowanie algorytmu podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze opartego na jednolitej normie przedstawicielstwa spowoduje, że wielkość okręgów wyborczych będzie się wahać w przedziale 3-6 mandatów, przy czym okręgów $M = 3$ będzie najwięcej (6 przypadków), a $M = 6$ najmniej (2 przypadki)⁴. Są to więc wartości poniżej progów gwarantujących realizację wymogu proporcjonalności wyborów. Dowody z literatury przedmiotu są ważne, ale nie muszą być rozstrzygające. Symulacja efektów politycznych proponowanego systemu i porównanie ich do rozwiązań obecnych pozwoli na jednoznaczną konkluzję.

Tabele poniżej zawierają porównanie podziału mandatów pomiędzy rywalizujące w wyborach do PE w 2014 r. komitety wyborcze. Pod uwagę wzięto komitety, które przekroczyły 5-procentową klauzulę zaporową uprawniającą do udziału w tym podziale. Porównano wyniki przy wykorzystaniu dotychczasowo i proponowanego systemu. Symulacja została przeprowadzona w oparciu o oficjalne wyniki wyborów z 2014 r. przy założeniu, że Polsce – po Brexit – przypadną w kolejnych wyborach 52 mandaty.

2 R. Taagepera, M.S. Shugart, Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven & London, 1989, s. 113-116.

3 B. Michalak, Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych, „Decyzje” 2016, nr 25, s. 72-75.

4 Przewidywany podział mandatów pomiędzy okręgi wyliczony w oparciu o dane z ostatnich wyborów do PE z 2014 r. zawiera tabela 2.

Tabela 1. Symulacja podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze na podstawie wyników wyborów do PE z 2014 roku.

| Komitet wyborczy | %V | Dotychczasowy system | | | Proponowany system | | |
|------------------|--------|----------------------|--------|------|--------------------|--------|------|
| | | M | % M | SVR | M | % M | SVR |
| PiS | 31,78% | 19 | 36,54% | 1,15 | 24 | 46,15% | 1,45 |
| PO | 32,13% | 20 | 38,46% | 1,20 | 24 | 46,15% | 1,44 |
| SLD-UP | 9,44% | 5 | 9,62% | 1,02 | 3 | 5,77% | 0,61 |
| NP-JKM | 7,15% | 4 | 7,69% | 1,08 | 0 | 0,00% | 0,00 |
| PSL | 6,80% | 4 | 7,69% | 1,13 | 1 | 1,92% | 0,28 |

Objaśnienia: %V – odsetek głosów zdobytych przez komitety wyborcze biorące udział w podziale głosów na mandaty w 2014 r.; M – liczba mandatów jak przypadłyby poszczególnym komitetom wyborczym; %M – odsetek mandatów jaki przypadłby poszczególnym komitetom; SVR – (*seats-votes ratio*) wskaźnik indywidualnej deformacji wyniku wyborczego.

Źródło: opracowanie własne.

Już na pierwszy rzut oka widać, że nowy system sprzyja dwóm największym ugrupowaniom, czyli w symulowanym przypadku Platformie Obywatelskiej i Prawu i Sprawiedliwości. Co ciekawe, najbardziej poszkodowane w tym podziale nie jest najstarsze Polskie Stronnictwo Ludowe, tylko przedostatnia w wyborczym rankingu Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke. Skalę indywidualnej nad- i podreprezentacji ilustruje wskaźnik SVR, który pokazuje stosunek liczby mandatów do liczby głosów każdego komitetu. Im bliższy jest jedności, tym podział sprawiedliwszy. Im dalej jedności tym większa skala uprzywilejowania i odwrotnie. W dotychczasowym systemie wszystkie komitety są lekko nadreprezentowane. Nie jest to jednak wina formuły wyborczej, tylko stosowania 5-procentowej klauzuli zaporowej na poziomie kraju. Nie jest to też deformacja duża i co więcej, rozkłada się względnie równomiernie pomiędzy wszystkie ugrupowania. W jednym przypadku (SLD-UP) mamy do czynienia nawet z podziałem w pełni proporcjonalnym.

Proponowane rozwiązanie wprowadza tu duże zróżnicowanie. Wyraźnie widać mocne uprzywilejowanie PiS i PO kosztem pozostałych ugrupowań. W szczególności dotyczy to komitetu NP-JKM, który w tym układzie nie zdobyłby ani jednego mandatu. Utarta – w porównaniu do wariantu obecnego – aż 4 mandatów, w tym również słabszego w skali kraju PSL, jest konsekwencją nierównomiernego rozkładu poparcia w poszczególnych okręgach. Pomiar dysproporcjonalności na poziomie całego systemu pokazuje duży wzrost tego parametru. Powszechnie stosowany w tym celu indeks Gallaghery wzrósł bowiem z ponad 7 do ponad 16 punktów, przy czym aby system uznać za w pełni proporcjonalny jego wartość powinna oscylować na poziomie poniżej 5 punktów. Przyjmuje się, że w przypadku wartości 8 i więcej mamy już do czynienia już z systemami nieproporcjonalnymi w swoich efektach.

Tabela 2. Symulacja podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze i komitety wyborcze w nowym systemie na podstawie wyników wyborów do PE z 2014 roku.

| Nr | Stolica okręgu | Obszar okręgu | M | PiS | PO | SLD-UP | PSL | NP-JKM | Gh | Próg naturalny |
|----|---------------------|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|--------------|----------------|
| 1 | Gdańsk | pomorskie | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 13,47 | 109 481 |
| 2 | Bydgoszcz | kujawsko-pomorskie | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 11,54 | 74 833 |
| 3 | Olsztyn | warmińsko-mazurskie, podlaskie | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 20,16 | 52 771 |
| 4 | Warszawa | część mazowieckiego (z Warszawą) | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 14,66 | 108 387 |
| 5 | Warszawa | pozostała część mazowieckiego | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 21,96 | 75 369 |
| 6 | Łódź | łódzkie | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 19,65 | 88 827 |
| 7 | Poznań | wielkopolskie | 5 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 13,94 | 71 338 |
| 8 | Lublin | lubelskie | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 22,34 | 70 055 |
| 9 | Rzeszów | podkarpackie | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 14,36 | 73 381 |
| 10 | Kraków | małopolskie, świętokrzyskie | 6 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 17,82 | 77 443 |
| 11 | Katowice | śląskie | 6 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 18,37 | 84 370 |
| 12 | Wrocław | dolnośląskie, opolskie | 5 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 17,93 | 84 171 |
| 13 | Gorzów Wielkopolski | lubuskie, zachodniopomorskie | 4 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 11,05 | 63 347 |
| | | Ogółem | 52 | 24 | 24 | 3 | 1 | 0 | 16,32 | 79 521 |

Objaśnienia: Nr – numer okręgu wyborczego; Stolica okręgu – siedziba okręgowej komisji wyborczej; Obszar okręgu – nazwy województw składających się na dany okręg; M – liczba mandatów przypadających okręgom; PiS...NP-JKM – liczba mandatów jakie przypadłyby poszczególnym komitetom wyborczym w 2014 r.; Gh – wartość indeksu dysproporcjonalności Gallaghera mierzona na poziomie okręgu; Próg naturalny – szacowana liczba głosów gwarantująca mandat w okręgu.

Źródło: opracowanie własne.

Symulacja podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze pokazuje jakim komitetom w 2014 r. przypadły mandaty, gdyby zastosowano proponowane rozwiązanie. Zawiera również – celem oceny stopnia proporcjonalności tego podziału na poziomie okręgu – wartość indeksu Gallaghiera (Gh) i wysokość empirycznego progno naturalnego, tzn. liczby głosów gwarantującej w poszczególnych okręgach zdobycie mandatu przy danym rozkładzie głosów. Oznacza to, że uzyskanie mandatu w najmniejszych okręgach wymaga zgromadzenia poparcie w okolicach 20% głosów ważnych, a w okręgach największych przynajmniej 9%. To może okazać się zbyt dużo dla większości małych komitetów o wyrównanym poziomie poparcia w skali całego kraju. Abstrahując jednak od tego kogo konkretnie system będzie faworyzował a kogo karał, można jednak z pewnością stwierdzić, że dysproporcjonalność podziału w każdym z okręgów jest wysoka lub - jak w przypadku okręgu warmińsko-mazursko-podlaskiego, warszawskiego (bez Warszawy) i lubelskiego - bardzo wysoka, co jednoznacznie przesądza o jego nieproporcjonalnym charakterze.

Podsumowując należy stwierdzić, że opiniowana propozycja zmiany Kodeksu wyborczego w zakresie systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego niweluje wszystkie paradoksy i niesprawiedliwości dotychczasowego systemu. Wprowadza również zgodny z polską tradycją wyborczą oraz postulatami wielu środowisk, a także ekspertów, model klasycznej reprezentacji terytorialnej z przypisanymi z góry i na stałe mandatami do okręgów wyborczych. Niwelując zróżnicowanie w sile głosu wyborców poszczególnych okręgów, a więc w konsekwencji przywracając materialną równość głosu, prowadzi jednak do złamania innej zasady prawa wyborczego, tj. proporcjonalności wyborów. Zasada ta jest w tym przypadku nawet ważniejsza, niż zasada równości materialnej. Wymóg proporcjonalności eurowyborów wprowadził bowiem „Akt z 1976 roku w sprawie wyborów członków Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich i powszechnych wyborach”⁵. Ustanowił on następujące zasady wspólne dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego, które bezwzględnie wiążą państwa członkowskie: tajność głosowania, powszechność, bezpośredniość oraz proporcjonalność wyborów. Przedstawione w opinii argumenty z literatury przedmiotu dowodzą, że system wyborczy z okręgami mniejszymi niż 10-mandatowe nie daje w większości przypadków proporcjonalnych rezultatów, a system z okręgami mniejszymi niż 5-mandatowe nie jest proporcjonalny. Dowodem rozstrzygającym jest natomiast przeprowadzona symulacja, która pokazuje, że proponowana struktura okręgów wyborczych w połączeniu z metodą d'Hondta da w rezultacie bardzo nieproporcjonalny podział mandatów pomiędzy okręgi, co ze względu na skalę tej deformacji nie pozwala uznać takiego systemu za spełniającego wymagania wynikające z zasady proporcjonalności.

Jeśli celem ustawodawcy ma być zmiana systemu wyborczego na taki, który pozwoli zachować jego proporcjonalny charakter przy jednoczesnym przypisaniu mandatów do okręgów na stałe, powinien zdecydować się na wariant z pięcioma dużymi okręgami regionalnymi, gdzie obsadzonych byłoby od 8 do 12 mandatów oraz zastąpić metodę d'Hondta (faworyzującą duże ugrupowania) neutralną metodą St. Laguë. Do rozważenia są również jeszcze trzy alternatywne systemy wyborcze: system pojedynczego głosu przenoszonego (STV), mieszany system wyborczy o podtypie kombinowanym

5 Akt ten ustanowiony był Decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/ECSC, EEC, Euratom - Dz. Urz. WE 1976, Nr L 278, 8.10.1976), a następnie został znowelizowany Decyzją Rady Unii Europejskiej z 25 czerwca i 23 września 2002 r. (2002/772/EC, Euratom - Dz. Urz. WE 2002, Nr L 283, 21.10.2002).

oraz system proporcjonalnej reprezentacji z jednym, ogólnokrajowym okręgiem wyborczym⁶. Ostatnie z wymienionych rozwiązań gwarantuje najwyższy możliwy do osiągnięcia poziom proporcjonalności wyborów i – co ważne – nie zmienia nic w zakresie matematycznych konsekwencji podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze. W praktyce zaś sprowadza się do zachowania obecnego systemu przy jednoczesnej rezygnacji z dotychczasowych trzynastu okręgów. Jest zatem „politycznie bezpieczne” i w polskich warunkach wydaje się rozwiązaniem optymalnym.

6 Wszystkie te rozwiązania zostały dokładnie opisane w literaturze przedmiotu.

Bartłomiej Michalak - doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauki o polityce. Profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych. Specjalista z zakresu prawa wyborczego i referendalnego, systemów wyborczych oraz partii politycznych. Stały ekspert Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie oraz Centrum Studiów Wyborczych UMK. W przeszłości pracownik Krajowego Biura Wyborczego.

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



ISBN 978-83-65882-36-3