



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, październik 2017

Jak zmieniać prawo wyborcze. Doświadczenia porównawcze

Bartłomiej Michalak

Już za rok czekają nas wybory samorządowe, a w perspektywie kolejnych lat wybory parlamentarne, europejskie i prezydenckie. Tymczasem co jakiś czas pojawiają się głosy o koniecznych zmianach w systemie wyborczym. Padają postulaty wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, zmiany obecnego systemu na mieszany, ale też bardziej minimalistyczne – zachowania obecnej ordynacji, tylko z pewnymi jej korektami.

Eksperti dość powszechnie wskazują na wady i niespójności Kodeksu wyborczego. Właśnie rozpoczęła się – po raz pierwszy w historii – poważna dyskusja połączona z konsultacjami społecznymi na temat modyfikacji karty wyborczej. Nadal bowiem pamiętana jest awaria systemu informatycznego Państwowej Komisji Wyborczej podczas wyborów samorządowych z 2014 roku, która (wraz z dużą liczbą nieważnych głosów w tych wyborach) wywołała poważny kryzys zaufania do rzetelności i uczciwości wyborów w Polsce. Koniecznych zmian jest jednak znacznie więcej.

Jeśli chcemy dokonać zmian – niezależnie czy dotyczyłyby one kwestii technicznych czy całego systemu – to prace powinny rozpocząć się już teraz. Ważne jest bowiem nie tylko to, co chce się zmieniać, ale też w jaki sposób się to robi.

System wyborczy jest jak lustro

System wyborczy to mechanizm, który głosy wyborców „przekształca” w mandaty. Mówiąc bardziej obrazowo, przypomina on lustro, w którym skupiają się preferencje polityczne obywateli (pod postacią głosów wrzucanych do urny), a „odbiciem” staje się określony układ polityczny (stanowiska i mandaty obsadzone w konkretnych wyborach). Nie jest to jednak obraz w pełni symetryczny. Systemy wyborcze zawsze deformują wynik wyborczy, podobnie jak odbicie w jest zniekształcane fizycznymi właściwościami

samego lustra. Jest to nieuniknione, bowiem nawet najbardziej proporcjonalny w założeniu system nie da ostatecznie proporcjonalnego matematycznie wyniku. Przykładowo: klasyczny system większościowy z jednomandatowymi okręgami wyborczymi w dłuższej perspektywie bardzo często prowadzi do ograniczenia liczby partii politycznych w parlamencie i sprzyja rządowi jednopartyjnemu w przeciwieństwie do różnych wariantów ordynacji proporcjonalnych.

Znajomość mechanizmów i efektów poszczególnych typów ordynacji pozwala wpływać na kierunek procesów politycznych zachodzących w państwie. Mówiąc wprost: można faworyzować pewne partie polityczne, innym zaś utrudniać zdobywanie mandatów i stanowisk, a w konsekwencji sięgnięcie po władzę. Co więcej, ordynacja wyborcza to jeden z bardziej wrażliwych elementów systemu politycznego. Dlaczego? Ponieważ pod pretekstem zmian „technicznych” można znacząco manipulować owym „odbiem” preferencji wyborców.

Jak nie należy zmieniać ordynacji

Można podać szereg przykładów zmian, które nie były odpowiedzią na realne problemy wynikające z obowiązującego w danym momencie prawa wyborczego, lecz miały „polepszyć” wynik tych, którzy je wprowadzali, bądź pogorszyć wynik ich przeciwników.

Przykładem takiej „złej” zmiany jest reforma prawa wyborczego we Francji z 1951 roku. Wprowadziła ona blokowanie list wyborczych poszczególnych ugrupowań. Listy takie traktowano jako jedną listę „stowarzyszoną” i sumowano oddane na nie głosy. Jeżeli zablokowana lista otrzymała absolutną większość głosów w danym okręgu wyborczym, to przypadły jej wszystkie obsadzone w nim mandaty. Przykładowo w okręgu Hérault o mandaty rywalizowało siedem różnych list, z czego cztery zgłoszono jako „stowarzyszone”. W rezultacie na zablokowane ugrupowania padło 51,8% głosów. Doprowadziło to do sytuacji, w której partia zdobywająca w tym okręgu zdobyła największe, bo prawie 33-procentowe poparcie, nie uzyskała ani jednego mandatu. Podobny przypadek zmiany prawa wyborczego zanotowano w 1953 roku we Włoszech. Tzw. „oszukańcza ustawa wyborcza” wprowadziła premię wyborczą. Przysługiwała ona tym ugrupowaniom, które w pojedynkę lub w koalicji zdobyły ponad 50% głosów. W takim przypadku przyznawano im automatycznie 65% mandatów w parlamencie. Wprowadzona zmiana nie przyniosła jednak spodziewanych wyników i już w 1956 roku przywrócono dawne reguły.

Nawet zmiana jednego, z pozoru tylko technicznego elementu systemu wyborczego, jak metoda przeliczania głosów na mandaty, może przynieść poważne konsekwencje polityczne. Przykładem jest modyfikacja dokonana w Polsce w 2001 roku. Pretekstem był wymóg dostosowania przepisów ordynacji do nowej konstytucji, lecz ze zmianami zwlekano do samego końca kadencji. Wtedy to posłowie Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności, obawiając się przygniatającego zwycięstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zmienili metodę przeliczania głosów na mandaty na korzystniejszą dla mniejszych partii (czyli w tamtych warunkach wszystkich z wyjątkiem SLD). Koalicja SLD/UP „utraciła” w ten sposób 29 mandatów, które dałyby jej większość wymaganą do samodzielnego sformowania rządu.

Jak to robić lepiej?

Jednym z najlepszych przykładów jest Nowa Zelandia. Dyskusja nad odejściem od ordynacji większościowej rozpoczęła się tam na przełomie lat 70 i 80. XX wieku. Dostrzeżono bowiem, że dotychczasowy system dyskryminuje wszystkie partie poza dwiema dominującymi. Powołano zatem niezależną i złożoną z ekspertów Królewską Komisję do spraw Systemu Wyborczego, która miała znaleźć nowy system wyborczy odpowiadający wymaganiom społecznym. Prace trwały dwa lata, podczas których

przeanalizowano wady obowiązującej regulacji oraz przetestowano potencjalne alternatywy.

Jak wyglądały te prace? Najpierw ustalono cele, które powinien realizować nowozelandzki system wyborczy. Miały to być: sprawiedliwy podział mandatów (czyli proporcjonalność systemu); skuteczna reprezentacja mniejszości i różnych grup interesów (przede wszystkim ludności maoryskiej); zapewnienie reprezentacji terytorialnej; mobilizacja wyborców; efektywnie działające partie, parlament i rząd; wysoki poziom poparcia społecznego dla nowych reguł.

Obowiązujący system większościowy w dostateczny sposób nie spełniał tych kryteriów. Komisja w tej sytuacji za lepszy uznała mieszany system proporcjonalny. Ale jednocześnie zapadła decyzja, że o kierunku zmian muszą zdecydować sami obywatele w ogólnokrajowym referendum.

Przeprowadzono je w 1992 roku. Głosujący mieli odpowiedzieć, czy są za zmianą systemu wyborczego oraz określić, jaki inny system jest przez nich preferowany. W kolejnym roku odbyło się następne referendum, tym razem zatwierdzające. Biorący w nim udział mieli przyjąć lub odrzucić konkretną już propozycję zwycięskiego mieszanego systemu proporcjonalnego.

Nie zakończyło to jednak dyskusji na temat kształtu systemu wyborczego. W 2011 roku w Nowej Zelandii odbyło się kolejne referendum, w którym obywatele ocenili stosowane od 1996 roku rozwiązania. Zapytano, czy chcieliby oni utrzymać dotychczasowy system wyborczy, czy zastąpić go innym rozwiązaniem. Rok później przeprowadzono z zaś szczegółowy i niezależny przegląd całego systemu wyborczego połączony z szerokimi konsultacjami społecznymi (odbywającymi się w dużej mierze za pośrednictwem interaktywnej strony internetowej) na temat jego funkcjonowania. W efekcie wprowadzono szereg postulowanych modyfikacji.

W 1997 roku Niezależną Komisję do spraw Systemu Głosowania (od nazwiska jej przewodniczącego nazywaną Komisją Jenkinsa) powołano również w Wielkiej Brytanii, gdzie – podobnie jak w jej dawnej kolonii – system większościowy był krytykowany za dyskryminowanie mniejszych partii politycznych. Co prawda proces konsultacji nie był tak rozbudowany, jak w Nowej Zelandii, jednak Komisja Jenkinsa swoje prace w dużej mierze wzorowała na działalności Komisji Królewskiej.

Model „dobrej zmiany” prawa wyborczego

Doświadczenia najstarszych demokracji pokazują, jak powinna wyglądać zmiana systemu wyborczego uwzględniającego nie tylko interesy najbardziej zainteresowanych (tj. partii politycznych), ale też opartego na jasnych, społecznie pożądanym i akceptowanych kryteriach

Jak taka zmiana powinna wyglądać w Polsce? Po pierwsze należy przeprowadzić przegląd polskiego prawa wyborczego. Powinni się tym zająć zarówno niezależni eksperci, specjaliści od problematyki prawa oraz systemów wyborczych, jak i praktycy. Wymagałoby to powołania specjalnej komisji – na wzór nowozelandzki i brytyjski, której zadaniami byłyby przegląd i przygotowanie propozycji konkretnych zmian. W ten sposób powstałaby „mapa problemów wyborczych” wraz z propozycjami ich rozwiązania. Taki „techniczny” pakiet zmian mógłby zostać przyjęty przez Sejm w ponadpartyjnym porozumieniu. Pakiet ten powinien obejmować chociażby zmianę formy karty wyborczej.

Następnym krokiem powinno być określenie celów, jakie ma realizować system wyborczy, biorący pod uwagę postulaty zarówno społeczeństwa, jak i partii politycznych. Kolejnym krokiem byłoby przygotowanie propozycji konkretnych rozwiązań i poddanie ich konsultacjom – poprzedzonym szeroką kampanią informacyjną – na wzór nowozelandzki. Efektem byłyby propozycje poddane pod ocenę w referendum, w którym wszyscy Polacy zdecydowaliby o kształcie docelowego systemu wyborczego. Takie rozwiązanie zagwarantowałoby z jednej strony wysoki poziom społecznego poparcia dla nowych rozwiązań, a z drugiej – usunęłyby tę kwestię z pola bieżących rozgrywek partyjnych.

Bartłomiej Michalak - politolog, dr hab., Pracownik Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernikana w Toruniu, członek zespołu ekspertów wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie.

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 978-83-65882-08-0