

ARTYKUŁY

MAREK G. JARENTOWSKI

MIESZANE SYSTEMY WYBORCZE I ICH ZGODNOŚĆ Z ART. 96 UST. 2 KONSTYTUCJI RP

I. ODMIANY MIESZANEGO SYSTEMU WYBORCZEGO

1. Mieszany system wyborczy to system, w którym stosuje się dwie formuły wyborcze: większościową i proporcjonalną. Czasem pojawiają się różne założenia dotyczące stosunku mandatów obsadzanych wedle jednej formuły do tych obsadzanych wedle innej, aby system uznać za mieszany. Jedni twierdzą, że tylko system „pół na pół” jest systemem mieszanym¹, inni za mieszany uważają system, w którym stosunek mandatów „większościowych” do „proporcjonalnych” wynosi 5 do 195². Przyjmijmy, że mieszany system wyborczy to ten, w którym wedle każdej z formuł obsadza się nie mniej niż 5% mandatów³.

Najwcześniej mieszany system wyborczy zastosowano w Wirtembergii w 1906 r. i w Danii w 1915 r.⁴ Rozwój mieszanych systemów wyborczych po drugiej wojnie światowej (francuski Senat od 1948 r., niemiecki Bundestag od 1949 r.), a szczególnie pod koniec XX w. (m.in. Nowa Zelandia, Włochy, Japonia, Węgry oraz Litwa) doprowadził do ich zróżnicowania⁵. Stąd chęć ich klasyfikacji, pokazania różnic i konsekwencji politycznych.

Politolodzy wyróżniają co najmniej sześć rodzajów mieszanego systemu wyborczego: system koegzystencji, system kombinacji, system korekcji oraz – rzadziej stosowane – system fuzji, system warunkowy i system super-mieszany⁶.

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 299-300.

² *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006. Redaktorzy tomu umieścili Szwajcarię w części dotyczącej systemów mieszanych; dlaczego więc nie ma tam również Hiszpanii, w której 2 mandaty (na 350) także obsadza się wedle formuły większościowej? Niemcy zaś zostały umieszczone w części dotyczącej systemów proporcjonalnych, a nie mieszanych czy kompensacyjnych.

³ L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, „Electoral Studies” 1999, nr 3, s. 345.

⁴ Ibidem, s. 343; A. Blais, L. Massicotte, *Mixed Electoral Systems: An Overview*, „Representation” 1996, nr 4, s. 117.

⁵ Proponowano go też w Polsce w wyborach do Sejmu: *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, Sejm RP V kadencji – druk nr 434 z 22 marca 2006 r. (pierwszy raz w zasadzie identyczny projekt zgłoszono w 2003 r.); oraz do rad powiatu: *Projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, Sejm RP III kadencji – druk nr 215 z 3 marca 1998 r.

⁶ A. Blais, L. Massicotte, op. cit., s. 116-117; L. Massicotte, A. Blais, op. cit.

2. W systemach koegzystencji w pewnych okręgach wyboru dokonuje się wedle formuły większościowej, a w innych wedle proporcjonalnej.

Po ostatnich zmianach senat Francji od 2011 r. ma liczyć 348 osób wybieranych na 6 lat w 108 okręgach pokrywających się w zasadzie z jednostkami podziału administracyjnego⁷. W 77 okręgach 1-3 mandatowych obowiązuje formuła większościowa⁸ (168 senatorów); w 31 większych okręgach – proporcjonalna formuła D'Hondta (180 senatorów).

Przy konstruowaniu systemu wyborczego można najpierw podjąć decyzję o formule wyborczej, a potem dostosować do niej wielkość okręgu wyborczego. Jednak w sytuacji, gdy okręgi wyborcze mają odzwierciedlać istniejący podział administracyjny kraju, wielkość tych okręgów uzależniona jest od wielkości jednostek administracyjnych (podmiotów federacji), a formułę wyborczą – jako rzecz wtórną – należy do nich dostosować. Tak też stało się we Francji. Okręgi wyborcze tworzy się na podstawie podziału kraju na departamenty, a różnią się one liczbą ludności. W konsekwencji liczą one od 1 do 12 mandatów. Oczywiście było to, że nie można we Francji wprowadzić tylko formuły proporcjonalnej, ponieważ jest sporo okręgów jednomandatowych.

3. System kombinacji (superpozycyjny, segmentowy, paralelny) obowiązuje np. na Litwie i w Japonii. Kraj pokryty jest dwoma nakładającymi się rodzajami okręgów wyborczych: okręgami jednomandatowymi, w których według formuły większościowej⁹ wybiera się część posłów, oraz okręgami wielomandatowymi (lub jednym ogólnokrajowym okręgiem wielomandatowym), w których wybiera się pozostałą część posłów wedle formuły proporcjonalnej.

Każdy wyborca głosuje w dwóch okręgach: „większościowym” i „proporcjonalnym”. Na ogół oddaje dwa osobne głosy: pierwszy głos na kandydata w okręgu „większościowym” (w praktyce jednomandatowym), a drugi w wielomandatowym okręgu proporcjonalnym. Możliwe jest jednak rozwiązanie, w którym wyborca ma tylko jeden głos, który oddaje na kandydata wystawionego np. przez partię A w okręgu „większościowym” i tym samym na listę kandydatów partii A w okręgu „proporcjonalnym” (np. Korea Południowa).

W Japonii od 1996 r. Izba Reprezentantów liczy 500 członków: 300 z nich wybieranych jest wedle większości względnej w okręgach jednomandatowych pokrywających cały kraj; 200 – w 11 okręgach wielomandatowych również obejmujących również cały kraj, a mandaty przydziela się w nich proporcjonalnie do otrzymanych przez partie głosów drugich (formuła d'Hondta)¹⁰.

⁷ A. Blais, L. Massicotte, op. cit. Czynne prawo wyborcze do francuskiego Senatu ma tylko ok. 150 tys. osób (głównie radni). Okręgi podzielone będą na dwie serie, które na przemian co 3 lata będą odnawiały wybór połowy Senatu; zob. W. Skrzydło, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Francuskiej*, w: *Prawo wyborcze*, s. 37-40.

⁸ W pierwszej turze – większość bezwzględna, w drugiej – względna.

⁹ Większość krajów stosuje formułę większości względnej, zob. M. S. Shugart, M. P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, w: *Mixed-Member Electoral Systems*, red. M. S. Shugart, M. P. Wattenberg, New York 2001, s. 20-21.

¹⁰ J. Babb, *The Origins and Nature of Japanese Electoral Reform*, „Representation” 1996, nr 4, s. 159; D. Nohlen, F. Grotz, M. Krennerich, B. Thibaut, *Electoral Systems in Independent Countries*, w: *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, London 2000, s. 365.

Na Litwie spośród 141 posłów 71 wybieranych jest w okręgach jednomandatowych wedle większości względnej (od 2000 r.¹¹). Pozostałe 70 mandatów dzielonych jest proporcjonalnie w jednym okręgu ogólnokrajowym między partie, które otrzymały co najmniej 5% głosów drugich (koalicje 7%) z zastosowaniem formuły Hare-Niemeyera¹². Podobny system obowiązywał do 2002 r. na Ukrainie¹³.

W każdym z tych krajów wyborca ma dwa głosy i może je oddać na różne partie, np. głos pierwszy w okręgu większościowym na kandydata reprezentującego partię A, natomiast głos drugi w wielomandatowym okręgu proporcjonalnym na listę partii B.

W systemie kombinacji oba rodzaje okręgów pokrywają się, a w systemie koegzystencji wykluczają się. Druga różnica polega na tym, że w systemie kombinacji, w przeciwieństwie do systemu koegzystencji, wyborca może mieć, i na ogół ma, dwa głosy.

4. System k o r e k c j i (kompensacji) jest bardziej skomplikowany. Bliski jest on systemowi kombinacji, ale posiada też dość szczególne cechy. Stosowany jest np. w Niemczech od 1949 i Nowej Zelandii od 1996 r.¹⁴

Ten ostatni kraj – którego parlament liczy 120 posłów – pokryty jest, tak jak w systemie kombinacji, dwoma poziomami okręgów wyborczych. W okręgach niższego poziomu, gdzie wyborca oddaje głos pierwszy, wedle formuły większości względnej, wybieranych jest 69 posłów w okręgach jednomandatowych. Głos drugi wyborca oddaje na listę partyjną w jednym ogólnokrajowym okręgu wielomandatowym (okręg wyższego poziomu)¹⁵, gdzie obowiązuje formuła proporcjonalna. Po głosowaniu wszystkie 120 mandatów rozdziela się między partie, proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów drugich. Od uzyskanych w ten sposób mandatów odejmuje się każdej partii jednak tyle mandatów, ile partie już uzyskały w okręgach jednomandatowych. Jeśli więc z podziału 120 mandatów wynika, że Partia Pracy ma otrzymać 52 mandaty, ale 45 już uzyskała w okręgach jednomandatowych, to spośród 51 mandatów, które rozdziela się w puli kompensacyjnej, uzyska ona tylko 7 mandatów (mandaty kompensacyjne).

Ogólna suma mandatów rozdzielana jest między partie wedle formuły proporcjonalnej. Wyniki prawie nie różnią się od wyników uzyskiwanych w zwykłym systemie proporcjonalnym. Różnica polega tylko na tym, że w granicach liczby mandatów, którą uzyskała każda z partii, część mandatów jest obsadzona wedle formuły większościowej.

¹¹ W 1992 i 1996 r. obowiązywała formuła większości bezwzględnej. Jeśli żaden kandydat jej nie uzyskał, organizowana była druga tura w której uczestniczyli dwaj kandydaci z największą liczbą głosów w pierwszej turze.

¹² W 1992 r. partie i koalicje obowiązywał jeden próg 4%, a mniejszości narodowe 1,43% (od 1996 r. nie korzystają ze zwolnień). D. Nohlen i in., *Electoral...*, s. 366; „Kurier Wileński” z 24 lipca 1992 r., s. 6.

¹³ D. Nohlen i in., *Electoral...*, s. 372.

¹⁴ Z pewną modyfikacją stosowany jest też w wyborach do parlamentów Walii i Szkocji.

¹⁵ Tak jak w systemie kombinacji, okręgów tych może być więcej, a także możliwe jest, że wyborca dysponuje jednym (tak było np. w Niemczech w 1949 r.) albo dwoma głosami.

Tabela 1

Wybory do parlamentu Nowej Zelandii w 2002 r.

Partia	Mandaty w okręgach jednomanda- towych	Ogólna liczba mandatów rozdzielona proporcjonalnie według otrzymanych przez partie głosów drugich ¹⁶	Mandaty kompen- sacyjne
Partia Pracy	45	52	7
Partia Narodowa	21	27	6
Najpierw Nowa Zelandia	1	13	12
ACT	0	9	9
Partia Zielonych	0	9	9
Zjednoczona Przyszłość	1	8	7
Koalicja Postępowa	1	2	1
	69	120	51

Podobieństwo między systemem kombinacji i korekcji polega na tym, że w obu systemach głosujący wybierają jednocześnie wedle formuły większościowej i proporcjonalnej (w przeciwieństwie do systemu koegzystencji, gdzie wyborca w zależności od zamieszkiwanego przezeń okręgu wybiera tylko wedle formuły większościowej albo wedle proporcjonalnej). Ponadto, w obu systemach wyborca może mieć dwa głosy albo jeden, który liczony jest wtedy dwa razy: dla podziału większościowego i proporcjonalnego¹⁷. Różnica polega na tym, że w systemie kombinacji mandaty w obu pulach rozdzielane są niezależnie, natomiast w systemie korekcji liczba mandatów, jaką partia uzyska z puli kompensacyjnej, uzależniona jest od liczby głosów drugich, a zarazem od liczby mandatów z puli większościowej. Zwróćmy też uwagę, że w systemach kombinacji i korekcji, w przeciwieństwie do systemu koegzystencji, okręgi się pokrywają. System korekcji przynosi efekty identyczne z efektami systemu proporcjonalnego.

Ponadto, w ramach systemu korekcji należy też wspomnieć o włoskim systemie wyborczym stosowanym w latach 1994-2001¹⁸. W odróżnieniu od niemieckiej jego odmiany, gdzie odejmuje się mandaty od mandatów

¹⁶ W Nowej Zelandii w podziale mandatów z puli kompensacyjnej uczestniczą partie, które otrzymały co najmniej 5% głosów drugich lub co najmniej jeden mandat w puli większościowej (w okręgach jednomandatowych).

¹⁷ W czterech spośród czternastu landów niemieckich, w których obowiązuje system korekcji, wyborcy mają po jednym głosie, w pozostałych dziesięciu po dwa; zob. S. E. Scarrow, *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, w: *Mixed-Member Electoral Systems*, s. 68.

¹⁸ Izby włoskie liczą 630 i 315 członków, 75% w nich obsadzano większością względną, a po 25% proporcjonalnie.

(tzn. mandaty z puli większościowej od ogólnej liczby mandatów, jaką uzyskala partia), we włoskiej odmianie tego systemu odejmuje się głosy od głosów. Mianowicie od liczby głosów drugich danej partii, na podstawie których będą rozdzielane mandaty z puli proporcjonalnej, odejmuje się najpierw liczbę głosów pierwszych tejże partii z tych okręgów jednomandatowych, w których dana partia uzyskała mandat (w przypadku Senatu odejmuje się wszystkie głosy, a w przypadku Izby Deputowanych tylko ich część¹⁹ – co powoduje, że w pierwszym przypadku efekt kompensacyjny jest większy, a więc ogólna liczba mandatów wierniej odzwierciedla liczbę głosów drugich) niż w drugim. Na podstawie tak wyliczonych głosów w obu izbach rozdziela się 25% mandatów, a nie wszystkie, jak w pierwszym etapie obliczeń w odmianie niemieckiej²⁰.

W przypadku włoskiej odmiany systemu korekcji nie można więc powiedzieć, w przeciwieństwie do odmiany niemieckiej, iż system ten przynosi podział mandatów identyczny ze zwykłym systemem proporcjonalnym. Można w tym przypadku mówić tylko o korekcji (kompensacji) ograniczonej.

D. Nohlen, biorąc pod uwagę skutki, zalicza system korekcji pełnej, jak i system korekcji częściowej, do systemów proporcjonalnych; natomiast do systemów większościowych zalicza system kombinacji²¹.

5. System fuzji, stosowany w wyborach gminnych (powyżej 3500 mieszkańców) we Francji, polega na tym, że w okręgu wielomandatowym (jest nim na ogół cała gmina) połowę mandatów otrzymuje partia, która uzyskała bezwzględną większość głosów, a druga połowa jest dzielona proporcjonalnie między wszystkie partie (nie wyłączając tej pierwszej). Jeśli żadna z partii nie uzyskała bezwzględnej większości, do drugiej tury przechodzą te, które uzyskały co najmniej 10% głosów. W drugiej turze partia, która otrzymała zwykłą większość głosów, uzyskuje połowę mandatów, a reszta dzielona jest proporcjonalnie między wszystkie partie.

6. System warunkowy wprowadza warunek, który zmienia reguły rozdziału mandatów. Na przykład włoskie prawo wyborcze z 1923 r. przewidywało, że 2/3 mandatów uzyska partia z największą liczbą głosów, pod warunkiem, że otrzyma ich co najmniej 25%, a reszta zostanie proporcjonalnie podzielona między pozostałe partie. Jeśli nie ma takiej partii (nie zostanie spełniony warunek), to wszystkie mandaty dzieli się proporcjonalnie. Podobny system stosowano też we Francji i Rumunii.

7. Poza omówionymi systemami mieszanymi istnieje także system supermieszany, który polega na połączeniu co najmniej dwóch rodzajów systemu mieszanego. Taki system stosowany jest m.in. na Węgrzech od 1990 r. 176 spośród 386 członków jednoizbowego parlamentu wybieranych jest

¹⁹ Ponadto w przypadku wyborów do Izby Deputowanych wyborca oddawał dwa głosy, a w wyborach do Senatu – jeden głos, liczony w obu okręgach.

²⁰ Ostatnie wybory we Włoszech przeprowadzono wedle innego systemu.

²¹ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 173.

w jednomandatowych okręgach wyborczych (niższy poziom) w dwóch turach²² (wyborca oddaje tu głos pierwszy); 152 posłów wybiera się wedle formuły proporcjonalnej w dwudziestu wielomandatowych okręgach wyborczych (średniowy poziom) na podstawie głosów drugich, a 58 posłów w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym wedle formuły proporcjonalnej (wyższy poziom – tu wyborca nie posiada osobnego głosu)²³.

Na drugim poziomie mandaty rozdziela się wedle formuły największej reszty z zastosowaniem kwoty Droopa (zwanej też formułą Hagenbacha-Bischoffa). W systemach największej reszty mandaty rozdziela się najpierw na podstawie pełnych kwot, a potem na podstawie reszt głosów (tzn. według liczb po przecinku). W węgierskim przypadku jednak mandaty „resztkowe”, których nie udało się rozdzielić na podstawie pełnych kwot, przydziela się tylko tym partiom, których liczba po przecinku (reszta) wynosi co najmniej 2/3 kwoty. Mandaty, których nie udało się rozdzielić na tym poziomie, wędrują na wyższy poziom. Na wyższym poziomie mandaty (58 oraz nieobsadzone na środkowym poziomie) rozdziela się na podstawie sumy głosów oddanych w pierwszej turze na przegranych kandydatów (tzn. tych, którzy nie uzyskali mandatu) danej partii w okręgach jednomandatowych (na niższym poziomie) oraz niewykorzystanych głosów resztkowych ze środkowego poziomu. W rozdziale mandatów obowiązuje na tym poziomie formuła d'Hondta²⁴.

Węgierska odmiana systemu mieszanego jest najbliższa – moim zdaniem – korekcyjnej wersji systemów mieszanych (z elementami superpozycji)²⁵. Relacja między niższym a środkowym poziomem przypomina system superpozycyjny, jednak relacja między poziomem wyższym a dwoma pozostałymi – system korekcji niepełnej. Na najwyższym poziomie obsadza się przeciętnie 78 mandatów. Jest to na tyle duża liczba (ponad 20% wszystkich mandatów), że można ten system porównywać z systemem włoskim (w obu systemach odejmuje się głosy od głosów, a nie mandaty od mandatów).

8. Nie wchodząc w szczegóły, należy jeszcze dodać, że mieszany system wyborczy można uzupełnić innymi elementami, np. próg wyborczy – występuje on w większości systemów kombinacyjnych i korekcyjnych. Ustawodawca może też swobodnie ustalać, czy w puli proporcjonalnej (kompensacyjnej) lista partyjna ma charakter otwarty (np. Litwa od 1996 r.) czy zamknięty (np. Niemcy), tzn. czy wyborca może wybierać konkretnych kandydatów na liście, czy nie.

²² Jeśli w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości głosów, w drugiej turze uczestniczą wszyscy kandydaci, którzy w pierwszej otrzymali co najmniej 15% głosów, jednak nie mniej niż trzech kandydatów. W drugiej turze decyduje zwykła większość.

²³ Na drugim i trzecim poziomie obowiązuje od 1994 r. próg wyborczy 5% głosów drugich (w 1990 r. 4%).

²⁴ Twierdzi się, że jest to najbardziej skomplikowany system wyborczy na świecie; K. Benoit, *Hungary's 'Two-Vote' Electoral System*, „Representation” 1996, nr 4, s. 164.

²⁵ Choć L. Massicotte, A. Blais, op. cit., s. 357, uważają, że jest to system superpozycyjno-korekcyjny z przewagą superpozycji.

II. SYSTEM KOREKCJI A ZASADA PROPORCJONALNOŚCI WYBORÓW

1. Art. 96 ust. 2 Konstytucji RP mówi, że „Wybory do Sejmu są [...] proporcjonalne”. Czy przepis ten pozwala na zastosowanie mieszanego systemu wyborczego? W zasadzie należy wykluczyć możliwość zastosowania systemu koegzystencji, kombinacji, fuzji, warunkowego i supermieszanego. Do rozważenia pozostaje tylko system korekcji, i to w wersji korekcji całkowitej, w której ostateczny podział mandatów pokrywa się w stu procentach z podziałem mandatów, jaki uzyskuje się w przypadku zwykłego systemu proporcjonalnego²⁶.

W literaturze polskiej pojawiły się dwa stanowiska co do możliwości zastosowania systemu kompensacyjnego. Jedni twierdzą, że jest on sprzeczny z art. 96 ust. 2 Konstytucji²⁷, inni – że przy spełnieniu pewnych warunków system ten nie jest z nim sprzeczny²⁸.

2. Na początku należy rozróżnić dwa pojęcia: formuła wyborcza i system wyborczy. W istocie bowiem określenia „większościowy” lub „proporcjonalny” system wyborczy są uproszczeniami. Nie ma takich systemów. Na system wyborczy składa się kilka elementów (m.in. wielkość okręgów, formuła wyborcza, uprawnienia wyborcy w akcie głosowania i czasem próg wyborczy). Formuła wyborcza, a tylko ją możemy w sposób uprawniony określać jako „większościową” albo „proporcjonalną”, jest tylko jednym z kilku elementów systemu, które wpływają na jego ostateczny kształt.

Tabela 2

Wyniki wyborów w Wielkiej Brytanii i w Polsce

Izba Gmin 1951			Sejm 1993		
	Głosy	Mandaty		Głosy	Mandaty
Konserwatyści	48,0%	51,4%	SLD	20,4%	37,2%
Laburzyści	48,8%	47,2%	PSL	15,4%	28,7%
Liberałowie	2,5%	1,0%	UD	10,6%	16,1%
Inni	0,7%	0,5%	UP	7,3%	8,9%
			KPN	5,8%	4,8%
			BBWR	5,4%	3,5%
			Mniejszość Niemiecka	0,6%	0,7%
			Inni	34,5%	0,0%

²⁶ Oczywiście systemy te mogą przynosić różne wyniki ze względu na to, że wyborcy zachowują się czasem różnie, a zależy to od znajomości systemu wyborczego.

²⁷ P. Winczorek, *Ordynacja mieszana jest możliwa tylko po zmianie konstytucji*, „Rzeczpospolita” 24 marca 2006 r.

²⁸ S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, w: *Parlament: model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 22-24.

Może się zdarzyć, że system wyborczy, którego jednym z elementów jest większościowa formuła wyborcza, przynosi wyniki bardziej „proporcjonalne” (ściśle mówiąc, odsetek mandatów wierniej odzwierciedla odsetek głosów) niż system wyborczy, w którym zastosowano formułę proporcjonalną. Porównajmy choćby wyniki wyborów do brytyjskiej Izby Gmin z 1951 r. oraz wyniki wyborów do Sejmu RP z 1993 r.

Indeks dysproporcjonalności²⁹ wynosi dla wyborów do Izby Gmin 2,9, do Sejmu zaś – 17,8. Wartość indeksu może wynosić od 0 (pełne odzwierciedlenie odsetka głosów w odsetku mandatów) do 100 (zupełny brak tego odzwierciedlenia; np. w sytuacji kiedy partia A uzyskuje 100% głosów, a partia B – 100% mandatów). Widać wyraźnie, że wybory do Sejmu, mimo obowiązującej już w 1992 r. konstytucyjnej zasady proporcjonalności, spełniały ją w znacznie mniejszym stopniu niż modelowy brytyjski przykład systemu większościowego.

Należy więc ostrożnie szafować określeniem: wybory „proporcjonalne”. Bez zastrzeżeń można go natomiast stosować do formuły wyborczej, jako jednego z elementów systemu wyborczego. Formuła proporcjonalna nie nadaje – jak pokazano – systemowi cech „proporcjonalności”, ponieważ na „proporcjonalność” systemu wpływa również wielkość okręgów wyborczych i próg wyborczy (także rozłamy socjopolityczne i zachowania wyborcze).

3. Czy art. 96 ust. 2 zaleca, aby system wyborczy konstruować tak, by odsetek mandatów odzwierciedlał mniej więcej odsetek głosów (tak jak m.in. w Wielkiej Brytanii w 1951 r.), czy może tylko, by zastosować jedną z proporcjonalnych formuł wyborczych, bez względu na to jakie przyniesie – w powiązaniu z progiem wyborczym i wielkością okręgów – wyniki wyborów?

Zasadę proporcjonalności, i w ogóle ocenę systemów wyborczych, możemy przeprowadzać proceduralnie albo utylitarystycznie³⁰. Podejście proceduralne każe oceniać i patrzeć na budowę systemu wyborczego, w tym na formułę wyborczą, w podejściu utylitarystycznym, zaś oceniamy rezultaty, do jakich system prowadzi.

Jeśli w przepisie chodzi o zastosowanie proporcjonalnej formuły wyborczej w odniesieniu do wyboru wszystkich posłów, to system korekcyjny byłby niezgodny z art. 96 (podejście proceduralne). Jeśli zaś chodzi o skutek, tzn. aby Sejm wybrany jako całość odzwierciedlał strukturę elektoratu przedstawioną w wynikach głosowania, to można zastosować system korekcyjny (podejście utylitarystyczne).

Wydaje się, iż celem proporcjonalności jest doprowadzenie do podziału ogólnej liczby mandatów między partie wedle formuły proporcjonalnej; mniejsze znaczenie ma natomiast – a więc jest konstytucyjnie dopuszczalne – to, że pewna liczba posłów, nienaruszająca ogólnych proporcji, jest wybierana wedle formuły większościowej.

Art. 3 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r., stanowił, że „Sejm składa się z 460 posłów wybieranych w wyborach [...] proporcjonalnych”. Choć mam świadomość, że nie łatwo jest odczytać intencje ustawodawcy, kiedy,

²⁹ Indeks dysproporcjonalności Gallaghery $= \sqrt{1/2 \sum (v_i - v_j)^2}$; A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York 1994, s. 60-61.

³⁰ A. Sen, *Racjonalność i wybór społeczny*, w: *Elementy teorii wyboru społecznego*, wprowadzenie i wybór tekstów G. Lisowski, Warszawa 2001, s. 49.

wydawałoby się, taka sama norma prawna przybiera nową szatę, w postaci nowego przepisu³¹, to jednak można pokusić się o wniosek, że w Konstytucji z 1997 r. („Wybory do Sejmu są [...] proporcjonalne”) chciał on podkreślić, że nie chodzi mu już o to, aby posłów wybierać proporcjonalnie (jak w Konstytucji z 1992 r.), lecz by wyniki wyborów były proporcjonalne³².

P. Winczorek uważa, że każdy z przymiotników wyborczych należy traktować „integralnie”³³. Tak jak nie można – jego zdaniem – części posłów wybrać w wyborach powszechnych i bezpośrednich, a części w niepowszechnych i pośrednich, tak też nie można części posłów wybrać w wyborach proporcjonalnych, a części w nieproporcjonalnych, większościowych.

Wypada jednak zwrócić uwagę, że zasada proporcjonalności jest wynikiem uznania, iż podmiotem prawa wyborczego są zbiorowości, partie polityczne. Dotyczy ona całości zgromadzenia, a nie poszczególnych posłów. Stosowanie formuły proporcjonalnej ma sens tylko w odniesieniu do partii politycznych organizacji wyborców³⁴. Nie da się zastosować zasady proporcjonalności do każdego posła z osobna. Zasada proporcjonalności oznacza, że liczba mandatów uzyskana przez partię ma być w jakimś, z góry określonym, stosunku³⁵ do liczby otrzymanych przez nią głosów. Tegoż stosunku, tej proporcji nie zakłóca fakt, że w ramach danej partii liczby posłów, będą oni (lub część z nich) uzyskiwali mandaty wedle kolejności na liście lub wedle liczby preferencji³⁶, czy też wedle metody bliskiej preferencji, tzn. wedle liczby głosów pierwszych uzyskanych przez kandydatów, na których formalnie głosuje się osobno, lecz faktycznie są oni wliczani do ogólnej sumy mandatów parlamentarnych (jak w systemie kompensacji całkowitej). Można powiedzieć, że proporcjonalność nie dotyczy w ogóle posłów, lecz ich ogólnej liczby.

Nie można zasady proporcjonalności rozumieć w ten sposób, że jej stosowanie wyklucza korzystanie z formuły większościowej. Oznaczałoby to, iż system głosu preferencyjnego stosowany w Polsce – oznaczający, że mandaty w ramach listy otrzymują posłowie, którzy w kolejności uzyskali najwięcej głosów (a więc formułę większościową) – też jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności, a więc i z art. 96 Konstytucji³⁷.

³¹ Nadużywając nieco propozycji S. Wronkowskiej, można by się zapytać: czy zmienia się treść czy tylko brzmienie przepisu?; por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 88-89.

³² Bardziej proceduralne, podobne do Konstytucji z 1992 r., stanowisko zajmowała też, przy zaproponowanej interpretacji, Konstytucja RP z 1921 r., której art. 11 stwierdzał, iż: „Sejm składa się z „posłów, wybranych [...] w głosowaniu [...] stosunkowym”. Dziś powiedzielibyśmy „posłów wybranych w wyborach proporcjonalnych”, niemalże identycznie jak Konstytucja z 1992 r. To również może świadczyć o jakościowej zmianie w tym zakresie w Konstytucji z 1997 r. Za S. Gebethnerem, op. cit., s. 17-18, możemy jednak przyznać, że samo pojęcie wybory *stosunkowe* jest poprawniejsze niż *proporcjonalne*.

³³ P. Winczorek, op. cit.

³⁴ L. Garlicki, Art. 96, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 10-11.

³⁵ Stosunek ten ustala się za pomocą przyjętej formuły proporcjonalnej (D'Hondt, Sainte-Lagué itd.), ustalonej wielkości okręgów wyborczych i przyjęcia (albo nie) określonego progu wyborczego.

³⁶ Tzn. liczby głosów oddanych na listę z jednoczesnym wskazaniem kandydata w ramach listy, co w Polsce obecnie jest regułą – wyborca musi wskazać konkretnego kandydata w ramach listy.

³⁷ Już dziś, tak jak w systemie korekcji, w ramach ustalonych proporcji mandaty posłów obsadza się wedle formuły większościowej.

4. Nie można też twierdzić, iż system korekcyjny różnicuje sytuację prawną posłów. Zróżnicowanie dotyczy tylko metody wyboru obu grup posłów i nie wpływa to na późniejszy status posła. Zróżnicowanie samej metody wyboru posłów miało miejsce i w poprzednich ustawach (z 1991 i 1997 r.): posłowie pochodzili z okręgów pierwszego poziomu albo z poziomu ogólnokrajowego (listy ogólnopolskiej).

System kompensacyjny jest więc tożsamy z systemem proporcjonalności, zarówno co do jego skutków (odzwierciedlenie struktury elektoratu), jak i pod względem formuły wyborczej (ogólna liczba mandatów rozdzielana jest między partie wedle formuły proporcjonalnej).

III. PROBLEM MANDATÓW NADWYŻKOWYCH

1. S. Gebethner wskazuje niebezpieczeństwo stosowania niemieckiej odmiany systemu korekcyjnego. W systemie tym czasem zdarza się, że jakaś partia uzyska więcej mandatów z puli większościowej, niż należy jej się zgodnie z podziałem ogółu mandatów na podstawie głosów drugich³⁸. Tak zdarzyło się np. w Nowej Zelandii w 2005 r.

Tabela 3

Wybory do Parlamentu Nowej Zelandii w 2005 r.

Partia	Mandaty w okręgach jednomand- atowych	Ogólna liczba mandatów rozdzielona proporcjonalnie według otrzymanych przez partie głosów drugich	Mandaty kompensacyjne
Partia Pracy	31	50	19
Partia Narodowa	31	48	17
Najpierw Nowa Zelandia	0	7	7
Partia Zielonych	0	6	6
Partia Maorysów	4	3	0
Zjednoczona Przyszłość	1	3	2
ACT	1	2	1
Partia Postępu	1	1	0
Inne partie	0	0	0
	69	120	52

³⁸ S. Gebethner, op. cit., s. 22-23.

Zgodnie z proporcjonalnym podziałem 120 mandatów na podstawie głosów drugich, Partia Maorysów miała uzyskać 3 mandaty, jednak w okręgach jednomandatowych uzyskała 4 mandaty. W takiej sytuacji miała prawo zachować wszystkie 4 mandaty, a liczba członków parlamentu powiększyła się o liczbę mandatów nadwyżkowych. Maorysi mieli więc nie 3, lecz 4 mandaty, a parlament nie 120, lecz 121 członków.

S. Gebethner proponuje więc, by zrezygnować z określania w konstytucji stałej liczby posłów. Propozycja ta oznacza jednak, że tak czy inaczej należałoby dokonać nowelizacji Konstytucji (art. 96 ust. 1), a tego chcemy uniknąć.

Są na to sposoby. Jeśli, jak w przykładzie nowozelandzkim, wystąpi jeden mandat nadwyżkowy, to należy przyjąć, że liczba mandatów, którą rozdzielamy na podstawie głosów drugich, jest liczbą 119 (mandat nadwyżkowy Partii Maorysów traktujemy prowizorycznie tak, jakby nie istniał). Skoro w Nowej Zelandii do rozdziału mandatów stosuje się klasyczną formułę Sainte-Laguë, to znaczy że odbieramy 120 mandat partii, która uzyskała go na podstawie sto dwudziestej w kolejności najwyższej średniej. W tym przypadku jest to Partia Narodowa. W efekcie podział mandatów wyglądałby w ten sposób, że Partia Narodowa miałaby ich 47 (16 kompensacyjnych), Partia Maorysów – 4, a liczba mandatów pozostałych partii nie uległaby zmianie. Parlament liczyłby nadal 120 członków.

Rozwiązanie to może jednak budzić wątpliwości, ponieważ pozwala na przełamywanie za pomocą mandatów nadwyżkowych formuły proporcjonalnej. Uzyskanie przez Partię Maorysów mandatu nadwyżkowego powoduje bowiem, że Partia Narodowa uzyskuje o jeden mandat mniej, a Partia Maorysów o jeden więcej, niż im się należy zgodnie z formułą Sainte-Laguë³⁹. W praktyce przecież jednak często większe różnice w wynikach poszczególnych partii powodują różne odmiany formuł proporcjonalnych, a nie zarzucamy tym formułom niezgodności z zasadą proporcjonalności.

2. Rozwiązanie zaproponowane w 2006 r. przez grupę posłów polega na przyjęciu reguły, że w sytuacji, gdy dana partia uzyska więcej mandatów w okręgach jednomandatowych, niż należy jej się z ogólnego podziału ogółu mandatów, to odbiera jej się tę nadwyżkową część mandatów, a więc nie przyznaje się mandatów niektórym jej kandydatom z okręgów jednomandatowych. Nie otrzymują go ci, którzy choć w swoim okręgu uzyskali najwięcej głosów, to jednak otrzymali mniejszy odsetek głosów niż ich partyjni zwierzycy koledzy w innych okręgach jednomandatowych⁴⁰.

Choć metoda ta nie narusza konstytucyjnej liczby posłów ani zasady proporcjonalności, to jednak jest dość niefortunna w odniesieniu do posła, który mimo że otrzymał w swoim okręgu najwięcej głosów, nie uzyskuje mandatu, ponieważ „wygrał bardziej” niż jego partia w ogólnej liczbie mandatów. Teoretycznie może się zdarzyć tak, że ta czwórka maoryskich posłów

³⁹ A mandatów takich może być więcej. W Niemczech np. zdarzało się ostatnio 16 oraz 22 takie mandaty.

⁴⁰ Proponowana treść art. 167 ust. 1 pkt 2 w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, Druk nr 434.

z przykładu nowozelandzkiego uzyskiwałyby kolejno 60, 59, 58 i 57% głosów w swoich okręgach, jednak tego ostatniego mandatu nie zdobyłaby. I nie jest to sytuacja nieprawdopodobna, ponieważ mandaty nadwyżkowe powstają między innymi dlatego, że partie wystawiają w okręgach jednomandatowych, że wielu znanych kandydatów, którzy są w tych okręgach popularniejsi (pod względem głosów pierwszych) niż ich partia (pod względem głosów drugich). Proponowana przez posłów reguła może powodować, że z jednej partii mandatu nie uzyska kandydat z poparciem 57%, a z drugiej partii wejdzie kandydat z poparciem 35%. Jeśli takie sytuacje zaczną pojawiać się częściej, system może się spotkać z dużym sprzeciwem. Rozwiązanie to podważałoby legitymizacyjną funkcję akceptacji reguł, na podstawie których wyłania się władzę⁴¹. Budzi także wątpliwości pod względem zgodności z zasadą równości, a nie należy przecież naruszać nowym systemem wyborczym żadnej zasady.

IV. INNE NIEZBĘDNE MODYFIKACJE SYSTEMU KOREKCYJNEGO

1. Do systemu kompensacyjnego można też wprowadzić takie modyfikacje, które wyeliminują lub zminimalizują samą możliwość pojawienia się mandatów nadwyżkowych, np. regułę, że kandydata w okręgu jednomandatowym można zgłosić pod warunkiem jednoczesnego zgłoszenia listy partyjnej w puli kompensacyjnej⁴². Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której mandatów uzyskanych w puli większościowej – przez komitety niewystawiające list w puli kompensacyjnej – nie można odjąć od mandatów należnych na podstawie głosów drugich.

Nie można oczywiście zabronić, jak stwierdza S. Gebethner, kandydowania wolnym strzelcom, czyli komitetom wyborców⁴³. Chodzi tylko o to, by zobligować te podmioty, do przedstawienia jednocześnie listy kandydatów w puli kompensacyjnej. Tego rodzaju „przymus” znany jest polskiemu prawu wyborczemu, choćby z wyborów w latach 1991-1997. Mianowicie listy kandydatów w okręgu ogólnokrajowym (ogólnopolskie listy kandydatów) mogły zgłosić tylko te podmioty, które zgłosiły listy co najmniej w pięciu, a od 1993 r. – w połowie okręgów wyborczych niższego poziomu⁴⁴.

⁴¹ Władza posiada legitymizację wtedy, gdy zdobywa się ją i sprawuje zgodnie z regułami, jednak nie mniej ważne jest i to, by te reguły znajdowały oparcie w przekonaniach podmiotów związanych ze stosunkami władzy; D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, w: *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczuparczyński, Warszawa 1995, s. 288-289.

⁴² Czyli odwrotnie niż propozycja z druku nr 434, która mówi, że wojewódzką listę partyjną w okręgu wielomandatowym komitet wyborczy może zgłosić tylko wtedy, gdy zarejestruje kandydatów w co najmniej połowie okręgów jednomandatowych leżących na terenie tego województwa. Rozwiązanie z druku 434 nie minimalizowałoby ryzyka pojawienia się mandatów nadwyżkowych, a wręcz ułatwiał, po czym w nieco nielogiczny sposób likwidowałoby jego skutki.

⁴³ S. Gebethner, op. cit., s. 23.

⁴⁴ Art. 64 ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252) oraz art. 91 ustawy z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205, ze zm.). Rozwiązanie to nie odbiegałoby więc od dotychczasowej praktyki w polskich wielopoziomowych okręgach wyborczych.

2. Nieco z rozędu przyjmuje się w polskich propozycjach podział mandatów między większościową i proporcjonalną pulę w stosunku 50:50. Jednak im więcej mandatów w puli większościowej, tym większe prawdopodobieństwo pojawienia się mandatów nadwyżkowych. Dlatego wskazane byłoby przyjęcie innej proporcji. Jakiej?

Przeciętnie do uzyskania mandatu w jednomandatowym okręgu wyborczym – wedle formuły większości względnej – potrzebne jest 35% głosów⁴⁵. Zważywszy, że wyborcy oddają przeważnie głos pierwszy i drugi na tę samą partię, to gdyby przyjęto stosunek mandatów pół na pół, oznaczałoby to, że np. w województwie podkarpackim, w którym obsadza się – w propozycji z druku nr 434 – 26 mandatów, w tym 13 w puli większościowej, PiS uzyskałoby wszystkie 13 mandatów z puli większościowej⁴⁶. Z kolei z podziału ogółu mandatów wedle głosów drugich, PiS uzyskałoby 11 mandatów (spośród 26). Oznacza to pojawienie się dwóch mandatów nadwyżkowych.

Tabela 4

Propozycja podziału mandatów między województwa⁴⁷

Województwo	Ogół mandatów	Pula większościowa	Pula kompensacyjna
Dolnośląskie	35	12	23
Kujawsko-Pomorskie	25	9	16
Lubelskie	26	9	17
Lubuskie	12	4	8
Łódzkie	31	11	20
Małopolskie	39	14	25
Mazowieckie	62	22	40
Opolskie	13	4	9
Podkarpackie	25	9	16
Podlaskie	15	5	10
Pomorskie	27	9	18
Śląskie	56	20	36
Świętokrzyskie	16	6	10
Warmińsko-Mazurskie	17	6	11
Wielkopolskie	41	14	27
Zachodniopomorskie	20	7	13
	460	161	299

⁴⁵ Tak wynika z wyliczeń; A. Lijphart, op. cit., s. 21.

⁴⁶ W druku nr 434 proponuje się 26 mandatów dla Podkarpacia, w tym 13 w puli większościowej. W skali całego województwa PiS w wyborach do Sejmu w 2005 r. uzyskało 36%. Widać z tego przykładu potwierdzenie empirycznej reguły, że 35% głosów, mniej więcej równomiernie rozłożonych w całym województwie, pozwala uzyskać mandaty we wszystkich jednomandatowych okręgach leżących na terenie tego województwa.

⁴⁷ Na podstawie liczby ludności z 30 czerwca 2006 r., rozdzieliłem 460 mandatów między województwa za pomocą formuły największej reszty. Następnie liczbę mandatów należnych każdemu województwu pomnożyłem przez 161, po czym podzieliłem przez 460, a wynik zaokrągliłem. W ten sposób uzyskaliśmy liczbę mandatów puli większościowej. Reszta mandatów została przydzielona do puli kompensacyjnej.

Bezpieczną maksymalną liczbą mandatów byłoby 161 (35%) mandatów w puli większościowej. Liczba ta opiera się na tym, że – jak wskazano – do uzyskania mandatu w okręgu jednomandatowym potrzebne jest przeciętnie 35% głosów. Jeśli więc w skali całego województwa PiS uzyskało 36% głosów, które dały mu 11 z 26 mandatów, to jednak tylko 9 uzyskałoby w puli większościowej, gdyż tylko tyle, czyli 35%, jest ich w tej puli. Nie pojawiają się więc mandaty nadwyżkowe.

Przy zachowaniu dwóch powyższych propozycji pojawienie się mandatów nadwyżkowych jest mało prawdopodobne.

3. Przyjęcie rozwiązania, w którym wyborca posiada dwa głosy i może oddać je na różne partie, zwiększa jednak nieco prawdopodobieństwo pojawienia się mandatów nadwyżkowych. Ryzyko to jednak nadal nie jest wielkie, pod warunkiem że wyborcy nie będą nadmiernie korzystać z możliwości oddawania dwóch głosów na różne partie⁴⁸. Gdyby ustawodawca zdecydował się na dwa niezależne głosy, dla większego „bezpieczeństwa” można obniżyć liczbę posłów wybieranych w puli większościowej ze 161 do 115.

Jeśli jednak taki mandat pojawiłby się, należałoby zastosować jedno z dwóch opisanych wyżej awaryjnych rozwiązań, tzn. albo redukcję mandatów z puli kompensacyjnej jednej z partii, albo – moim zdaniem nieco gorsze rozwiązanie – nieprzyznanie mandatu najstarszemu kandydatowi z okręgu jednomandatowego. Proponowane rozwiązanie zasadniczo nie powinno budzić wątpliwości pod względem naruszenia któregoś z konstytucyjnych przymiotników wyborczych, zważywszy na to, że dotychczasowe ustawy wyborcze również zawierają podobnego rodzaju – podkreślmy – awaryjne rozwiązania. Na przykład, gdy w wyborach do Sejmu dwóch lub więcej kandydatów otrzyma równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu z danej listy, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie⁴⁹. Zarówno liczba obwodów głosowania, a tym bardziej losowanie – jako decydujące o wyznaczeniu posłów – nie są pełnym wykonaniem konstytucyjnego przepisu o wyborach powszechnych do Sejmu (art. 96 ust. 2) i przepisu, iż naród sprawuje władzę poprzez swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 2). A jednak dopuszcza się je w wyjątkowych wypadkach, pod warunkiem, że szansa i potrzeba ich zastosowania będzie bardzo mała⁵⁰.

4. Wskazano, iż jeden głos przysługujący wyborcy zdecydowanie zmniejsza ryzyko pojawienia się mandatów nadwyżkowych. Pojawia się jednak pytanie, na kogo miałby on ten jeden głos oddawać. Gdyby wyborca miał tylko jeden głos, możliwe są trzy rozwiązania, choć jedno z nich – z punktu widzenia wyborcy

⁴⁸ W Niemczech 90% wyborców oddaje głos drugi na tę samą partię, na którą głosowali pierwszym głosem; J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 190.

⁴⁹ Art. 167 ust 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu...

⁵⁰ Podobne przepisy istnieją w ustawach dotyczących innych organów (Senat, organy samorządu terytorialnego), a także w innych krajach; zob. P. Sarnecki, *Prawo wyborcze do parlamentu Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Prawo wyborcze...*, s. 262.

– jest najrozsądniejsze: wyborca oddaje technicznie głos na jednego z kandydatów w okręgu jednomandatowym, a głos ten liczony jest jednocześnie na powiązaną z tym kandydatem listę partyjną (której nazwa powinna widnieć przy nazwisku kandydata, a o podwójnym skutku tego głosu wyborca powinien być również poinformowany)⁵¹. Rozwiązanie to pozbawia jednak możliwości wyboru konkretnych kandydatów na liście partyjnej (obecnie istnieje taki obowiązek). Aby jednak zwiększyć wpływ wyborców na obsadzanie mandatów z listy partyjnej, można wprowadzić regułę, że pierwszeństwo do objęcia mandatu z listy partyjnej (tzn. z puli kompensacyjnej) mają ci kandydaci, którzy choć nie uzyskali mandatu w okręgu jednomandatowym⁵², to jednak uzyskali wyższy odsetek głosów w swoim okręgu jednomandatowym niż pozostali koledzy z listy partyjnej.

To, na kogo (partię czy osobę) głosujemy, może tu nie mieć znaczenia prawnego, jest to kwestia techniczna; może mieć jednak wpływ na zachowania wyborcze. Jeśli partia wystawi w okręgu jednomandatowym znaną osobę, która potrafi przyciągnąć wielu wyborców, to siłą rzeczy głosy te przechodzą na partię jako całość, ponieważ w pierwszym rzędzie to głosy na partię określają liczbę mandatów tej partii w całym województwie.

5. W ramach poszczególnych partii mandaty uzyskują w pierwszej kolejności oczywiście kandydaci, którzy uzyskali najwięcej głosów w okręgach jednomandatowych. Z list partyjnych (z puli kompensacyjnej), na których pomija się kandydatów, którzy już uzyskali mandat w okręgu jednomandatowym, wchodzi najpierw kandydaci, którzy nie uzyskali mandatu w okręgu jednomandatowym, w kolejności uzyskanych przez nich odsetków głosów w tych okręgach. Jeśli partia uzyskała więcej mandatów niż wynosi liczba takich kandydatów (co w przypadku największych partii będzie się zdarzać), wchodzi kolejni kandydaci zgodnie z kolejnością umieszczenia na liście.

6. Ustawodawca musi też rozstrzygnąć, czy mandaty będą rozdzielane na szczeblu całego państwa, czy np. województw. W Nowej Zelandii mandaty rozdzielane są na szczeblu całego kraju. W Niemczech rzecz jest bardziej skomplikowana. Parlament liczy 598 posłów, z czego 299 wybiera się w puli większościowej. W pierwszym etapie alokacji mandatów ogólną liczbę 598 mandatów rozdziela się w skali ogólnofederalnej na podstawie głosów drugich.

⁵¹ Dwa pozostałe rozwiązania: 1) wyborca głosuje na listę partyjną, bez możliwości wskazania na niej konkretnego kandydata, a głos ten liczony jest jednocześnie na powiązanego z nią kandydata w okręgu jednomandatowym (na jakiego – powinno być to widoczne na karcie wyborczej); 2) wyborca głosuje na listę partyjną, wskazując konkretnego kandydata, a głos ten liczony jest jednocześnie na powiązanego z nim kandydata w okręgu jednomandatowym (na jakiego – również powinno być to widoczne na karcie wyborczej). To ostatnie rozwiązanie daje wyborcy możliwość (lub obowiązek) wskazania konkretnego kandydata na liście partyjnej, dwa pozostałe nie.

⁵² Zakładamy, że ci, którzy kandydują w okręgu jednomandatowym, są jednocześnie obowiązkowo umieszczeni na liście partyjnej. Oznacza to, że jeśli w województwie lubuskim wybieramy w sumie 12 posłów, to na liście partyjnej cztery miejsca zajmą kandydaci tej partii w okręgach jednomandatowych w kolejności zależnej od ich odsetka głosów.

Następnie mandaty te dystrybuuje się, w ramach każdej z partii z osobna, między 16 okręgów (landów), proporcjonalnie do liczby głosów drugich, jakie oddano na daną partię w danym landzie w stosunku do liczby głosów drugich oddanych na tę partię w całym państwie⁵³. I dopiero w landach następuje kompensacja. Na przykład w 2005 r. SPD – według podziału ogółu mandatów według głosów drugich – miała uzyskać 213 z 598 mandatów. Następnie te 213 mandatów dzielono między listy SPD w poszczególnych landach. Z proporcjonalnego podziału tych mandatów między te listy, w zależności od oddanych na nie głosów drugich⁵⁴, wynika, że np. w Saksonii-Anhalt SPD miała ich 6⁵⁵. Jednak w landzie tym uzyskała 10 mandatów z puli większościowej⁵⁶. Oznacza to, że SPD uzyskała tu cztery mandaty nadwyżkowe. W skali całych Niemiec SPD uzyskała 9 mandatów nadwyżkowych, co oznacza, że wszystkich mandatów zamiast 213 miała ostatecznie 222. CDU uzyskała 7 mandatów nadwyżkowych. Bundestag zamiast 598 liczył więc 614 posłów.

Nie można więc przyjąć niemieckiego rozwiązania, w którym ogólną liczbę mandatów dzieli się między partie w skali kraju, a określanie należnej partii liczby mandatów z puli kompensacyjnej następuje już na szczeblu landu. Można jednak zaproponować dokonywanie w Polsce obu tych operacji w jednym ogólnokrajowym okręgu. Byłby to bardzo skuteczny sposób na uniknięcie mandatów nadwyżkowych⁵⁷. Jednak to rozwiązanie może być niewskazane, ponieważ osłabia największe partie (duże partie korzystają na małych okręgach), a przy formacie polskiego systemu partyjnego ich wzmacnianie wydaje się wskazane. Najrozsądniejsze byłoby oparcie okręgów „proporcjonalnych” o granice województw⁵⁸.

V. ZAKOŃCZENIE

Wydaje się więc, że po zastosowaniu powyższych rozwiązań korekcyjny system wyborczy wpisывałby się w przedstawione wyżej rozumienie zasady proporcjonalności wyborów wyrażone w Konstytucji. Nie wymaga ona, co starałem się udowodnić, aby każdy z posłów z osobna był wybrany w wyborach

⁵³ Oznacza to, że ogólna liczba mandatów, jaka przypada na dany land, nie jest z góry ustalona i zależy przede wszystkim od frekwencji wyborczej.

⁵⁴ Z zastosowaniem formuły Hare-Niemeyera.

⁵⁵ Choć w skali całego państwa liczebność obu pul mandatów jest taka sama (w większościowej 299 i kompensacyjnej 299), to jednak mandaty z puli kompensacyjnej przechodzą z landu do landu w zależności od siły danej partii w danym landzie w stosunku do innych landów.

⁵⁶ SPD uzyskała tu zresztą wszystkie mandaty, jakie były do rozdzielenia w okręgach jedno-mandatowych.

⁵⁷ Gdyby tę metodę zastosowano w Niemczech, mandaty nadwyżkowe nie pojawiałyby się. W Nowej Zelandii metoda ta jest stosowana, ale przyczyna pojawienia się mandatu nadwyżkowego może być specyficzna – geograficzne rozmieszczenie Maorysów.

⁵⁸ Podział na szczeblu ogólnopolskim mógłby być też potraktowany jako rozwiązanie awaryjne, w przypadku pojawienia się mandatów nadwyżkowych. Rozwiązaniem zapobiegającym pojawieniu się mandatów nadwyżkowych, mogłoby być też rozliczanie samych mandatów kompensacyjnych na szczeblu kraju.

proporcjonalnych, lecz by ogólny podział mandatów miał charakter proporcjonalny. Świadczyć o tym może m.in. opisana zmiana treści przepisu Konstytucji traktującego o zasadzie proporcjonalności. System ten byłby też zgodny z zasadą równości oraz nie naruszałby konstytucyjnej liczby posłów.

Dr Marek G. Jarentowski jest adiunktem

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

m.jarentowski@uksw.edu.pl

MIXED ELECTORAL SYSTEMS AND THEIR COMPLIANCE WITH ARTICLE 96 CLAUSE 2 OF POLAND'S CONSTITUTION

Summary

The paper presents different models of a mixed electoral system and offers examples of their application. The main focus is put on the correction (German) model of the electoral system, which is interesting insomuch that after certain modifications proposed in the paper it could be applied in parliamentary elections in Poland. What is more, as the author sees it, the application of that system would not require any amendments to the Constitution that stipulates that parliamentary elections must be proportionate. Legal arguments supporting the possibility of implementing a correction system in Poland have also been presented and a parliamentary proposal of a mixed electoral system has been discussed.