

Lucyna Rajca

## **SYSTEMY WYBORCZE DO ORGANÓW STANOWIĄCYCH SAMORZĄDU LOKALNEGO W EUROPIE ZACHODNIEJ**

W Polsce trwa od pewnego czasu, z różnym natężeniem, dyskusja nad systemem wyborczym do organów władzy publicznej. System wyborczy jest jednym z instytucjonalnych sposobów zmiany relacji między politykami a obywatelami. Politycy poszukują okazji do zmiany tych relacji, a ponieważ łatwiej jest zmienić lokalne systemy wyborcze<sup>1</sup>, te zmiany najczęściej pojawiają się na poziomie lokalnym<sup>2</sup>. Opisane poniżej lokalne systemy wyborcze w wybranych państwach Europy Zachodniej mogą stanowić źródło inspiracji i refleksji dotyczącej na przykład zwiększenia możliwości wyborców wyrażania ich preferencji.

### **DEFINICJA SYSTEMU WYBORCZEGO**

W naukach prawnych system wyborczy można określić jako „zbiór norm prawnych ustanawiających prawo wyborcze obywateli oraz regulujących organizację i tryb przeprowadzenia wyborów, a także wzajemne stosunki między deputowanymi a wyborcami”<sup>3</sup>. W naukach politycznych stosuje się raczej definicje węższe<sup>4</sup>. Douglas W. Rae, na przykład, określa system wyborczy jako „zespół reguł sterujących procesem, w którym preferencje wyborców są wyrażane w postaci głosów, a głosy przekładane są na rozdział udziałów w sprawowaniu władzy (zwy-

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP, w kwestii wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odsyła do ustawy zwykłej (art. 169).

<sup>2</sup> H. van der Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, vol. 33, nr 2, s. 159.

<sup>3</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 43.

<sup>4</sup> J. Haman, *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003, s. 71.

kle miejsc w parlamencie) pomiędzy konkurujące partie”<sup>5</sup>. Podobnie Andrew Reynolds i Ben Reilly definiują system wyborczy jako „tę część reguł rządzących wyborami, która determinuje ich wynik; w tym przede wszystkim formułę wyborczą, strukturę głosu oraz wielkość okręgu”<sup>6</sup>. Opisując dalej systemy wyborcze będą odwoływać się do definicji węższej, która obejmuje tylko te elementy, które wiążą się z wyrażaniem przez wyborców swoich preferencji indywidualnych oraz określają zasady ich agregowania i przekształcania w wynik wyborów.

## TYOLOGIE SYSTEMÓW WYBORCZYCH

Zasady systemu wyborczego są często skomplikowane, więc proponowane są różne systemy klasyfikacyjne w celu redukcji tej złożoności. Wiele z tych systemów oparte jest na trzech wymiarach: formule wyborczej, strukturze okręgu i strukturze głosu. D.W. Rae<sup>7</sup> uznał je za najważniejsze, podobnie jak cytowani wcześniej A. Reynolds i B. Reilly oraz wielu innych autorów<sup>8</sup>. Konkretny system wyborczy musi określać wartości zmiennych, które można sklasyfikować w trzy podstawowe kategorie: struktura głosu (formy deklaracji preferencji wyrażanych przez wyborców), formuła wyborcza (sposób przeliczenia głosów na mandaty) oraz struktura okręgów wyborczych.

Większość klasyfikacji koncentruje się głównie na formule wyborczej. Formuła wyborcza jest algorytmem agregacji indywidualnych preferencji zadeklarowanych przez wyborców w wybór społeczny. Stanowi centralny element systemu wyborczego i jej właściwości mają największy (choć nie wyłączny) wpływ na jego charakterystykę. Jacek Haman wyróżnił trzy formuły: proporcjonalne, większościowe i pośrednie (quasi-proporcjonalne)<sup>9</sup>. Zdaniem Henka van der Kolka<sup>10</sup>, główne rozróżnienie leży pomiędzy formułami większościowymi, w których zwycięski kandydat musi otrzymać co najmniej 50% głosów, formułami *plurality*, w których

<sup>5</sup> D.W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1971, s. 14.

<sup>6</sup> A. Reynolds, B. Reilly et al., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm 1997, s. 146.

<sup>7</sup> Zob. D. Rae, op.cit.

<sup>8</sup> Np. A. Blais, *The classification of electoral systems*, „European Journal of Political Research” 1988, nr 16, s. 99–110; R. Taagepera, M.S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven 1989.

<sup>9</sup> J. Haman, op.cit., s. 74.

<sup>10</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 161.

kandydat otrzymujący największą liczbę głosów zdobywa mandat (metoda większości względnej – *first-past-the-post* (FPTP), a systemami list (wyborcy oddają głosy na listy partyjne). W ramach ogólnego systemu list może być dokonane dodatkowe rozróżnienie między metodami dzielnikowymi, takimi jak metoda d'Honda, czy Sainte-Laguë'a, a metodami największych reszt, włączając metodę Hare'a<sup>11</sup>.

Oprócz trzech typów wskazanych powyżej, wyróżniane są tak zwane systemy mieszane (pośrednie). Wiele systemów wyborczych jest opartych na łączeniu trzech wspomnianych metod: większościowej, *plurality* i metodzie list<sup>12</sup>. Badanie różnych typów systemów mieszanych doprowadziło do wielu klasyfikacji. Głównym kryterium rozróżniania w tej grupie systemów wyborczych jest sposób łączenia różnych formuł wyborczych.

David Wilson i Chris Game<sup>13</sup> wyróżnili cztery podstawowe typy systemów wyborczych:

1. Względnej większości – *plurality* czy *first-past-the-post* (FPTP). Wyborca oddaje głos na kandydata (lub kandydatów w wielomandatowych okręgach wyborczych), zaś za zwycięzców uznaje się kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów<sup>14</sup>.
2. System większościowy – np. głosowanie alternatywne, głosowanie uzupełniające, podwójne głosowanie. Są to systemy preferencyjne, stosowane zwykle w okręgach jednomandatowych. Głównym celem nie jest proporcjonalność, ale wyeliminowanie możliwości bycia wybranym przez mniejszość głosów, jak to było w przypadku 2/3 MPs wybranych w wyborach generalnych w Wielkiej Brytanii w 2005 r.
3. Systemy proporcjonalne. Stosowane koniecznie w okręgach wielomandatowych. Ich celem jest osiągnięcie proporcjonalności między liczbą oddanych głosów a uzyskanymi mandatami, a więc lepsze odwzorowanie struktury

---

<sup>11</sup> A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford 1994. Zob. J. Haman, op.cit., s. 126–142.

<sup>12</sup> M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, *Mixed member electoral systems: A definition and typology*, [w:] *Mixed member systems: The best of both worlds?*, red. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, Oxford 2001, s. 9–24.

<sup>13</sup> D. Wilson and C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2006, s. 232.

<sup>14</sup> Metoda większości względnej charakteryzuje się wyjątkową prostotą, ale też i znaczną przypadkowością w działaniu. W przypadku konkurowania kilku silnych kandydatów o wyborze mogą zdecydować głosy stosunkowo niewielkiej części wyborców, umożliwiając zwycięstwo kandydatom niemającym w rzeczywistości znaczącego poparcia wyborców. J. Haman, op.cit., s. 102.

politycznej społeczności. Wśród systemów proporcjonalnych D. Wilson i C. Game wyróżnili dwa główne podtypy systemu proporcjonalnego:

- a) System list partyjnych. Ich celem jest reprezentowanie partii w zależności od poparcia społecznego. Każdy głos oddany na indywidualnego kandydata jest, w najlepszym przypadku, drugorzędny w stosunku do głosu oddanego na partię.
  - b) System pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote* (STV) – metoda preferencyjnego głosowania w wielomandatowych okręgach wyborczych. Głównym celem jest zapewnienie wyborcom dokonania wyboru zarówno między kandydatami, jak i między partiami.
4. *Additional member system* (AMS) oraz *mixed member proportional* (MMP) traktowane niekiedy jako wzorcowe systemy mieszane, łączące głosowanie większościowe w okręgach jednomandatowych, głosowanie na listy partyjne i dające w wyniku bliski pełnej proporcjonalności podział mandatów.

Drugim sposobem rozróżnienia pomiędzy systemami wyborczymi jest struktura okręgu wyborczego. Dwa wymiary (formuła wyborcza i okręgi) są w pewnym stopniu ze sobą związane. Na przykład, formuły mieszane w praktyce mogą efektywnie funkcjonować przy okręgach nie więcej niż pięciomandatowych, a dla formuł proporcjonalnych nie ma górnego ograniczenia liczby mandatów w okręgu, wartość ta ma jednak istotne znaczenie dla charakterystyki podziałów generowanych przez formułę: im mniejszy jest okręg, tym korzystniejsza jest pozycja partii dużych<sup>15</sup>. W większości państw Europy Zachodniej cała gmina jest jednym okręgiem wyborczym. Niektóre gminy, takie jak w Północnej Nadrenii-Westfalii są podzielone na kilka jedno- lub wielomandatowe okręgi wyborcze. Radni w angielskich hrabstwach wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych, zwanych *electoral divisions*. W pozostałych jednostkach podziału terytorialnego wybory odbywają się w okręgach jedno- lub wielomandatowych, zwanych *wards*<sup>16</sup>. W mniejszych gminach Francji stosowany jest system większościowy (dwurundowy) z jednym wielomandatowym okręgiem. Niektóre systemy wyborcze, na przykład stosowane w wyborach municypalnych w Północnej Nadrenii-Westfalii, łączą okręgi jednomandatowe z formułą list poprzez przydzielanie mandatów dla zwycięzców w okręgu i dla partii, czyniąc wynik bardziej proporcjonalnym<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> J. Haman, op.cit., s. 76.

<sup>16</sup> J. Supernat, *W Anglii, [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 35.

<sup>17</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 162.

Trzeci wymiar systemu wyborczego dotyczy struktury głosu. To jest najbardziej skomplikowany element systemu wyborczego. Klasyfikuje on systemy wyborcze według opcji danej wyborcom. Strukturę głosu oddawanego przez wyborcę można określić przez następujące właściwości:

1. Czy wyborca oddaje głos na kandydata, czy na listę partyjną?
2. Ilu kandydatów (partii) może poprzeć wyborca?
3. Czy (w przypadku gdy wyborca może poprzeć więcej niż jednego kandydata) głos ma charakter kategoriyczny, czy stopniowalny?<sup>18</sup>

Głosowanie można przede wszystkim sklasyfikować na głosowanie na kandydatów lub głosowanie na partie polityczne. W niektórych systemach wyborcom pozwala się głosować tylko na partie polityczne lub listy partyjne, bez wyrażania poparcia dla konkretnych osób. W niektórych innych państwach wyborcy nie mogą głosować na partię jako taką, ale tylko na jednego lub wielu kandydatów. W większości państw, jednakże, wyborcy mają możliwość dokonywania obydwu wyborów<sup>19</sup>. W tych państwach wyborcy mogą wyrażać swoje poparcie dla listy, a ponadto głosować na poszczególnych kandydatów. Jak już wspomniano, struktura głosu odnosi się też do liczby i typu głosów. Czasami wyborcy mogą oddać tylko jeden głos. Ale niekiedy mogą obdzielić kilkoma głosami różnych kandydatów w ramach jednej partii, zarówno przez postawienie krzyżyka przy nazwiskach kandydatów na karcie do głosowania lub przez skreślenie nazwisk kandydatów. Wyborcy mogą też głosować na kandydata dwu- a nawet trzykrotnie (kumulacja) i/lub głosować na różne partie polityczne (*panachage*). W końcu, wyborcy mogą nawet ustalać kolejność kandydatów różnych partii politycznych (np. *single transferable vote* (STV))<sup>20</sup>.

Trzy wymiary: formuły wyborczej, struktury okręgu i struktury głosu mają wiele możliwych cech i praktycznie każda ich kombinacja jest teoretycznie możliwym systemem wyborczym. *International IDEA Handbook of Electoral System Design*<sup>21</sup> informuje o systemach wyborczych w 211 państwach i terytoriach zależnych,

---

<sup>18</sup> Głos ma charakter kategoriyczny, jeśli możliwości wyborcy ograniczają się do podziału kandydatów na grupę „popieraną” i „niepopieraną”. Jeśli wyborca swoje poparcie może różnicować, głos ma charakter stopniowalny. Stopniowanie to może, generalnie, przybierać dwie formy: rangowanie (głosowanie preferencyjne) – wyborca podaje ranking kandydatów (np. w STV); oraz głos kumulacyjny – wyborca dysponuje pewną liczbą głosów, które rozdziela pomiędzy poszczególnych kandydatów. J. Haman, op.cit., s. 72–74.

<sup>19</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 162.

<sup>20</sup> R. Taagepera, M.S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects & Determinants of Electoral Systems*, New Haven–London 1989, s. 11–14.

<sup>21</sup> Zob. A. Reynolds, B. Reilly et al., op.cit.

uwzględniając jedynie wybory do niższych izb parlamentów. Tylko w nielicznych przypadkach można uznać, że dwa państwa mają identyczny system wyborczy. Tak więc należy traktować z dużą ostrożnością twierdzenie, że na świecie funkcjonuje grubo ponad setka różnych systemów wyborczych. Wiele z tych systemów jest w praktyce złożeniem elementów systemów różnych typów<sup>22</sup>.

## LOKALNE SYSTEMY WYBORCZE

W Europie Zachodniej istnieje wiele lokalnych systemów wyborczych do organów stanowiących. Najbardziej popularnym lokalnym systemem wyborczym w Europie Zachodniej jest „otwarty” system list partyjnych<sup>23</sup>, polegający na głosowaniu na listę partyjną + wskazanie kandydata na liście, umożliwiając wyborcom wyrażanie preferencji dla partii i poszczególnych kandydatów.

Wykorzystując typologie systemów zaprezentowanych wcześniej oraz uwzględniając ich trzy opisane wymiary, można sklasyfikować obecne lokalne systemy wyborcze w Europie Zachodniej na kilka poniżej opisanych grup<sup>24</sup>.

### **Systemy plurality**

System *plurality* (*first-past-the-post* (FPTP) z jednomandatowymi okręgami wyborczymi (głównie na terenach wiejskich) lub wielomandatowymi (dwu – lub trzy) okręgami (głównie na terenach zurbanizowanych) jest najbardziej powszechnym lokalnym systemem wyborczym stosowanym w Zjednoczonym Królestwie. Jest on jednym z najprostszych systemów wyborczych. Kandydat, który uzyskał najwięcej głosów zdobywa mandat. Głosujący mają tyle głosów, ile jest mandatów. W okręgach wielomandatowych wyborcy mogą głosować na kandydatów z różnych partii politycznych, ale nie mogą głosować dwukrotnie na tego samego kandydata<sup>25</sup>. W Wielkiej Brytanii stosowany jest taki sam system wyborczy w wyborach lokalnych, jak i parlamentarnych. Tylko w Północnej Irlandii, a od 2007 roku w Szkocji

<sup>22</sup> J. Haman, op.cit., s. 76.

<sup>23</sup> D. Wilson, C. Game, op.cit., s. 230.

<sup>24</sup> Por. H. van der Kolk, op.cit., s. 163–173.

<sup>25</sup> Zob. C. Rallings, M. Thrasher, *Local Elections in Britain*, London–New York 1997.

obowiązuje w wyborach lokalnych bardziej (quasi) proporcjonalny system wyborczy – system pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote* (STV))<sup>26</sup>.

Od 2003 r. w mniejszych gminach Luxemburga stosowana jest odmiana głosowania blokowego (*Block Vote*). Wyborcy mają tyle głosów, ile jest mandatów do obsadzenia w radzie gminnej. Nie zezwala się na kumulację głosów, a wybrany zostaje kandydat popierany przez relatywną większość głosów (*simple plurality*)<sup>27</sup>.

### Systemy większościowe

W systemach większościowych mandaty zdobywają kandydaci lub partie, które uzyskały poparcie co najmniej 50% głosujących. Realizacja tej zasady jest zorganizowana na różne sposoby. W mniejszych gmin francuskich (poniżej 3500 mieszkańców) każda lista musi zawierać tylu kandydatów, ile jest miejsc do obsadzenia. A więc wyborca głosując na listę wybiera wszystkich kandydatów<sup>28</sup>. Partia zdobywająca większość głosów obejmuje wszystkie mandaty w radzie. Stosowanie tego systemu prowadzi do jednopartyjnej większości w radzie<sup>29</sup>. Wyborcy mogą głosować przez skreślenie lub dodanie nazwisk do list. Mandat zdobywa kandydat, który zdobędzie absolutną większość głosów i jest popierany przez co najmniej 25% zarejestrowanych wyborców. Jeśli żaden kandydat nie spełni tych warunków odbywa się druga tura, w której stosowany jest prosty system *plurality*. Cała gmina jest jednym okręgiem wyborczym (gminy składające się z różnych wiosek/osad mogą wystąpić z wnioskiem o podział gminy na okręgi).

Przed 2003 r. lokalny system wyborczy stosowany w mniejszych gminach Luxemburga był bardzo podobny do francuskiego. Niektóre gminy były podzielone na kilka wielomandatowych okręgów wyborczych, a niektóre stanowiły jeden okręg. Wyborcy mieli tyle głosów, ile było mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym. Nie można było kumulować głosów. Kandydaci poparci przez co

---

<sup>26</sup> Quasi-proporcjonalne systemy wyborcze łączą cechy systemów większościowych i proporcjonalnych – z jednej strony mają zapewniać reprezentację wszystkim istotnym grupom wyborców, z drugiej – zachowywać personalny, a nie partyjny charakter wyborów. Zob. J. Haman, op.cit., s. 150–160.

<sup>27</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 163.

<sup>28</sup> J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 164.

<sup>29</sup> Przed 1982 r. system ten był stosowany we wszystkich gminach francuskich. A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Cheltenham 1994, s. 171.

najmniej 50% wyborców uznawani byli za wybranych. Jeśli nie wszystkie mandaty zostały zdobyte odbywała się druga tura. W drugiej turze stosowany był system *plurality*. System ten został zniesiony w 2003 r.<sup>30</sup>

## Systemy list

Jeśli wyborcy głosują na listy partyjne, do rozstrzygnięcia pozostaje to, którzy z kandydatów z poszczególnych list mają uzyskać mandaty. Jeśli zależy to wyłącznie od pozycji kandydata na liście, mamy do czynienia z systemami z „zamkniętą listą”. Systemy list zamkniętych stosowane są w Saarze (Niemcy), Portugalii i w większych gminach hiszpańskich<sup>31</sup>. Systemy te wykorzystują metodę D’Honda, która preferuje duże partie polityczne.

Jeśli, jak na przykład w Polsce w wyborach do rad gminnych liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw, wyborca oprócz wskazania na listę wskazuje na kandydata, lista ma charakter „otwarty”. Otwarte systemy list stosowane są w wyborach lokalnych we wszystkich landach w Austrii, w małych gminach hiszpańskich, w Holandii, Szwecji, Danii<sup>32</sup> oraz w Finlandii. Główne różnice pomiędzy różnymi typami systemów list otwartych wynikają ze struktury głosu oraz konsekwencji dla podziału mandatów wynikających z głosowania preferencyjnego.

Istnieje także szereg rozwiązań pośrednich, w których wskazanie kandydata ma charakter fakultatywny, a nawet umożliwiających wyborcy składanie z kandydatów różnych partii własnej listy (*panachage* – obecne na przykład w systemie szwajcarskim). Niekiedy dozwolona jest kumulacja głosów. W większych gminach Luxemburga, w większości landów niemieckich oraz w Norwegii wyborcy mają więcej niż jeden głos. W niektórych systemach liczba głosów posiadanych przez wyborcę jest identyczna z liczbą mandatów w radzie, a czasami ta liczba jest mniejsza<sup>33</sup>.

W niektórych landach niemieckich (Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Hesji i Nadrenii-Palatynacie) każdy wyborca ma tyle głosów, ilu jest wybieranych radnych i może maksymalnie do trzech głosów „skumulować” na jednym z nich. Może podzielić swoje głosy pomiędzy kandydatów jednej listy lub pomiędzy kandydatów

<sup>30</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 165.

<sup>31</sup> Committee of the Regions, *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union*, vol. 1 & 2, Brussels 2004.

<sup>32</sup> A. Norton, op.cit., s. 311 i 342.

<sup>33</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 169–170.

różnych list partyjnych (*panachage*). Może także dopisać nazwisko kandydata na liście. W Brandenburgii, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Dolnej Saksonii, Saksonii Anhaltzkiej, Saksonii i Turyngii wyborca posiada trzy głosy, które mogą być oddane na różnych kandydatów, także znajdujących się na różnych listach. System norweski jest podobny do systemu stosowanego w Badenii-Wirtembergii i innych landach niemieckich. W Norwegii wyborcy mogą głosować na konkretne listy kandydatów. Mogą akceptować kolejność kandydatów na liście przedstawioną przez partię polityczną lub wyrazić swoje preferencje. Głosy preferencyjne mogą być oddane przez a) skreślenie nazwisk na liście (ta opcja została niedawno zniesiona); b) oddanie na kandydata na liście dwóch głosów przez ponowne dopisanie go na końcu listy lub c) dodanie nazwiska kandydata z innej listy. Podział mandatów między partie wynika z preferencji dla partii określonych przez wyborców. Podział mandatów w ramach partii politycznej jest całkowicie zdeterminowany przez głosy preferencyjne, czyniąc kolejność na liście nieistotną<sup>34</sup>.

W większych gminach Luksemburga wyborcy mogą głosować zarówno na listę, jak podzielić swoje głosy wśród kandydatów. Mogą też oddać dwa głosy na jednego kandydata. Głosy oddane na poszczególnych kandydatów są bardzo ważne dla wyboru. Kolejność na liście jest mało istotna<sup>35</sup>.

## Systemy mieszane

Systemy te wykorzystują formułę *plurality* lub większościową w powiązaniu z formułą list – z jednej strony mają zapewniać reprezentację wszystkim istotnym grupom wyborców, z drugiej – zachowywać personalny, a nie partyjny charakter wyborów. Sposoby, w jaki te formuły są łączone różnią się<sup>36</sup>. W systemach mieszanych, gdzie dominuje system *plurality*/większościowy „wymuszana” jest proporcjonalność. W Nadrenii-Westfalii na przykład, wyborcy głosują na kandydata w okręgu wyborczym. Kandydat, który uzyska najwięcej głosów zdobywa mandat. Jednakże, nie wszystkie mandaty w radzie gminnej są obsadzone w wyborach w okręgu. Istnieją ponadto mandaty „kompensacyjne”, których uzyskanie zależy od liczby głosów oddanych na wszystkich kandydatów danej partii. Głosy oddane

<sup>34</sup> J. Aars, H.-E. Ringkjøb, *Party politicisation reversed? Non-partisan alternatives in Norwegian local politics*, „Scandinavian Political Studies” 2005, vol. 28, s. 161–181.

<sup>35</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 171.

<sup>36</sup> L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies” 1999, nr 18, s. 341–366.

ogółem dla wszystkich partii są wykorzystywane do obliczenia wyniku proporcjonalnego, jak to się czyni w większości innych systemów proporcjonalnych. „Kompensacyjne” mandaty (z list zamkniętych) są wykorzystywane w celu osiągnięcia proporcjonalności. Jeśli brakuje mandatów kompensacyjnych do osiągnięcia proporcjonalności, wykorzystuje się mandaty zdobyte w okręgu, akceptując niewielkie odchylenia od zasady proporcjonalności. W Szlezwiku-Holsztynie występują okręgi jedno- i wielomandatowe. Ponieważ wyborcy mają tyle głosów, ile jest mandatów do zdobycia w okręgu stosuje się głosowanie blokowe<sup>37</sup> (stosowane na przykład w Polsce w wyborach do Senatu). W okręgach jednomandatowych zwolennicy mniejszych partii mają dylemat: czy poprzeć kandydata, który ma największą szansę wyboru w okręgu, czy niemającego szans – w celu uzyskania mandatu kompensacyjnego dla ich najbardziej preferowanej partii politycznej. W systemie wyborczym stosowanym w takich państwach, jak Niemcy i Nowa Zelandia oraz w wyborach do Zgromadzenia Walijskiego i Parlamentu Szkockiego wyborcy mają dwa głosy: głos dla kandydata w okręgu i głos determinujący wynik proporcjonalny<sup>38</sup>.

W systemach mieszanych, gdzie dominuje system proporcjonalny „wymuszana” jest większość. W lokalnych systemach wyborczych we Francji, Grecji i Włoszech – partia, która zdobyła większość głosów w wyborach proporcjonalnych otrzymuje przynajmniej połowę liczby mandatów w radzie. Ten wynik jest osiągnięty w różny sposób. We Francji na przykład, w większych gminach (powyżej 3500 mieszkańców) odbywa się głosowanie na listę z liczbą kandydatów równą liczbie miejsc, jednak bez możliwości modyfikacji listy, jak ma to miejsce w gminach mniejszych. Wyborca głosując na listę wybiera wszystkich radnych. Jeśli lista uzyskała w pierwszej turze większość absolutną (co najmniej 50% głosów) – uzyskuje połowę miejsc w radzie. Pozostałe miejsca są dzielone według metody proporcjonalnej między wszystkimi partiami politycznymi, włączając partię, która zdobyła co najmniej 50% miejsc. Jeśli żadna lista nie uzyskała większości absolutnej następuje druga tura prowadzona według tej samej procedury, z tym jednak, że połowę miejsc w radzie zdobywa lista, która uzyskała największą liczbę głosów. Inny system wyborczy obowiązuje w Paryżu, Marsylii i Lyonie<sup>39</sup>. System wyborczy w Grecji jest nieco inny, niż we Francji, ale także zaprojektowany, aby utworzyć silną większość w radzie.

<sup>37</sup> W głosowaniu blokowym wyborca może zagłosować na tyłu kandydatów, ile mandatów obsadza się w okręgu; głosów tych nie można jednak kumulować. J. Haman, op.cit., s. 166.

<sup>38</sup> H. van der Kolk, op.cit., s. 172.

<sup>39</sup> J. Jeżewski, op.cit., s. 164.

## Formuła pojedynczego głosu przechodniego

Formuła pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote* (STV)) jest różnie kwalifikowana. H. van der Kolk zakwalifikował system STV do systemów większościowych z dużymi okręgami. Kenneth A. Shepsle i Mark S. Bonchek określają STV jako „najbardziej niezwykły system większościowy”<sup>40</sup>. D. Wilson Game, jak wynika z wcześniej zaprezentowanej ich klasyfikacji systemów – zaliczyli STV do systemu proporcjonalnego. J. Haman zaś uznał ją za formułę pośrednią (quasi-proporcjonalną). W systemie pojedynczego głosu przechodniego (STV), stosowanym na przykład w Irlandii i Irlandii Północnej, gmina jest podzielona na wiele okręgów wyborczych. Wyborcy głosują na kandydatów, a nie na partie. Listy partyjne nie występują. „System STV wykorzystuje głosy rangowe, a więc wyborcy głosując, porządkują kandydatów zgodnie ze swoimi preferencjami. Wyznaczając wynik głosowania, przyjmuje się, że wyborca głosuje na kandydata znajdującego się na pierwszym miejscu jego uporządkowania preferencyjnego. Dalsze wskazania wyborcy stają się istotne w dwóch sytuacjach: 1) jeśli kandydat, na którego wyborca wskazał na pierwszym miejscu uzyskał liczbę głosów większą niż kwota (niezbędne minimum do uzyskania mandatu) oraz 2) gdy kandydat ten uzyskał zbyt mało głosów, by był dalej uwzględniany w procedurze rozdziału mandatów. W pierwszym przypadku głosy nadmiarowe (niepotrzebne do uzyskania mandatu), w drugim zaś wszystkie głosy oddane na tego kandydata przekazywane są kandydatom znajdującym się za nim na poszczególnych kartach do głosowania”<sup>41</sup>. Proces ustalania wyniku głosowania jest kontynuowany, aż do momentu obsadzenia wszystkich mandatów. System ten likwiduje problem „zmarowanych głosów” – oddanych na kandydata, który nie miał szans na zwycięstwo w wyborach lub na kandydata, który uzyskałby mandat również wtedy, gdyby dysponował mniejszym poparciem. W Irlandii Północnej, STV jest stosowany we wszystkich nie-westminsterskich wyborach od 1973 r., głównie dlatego, że umożliwia reprezentację pełnego zakresu opinii wszystkich wspólnot katolicko-narodowościowych oraz protestancko-lojalistycznych i chroni przed zdobyciem bezwzględnej większości przez którąkolwiek frakcję<sup>42</sup>. Od 2007 r. system STV stosowany jest w szkockich wyborach lokalnych. Wyeliminował on w większości rad dotychczasowy „jednopartyjny

<sup>40</sup> K.A. Shepsle, M.S. Bonchek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lissowski, Warszawa 2001, s. 218.

<sup>41</sup> J. Haman, *op.cit.*, s. 152.

<sup>42</sup> D. Wilson and C. Game, *op.cit.*, s. 86–89.

monopol” lub rady o „jednopartyjnej dominacji”<sup>43</sup>. STV bywa traktowane, jak wspomniano, jako metoda reprezentacji proporcjonalnej<sup>44</sup>, ale proporcjonalność tę trzeba rozumieć inaczej niż w przypadku klasycznych metod wykorzystujących głosowanie na listy partyjne<sup>45</sup>.

## PODSUMOWANIE

Na podstawie międzynarodowych badań uczeni twierdzą, że systemy wyborcze wpływają nie tylko na proporcjonalność i liczbę partii politycznych, ale także na frekwencję wyborczą, wewnętrzną spójność partii politycznych, reprezentację kobiet i wiele innych aspektów procesu podejmowania decyzji. Przyjmuje się często, że efekty te istnieją także na poziomie lokalnym. Niestety, nie ma zbyt wiele badań lokalnych systemów wyborczych i ich konsekwencji w Europie Zachodniej<sup>46</sup>. Problemem wielu dyskusji pomiędzy zwolennikami systemów proporcjonalnych i większościowych jest fakt, że pomijają one społeczny kontekst. Wybór systemu wyborczego musi opierać się na ocenie, jakie cechy danego systemu ujawnią się w danych warunkach społecznych. Tam, gdzie struktura sporu politycznego jest jednowymiarowa, a społeczeństwo homogeniczne mogą sprawdzać się dobrze systemy wyborcze wykorzystujące metodę FPTP. Jeśli jednak spór polityczny ma charakter wielowymiarowy, a społeczeństwo jest heterogeniczne, stosowanie FPTP może prowadzić do zwycięstwa kandydatów niechcianych przez większość wyborców. W takiej sytuacji lepszym rozwiązaniem jest stosowanie systemu proporcjonalnego i innych mechanizmów ustrojowych wymuszających podejmowanie decyzji w ramach szerszego konsensusu. Tam, gdzie zależy na zachowaniu personalnego charakteru wyboru, ale jednocześnie istotne jest zapewnienie proporcjonalnej reprezentacji różnych grup wyborców, dobrą metodą może być STV, najlepiej łączącą proporcjonalny i personalny charakter wyborów<sup>47</sup>.

Wybór systemu wyborczego polega też na rozstrzygnięciu, czy chcemy skutecznego i odpowiedzialnego rządu, czy lepszych szans dla partii mniejszościowych

---

<sup>43</sup> H. Bochel, D. Denver, *Minor Parties and Independents in Times of Change: Scottish Local Elections 1974 to 2007*, „Local Government Studies” 2008, vol. 34, nr 5, s. 577–593.

<sup>44</sup> Np. w Konstytucji Irlandii art. 16 pkt 5.2: „Posłowie będą wybierani w systemie reprezentacji proporcjonalnej z wykorzystaniem metody pojedynczego głosu transferowanego”.

<sup>45</sup> Por. J. Haman, *op.cit.*, s. 154 i n.

<sup>46</sup> H. Van Der Kolk, *op.cit.*, s. 160.

<sup>47</sup> J. Haman, *op.cit.*, s. 257–259.

i większej różnorodności przedstawicielskiej. Dlatego wybór między systemem proporcjonalnym, większościowym a mieszanym zależy od systemu wartości osób dokonujących wyboru. Nie ma jednoznacznie „lepszycy”, czy „gorszyzy” systemów wyborczych: są tylko takie, które sprzyjają osiągnięciu odmiennych efektów politycznych. W praktyce należy każdorazowo ocenić, czy rezygnacja z konsensusu na rzecz systemu większościowego nie zaowocuje gwałtownymi napięciami pomiędzy różnymi grupami. Szczęgólnego znaczenia nabiera tu zdolność do oceny, czy w danym społeczeństwie większe będą korzyści z zalet, czy szkody wyrządzone przez wady danej metody.

Międzynarodowe studia porównawcze na temat lokalnych systemów wyborczych, chociaż ważne, będą miały ograniczoną wartość dla polityków. Jak zaobserwowali R. Kent Weaver i Bert A. Rockman, „W jakimkolwiek danym układzie trudno jest udowodnić, że proponowane reformy poprawiłyby efektywność rządu, ponieważ twierdzenia muszą być oparte na faktach i dowodach z innych państw, w których nie ma dokładnie takich samych warunków społecznych i politycznych. Nie jest możliwe, innymi słowy, dostarczenie „dowodu” instytucjonalnych efektów dla instytucji, które jeszcze nie istnieją”<sup>48</sup>.

Rządy pragnące zmian w funkcjonowaniu demokracji lokalnej przez zmianę głównych elementów systemu wyborczego być może powinny eksperymentować. To jest prawdopodobnie jedyny sposób sprawdzenia potencjalnych efektów lokalnych systemów wyborczych na funkcjonowanie demokracji lokalnej.

## SUMMARY

**THIS ARTICLE DESCRIBES** and classifies the wide range of local electoral systems in Western Europe. The diversity of local electoral systems may be a source of inspiration. However, it is debatable whether local systems really matter. The actual research along these lines appears to be very scarce. Governments wishing to change the functioning of local democracy by changing the core elements of electoral systems should perhaps experiment. It is probably the only way to check potential effects of local electoral systems on the functioning of local democracy. The existing lack of useful knowledge, should not stifle debate on the advantages and disadvantages of local electoral systems, because they are at the heart of democracy.

---

<sup>48</sup> R.K. Weaver & B.A. Rockman, *Institutional reform and constitutional design*, [w:] *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, red. R.K. Weaver, B.A. Rockman, Washington DC 1993, s. 466–467.