

Michał URBAŃCZYK*

Alternatywne ordynacje wyborcze. Przykład Australii i Irlandii

Istotą demokracji jest wybór¹. Suweren, czyli naród (pojmowany dziś jako ogół obywateli państwa) nie sprawuje swej władzy bezpośrednio, jak to miało miejsce w czasach starożytnych, lecz za pośrednictwem swych przedstawicieli, których cyklicznie wskazuje w czasie wyborów². Dlatego dla właściwego funkcjonowania współczesnej demokracji liberalnej trudno znaleźć ważniejsze zagadnienie niż procedury wyboru tych, którzy nami rządzą³. Demokracja XX i XXI w. jest demokracją przedstawicielską. Jedynie pewnym jej uzupełnieniem są takie instytucje demokracji bezpośredniej jak referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Przedstawiciele to głównie deputowani (w Polsce posłowie i senatorowie) zasiadający w parlamencie. Wybory mają dziś charakter bezpośredni, co oznacza, że głosujemy bezpośrednio na kandydata starającego się o dane stanowisko (przeciwieństwem są wybory pośrednie, gdy wyborcy wskazują tzw. elektorów i dopiero oni decydują, kto zajmie dane stanowisko). W demokracji liberalnej głównym organem wybieranym przez obywateli jest parlament. Jednak często wybory bezpośrednie dotyczą tak-

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: urbanczyk1979@gmail.com.

¹ J.W. Hołubiec, J.W. Mercik, *Techniki i tajniki głosowania*, Warszawa 2006, s. 7.

² Wybory „to regularny proces wybierania przez obywateli w drodze głosowania przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji. Zasady i sposób przeprowadzenia elekcji oraz wszelkie inne kwestie związane z wyborami określa prawo wyborcze”. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 11.

³ Jak ujął to M. Przywara: „w państwie demokratycznym wybory przedstawicieli suwerena, mających legitymację do stanowienia w jego imieniu prawa powszechnie obowiązującego, należą do najważniejszych wydarzeń. System wyborczy jest więc jednym z najistotniejszych podsystemów każdego demokratycznego systemu politycznego”. M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 7.

że prezydenta (przede wszystkim w systemie prezydenckim, choć bezpośrednio wybory prezydenta funkcjonują także w Polsce w systemie parlamentarno-gabinetowym). Do tego pamiętać należy o licznych wyborach samorządowych, a w krajach Unii Europejskiej o wyborach do Parlamentu Europejskiego. To i tak niedużo w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi, gdzie w drodze wyborów obywatele wybierają nawet prokuratorów czy szeryfów. Już chociażby z tego krótkiego wyliczenia widać, że reguły określające sposób przeprowadzenia wyborów pełnią kluczową rolę w demokracji liberalnej.

Generalizując, mamy dwie wielkie rodziny systemów wyborczych: większościowe i proporcjonalne, oraz wiele systemów pośrednich. System większościowy polega na tym, że mandat zdobywa ten kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów. Takie rozwiązanie obecne jest w wyborach do brytyjskiej izby niższej parlamentu – Izby Gmin. Okręg jest jednomandatowy, a do zdobycia mandatu wystarczy zwykła większość głosów (jest to tzw. system FPTP: *first past the post*, czyli „kto pierwszy, ten lepszy”). Brytyjska ordynacja wyborcza jest najbardziej typowym systemem większościowym. Są jednak różne jego mutacje, np. w wyborach do francuskiego Zgromadzenia Narodowego obowiązuje zasada większości bezwzględnej (50% plus jeden głos), która często wymusza przeprowadzenie drugiej tury. Są wreszcie też ordynacje większościowe, gdzie w okręgach do zdobycia jest więcej niż jeden mandat.

System proporcjonalny wygląda zupełnie inaczej. Po pierwsze, okręgi są zawsze wielomandatowe. Wyborcy nie głosują na jednego z wielu kandydatów, ale oddają głos na wieloosobową listę wyborczą zgłoszoną przez poszczególne partie polityczne. Natomiast mandaty przydzielają się proporcjonalnie do liczby zdobytych głosów. W tym celu używa się rozmaitych metod przeliczania głosów na mandaty. O ile bowiem w wyborach większościowych mandaty liczy się jedynie w skali okręgu i na tej podstawie przydziela się w każdym mandacie zwycięzcy, o tyle w przypadku systemów proporcjonalnych konieczne jest podliczenie głosów także w skali całego kraju. Często bowiem w wyborach proporcjonalnych obowiązuje tzw. próg wyborczy (np. dla partii w Polsce 5%), który partia musi przekroczyć w skali kraju, aby wziąć udział w podziale mandatów na poziomie okręgów wyborczych. System proporcjonalny ma wiele odmian, m.in. system uporządkowanej listy bez możliwości wyboru czy system uporządkowanej listy z głosem fakultatywnym.

Już na pierwszy rzut oka widać, że system większościowy jest zdecydowanie prostszy i bardziej przejrzysty⁴. Jest on zrozumiały dla każdego

⁴ „Większościowa reguła głosowania jest jedną z najprostszymi instytucjami i zarazem jednym z najbardziej znaczących ludzkich wynalazków. Oczekiwanie, że mniejszość ustąpi większości,

wyborcy. Po co zatem wybory skomplikowano? System proporcjonalny został wymyślony w XIX w. po to, by zlikwidować wady ordynacji większościowej, bowiem jej specyfiką jest to, że liczba oddanych głosów w skali kraju nie przekłada się równo na liczbę zdobytych mandatów. Dlatego zwolennicy systemu proporcjonalnego wskazują, że jest on bardziej sprawiedliwy, ponieważ lepiej odzwierciedla preferencje wyborców oraz zapewnia większą reprezentatywność parlamentu⁵. Liczba zdobytych mandatów jest proporcjonalna do liczby zdobytych głosów (co nie do końca jest prawdą za sprawą wspomnianego progu wyborczego i różnych metod przeliczania głosów). Jednak i ten system nie jest bez wad, wymusza on bowiem zawieranie koalicji, przez co rozmywa się odpowiedzialność za rządzenie. Poza tym często małe partie pełnią nieproporcjonalnie ważną rolę, będąc „języczkiem u wagi” w kluczowych głosowaniach.

Oprócz wielu odmian ordynacji większościowej i proporcjonalnej możemy wyróżnić liczne rozwiązania pośrednie, które próbują łączyć pozytywne skutki obu systemów oraz eliminować negatywne. Takimi rozwiązaniami są m.in. systemy mieszane. Przykładowo w wyborach do niemieckiego Bundestagu połowa członków jest wybierana w okręgach jednomandatowych, natomiast druga połowa w wyborach proporcjonalnych.

Oprócz systemów mieszanych mamy do czynienia także z tzw. systemami preferencyjnymi. W Irlandii obowiązuje tzw. system pojedynczego głosu przechodniego (*Single Transferable Vote – STV*), natomiast w Australii system głosowania alternatywnego (*Alternative Vote – AV*). I choć w naukach politycznych często zalicza się je albo do rodziny systemów większościowych (AV), albo proporcjonalnych (STV), to stanowią one wyróżniającą się i interesującą alternatywę dla tradycyjnych systemów głosowania. Cechą wspólną obu tych systemów jest to, że wyborca nie stawia krzyżyka przy wybranym nazwisku, lecz porządkuje kandydatów wedle własnych preferencji, przydzielając im miejsca od pierwszego do ostatniego. Tworzy w ten sposób listę rankingową, która decyduje o tym, który z kandydatów otrzymuje mandat. Co równie ważne, głosy – w określonych wypadkach – przechodzą z jednego kandydata na drugiego wedle wyrażonych przez wyborcę preferencji.

stanowi skądinąd prostą ideę”. D.W. Rae, E. Schickler, *Reguła większościowa*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lissowski, Warszawa 2001, s. 113.

⁵ „[...] określenie, jaki powinien być sprawiedliwy podział, nie budzi wątpliwości, ale stan ten jest nieosiągalny, gdyż dzielone dobra są niepodzielne. Klasycznym problemem tego typu jest kwestia podziału liczby mandatów w parlamencie między poszczególne grupy wyborców. [...] Ten zaskakująco trudny problem od ponad dwustu lat znajduje się w centrum zainteresowania polityków, politologów i matematyków. Różnica nawet jednego mandatu może zmienić stan równowagi w parlamencie, tak więc wybór właściwej formuły podziału jest w warunkach rządów reprezentatywnych sprawą zasadniczej wagi”. H. Peyton Young, *Tak proporcjonalnie, jak to tylko możliwe*, [w:] *Elementy teorii...*, s. 237.

Zanim przyjrzymy się bliżej obu systemom wyborczym, konieczne jest choć skrótowe nakreślenie ich genezy. Preferencyjny system głosowania narodził się w połowie XIX w. Jednym z pierwszych pomysłodawców tego systemu był w 1821 r. Thomas Wright Hill⁶. Jako pomysłodawców wersji (zbliżonych do obecnego systemu STV), które zastosowano w praktyce, wskazuje się duńskiego matematyka i polityka Carla Andrae i brytyjskiego prawnika i politologa Thomasa Hare'a. W 1855 r. Andrae w Danii wymyślił metodę porządkowania kandydatów i transferowania tzw. głosów nadwyżkowych, a jego system zastosowano w wyborach do Folke-tingetu (ówcześnie izby niższej parlamentu Danii)⁷. Natomiast Thomas Hare w 1857 r. zaproponował w swym dziele *The machinery of representation* podobny system w Wielkiej Brytanii. W jego ujęciu każdy wyborca mógł głosować na któregokolwiek z kandydatów w całym kraju. Kandydat musiał uzyskać tzw. kwotę, czyli ok. 1800 głosów, co stanowiło iloraz całkowitej liczby wyborców i liczby mandatów do zdobycia. Pozostałe głosy można było przetransferować wedle uznania poszczególnych wyborców na innych kandydatów⁸. Przez następne dwa lata Hare doskonalił swój system, by w 1859 r. zawrzeć jego istotę w dziele pt. *Treatise on the election of representatives, parliamentary and municipal*⁹. Wielkim orędownikiem jego pomysłu był John Stuart Mill, który entuzjastycznie pisał, iż „[...] ten stopień doskonałości w reprezentacji zdawał się być niemożliwy do osiągnięcia w praktyce, dopóki człowiek obdarzony zarówno rozległym poglądem ogólnym, jak i zdolnością opracowania praktycznych szczegółów, pan Tomasz Hare, nie udowodnił jego wykonalności nakreślony plan, który ma tę niezrównaną zaletę, że rozwija wielką zasadę rządową w sposób zbliżający się do idealnej doskonałości”¹⁰.

Australijski system głosowania alternatywnego

Parlament Australii formalnie składa się z trzech izb: Królowej Australii¹¹, izby niższej – Izby Reprezentantów oraz izby wyższej – Senatu.

⁶ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 142.

⁷ M. Sawyer, *Elections: Full, free & fair*, Sydney 2001, s. 97.

⁸ Szerzej zob. T. Hare, *The machinery of representation*, London 1857.

⁹ Szerzej zob. T. Hare, *Treatise on the election of representatives, parliamentary and municipal*, London 1865 (wyd. III).

¹⁰ J.S. Mill, *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, Kraków–Warszawa 1995, s. 136.

¹¹ Australia związana jest unią personalną z Wielką Brytanią, stąd też obecnie królową Australii jest Elżbieta II.

W wyborach do Izby Reprezentantów wybiera się obecnie 150 deputowanych, w wyborach do Senatu 76 senatorów. Mimo iż system partyjny określa się jako dwupartyjny, to w praktyce (od lat 40. XX w.) na scenie dominują trzy partie: koalicja (od 1949 r.) Liberalnej Partii Australii (LPA) i Narodowej Partii Australii (NPA) oraz Australijska Partia Pracy (ALP)¹².

Australijskiemu systemowi wyborczemu warto się bliżej przyjrzeć z kilku powodów. Po pierwsze ze względów historycznych. To właśnie Australia była jednym z tych miejsc, gdzie prawa wyborcze najszybciej osiągnęły w pełni demokratyczny poziom¹³. W 1856 r. w Australii Południowej wprowadzono zasadę tajności głosowania. W ciągu następnych dwóch lat w większości kolonii ustalono powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn¹⁴. Natomiast w 1894 r. w Australii Południowej w wyborach do izby niższej parlamentu mogły wziąć udział kobiety. Po drugie, to właśnie na kontynencie australijskim używano po raz pierwszy obu systemów preferencyjnych. Systemu głosowania alternatywnego użyto po raz pierwszy w wyborach do Izby Reprezentantów Queenslandu, a następnie w 1918 r. w wyborach do Izby Reprezentantów Australii. System pojedynczego głosu przechodniego wprowadzono zaś po raz pierwszy w 1896 r. w wyborach na Tasmanii oraz w 1949 r. w wyborach do australijskiego Senatu. Dlatego uzasadniona wydaje się teza, iż „[...] w panteonie demokracji przedstawicielskiej Australia odcisnęła swe piętno na wielu udoskonoleniach systemu wyborczego, będąc również w awangardzie procesów demokratyzacji prawa wyborczego”¹⁵. Z drugiej jednak strony nie można zapominać, iż do 1967 r. obowiązywał wymierzony przeciwko Aborygenom cenzus rasowy¹⁶.

¹² J. Winczorek, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Związku Australijskiego*, Warszawa 2014, s. 46.

¹³ „Dwie «stare» demokracje Australia i Nowa Zelandia były światowymi prekursorami wprowadzania standardów demokratycznych wyborów. Dotyczyły one m.in. powszechności wyborów. Stosunkowo szybko znoszono różnego rodzaju cenzusy przy czynnym i biernym prawie wyborczym dla mężczyzn. Najbardziej znane są jednak oba kraje z przyznawania praw wyborczych dla kobiet. W zdecydowanej bowiem większości opracowań podaje się, że pierwszym państwem, które przyznało prawa wyborcze kobietom, była Nowa Zelandia. Na poziomie ogólnokrajowym kobiety uzyskały tam prawo głosowania w 1893 roku, przy czym dopiero w 1919 roku mogły kandydować. W Australii na poziomie federalnym miało to miejsce w 1902 roku (z wyjątkiem kobiet aborygeńskich)”. A. Żukowski, *Z problematyki systemów wyborczych państw Oceanii*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*, t. 2, red. R. Alberski, W. Jednak, D. Skrzypiński, Toruń 2014, s. 376.

¹⁴ W. Olszewski, *Historia Australii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1997, s. 158–159.

¹⁵ D.M. Farrel, I. McAllister, *Australia: The alternative vote in a compliant political culture*, [w:] *The politics of electoral systems*, eds. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford 2005, s. 79.

¹⁶ S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Warszawa 2001, s. 33.

Warto choć w kilku słowach naszkicować tło, na którym powstał australijski system wyborczy. Po pierwsze, należy wskazać na XIX-wieczne debaty, jakie toczyły się w całej Wielkiej Brytanii, które miały bezpośredni wpływ na kształt systemów wyborczych w brytyjskich koloniach i powstających tam państwach. Po drugie, konieczne jest podkreślenie działalności australijskich zwolenników systemu preferencyjnego wśród administracji i intelektualnych elit: Rowlanda Hilla¹⁷, Catherine Helen Spence, Andrew Inglisa Clarka oraz Edwarda Nansona¹⁸. Jednak w pierwszych ogólnaustralijskich wyborach w 1901 r. nie zastosowano żadnej odmiany głosowania preferencyjnego (do Izby Reprezentantów obowiązywał system większości względnej, do Senatu – głosowanie blokowe). Dopiero w 1918 r. w wyborach do Izby Reprezentantów zastosowano system głosowania alternatywnego, zaś w 1919 r. w wyborach do Senatu – system pojedynczego głosu przechodniego (stosowany do dziś z małą zmianą dokonaną w 1983 r.)¹⁹.

Na czym polega istota systemu głosowania alternatywnego²⁰? Jego założenia wymyślił (w oparciu o system STV) profesor Instytutu Technologii Massachusetts William Robert Ware²¹. Przede wszystkim należy wskazać, iż obowiązuje on w okręgach jednomandatowych²². Mandat otrzymuje kandydat, który zdobędzie bezwzględną większość głosów. Warto zauważyć, iż są to cechy charakterystyczne dla systemów większościowych. Jednak wyborca – jak już zauważano wcześniej – nie stawia krzyżyka przy nazwisku wybranego kandydata, lecz dysponując jednym głosem, porządkuje całą listę kandydatów wedle swojej preferencji, przypisując im kolejno miejsca od pierwszego do ostatniego. Tworzy w ten sposób listę rankingową. Aby głos był ważny, wyborca musi uporządkować wszystkich kandydatów. W pierwszej kolejności liczy się głosy pierwszej preferencji. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości, eliminuje się kandydata z najmniejszą liczbą głosów pierwszej preferencji, a głosy oddane na niego przydziela się tym kandydatom,

¹⁷ M. Sawyer, *op. cit.*, s. 98.

¹⁸ D.M. Farrel, I. McAllister, *op. cit.*, s. 83.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Inna nazwa to „system głosowania z bezpośrednią dogrywką” (*instant run-off voting* – IRV).

²¹ B. Michalak, A. Sokala, *op. cit.*, s. 134.

²² Trzeba jednak pamiętać, iż w niektórych wyborach system ten stosowano w ramach okręgów wielomandatowych; por. D.M. Farrel, I. McAllister, *op. cit.*, s. 84. Natomiast absolutną ciekawostką może być system nazewnictwa poszczególnych okręgów wyborczych. Regułą jest, iż nazwy okręgów pochodzą od nazwisk zmarłych zasłużonych Australijczyków (zwłaszcza premierów). Nie należy stosować nazw geograficznych, natomiast należy stosować nazwy aborygeńskie.

których wyborcy wskazali w drugiej kolejności. Czynność eliminacji powtarza się do momentu uzyskania przez któregoś z kandydatów bezwzględnej większości.

Nie można jednak zapominać o innych elementach systemu wyborczego Australii, które decydują o jego swoistości i wyjątkowości. Po pierwsze, aby móc zagłosować, należy się wpisać na listę wyborców. Jest to obowiązkowe dla wszystkich obywateli Australii powyżej 18. roku życia, zaś w wypadku niedopełnienia tego obowiązku prawo przewiduje karę grzywny. Po drugie, od 1924 r. samo uczestnictwo w wyborach jest także obowiązkowe. Trzeba jednak dodać, że obowiązkowe jest stawienie się w lokalu wyborczym, nie zaś już samo oddanie głosu. Powyższe wymogi oraz traktowanie głosowania jako obowiązku może dziwić polskiego czytelnika, jednak należy podkreślić, iż rozwiązania australijskie cieszą się sporym poparciem społecznym. Wynika to jednak m.in. z tego, iż system ten w doktrynie określa się jako maksymalnie przyjazny dla wyborcy (*user-friendly as possible*). Wyrazem tego jest możliwość usprawiedliwienia nieobecności, możliwość głosowania korespondencyjnego, możliwość głosowania poza okręgiem, w którym jest się zarejestrowanym, czy fakt, iż bardzo niewielu niegłosujących jest karanych grzywną²³.

Jednym z szerzej dyskutowanych elementów australijskiego systemu głosowania alternatywnego jest konieczność uporządkowania wszystkich kandydatów (*compulsory preferential voting*). Odstępstwo od tej zasady, czyli możliwość uporządkowania tylko niektórych kandydatów (*optional preferential voting*), przewidują przepisy Nowej Południowej Walii i Queenslandu w wyborach do legislatyw stanowych. Jak jednak wskazują badania zwyczajów wyborców tych dwóch stanów, brak tego obowiązku powoduje, iż system AV często zamienia się w zwykły system większości względnej, gdyż wyborca ogranicza się do wskazania jedynie jednego kandydata.

Irlandzki system pojedynczego głosu przechodniego

Artykuł 15 ust. 1 konstytucji Irlandii z 1937 r. stanowi, iż Parlament Republiki Irlandii²⁴ nazywa się *Oireachtas*. W skład parlamentu wchodzi

²³ *Ibidem*, s. 86. Nie można także zapominać o systemie SmartRoll, czyli automatycznym przypominaniu o tym obowiązku oraz możliwości zapisywania się w rejestrze wyborców przez sms-y czy e-maile. System taki działa w Nowej Południowej Walii, por. http://www.elections.nsw.gov.au/enrol_to_vote/smartroll (25.11.2015).

²⁴ Proklamacja Republiki została ogłoszona w czasie powstania wielkanocnego z 1916 r., które wybuchło na skutek działań irlandzkich nacjonalistów dążących do uniezależnienia się Irlandii od Wielkiej Brytanii. Pierwsza konstytucja została przyjęta w 1922 r. Teksty obu aktów można znaleźć w: *Historia Irlandii w źródłach 1155–1998*, red. A. Kucharski, Brzezia Łąka 2013.

prezydent (jest to efekt anglosaskiej tradycji, zgodnie z którą głowa państwa – monarcha – zasiada w parlamencie), izba niższa – Izba Reprezentantów (*Dáil Éireann*) oraz izba wyższa, czyli Senat (*Seanad Éireann*). System pojedynczego głosu przechodniego stosowany jest w wyborach do obu izb. Jednak Senat nie jest wybierany w wyborach powszechnych. Składa się z 60 członków – 11 nominowanych przez premiera, 3 wybieranych przez Narodowy Uniwersytet Irlandii, 3 przez Uniwersytet w Dublinie oraz 43 wybieranych w wyborach kurialnych różnych grup zawodowych²⁵. Obecnie irlandzki system partyjny określa się mianem „systemu umiarkowanie spolaryzowanego pluralizmu”²⁶, w którym najważniejszą rolę odgrywają partie: Fine Gael, Partia Pracy, Fianna Fáil i Sinn Féin.

Obecnie system pojedynczego głosu przechodniego stosowany jest w Europie na Malcie i w Irlandii. Ponadto w 1990 r. zastosowano go w wyborach w Estonii. Nie są to jednak jedyne miejsca, gdzie ten system jest stosowany. W wyborach do regionalnych zgromadzeń ustawodawczych stosuje się go w Australii, Indiach, RPA, Irlandii Północnej, Nepalu, Sri Lance i Pakistanie²⁷. Wreszcie nie można zapominać, iż w samej Irlandii system STV stosowany jest także w wyborach prezydenckich²⁸.

Genezy stosowania STV w irlandzkich wyborach parlamentarnych szukać należy w okresie uniezależniania się od Wielkiej Brytanii na początku XX w. Wraz z uzyskaniem 6 grudnia 1921 r. niepodległości w wyniku podpisania traktatu angielsko-irlandzkiego²⁹ zdecydowano, iż wybory w nowym państwie przeprowadzane będą według zasad pojedynczego głosu przechodniego. Strona brytyjska widziała w nim gwarancję zachowania praw protestanckiej mniejszości w nowym państwie. Irlandzka Sinn Féin popierała system, widząc w nim element różnicujący Irlandię od brytyjskiej metropolii. Natomiast pozostałe partie irlandzkie

²⁵ *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Grabowski, Kraków 2006, s. 158.

²⁶ J. Płachecki, *System polityczny Irlandii*, Warszawa 2010, s. 92.

²⁷ M. Gallagher, *Ireland: The discreet charm of PR-STV*, [w:] *The politics of electoral...*, s. 511.

²⁸ *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 17.

²⁹ Traktat angielsko-irlandzki z 6 grudnia 1921 r. Tekst w formie zdjęć oryginalnego dokumentu znaleźć można na stronach National Archives of Ireland: <http://treaty.nationalarchives.ie/document-gallery/anglo-irish-treaty-6-december-1921/> (25.11.2015). Traktat został podpisany w wyniku negocjacji prowadzonych przez Michaela Collinsa oraz Arthura Griffitha ze strony irlandzkiej oraz Lloyda Georga, Winstona Churchilla oraz Austena Chamberlaina ze strony brytyjskiej. Powoływał on do życia Wolne Państwo Irlandzkie jako dominium wchodzące w skład Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, które obejmowało 26 hrabstw katolickich (bez pozostałych 6 hrabstw Ulsteru). S. Grzybowski, *Historia Irlandii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 280.

widziały w nim tamę dla ewentualnej hegemonii Sinn Féin, gdyby wybrać tradycyjny system większości względnej³⁰. Zresztą zastosowanie STV potwierdzono już rok wcześniej w art. 14 ust. 3 tzw. Government of Ireland Act z 1920 r.³¹ Nowo uchwalona konstytucja z 1922 r. przyjmowała zasadę proporcjonalności bez wskazania na STV. Zrobiono to dopiero rok później w przepisach prawa wyborczego, tj. Electoral Act z 1923 r.

Cechą charakterystyczną systemu wyborczego Irlandii jest umocowanie jego szczegółowych rozwiązań w konstytucji. Obecnie obowiązująca konstytucja z 1937 r. reguluje nie tylko kwestię proporcjonalności wyborów czy zastosowania systemu pojedynczego głosu przechodniego, ale określa nawet minimalną liczbę mandatów w okręgu wyborczym³². Dlatego też art. 16 konstytucji (dotyczący wyborów do Izby Reprezentantów) nazywany jest „swoistym konstytucyjnym kodeksem przeprowadzania wyborów do tej izby”³³. Takie konstytucyjne umocowanie sprawia, że reguły dotyczące systemu wyborczego mają charakter norm konstytucyjnych, a co za tym idzie – niezwykle trudno je zmienić. Skutkuje to znaczną stałością przyjętych rozwiązań. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 2 konstytucji Irlandii każda propozycja zmiany konstytucji jest inicjowana w Dáil Éireann jako projekt ustawy, zostaje uchwalona lub uznana za uchwaloną przez obie izby Oireachtas, a następnie jest poddawana decyzji narodu w referendum³⁴. W drugiej połowie XX w. dwukrotnie (1959 i 1968 r.) w Irlandii próbowano zmienić system wyborczy, rozpisując w tym celu referenda konstytucyjne. Za każdym razem inicjatorem była

³⁰ M. Gallagher, *op. cit.*, s. 513.

³¹ Government of Ireland Act, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1920/67/pdfs/ukpga_19200067_en.pdf (25.11.2015).

³² Art. 16 konstytucji reguluje wybory do Izby Reprezentantów (Dáil Éireann). Zgodnie z ust. 2.: 2) co pewien czas określana jest ustawowo liczba członków Dáil Éireann, lecz ogólna liczba członków Dáil Éireann musi obejmować przynajmniej jednego przedstawiciela na każde trzydzieści tysięcy ludności i nie może obejmować więcej niż jednego przedstawiciela na każde dwadzieścia tysięcy ludności; 3) stosunek liczby przedstawicieli wybranych z każdego okręgu wyborczego do liczby ludności okręgu wyborczego według ostatniego spisu ludności powinien, w miarę możliwości, być taki sam w całym kraju; 4) Oireachtas dokonuje korekty granic okręgów wyborczych przynajmniej raz na dwanaście lat ze względu na zmiany w rozmieszczeniu ludności, jednak zmiany granic okręgów wyborczych obowiązują dopiero po zakończeniu kadencji Dáil Éireann, w której przeprowadzono korektę; 5) Członkowie Dáil Éireann są wybierani w systemie reprezentacji proporcjonalnej z zastosowaniem pojedynczego głosu przechodniego; 6) żadna ustawa nie może zmniejszyć liczby mandatów przypadających na okręg wyborczy poniżej trzech. Natomiast art. 17 reguluje wybory do Senatu (Seanad Éireann). Zgodnie z ust. 5 każde wybory wybieranych członków Seanad Éireann odbywają się w systemie reprezentacji proporcjonalnej z zastosowaniem pojedynczego głosu przechodniego i są przeprowadzane w głosowaniu tajnym oraz korespondencyjnie. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 411–412.

³³ *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 146.

³⁴ *Konstytucja Irlandii*, oprac. red. T. Koperska, Warszawa 2006, s. 79.

rzządzająca partia Żołnierze Losu (Fianna Fáil), argumentując, iż system pojedynczego głosu przechodniego utrudnia zdobycie stabilnej większości, a co za tym idzie stabilnych rządów, co skutkuje osłabieniem demokracji. W obu wypadkach propozycja wprowadzenia systemu większości względnej została odrzucona (w 1959 r. za zmianą opowiedziało się 48%, w 1968 r. 39% głosujących)³⁵.

Istotą systemu pojedynczego głosu przechodniego jest – jak w wypadku systemu głosowania alternatywnego – stworzenie rankingu kandydatów przez przydzielenie im miejsc od pierwszego do ostatniego. Wyborca – mając jeden głos – wyznacza więc swoje preferencje za pomocą głosowania rangowego. Tu jednak podobieństwa do australijskiego systemu się kończą. Metoda STV stosowana jest bowiem w okręgach wielomandatowych – w Irlandii po drugiej wojnie światowej w okręgach 3-, 4- lub 5-mandatowych. Do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie liczby głosów pierwszej preferencji równej tzw. kwocie Droopa. Jest to iloraz liczby ważnie oddanych głosów na wszystkie listy w danym okręgu wyborczym i liczby mandatów obsadzanych w tym okręgu powiększonej o jeden. Kwota Droopa to najmniejsza liczba całkowita taka, że nie więcej niż k kandydatów może osiągnąć kwotę jej równą, przy czym k to liczba mandatów do obsadzenia. Zastosowanie ilorazu Droopa powoduje, iż ma on charakter „zmodyfikowanego systemu reprezentacji proporcjonalnej”³⁶.

Jeśli po obliczeniu oddanych głosów pozostają mandaty do obsadzenia, tj. mniej kandydatów otrzymało wymaganą liczbę głosów, odrzuca się kandydata z najmniejszą liczbą głosów pierwszych preferencji, a jego głosy rozdziela się według głosów drugiej preferencji między pozostałych kandydatów. Proces powtarza się aż do momentu, gdy wszystkie mandaty zostaną rozdzielone.

Ważne są także pozostałe elementy składające się na irlandzki model systemu wyborczego. Jednym z istotniejszych elementów systemu STV (ze względu na jego wielomandatowość) jest wielkość okręgu wyborczego, która determinuje liczbę mandatów do zdobycia.

Kandydaci na kartach do głosowania ułożeni są alfabetycznie. Dopiero od 1963 r. na kartach przy nazwisku kandydata pojawia się nazwa partii, do której należy. Aby przybrać formę przyjaźniejszą dla wyborcy, obecnie na kartach znaleźć można także fotografie kandydatów oraz logo partii. W odróżnieniu od rozwiązań australijskich wyborca irlandzki nie ma obowiązku uporządkowania wszystkich kandydatów, wystarczy, że wskaże pierwszą preferencję³⁷.

³⁵ M. Gallagher, *op. cit.*, s. 514.

³⁶ W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 44.

³⁷ M. Gallagher, *op. cit.*, s. 516–517.

Konkluzje

Każdy system wyborczy ma bezpośredni wpływ na kształt systemu partyjnego, na partie polityczne (ich kształt i funkcjonowanie), na parlament i na kształtowanie się większości parlamentarnej, a co za tym idzie – na stabilność rządów. Nie ma idealnych systemów wyborczych. Są jednak lepiej lub gorzej pasujące do potrzeb i oczekiwań społecznych. Jedne sprzyjają stabilności i efektywności rządów, inne zapewniają lepsze odzwierciedlenie politycznych preferencji wyborców. Funkcjonowanie każdej ordynacji jest zależne od systemu politycznego, w ramach którego działa, oraz od społecznych oczekiwań. To, co dla jednych jest wadą, przez innych może być postrzegane jako wyjątkowa zaleta.

System australijski jako rodzaj systemu większościowego wspiera dwie rywalizujące ze sobą największe partie: wspomnianą wyżej Liberalną Partię Australii i będącą obecnie w opozycji do rządu Australijską Partię Pracy. Jest on mniej korzystny dla małych partii (w 2002 r. australijscy Zieloni), zdobywając 7% poparcia, nie uzyskali żadnego mandatu). Jednak jako system głosowania alternatywnego pomaga utrzymać koalicję dwóch partii: Liberalnej Partii Australii (LPA) i Narodowej Partii Australii (NPA). Partie te tworzą obecnie rząd Malcolma Turnbulla. W dodatku złożoność systemu oraz jego elementy obligatoryjności skutkują wysokim poziomem dyscypliny i spójności partyjnej, wyższej niż można to zaobserwować w USA czy Wielkiej Brytanii, gdzie mamy system większości względnej. Jednak brak istotnych różnic zdań w klubach parlamentarnych rekompensowany jest istnieniem licznych frakcji partyjnych (zwłaszcza w ramach ALP)³⁸.

Niestety zarówno system głosowania alternatywnego, jak i system pojedynczego głosu przechodniego nie są systemami bez negatywnych skutków. „Systemy te w intencji swoich współczesnych propagatorów mają łączyć najlepsze cechy rozwiązań większościowych i proporcjonalnych – można jednak zadać pytanie, czy nie łączą także ich cech najgorszych”³⁹. Najbardziej niepożądanym zjawiskiem w tych preferencyjnych systemach wyborczych (tak w australijskim AV, jak i w irlandzkim STV) jest tzw. ośle głosowanie (*donkey voting*). Obowiązek uszeregowania wszystkich kandydatów powoduje, że częstokroć wyborca po wpisaniu pierwszej lub kilku pierwszych preferencji pozostałych kandydatów porządkuje w sposób przypadkowy. Aby temu przeciwdziałać, partie polityczne kolportują wskazówki (*how to vote*; choć właściwsze wydaje się określenie „ściagi”) dla swych wyborców w postaci kopii wypełnionych kart do głoso-

³⁸ D.M. Farrel, I. McAllister, *op. cit.*, s. 92.

³⁹ J. Haman, *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003, s. 150.

wania. Badania pokazują, iż w Australii ok. 50% wyborców korzysta z nich w czasie aktu głosowania⁴⁰. Obowiązek uporządkowania wszystkich kandydatów powoduje też, że w którymś momencie wyborca musi poprzeć kandydata, którego albo nie zna albo poprzeć w ogóle nie chce.

System preferencji wymusza także polityczne targi przedwyborcze, w czasie których poszczególne partie negocjują, w jakim stopniu będą namawiać swoich wyborców do udzielenia innym partiom głosów dalszych preferencji. Może to także prowadzić do sytuacji, w której zawierane są sojusze polityczne wręcz w celu zniszczenia najgroźniejszego przeciwnika politycznego⁴¹. Może to zniechęcać część wyborców poprzez tworzenie wrażenia, że polityka to nieczysta gra dziejąca się poza oficjalną sferą publiczną.

Podstawowym pozytywnym skutkiem funkcjonowania systemów preferencyjnych jest odrzucenie problemu „głosów straconych”. Oba systemy głosowania nie zapewniają jednak dokładnie proporcjonalnego podziału głosów na mandaty. Przykładowo w Irlandii w wyborach w 2002 r. Fianna Fáil przy 41,5% głosów zdobyła aż 49,1% mandatów⁴². Choć trzeba przyznać, że w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż system STV „[...] należy do najlepiej dopracowanych systemów wyborczych, realizujących pierwotną ideę teoretyków wyborów proporcjonalnych i umożliwiających wyborcom alternatywnych preferencji w wypadku, gdy pierwsza preferencja nie jest możliwa”⁴³.

Oceniając systemy wyborcze, można oczywiście brać pod uwagę szereg innych elementów, jak kwestię frekwencji⁴⁴, zależności polityka od partii, jego związków z wyborcami czy stopień uczestnictwa kobiet w po-

⁴⁰ D.M. Farrel, I. McAllister, *op. cit.*, s. 89 i n.

⁴¹ W takiej sytuacji partie namawiają swych wyborców do umieszczenia przy danym kandydacie najniższej preferencji. O takie działania swych politycznych konkurentów oskarżyła Pauline Hanson One Nation Party w czasie wyborów z 1998 r. *Ibidem*, s. 87.

⁴² M. Gallagher, *op. cit.*, s. 515.

⁴³ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, s. 351.

⁴⁴ Problem zależności frekwencji od rodzaju systemu wyborczego budzi kontrowersje w literaturze przedmiotu i znaleźć można rozbieżne tezy na ten temat. Wobec powyższego wydaje się, że należy zgodzić się z opinią, iż „[...] frekwencja wyborcza jest tym wyższa, im lepiej system wyborczy zapewnia reprezentatywność elektoratu (a taką rolę odgrywa system proporcjonalny). Z drugiej jednak strony, w tego typu głosowaniu wyborcy nie widzą bezpośredniego związku między oddanym głosem a tworzoną po wyborach grupą rządzącą (elektorat nie ma jasności, jaki program polityczny będzie realizowany, co może zniechęcać do udziału w wyborach)”. *Wyborca 2.0. Młode pokolenie wobec procedur demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 59. Ponadto rozważania na ten temat są jedynie hipotezami „[...] na temat wpływu systemów wyborczych na frekwencję. Wiele zależy bowiem od konkretnych modeli i ich szczególnych cech”. D. Sześciło, M. Cześnik, R. Markowski, *Masz głos. Masz wybór. Raport Fundacji Batorego Obywatela i wybory*, Warszawa 2013, s. 20.

lityce⁴⁵. Dlatego sprawa każdej reformy systemu wyborczego musi być poprzedzona realną debatą publiczną, w której dominującą rolę powinni odgrywać niezależni eksperci. Towarzyszyć powinna temu akcja edukacyjna, która pozwoli obywatelom zrozumieć skutki poszczególnych rozwiązań. Wsparłoby to jeszcze jedną wartość – fundamentalną dla demokracji liberalnej – budowę społeczeństwa obywatelskiego. Czyli wspólnoty świadomych i aktywnych obywateli, którzy mimo różnic politycznych uczestniczą w życiu publicznym dbając o dobro wspólne⁴⁶. Jednak decydującym elementem powinien być stopień zadowolenia społeczeństwa z funkcjonowania systemu wyborczego. Im bardziej system spełnia oczekiwania społeczne, np. poprzez realizację wartości, które są najważniejsze dla wspólnoty, tym mniejsze jest niezadowolenie, a co za tym idzie, chęć reform i zmian.

Bibliografia

Materiały źródłowe

Historia Irlandii w źródłach 1155–1998, red. A. Kucharski, Brzeźnia Łąka 2013.
Konstytucja Irlandii, oprac. red. T. Koperska, Warszawa 2006.

Opracowania

Bingham Powell Jr. G., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, przeł. M. Czeakański, Warszawa 2006.
Bożyk S., *System konstytucyjny Australii*, Warszawa 2001.
Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
Farrel D.M., McAllister I., *Australia: The alternative vote in a compliant political culture*, [w:] *The politics of electoral systems*, eds. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford 2005.
Gallagher M., *Ireland: The discreet charm of PR-STV*, [w:] *The politics of electoral systems*, eds. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford 2005.

⁴⁵ Także w tym przypadku coraz częściej trudno o jednoznaczne wnioski. Dominująca dotychczas teza wskazywała, iż udziałowi kobiet w polityce sprzyja system proporcjonalny. Przeczą jednak temu dane zawarte w raporcie A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015: „[...] zmniejszył się udział kobiet wśród kandydatów, ale wzrósł – wśród wybranych radnych; kandydatki, które znalazły się na listach, częściej niż w poprzednim systemie (i wyraźnie częściej niż w największych miastach, gdzie po raz pierwszy obowiązywał parytet) miały szansę na otrzymanie mandatu” (s. 18).

⁴⁶ Jak zauważył G. Bingham Powell Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, przeł. M. Czeakański, Warszawa 2006: „[...] wybory nie są jedynymi narzędziami demokracji. Muszą je wspierać organizacje i reguły zachęcające do porozumienia i współpracy. Wybory wydają się jednak kluczowym instrumentem demokracji, który ma tworzyć powiązania zmuszające lub silnie zachęcające polityków do liczenia się z obywatelami” (s. 8).

- Gendźwiłł A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015.
- Grzybowski S., *Historia Irlandii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003.
- Haman J., *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003.
- Hare T., *The machinery of representation*, London 1857.
- Hare T., *Treatise on the election of representatives, parliamentary and municipal*, London 1865.
- Hołubiec J.W., Mercik J.W., *Techniki i tajniki głosowania*, Warszawa 2006.
- Konarski W., *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Mill J.S., *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, Kraków–Warszawa 1995.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004.
- Olszewski W., *Historia Australii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1997.
- Peyton Young H., *Tak proporcjonalnie, jak to tylko możliwe*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lissowski, Warszawa 2001.
- Plachecki J., *System polityczny Irlandii*, Warszawa 2010.
- Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Grabowski, Kraków 2006.
- Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2007.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Rae D.W., Schickler E., *Reguła większościowa*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lissowski, Warszawa 2001.
- Sawer M., *Elections: Full, free & fair*, Sydney 2001.
- Sześciło D., Cześniak M., Markowski R., *Masz głos. Masz wybór. Raport Fundacji Batorego Obywatela i wybory*, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Związku Australijskiego*, Warszawa 2014.
- Wyborca 2.0. Młode pokolenie wobec procedur demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Żukowski A., *Z problematyki systemów wyborczych państw Oceanii*, [w:] *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*, t. 2, red. R. Alberski, W. Jednak, D. Skrzypiński, Toruń 2014.

Strony internetowe

- <http://treaty.nationalarchives.ie/document-gallery/anglo-irish-treaty-6-december-1921/> (25.11.2015).
- http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/s101.html (25.11.2015).
- http://www.elections.nsw.gov.au/enrol_to_vote/smartroll (25.11.2015).
- http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1920/67/pdfs/ukpga_19200067_en.pdf (25.11.2015).

ALTERNATIVE ELECTORAL LAWS. A CASE STUDY OF AUSTRALIA AND IRELAND

Summary: The essence of democracy is the rule of the sovereign, that is the nation, today understood as all of the state's citizens. At present, the most common type of governance is representative democracy, exercised by representatives elected from the citizens themselves.

Therefore, for the proper functioning of liberal democracy it is difficult to find a more important issue than the procedure for the election of those who govern us. The article presents two alternative electoral systems: an alternative voting system (AV) and the system of Single Transferable Vote (STV).

Keywords: ELECTORAL SYSTEM, ELECTORAL LAW, ELECTIONS, PARLIAMENT, AV, STV, VOTING ALTERNATIVE, SINGLE TRANSFERABLE VOTE, PREFERENTIAL VOTING, IRELAND, AUSTRALIA