

Projekt i opracowanie graficzne  
Darek Kondefer

Redakcja  
Katarzyna Bartuzi

© Copyright by Kancelaria Sejmu  
Wydawnictwo Sejmowe Wydanie  
pierwsze, Warszawa 2014

© Copyright by Kazimierz Rzążewski, Wojciech Słomczyński i Karol Życzkowski 2014  
Ilustracje © copyright Marek Wójcikiewicz 2014



# i Każdy głos się liczy !

Wędrowka przez krainę wyborów

Kazimierz Rzążewski • Wojciech Słomczyński • Karol Życzkowski

Ilustrował Marek Wójcikiewicz

Wydawnictwo Sejmowe  
Warszawa 2014



6

## Wybory do Parlamentu Europejskiego

*Nie wyobrażam sobie Wspólnoty bez zasady całkowitej równości.*

Konrad Adenauer (1876–1967) do Jeana Monneta (1888–1979) w roku 1951

Ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego, nazywanego też potocznie Europarlamentem, odbyły się 7 czerwca 2009 roku. Wybrany wówczas Euro-parlament liczy obecnie 751 posłów, wśród nich 51 reprezentantów Polski, czyli 6,79% ogólnej liczby. Dlaczego tylko tyłu, skoro ludność naszego kraju stanowiła 7,74% ogółu ludności Unii Europejskiej? Jak to się stało, że Platformie Obywatelskiej, która zdobyła w wyborach 44,43% głosów przypadła aż połowa mandatów? Czemu Konstanty Miodowicz, który z 49 802 głosami uzyskał trzeci wynik spośród kandydatów PO w okręgu Kraków, nie dostał się do Europarlamentu, natomiast do Brukseli i Strasburga regularnie podróżuje Czesław Siekierski z PSL, chociaż w tym samym okręgu uzyskał poparcie jedynie 33 559 obywateli, a PSL zdobyło tam łącznie przeszło pięć razy mniej głosów niż PO? Dlaczego 377 310 głosujących w okręgu Bydgoszcz reprezentuje w Parlamencie Europejskim trzech eurodeputowanych, a 417 483 wyborców w okręgu Olsztyn – tylko dwóch? W tym rozdziale spróbujemy odpowiedzieć na te pytania i zastanowić się też, w jakim stopniu przyjęta ordynacja wyborcza wpływa na skład Europarlamentu.



Wejście do siedziby Parlamentu Europejskiego w Brukseli

## 6.1. Ile mandatów otrzyma dany kraj? – euromatematyka i kompromis z Cambridge

Parlament Europejski ma docelowo składać się z 751 posłów. Jak podzielić tę liczbę pomiędzy 27 krajów Unii? Wydaje się oczywiste, że liczba przedstawicieli danego państwa w Europarlamencie powinna zależeć od liczby jego obywateli. Ale w jaki sposób?

Mapa Unii Europejskiej, na której kraje członkowskie zniekształcono tak, aby ich wielkość była proporcjonalna do liczby ludności, wg Benjamina Henniga, [www.viewsoftheworld.net](http://www.viewsoftheworld.net)



Pozornie najprostsze wydawałoby się przyjęcie zasady, że liczba mandatów przypisanych danemu krajowi powinna być wprost proporcjonalna do liczby jego ludności. Łatwo jednak wyliczyć, że wtedy na jednego posła z Malty przypadłoby prawie 200 posłów z Niemiec, a więc łącznie w Europarlamencie musiałoby ich zasiadać przeszło 1200, gdyż liczba mieszkańców Niemiec jest prawie 200 razy, a całej Unii Europejskiej przeszło 1200 razy, większa niż Malty. Tymczasem na początku kadencji 2009–2014 Parlament liczył znacznie mniej, bo jedynie 736 posłów.

**Traktat z Lizbony**, przyjęty w stolicy Portugalii w roku 2007, będący podstawą działania Unii Europejskiej, stanowił, że Parlament Europejski będzie mieć dokładnie 750 posłów (oraz dodatkowo przewodniczącego – bez prawa głosu), z czego największy kraj (obecnie Niemcy) będzie reprezentowany przez nie więcej niż 96 posłów, a najmniejszy kraj



(obecnie Malta) otrzyma nie mniej niż 6 miejsc. Po zakończeniu procesu ratyfikacji traktatu w grudniu 2009 roku uzupełniono więc skład Parlamentu o 15 posłów – przy czym do roku 2014 Niemcy zachowały prawo posiadania 99 reprezentantów.

Powstał jednak problem, jak podzielić te 751 mandatów między 27 krajów, skoro podział proporcjonalny<sup>1</sup> nie jest możliwy? Traktat dał tu pewną wytyczną, zawierał bowiem wskazówkę, że przy podziale miejsc należy stosować nieznaną wcześniej w prawodawstwie, nawiązującą do cytowanej na początku rozdziału idei ojców założycieli Unii, a wywodzącą się z systemów podatkowych zasadę **degresywnej proporcjonalności**. Ten mało precyzyjny przepis oznacza, że jeżeli jeden kraj jest na przykład dwa razy większy od drugiego, to powinien otrzymać więcej miejsc w Parlamencie, ale mniej niż dwukrotnie więcej<sup>2</sup>. Wskazówka ta nie pozwala jednak na jednoznaczne wyznaczenie systemu podziału mandatów, istnieje bowiem na ogół wiele możliwości zbudowania konstruktywnego algorytmu podziału zgodnego z przepisami traktatu. Wystarczy na przykład ustalić, jakiego typu matematyczną funkcją liczby ludności kraju ma być liczba jego przedstawicieli oraz doprecyzować metody zaokrąglania ułamków. Wśród matematyków, którzy po uchwaleniu traktatu zaproponowali takie metody, byli Victoriano Ramírez González z Uniwersytetu w Grenadzie i Friedrich Pukelsheim z Uniwersytetu w Augsburgu, których dokonania związane z tworzeniem nowych ordynacji wyborczych, odpowiednio dla hiszpańskich Kortezów i Rady Kantonu Zurychu, przedstawiliśmy w Rozdziale 5.5.

W aneksie do traktatu lizbońskiego przyjęto jednak schemat podziału mandatów, który nie opierał się na żadnych podstawach teoretycznych. Jego autorami byli dwaj europosłowie: francuski politolog Alain Lamasoure i rumuński prawnik Adrian Severin. Uzasadniając publicznie swoje rozwiązanie, nie wnikali w matematyczne subtelnosci kryjące się w pojęciu „degresywnej proporcjonalności” zapisanym w traktacie. Eksperti zgodnie stwierdzili, że przyznali oni zbyt wielką liczbę miejsc krajom średniej wielkości (Bułgarii, Austrii, Szwecji, Węgrom, Czechom, Portugalii i Belgii) kosztem krajów dużych oraz... Estonii. Fakt ten tak bardzo nie zaskakuje, gdyż projekt europosłów powstał *ad hoc* przez modyfikację zastanego stanu rzeczy i był wynikiem targów politycznych<sup>3</sup>. Szybko jednak okazało się, że rozwiązanie to nie jest wystarczające: w przypadku dalszego rozszerzania Unii lub istotnych zmian demograficznych w krajach członkowskich problem podziału mandatów w Parlamencie Europejskim pojawi się od nowa! W dodatku degresywna proporcjonalność sprawiła europosłom jeszcze jedną przykrą niespodziankę.

Jednym z możliwych sposobów wyrażenia zasady degresywnej proporcjonalności jest przyjęcie prawa, które mówi, że w kraju o mniejszej liczbie

1) Podobny problem mają do rozwiązania Stany Zjednoczone przy ustalaniu składu Kolegium Elektorów – zob. Rozdziały 3.4 i 4.3.

2) Jedną z konsekwencji degresywnego podziału mandatów jest też fakt, że sześć największych krajów w Unii Europejskiej ma ich mniej, niż wynikałoby to z przydziału proporcjonalnego. Gdyby mandaty dzielić proporcjonalnie, to Polsce przypadłoby ich 57, a Niemcom – aż 123.

3) Okoliczności zwiększenia składu Parlamentu Europejskiego z 750 do 751 miejsc były kuriozalne. Na ostatnim etapie negocjacji premier Włoch, Silvio Berlusconi, zażądał dodatkowego miejsca dla swojego kraju, którego nikt nie chciał mu ustąpić. W końcu znaleziono kompromis, polegający na przyjęciu, że Parlament będzie się składał z 750 + 1 miejsc, a to jedno dodatkowe miejsce przypadnie niegłoszącemu przewodniczącemu.

Tab. 6.1. Podział 105 mandatów między 5 państw w fikcyjnym miniparlamencie

Kraj	Ludność	Liczba europosłów	Liczba mieszkańców na jednego europosła
<b>Grecja</b>	11 305 118	22	513 869
<b>Belgia</b>	10 839 906	22	492 723
<b>Portugalia</b>	10 637 713	22	483 532
<b>Czechy</b>	10 506 813	22	477 582
<b>Węgry</b>	10 014 324	22	455 197
<b>Suma</b>	<b>53 303 874</b>	<b>105</b>	

Rozważmy następujący przykład: wyobraźmy sobie mini-Unię złożoną z 5 krajów o podobnej liczbie ludności: Grecji, Belgii, Portugalii, Czech i Węgier. Załóżmy, że państwa te otrzymają do podziału 105 mandatów w fikcyjnym miniparlamencie. Można łatwo pokazać, że jedynym sposobem rozdzielenia mandatów w sposób degresywnie proporcjonalny jest przyznanie każdemu z tych krajów takiej samej liczby 22 mandatów, zob. Tab. 6.1.

Ale załóżmy teraz, że pulę mandatów zwiększono do 106. Komu należy przyznać dodatkowy mandat? Ponieważ zgodnie z zasadami zawartymi w traktacie mniej ludny kraj nie może mieć więcej posłów niż kraj o większej liczbie ludności, jedynym krajem, który może ten dodatkowy mandat otrzymać jest Grecja. Spójrzmy jednak teraz na Tab. 6.2.

Tab. 6.2. Podział 106 mandatów między 5 państw w fikcyjnym miniparlamencie

Kraj	Ludność	Liczba europosłów	Liczba mieszkańców na jednego europosła
<b>Grecja</b>	11 305 118	23	<b>491 527</b>
<b>Belgia</b>	10 839 906	22	<b>492 723</b>
<b>Portugalia</b>	10 637 713	22	483 532
<b>Czechy</b>	10 506 813	22	477 582
<b>Węgry</b>	10 014 324	22	455 197
<b>Suma</b>	<b>53 303 874</b>	<b>106</b>	

Jeżeli porównamy liczbę mieszkańców przypadających na jednego europosła, zobaczymy, że jest ona większa w Belgii niż w Grecji, chociaż zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności powinno być odwrotnie! Okazuje się więc, że nie istnieje sposób rozdzielenia 106 mandatów pomiędzy te pięć krajów zgodnie z zasadami zawartymi w traktacie lizbońskim. Gdy prawda ta dotarła do europosłów, zapanowała wśród nich pewna konsternacja. Nie dość, że stworzyli zasady, które prowadziły niekiedy do wielu rozwiązań, to czasem postawione przez nich zadanie

4) W roku 2011 jeden europoseł przypadał w Polsce na 748 379 mieszkańców, w Niemczech – na 852 107, a w Malcie zaś – na 68 828.



nie dawało się wcale rozwiązać<sup>5</sup>. Wtedy postanowili poszukać pomocy u matematyków.

W styczniu 2011 roku siedmiu matematyków i jeden politolog spotkali się na zaproszenie **Komisji Spraw Konstytucyjnych** Parlamentu Europejskiego na Uniwersytecie w Cambridge, aby stworzyć nowy system rozdziału mandatów pomiędzy kraje. Wśród obecnych, poza wspomnianymi już Gonzálezem i Pukelsheimem, byli obecni dwaj z autorów tej książki (WS i KŻ), gospodarz spotkania Geoff ey Grimmett z Uniwersytetu w Cambridge, Richard Rose z Uniwersytetu w Aberdeen w Szkocji, Jean-François Laslier z École Polytechnique w Paryżu oraz Martin Zachariassen, pochodzący z Wysp Owczych<sup>6</sup>, ale reprezentujący Uniwersytet w Kopenhadze. Pracując pod czujnym okiem przewodniczącego Komisji, angielskiego liberalnego europoła Andrew Duffa, oraz jej wiceprzewodniczącego, europoła PO Rafała Trzaskowskiego, wspomagani przez prawników z Europarlamentu, naukowcy mieli stworzyć nowy system w ciągu 24 godzin. Co naprawdę zaskakujące, spotkanie zakończyło się sukcesem i przyjęciem dwóch dokumentów.

Pierwszy z nich wyjaśniał sprawę degresywnej proporcjonalności. Podobnie jak nie jest możliwa dokładna proporcjonalność przy podziale mandatów między partie, tak samo nie jest zawsze możliwa dokładna degresywna proporcjonalność przy podziale miejsc w Europarlamencie pomiędzy kraje. Rozwiązanie obu problemów też jest analogiczne. Wystarczy zażądać, żeby warunek degresywnej proporcjonalności był spełniony *przed* zaokrągleniem liczby miejsc do liczby całkowitej, a nie *po*.

Zbudowanie systemu wymagało zarówno wyboru funkcji, która przełoży liczbę mieszkańców na liczbę mandatów, jak i metody zaokrąglenia. Po wielogodzinnej dyskusji przyjęto ostatecznie rozwiązanie, bardzo podobne do metod dzielnikowych opisanych w Rozdziale 5. W systemie tym każdy kraj otrzymuje tyle mandatów, ile wynosi suma 6 i liczby będącej zaokrągleniem w dół populacji tego kraju podzielonej przez pewien dzielnik, przy czym gdyby rezultat okazał się większy niż 96 mandatów, to „gilotynuje” się go do tej liczby. Wspólny dla wszystkich krajów dzielnik wybiera się zaś tak, aby suma przydzielonych mandatów była równa 751. Profesor Pukelsheim zaproponował, aby system nazwać **kompromisem z Cambridge** (*Cambridge Compromise*), co nawiązywało do Kompromisu Jagiellońskiego, o którym piszemy w Rozdziale 10.4, i było ukłonem w stronę polskich uczestników spotkania.

System ten można też oczywiście ująć krótkim wzorem matematycznym, który wzbudził później pewien popłoch wśród europołów i dziennikarzy, ale mamy nadzieję, że nie przestraszy odważnych czytelników naszej książki:

$$S_i = \min(6 + \lfloor P_i/d \rfloor; 96).$$



Spotkanie naukowców w Cambridge poświęcone stworzeniu nowego systemu podziału mandatów w Europarlamencie, styczeń 2011. Pierwszy od lewej: jeden z autorów książki (KŻ)

5) Sytuacja w polityce nie taka znowu wyjątkowa. Kiedyś powstał projekt, aby w pewnym organie zagwarantować obecność przynajmniej 40% kobiet i 40% mężczyzn. Sęk w tym, że organ ten liczył sobie tylko trzy osoby.

6) Zachariassen jest też autorem reformy mającej wprowadzić system biproporcjonalny na Wyspach Owczych przy wyborze tamtejszego parlamentu – *Løgtingu* – która jeszcze nie weszła w życie.

W tym wzorze  $S_i$  jest liczbą miejsc w Parlamencie Europejskim dla kraju o ludności  $P_i$  opisanego indeksem  $i$ . Notacja  $\lfloor x \rfloor$  oznacza tu zaokrąglenie liczby  $x$  w dół do najbliższej liczby całkowitej, przykładowo  $\lfloor 4,6 \rfloor = 4$ , a  $\min(a; b)$  mniejszą z dwóch liczb  $a$  i  $b$ , na przykład  $\min(9; 6) = 6$ . Nieco tajemniczą liczbę  $d$  dobrano tak, aby parlament liczył w sumie 751 posłów, a więc:

$$\sum_{i=1}^{27} \min(6 + \lfloor P_i/d \rfloor; 96) = 751$$

Liczba ta odgrywa więc podobną rolę jak dzielniki w metodach dzielnikowych podziału proporcjonalnego opisanych w Rozdziale 4.3.

Tab. 6.3. Porównanie liczby mandatów w Parlamencie Europejskim obecnie i według kompromisu z Cambridge

Kraj	Ludność	Traktat lizboński (2011)	Kompromis z Cambridge
Niemcy	81 802 257	96	96
Francja	64 714 074	74	85
Wielka Brytania	62 008 048	73	81
Włochy	60 340 328	73	79
Hiszpania	45 989 016	54	62
<b>Polska</b>	<b>38 167 329</b>	<b>51</b>	<b>52</b>
Rumunia	21 462 186	33	32
Holandia	16 574 989	26	26
Grecja	11 305 118	22	19
Belgia	10 839 905	22	19
Portugalia	10 637 713	22	18
Czechy	10 506 813	22	18
Węgry	10 014 324	22	18
Szwecja	9 340 682	20	17
Austria	8 375 290	19	16
Bułgaria	7 563 710	18	15
Dania	5 534 738	13	12
Słowacja	5 424 925	13	12
Finlandia	5 351 427	13	12
Irlandia	4 467 854	12	11
Litwa	3 329 039	12	10
Łotwa	2 248 374	9	8
Słowenia	2 046 976	8	8
Estonia	1 340 127	6	7
Cypr	803 147	6	6
Luksemburg	502 066	6	6
Malta	412 970	6	6
<b>UE-27</b>	<b>501 103 425</b>	<b>751</b>	<b>751</b>

Jak w praktyce działałby kompromis z Cambridge? Tab. 6.3 na poprzedniej stronie pokazuje, jak zmieniłaby się liczba mandatów dla poszczególnych krajów, gdyby został przyjęty. Droga do tego wydaje się jednak jeszcze daleka. W kwietniu 2011 roku Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przyjęła zmienioną definicję regresywnej proporcjonalności i zgodziła się, że rozstrzygnięcie problemu powinno opierać się na matematycznych zasadach. Samo rozwiązanie wzbudziło jednak duże kontrowersje wśród europosłów. Przez lata przyzwyczaili się do faktu, że każda zmiana liczby mandatów polegała na zwiększaniu puli przypadającej poszczególnym krajom. Tym razem nie jest to możliwe, gdyż traktat z Lizbony ustalił nieprzekraczalną liczbę członków Parlamentu Europejskiego na 751. Jeżeli ktoś ma zyskać, to ktoś inny musi stracić, a wszystkie z rozważanych formuł wskazywały, że stracić muszą państwa „średnie”, dla których liczba parlamentarzystów była poprzednio sztucznie zawyżona. Ponieważ trudno sobie wyobrazić, żeby posłowie z Belgii, Węgry i Czech łatwo zaakceptowali stratę aż 4 miejsc w Euro-parlamencie, to we wrześniu 2012 roku Andrew Duff zaproponował, aby rozłożyć ten proces na 10 lat i przyjąć zasadę, że w każdej kadencji kraj może stracić co najwyżej dwóch europosłów. Propozycję tę uwzględnił częściowo w marcu 2013 roku Parlament Europejski, który podjął decyzję o zmianie swojego składu na kadencję 2014–2019<sup>7</sup>. Była ona konieczna w związku z przystąpieniem Chorwacji do Unii Europejskiej. Na 11 miejsc przeznaczonych dla tego kraju złożyły się Rumunia, Grecja, Portugalia, Belgia, Czechy, Węgry, Austria, Bułgaria, Irlandia, Litwa i Łotwa, „oddając” solidarnie po jednym europarlamentarzyście.

7) Wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się we wszystkich państwach Unii pomiędzy 22 a 25 maja 2014 roku. W Polsce będziemy wybierać europarlamentarzyistów w niedzielę 25 maja.



Tab. 6.4. Cztery komitety wyborcze, które przekroczyły w Polsce prawny próg 5%, liczba oraz procent uzyskanych głosów, liczba „udziałów” w puli mandatów

## 6.2. Podział mandatów między partie

W czerwcu 2009 roku do wyborów przystąpiło w Polsce 12 komitetów wyborczych. Zgodnie z ustawodawstwem europejskim wybory musiały mieć charakter proporcjonalny. Według odpowiedniego przepisu ordynacji wyborczej warunkiem uczestniczenia w podziale mandatów było uzyskanie w całym kraju co najmniej 5% ważnych głosów. Tylko cztery komitety (PO – Platforma Obywatelska, PiS – Prawo i Sprawiedliwość, SLD-UP – Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy i PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe) przekroczyły ten próg, pozostałych osiem uzyskało znacząco mniejsze poparcie, otrzymując łącznie poniżej 9% głosów, a oddane na nie głosy nie miały żadnego znaczenia dla podziału mandatów. Tort z mandatami, których było początkowo 50, został pokrojony jedynie na cztery części. Ile głosów padło na zwycięskie komitety? Odpowiedź znajdziemy w Tab. 6.4, w której podano także procentowy udział w stosunku do całkowitej liczby 6 714 370 głosów oddanych na te cztery komitety, już po odliczeniu tych, które padły na pozostałe ugrupowania, a także wielkość udziałów poszczególnych partii w 50-mandatowym torcie.

Komitet wyborczy	Liczba głosów	Procent głosów	Liczba „udziałów”
<b>PO</b>	3 271 852	48,73%	<b>24,4</b>
<b>PI S</b>	2 017 607	30,05%	<b>15,0</b>
<b>SLD-UP</b>	908 765	13,53%	<b>6,8</b>
<b>PSL</b>	516 146	7,69%	<b>3,8</b>

Gdybyśmy podzielili te mandaty w idealnie proporcjonalny sposób, to każde z ugrupowań powinno „dostać” dokładnie tylu posłów, ile wynosi liczba w czwartej kolumnie Tab. 6.4, ale oczywiście nie sposób przydzielić komitetom wyborczym ułamkowej części posła. Rzecz jasna, każdy z nich powinien otrzymać co najmniej część całkowitą z liczby udziałów (PO – 24, PiS – 15, SLD-UP – 6, PSL – 3). W ten sposób można rozdzielić 48 mandatów. Ale kto miałby otrzymać pozostałe dwa? Aby rozwiązać ten problem, można zastosować dowolną z metod proporcjonalnego podziału mandatów opisanych w Rozdziale 4.3.

Tab. 6.5. Podział mandatów do Parlamentu Europejskiego przy zastosowaniu różnych metod

Komitet wyborczy	Metoda podziału		
	Hare’a	d’Hondta	Sainte-Laguë’a
<b>PO</b>	24	<b>25</b>	24
<b>PI S</b>	15	<b>15</b>	15
<b>SLD-UP</b>	7	<b>7</b>	7
<b>PSL</b>	4	<b>3</b>	4

W poszczególnych państwach Unii zastosowano różne sposoby dzielenia mandatów między partie, w większości wypadków podobne do stosowanych w krajowych wyborach parlamentarnych. Dwa kraje wybrały system pojedynczego głosu przechodniego (Irlandia, Malta), sześć – różne warianty metody największych reszt (Bułgaria, Cypr, Grecja, Litwa, Słowacja, Włochy), dwa – metodę dzielnicową Sainte-Laguë’a (Łotwa, Niemcy), jeden – zmodyfikowaną metodę Saint-Laguë’a (Szwecja), pozostałe zaś, w tym Polska, **metodę dzielnicową d’Hondta**. Przy tej metodzie dwa „dodatkowe” mandaty powędrowały do PO i SLD-UP (zob. Tab. 6.5). Co ciekawe, gdyby nasz kraj od razu dostał do podziału 51 mandatów, które ostatecznie nam przyznano, to wszystkie te metody dałyby taki sam wynik: **PO – 25, PiS – 15, SLD – 7 i PSL – 4**.



Sala obrad Parlamentu Europejskiego w Strasburgu podczas obchodów pięćdziesięciolecia Unii Europejskiej

Z rozważań tych płynie następujący wniosek: wybierając różne metody dzielnicowe, można wzmacniać lub osłabiać poszczególne partie, pozostając ciągle w obrębie systemów proporcjonalnych. Jeżeli mandaty dzielimy wspólnie w ramach całego kraju, jak w przypadku eurowyborów, zmiany nie są jednak wielkie: dla danego komitetu wyniki mogą się różnić na ogół o jeden mandat. Inaczej jest w przypadku wyborów do Sejmu, w których mandaty dzieli się osobno w każdym okręgu wyborczym. Jak podkreślaliśmy już w Rozdziale 4, na ostateczny wynik takich wyborów wpływ ma zarówno wybór metody podziału mandatów, jak i wielkość okręgów.

## 6.3. Dla kogo fotel europośla?

Wiemy już, jak podzielono miejsca w Parlamencie Europejskim między komitety wyborcze. Pojawia się teraz pytanie, którzy kandydaci z danej partii uzyskali mandaty? Odpowiedź nie jest oczywista i sytuacja jest tu o wiele bardziej skomplikowana niż w poprzednim przypadku.

Rys. 6.1. Podział Polski na 13 okręgów wyborczych w wyborach do Parlamentu w roku 2009



Sprawa byłaby bezsporna, gdyby każda z partii wystawiła jedną listę krajową, na którą głosowałiby wszyscy obywatele. Tymczasem chociaż głosy oddane na komitety wyborcze były liczone w skali całej Polski i tak też rozdzielono pomiędzy nie mandaty, to w czasie wyborów Polska podzielona była na 13 okręgów, w skład których wchodziły jedno lub dwa województwa, z wyjątkiem mazowieckiego podzielonego na dwa okręgi (zob. Rys. 6.1). W każdym z tych okręgów każdy komitet wystawiał odrębną listę. Podobne rozwiązanie zastosowano w Niemczech i we Włoszech. Rozważmy przykładowo wyniki dla okręgu 10 (Kraków) zestawione w Tab. 6.6.

Tab. 6.6. Wyniki wyborów w okręgu 10 – Kraków (woj. małopolskie i świętokrzyskie); dwunastu kandydatów z największą liczbą głosów – wytłuszczonym drukiem oznaczono tych, którzy zdobyli mandaty

Lp.	Kandydat	Komitet	Głosy	Mandat
1	<b>Zbigniew Ziobro</b>	<b>PiS</b>	<b>335 933</b>	<b>TAK</b>
2	<b>Róża Thun</b>	<b>PO</b>	<b>153 966</b>	<b>TAK</b>
3	<b>Bogusław Sonik</b>	<b>PO</b>	<b>52 329</b>	<b>TAK</b>
4	Konstanty Miodowicz	PO	49 802	NIE
5	<b>Joanna Senyszyn</b>	<b>SLD</b>	<b>43 661</b>	<b>TAK</b>



6	<b>Czesław Siekierski</b>	<b>PSL</b>	<b>33 559</b>	<b>TAK</b>
7	Andrzej Szejna	SLD	33 106	NIE
8	Marta Patena	PO	22 690	NIE
9	<b>Paweł Kowal</b>	<b>PiS</b>	<b>18 614</b>	<b>TAK</b>
10	Jerzy Jaskiernia	SLD	8 462	NIE
11	Wojciech Kozak	PSL	6 203	NIE
12	<b>Jacek Włosowicz</b>	<b>PiS</b>	<b>5 610</b>	<b>TAK</b>

Ostatecznie z okręgu 10 dostało się do Parlamentu Europejskiego 7 kandydatów, ale sama znajomość wyników jedynie w tym okręgu nie wystarczy do udzielenia odpowiedzi na pytanie o skład tej siódemki. Wyniki wyborów zależą bowiem od wszystkich głosów otrzymanych przez dane komitety wyborcze zarówno w danym okręgu, jak i w całym kraju, co odróżnia te wybory od wyborów do Sejmu. Pierwszy mechanizm spowodował, że wskutek dużej liczby głosów uzyskanych przez Zbigniewa Ziobrę wybrani zostali także Paweł Kowal i Jacek Włosowicz z listy PiS, którzy wyprzedzili kilku kandydatów z większą liczbą głosów. Drugi mechanizm sprawił, że PO reprezentuje w tym okręgu tylko dwóch posłów, PSL zaś – jeden, mimo że PO uzyskała tam przeszło pięciokrotnie więcej głosów niż PSL (zob. Tab. 6.7).

Komitet wyborczy	Całkowita liczba głosów	Całkowita liczba mandatów	Okręg 10: liczba głosów	Okręg 10: liczba mandatów
<b>PO</b>	3 271 852	25	<b>327 854</b>	<b>2</b>
<b>PiS</b>	2 017 607	15	<b>383 631</b>	<b>3</b>
<b>SLD-UP</b>	908 765	7	<b>95 277</b>	<b>1</b>
<b>PSL</b>	516 146	3	<b>60 846</b>	<b>1</b>

Na jakiej więc zasadzie ustalono ostateczną listę eurodeputowanych? Otóż przyjętą wcześniej całkowitą liczbę mandatów przypadających na dany komitet wyborczy w skali kraju rozdzielono między poszczególne okręgi wyborcze proporcjonalnie do liczby głosów uzyskanych przez dany komitet, stosując przy tym **metodę Hare'a największych reszt** osobno dla każdego ugrupowania. Zgodnie z tą zasadą do wyznaczenia liczby mandatów przypadających na okręg 10 konieczne jest wyliczenie „udziałów” dla wszystkich okręgów, co ilustruje (dla PO i PSL) Tab. 6.8.

Patrząc na całkowite części liczby udziałów, rozdzielamy w pierwszej kolejności 19 mandatów dla PO (w okręgu 10 przypadną dwa) i początkowo nie przyznajemy żadnego dla PSL. Pozostaje do rozdzielenia 6 mandatów dla PO i 3 dla PSL. O tym, które okręgi je otrzymają, decydują reszty udziałów pozostałe po odjęciu rozdzielonych już mandatów. Widać, że w przypadku PSL reszta dla okręgu 10 wynosząca 0,353 jest druga (wśród reszt PSL) w skali kraju i komitet ten otrzymuje tam mandat,

Tab. 6.7. Wyniki wyborów w okręgu 10 (Kraków) na tle całego kraju

dla PO zaś reszta w tym okręgu – 0,505 – jest dopiero siódma (wśród reszt PO) i do uzyskania dodatkowego mandatu nie wystarcza. Tak więc w okręgu 10 mandat otrzymuje pierwszy spośród kandydatów PSL Czesław Siekierski, natomiast nie uzyskuje go Konstanty Miodowicz – trzeci wśród kandydatów PO.

Taka ordynacja wyborcza sprawia, że kandydaci rywalizują o miejsca w Parlamencie Europejskim ze swoimi kolegami z tego samego ugrupowania. Z jednej strony konkurują z nimi w ramach danego okręgu wyborczego (przykładowo wśród kandydatów PO w okręgu 10 Konstanty Miodowicz przegrał o 2527 głosów rywalizację z Bogusławem Sonikiem), lecz z drugiej, niejako korespondencyjnie i zespołowo, walczą o głosy z kandydatami z tej samej listy startującymi w innych okręgach. I tak, gdyby w okręgu 13 (Szczecin) kandydaci PO uzyskali łącznie o 6068 głosów mniej, to PO nadal miałyby 25 miejsc w Europarlamentie, ale Konstanty Miodowicz wszedłby do Parlamentu na miejsce Artura Zasady, europosła PO z okręgu 13. Zwróćmy uwagę, że liczba głosów oddanych na tego drugiego mogłaby się wcale nie zmienić.

Okręgi wyborcze	PO (25 mandatów)			PSL (3 mandaty)		
	liczba „udziałów”	całkowita część liczby „udziałów”	reszta	liczba „udziałów”	całkowita część liczby „udziałów”	reszta
1	2,180	2	0,180	0,077	0	0,077
2	1,242	1	0,242	0,221	0	0,221
3	1,222	1	0,222	0,221	0	0,221
4	3,319	3	0,319	0,133	0	0,133
5	0,871	0	<b>0,871</b>	0,422	0	<b>0,422</b>
6	1,565	1	<b>0,565</b>	0,188	0	0,188
7	2,212	2	0,212	0,306	0	<b>0,306</b>
8	0,857	0	<b>0,857</b>	0,302	0	0,302
9	0,818	0	<b>0,818</b>	0,266	0	0,266
10	2,505	2	0,505	0,354	0	<b>0,354</b>
11	4,001	4	0,001	0,137	0	0,137
12	2,656	2	<b>0,656</b>	0,244	0	0,244
13	1,551	1	<b>0,551</b>	0,130	0	0,130
<b>Liczba mandatów</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

Tab. 6.8. Podział mandatów pomiędzy okręgi dla PO i PSL. Wytłuszczonym drukiem oznaczono „wygrywające” reszty, pochyłym – okręg 10 (Kraków)

Niestety ten sposób przydzielania mandatów prowadzi również do paradoksów i to dwojakiemu rodzaju: co prawda proporcjonalny jest rozkład miejsc w Parlamencie Europejskim między komitety w skali całego kraju, ale już ani rozkład mandatów między okręgi wyborcze, ani między partie w poszczególnych okręgach proporcjonalny być nie musi. Może



się zdarzyć, że okręg, w którym ważne głosy oddało więcej wyborców, będzie miał mniej swoich reprezentantów w Brukseli. Przykładowo 377 310 głosujących w okręgu 2 (Bydgoszcz) jest w bieżącej kadencji reprezentowanych w PE przez trzech eurodeputowanych, 417 483 wyborców okręgu 3 (Olsztyn) zaś – tylko przez dwóch, gdyż SLD-UP uzyskała w tym drugim okręgu słabszy wynik niż w pierwszym. Z drugiej strony, PO zdobyła w okręgu 10 (Kraków) przeszło pięć razy tyle głosów co PSL, a uzyskała tam jedynie dwa razy więcej mandatów, ponieważ w innych okręgach wyniki uzyskane przez PO były relatywnie lepsze.

Jak subtelne są to problemy, pokazuje najlepiej następujące rozumowanie. Ordynacja wyborcza obowiązująca w naszym kraju nakazywała dzielić mandaty najpierw proporcjonalnie między komitety wyborcze metodą d'Hondta, a następnie też proporcjonalnie między okręgi metodą Hare'a. Spróbujmy przeprowadzić eksperyment myślowy i zastanowić się, co by się stało, gdybyśmy te czynności przeprowadzili w *odwrotnej kolejności* – najpierw rozdzielili mandaty proporcjonalnie między okręgi wyborcze, a następnie w każdym okręgu, znów proporcjonalnie, między komitety. Rezultat jest zaskakujący – wyniki wyborów byłyby całkiem inne: PO zdobyłaby 31 mandatów, PiS – 16, SLD-UP – 2, PSL zaś – tylko 1. Ta pozornie kosmetyczna zmiana w ordynacji sprawiłaby, że aż osiem mandatów na 50 zmieniliby swoich właścicieli!

Zauważmy, że opisane powyżej paradoksy są konsekwencją nieuniknionego zaokrąglania ułamków do liczb całkowitych, a spora część problemów znikłaby, gdyby potraktowano cały kraj jako jeden okręg wyborczy. Przy takiej ordynacji mogłoby się jednak zdarzyć, że niektóre regiony nie miałyby w Brukseli swoich przedstawicieli. System podziału na okręgi stosowany w Polsce sprawia natomiast, że grupa naszych europosłów w miarę jednorodnie reprezentuje wszystkie części kraju<sup>8</sup>. Bardziej nowoczesnym wyjściem byłoby tu jednak przyjęcie jednej z metod podziału biproporcjonalnego, które opisywaliśmy w Rozdziale 5.5.

Wnioski wypływające z tego rozdziału mogą wydawać się niepokojące. Przyjęte w Unii Europejskiej i w Polsce metody podziału mandatów nie dość, że wydają się szalenie skomplikowane, to jeszcze dodatkowo prowadzą do paradoksów, a ostateczne wyniki wyborów mogą zmieniać się istotnie przy pozornie niewielkich zmianach w ordynacji. Czy oznacza to, że rozwiązania obowiązujące w naszym kraju są złe i należy je czym prędzej poprawić? Niekoniecznie. Polski system wyborczy nie wypada najgorzej na tle Europy, gdyż pozwala obywatelowi na wybór nie tylko między partiami, ale i między poszczególnymi kandydatami w ramach partii (są to tzw. listy otwarte, o których pisaliśmy w Rozdziale 4.4). Rozwiązanie to będzie prawdopodobnie obowiązywało w przyszłości w całej

8) Choć o przypisaniu kandydata do okręgu wyborczego decyduje zwykle przywódca partyjny.

Unii Europejskiej – trwają obecnie prace nad nową ordynacją wyborczą do Parlamentu, która ma wejść w życie w następnej jego kadencji.

Ustalenie jednolitych reguł wyborczych w całej Unii wydaje się jednak trudnym zadaniem, gdyż zasady przeprowadzania eurowyborów w poszczególnych krajach członkowskich bardzo się różnią. W dziewięciu z nich, w tym w Polsce, obowiązuje na przykład najwyższy dopuszczalny w tej sytuacji pięcioprocentowy próg prawny. Podobnie, jak wspominaliśmy w Rozdziale 5.1, jest w Niemczech w przypadku wyborów do izby niższej parlamentu i ta sama zasada obowiązywała tam w ostatnich eurowyborach. Tymczasem w lutym 2014 roku niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe stwierdził, że Parlament Europejski ma inny charakter niż Bundestag czy też parlamenty poszczególnych krajów związkowych – w szczególności jego zadaniem nie jest wyłonienie większości umożliwiającej sformowanie i funkcjonowanie gabinetu. Dlatego w Niemczech wybory do Parlamentu w roku 2014 zostaną przeprowadzone bez jakiegokolwiek progu prawnego, gdyż jego utrzymanie naruszałoby, zdaniem Trybunału, zasadę równości wyborców. W ten sposób Niemcy dołączą do grona trzynastu państw Unii, które w wyborach do Parlamentu nie stosują progu prawnego.

Istnieją bariery, których jednak matematyka przekroczyć nam nie pozwala. Po pierwsze, nie ma żadnej istotnie łatwiejszej od innych metody rozdzielania mandatów, gdy w grę wchodzi wiele krajów, okręgów wyborczych oraz partii – przyjęte rozwiązania i tak należą do najprostszych z możliwych. Po drugie, jak pokazali w roku 1982 dwaj matematycy, Francuz **Michel Balinski** i Amerykanin **Hobart Peyton Young**, nie istnieje żadna metoda proporcjonalnego podziału mandatów między trzy partie lub więcej, która w pewnych warunkach nie prowadziła do paradoksalnych sytuacji. Ten wniosek wprowadza nas w problematykę kolejnego rozdziału.