



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

BKS/DPK-134/29418/14 MK

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r.

PS-08/14

Nr: 29418	Data wpływu 9 grudnia 2013 r. – 11 kwietnia 2014 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 28 kwietnia 2014 r.

WYBORY PARLAMENTARNE

TEMAT

JEDNOMANDATOWE OKRĘGI WYBORCZE DO SEJMU

WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja zbiorowa wielokrotna.

Wniesiona przez 34 jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, miejskiego i powiatowego.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą zmieniającą ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy w celu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJĘ:

Autorzy petycji postulują zmianę Kodeksu wyborczego w celu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu RP i wyboru posłów metodą bezpośrednią. Wnoszący petycję krytycznie oceniają obowiązujący sposób obliczania głosów do Sejmu (progi wyborcze oraz metoda d'Hondta), który nie odzwierciedla faktycznej woli wyborców oddających głos na wybranego kandydata, a faworyzuje partię polityczną i wskazanych przez nią kandydatów.

Zdaniem autorów petycji obowiązujące przepisy wyborcze nie wypełniają postanowień art. 4 Konstytucji RP stanowiącej, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.” Uważają oni, że poseł bezpośrednio wybrany do Sejmu będzie „zobowiązany do realizacji woli swoich wyborców, a nie woli szefów ugrupowań politycznych”. Zwracają także uwagę na to, że obecny system buduje zniechęcenie i nieufność obywateli co wpływa na niską frekwencję wyborczą. Jak wynika z praktyki frekwencja uczestniczących w wyborach bezpośrednich jest znacznie wyższa niż w wyborach proporcjonalnych.

Autorzy petycji uważają, że wprowadzenie okręgów jednomandatowych da szansę małym ośrodkom samorządowym, obecnie zdominowanym przez duże ośrodki miejskie, na wprowadzenie do Sejmu posła realnie reprezentującego region, w którym został wybrany.

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 4 stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zgodnie z art. 96 ust. 2 wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 112) określa zasady zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz warunki ich ważności do następujących organów: Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, organów

stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Dział III ustawy reguluje sprawy dotyczące wyborów do Sejmu. W myśl art. 192 wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych wybieranych jest 460 posłów. Kandydaci nie mogą kandydować równocześnie do Sejmu i do Senatu.

W podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju (art. 196 § 1). Natomiast listy kandydatów na posłów koalicyjnych komitetów wyborczych uwzględnia się w podziale mandatów w okręgach wyborczych, jeżeli otrzymały co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju (art. 196 § 2).

Przeprowadzenie wyborów do Sejmu wiąże się z utworzeniem wielomandatowych okręgów wyborczych, które obejmują obszar województwa lub jego część. Granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu. W okręgu wyborczym wybieranych jest co najmniej 7 posłów (art. 201).

Zgodnie z art. 202 ustalenia dotyczące liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa. Obliczenie polega na podzieleniu liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych, z uwzględnieniem przepisów art. 201 i następujących zasad:

1) ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od 1/2, jakie wynikają z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;

2) jeżeli w wyniku postępowania określonego w pkt 1, liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa liczbę 460 (wynikającą z art. 193), mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku gdy liczba posłów jest mniejsza niż 460, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa.

PRACE LEGISLACYJNE:

Brak.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Od ponad dwudziestu lat Obywatelski Ruch na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych podnosi postulat wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu. Przygotowany przez Ruch projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy jest obecnie poddany konsultacjom społecznym. Zdaniem projektodawców zaproponowane rozwiązania narzucają partiom politycznym trudniejsze kryteria ubiegania się o uznanie wyborców, prowadzą do wyboru kandydatów o wyższych walorach obywatelskich. Istotnym elementem przedstawionego projektu jest realne obniżenie wydatków Skarbu Państwa na wybory poprzez likwidację dotacji podmiotowych, przewiduje się też obniżenie kosztów kampanii wyborczej oraz zmianę jej charakteru. Uzasadnione jest to lokalnym charakterem wyborów do Sejmu i możliwością osobistej prezentacji wyborcom programu kandydata w tzw. kampanii „od drzwi do drzwi”.

Kilkakrotnie przeprowadzono też sondaże społeczne na temat zmian w systemie wyborczym, w 2011 roku Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej wykonała badania mające na celu poznanie preferencji obywateli w zakresie sposobów wyłaniania posłów do Sejmu. Spośród 74,5% badanych mających pogląd na temat, 70,3% opowiedziało się za jednomandatowymi okręgami wyborczymi. W grudniu 2013 r. Instytut Homo Homini przeprowadził podobny sondaż. Okazało się, że ponad 71% respondentów wyraziło aprobatę dla propozycji, 13,4% było przeciwnych a 15,3% nie miało zdania na ten temat. Najwięcej zwolenników wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych znalazło się w grupach wiekowych 18–24 (83%) oraz 35–44 (82,5%). Najmniej odpowiedzi twierdzących na zadane pytanie padło w grupie 25–34 lat oraz wśród ankietowanych w wieku 65 lub więcej lat.

Instytut Spraw Publicznych w grudniu 2012 roku zakończył realizację dwuletniego programu badawczego „Kobiety na listach wyborczych” wpisującego się w trwającą od dłuższego czasu w Polsce dyskusję na temat obecności kobiet w życiu publicznym. Przeprowadzono analizę uczestnictwa kobiet w wyborach samorządowych 2010 r. i parlamentarnych 2011 r. Z badań wynika, że ordynacja większościowa nie wpływa na zwiększenie ich udziału w życiu publicznym ze względu na promowanie jednego kandydata w każdym okręgu wyborczym. Nadal kobiety w Polsce stanowią mniejszość w organach decyzyjnych różnego szczebla. Obecnie w organach władzy stanowiącej ich udział wynosi około 25%, a w organach władzy wykonawczej na poziomie centralnym około 10%. Z rekomendacji wypracowanych w ramach projektu wynika, że to właśnie system proporcjonalny sprzyja wyrównaniu szans kobiet i mężczyzn w procesie wyborczym.

INFORMACJE DODATKOWE:

Jednomandatowe okręgi wyborcze to okręgi, w których obsadzany jest tylko jeden mandat i otrzymuje go kandydat, którego poparła największa liczba wyborców. Od 2011 r., od kiedy zaczął obowiązywać Kodeks wyborczy, ta technika wyborcza jest stosowana w wyborach do Senatu oraz do rad gmin (gmin nie będących miastami na prawach powiatu).

Wybory do Sejmu opierają się na wielomandatowych okręgach wyborczych. Okręg wyborczy może obejmować obszar województwa bądź stanowić jego część, jednakże jego granice nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu. W każdym okręgu wyborczym wybiera się co najmniej 7 posłów. Ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi, dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, poprzez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Wyborca głosuje tylko na jedną listę kandydatów, zaznaczając nazwisko jednego kandydata z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu. Praktycznie szansa kandydata zależy od miejsca na liście, pierwsze pozycje dają większe prawdopodobieństwo wyboru.

Po otrzymaniu protokołów z wyników głosowania w okręgach wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza ustala wyniki głosowania w skali kraju i stwierdza, które listy okręgowe spełniają warunki uprawniające do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych tzn. uzyskały wymagany prawem próg wyborczy oraz zawiadamia o tym okręgowe komisje wyborcze.

Po otrzymaniu tej informacji przystępują one do podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy okręgowe według metody d'Hondta. Liczbę głosów ważnych oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez: 1, 2, 3 i kolejne liczby naturalne do czasu, gdy z otrzymanych ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia. Każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonych ilorazów przypada jej największych liczb. W sytuacji gdy kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie, a list tych jest więcej niż możliwych do rozdzielenia mandatów, pierwszeństwo do uzyskania mandatu przysługuje liście na którą głosowało więcej wyborców. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. Mandaty przysługujące konkretnej liście okręgowej nabywają kandydaci, którzy kolejno otrzymali największą liczbę głosów. Gdyby dwóch lub więcej kandydatów otrzymało identyczną liczbę głosów uprawniających do

nabycia mandatu z listy, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów, w których jeden z kandydatów otrzymał więcej głosów. Natomiast przy równej liczbie obwodów o pierwszeństwie przesądza losowanie, przeprowadzane przez przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej.

Przedmiotem dyskusji wśród konstytucjonalistów i politologów jest zasada proporcjonalności w wyborach do Sejmu zawarta art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Przeprowadzona na II Kongresie Politologii (wrzesień 2012 r.) analiza znaczenia przymiotnika wyborczego „proporcjonalne” jak i empiria (doświadczenie) jego stosowania w polskich wyborach do Sejmu, jednoznacznie odrzuca pogląd konieczności zmiany Konstytucji RP i usunięcia w art. 96 ust. 2 słowa „proporcjonalne” w celu ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych. Zdaniem uczestników Kongresu ustawodawca może spełnić tę konstytucyjną zasadę proporcjonalności wprowadzając zmiany w Kodeksie wyborczym i korzystając z różnych metod rozdziału mandatów czy to w systemie jednomandatowym, wielomandatowym czy mieszanym.

W doktrynie uznaje się wybory w oparciu o zasadę proporcjonalności za sprawiedliwsze niż wybory większościowe. Do Sejmu trafia wtedy więcej partii politycznych, przez co pełniej reprezentowane są różnorodne grupy społeczne i ich poglądy.

Z praktyki innych państw wynika, że system większościowy może doprowadzić do sytuacji, w której partia ciesząca się mniejszym poparciem wyborców niż inne ugrupowanie, uzyskuje więcej mandatów.

Niewątpliwą wadą systemu proporcjonalnego jest to, że trudno utworzyć stabilny, oparty na większości parlamentarnej rząd. Ponadto konstytucjoniści zwracają uwagę na towarzyszące temu systemowi słabsze więzi posła z własnym okręgiem wyborczym i wyborcami, a także na mniejszą odpowiedzialność polityczną partii rządzącej, ponieważ w przypadku rządów koalicyjnych, rozkłada się ona między dwa ugrupowania wzajemnie obarczające się winą za niepowodzenia. Jednak jak wskazują analizy badawcze system proporcjonalny sprzyja wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn w procesie wyborczym.

REKOMENDACJE BIURA:

Propozycja wprowadzenia ordynacji większościowej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi jest w Polsce od szeregu lat przedmiotem dyskusji. W opinii ekspertów zmiana ordynacji wyborczej może być szansą na: rotacje elit przywódczych, zbudowanie autentycznych więzi pomiędzy elitą polityczną a społeczeństwem oraz przyciągnięcie

obywatela do udziału w życiu publicznym. Sprzyja temu niezwykle prosty w systemie większościowym mechanizm dokonywania elekcji – wyborca otrzymuje na ogół jedną kartę z nazwiskami kandydatów, a sposób obliczania głosów zwycięzcy jest prosty i komunikatywny. W opinii autorów petycji nowy system wyborczy jest wielką szansą na demokratyzację samych partii politycznych.

Mając na uwadze powyżej zaprezentowane informacje, Biuro do decyzji Komisji pozostawia podjęcie prac legislacyjnych postulowanych w petycji.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

DYREKTOR


Anna Pomianowska-Bak