

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

BARTŁOMIEJ MICHAŁAK

JAK POPRAWIĆ SYSTEM WYBORCZY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, ABY UCZYNIĆ WYBORY BARDZIEJ PRZEJRZYSTYMI?

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

BARTŁOMIEJ MICHALAK

**JAK POPRAWIĆ
SYSTEM WYBORCZY
DO PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO,
ABY UCZYNIĆ
WYBORY BARDZIEJ
PRZEJRZYSTYMI?**

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Europejski

Publikacja powstała w projekcie realizowanym we współpracy z Fundacją im. Friedricha Eberta.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach programu dotacji Parlamentu Europejskiego w dziedzinie komunikacji. Parlament Europejski nie uczestniczył w przygotowaniu materiałów; podane informacje nie są dla niego wiążące i nie ponosi on żadnej odpowiedzialności za informacje i stanowiska wyrażone w ramach projektu, za które zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami odpowiedzialni są wyłącznie autorzy, osoby udzielające wywiadów, wydawcy lub nadawcy programu. Parlament Europejski nie może być również pociągany do odpowiedzialności za pośrednie lub bezpośrednie szkody mogące wynikać z realizacji projektu.



Koordinacja projektu: Aleksander Fuksiewicz
Redakcja językowa: Marcin Grabski (mesem.pl)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2018

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl



Wstęp

Polski system wyborczy do Parlamentu Europejskiego, choć zgodny z unijnymi wymaganiami, jest nieoptymalny i powinien być zreformowany. Podstawową jego wadą nie jest jednak wcale – co zarzuca mu się najczęściej – skomplikowany i kilkietapowy mechanizm podziału mandatów między terytorialne okręgi wyborcze, ale są nią niesprawiedliwe i nieracjonalne podziały. Brak przypisania mandatów do okręgów na stałe i zależność ich liczby od rozkładu głosów między zwycięskie komitety wyborcze prowadzi do nieproporcjonalnego podziału mandatów między okręgami, co w praktyce powoduje, że siła głosu pojedynczego wyborcy nie jest wszędzie taka sama. Co więcej, łącząc niektóre województwa w duże okręgi, nie kierowano się należycie ani kryterium więzi między tymi regionami, ani zrównoważeniem w liczbie wyborców. W rezultacie rozbieżności w liczbie wyborców sięgają ponad 2 milionów osób i nie są racjonalnie uzasadnione. Trudno zresztą oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca był nieszczerzy w swojej deklaracji zapewnienia reprezentacji terytorialnej, skoro dopuścił – czy nawet założył – możliwość rejestrowania kandydatów niezamieszkujących w danych okręgach i niezwiązanych z danymi okręgami.

Celem niniejszej analizy jest pokazanie, w jaki sposób działa formuła wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego i jakie powoduje konsekwencje dla reprezentacji terytorialnej, jakie regiony promuje dodatkowymi mandatami, a jakie karze – i czy jest alternatywa dla takiego rozwiązania.

1. Jak działa i jakie konsekwencje powoduje zastosowana w Polsce formuła wyborcza?

Komitety wyborcze startujące w wyborach zgłaszają i rejestrują swoje listy kandydatów na posłów w trzynastu terytorialnych okręgach wyborczych, obejmujących zasięgiem obszar województwa, jego części (jak w wypadku Mazowsza) lub dwóch województw. Mandaty nie są jednak na stałe przypisane do okręgów – o tym, ile każdy z nich otrzyma, wiadomo dopiero po dokonaniu rozdziału mandatów między uprawnione do tego komitety.

Podział głosów na mandaty dokonuje się bowiem nie w okręgach, tylko na poziomie całego kraju. Wygląda to tak, że najpierw sumuje się liczbę głosów oddanych na wszystkich kandydatów danego komitetu w okręgu (nazwijmy tę sumę liczbą okręgową komitetu). Operację sumowania przeprowadza się dla każdego komitetu osobno w każdym okręgu. Następnie sumuje się

wszystkie liczby okręgowe dla każdego komitetu (nazwijmy tę wartość liczbą krajową komitetu). W podziale mandatów mogą uczestniczyć tylko te komitety, które zdobyły co najmniej 5% głosów ważnych w skali kraju. Liczby krajowe komitetów dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3 itd.) tak długo, aż z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle największych liczb, ilu posłów do Parlamentu Europejskiego jest wybieranych w Polsce. Na tej podstawie każdy komitet otrzymuje tyle mandatów, ile w wyniku tej operacji przypadło mu kolejnych ilorazów. Jest to więc podział dokonywany za pomocą metody d'Hondta.

W wyniku tej operacji wiadomo już, ile mandatów zdobyły poszczególne komitety. Ponieważ jednak głosowanie odbywało się na konkretne osoby w okręgach terytorialnych, aby móc przyznane komitetom mandaty obsadzić personalnie, należy je „przesunąć” do okręgów. Rozpoczyna się druga faza podziału. W tym celu liczby okręgowe komitetów mnoży się przez liczbę przypadających danemu komitetowi mandatów. Otrzymane iloczyny dzieli się z kolei przez liczby krajowe komitetu. Uzyskany wynik w postaci liczby całkowitej (czyli przed przecinkiem) oznacza liczbę mandatów przypadających liście w danym okręgu wyborczym. Z reguły w ten sposób nie da się obsadzić wszystkich mandatów przynależnych danemu komitetowi w skali kraju. Pozostałe, nierozdzielone mandaty przyznaje się tym listom okręgowym, dla których wyliczone wcześniej ilorazy mają kolejno największe wartości po przecinku (największe reszty). Jest to więc podział dokonywany za pomocą metody Hare'a-Niemeyera. Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują personalnie ci kandydaci, którzy na tej liście otrzymali kolejno najwięcej głosów

Konsekwencją zastosowania tej procedury jest to, że alokacja mandatów między okręgi wyborcze może nie być proporcjonalna do liczby wyborców zamieszkujących te okręgi. Tabela 1 ilustruje skalę tej nieproporcjonalności.

Tabela 1. Nieproporcjonalny podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2014

Nr	Stolica okręgu	Rok wyborów	2004			2009			2014		
			MP	MF	R	MP	MF	R	MP	MF	R
1	Gdańsk	Obszar okręgu pomorskie	3	2	-1	3	3	0	3	3	0
2	Bydgoszcz	Obszar okręgu kujawsko-pomorskie	3	1	-2	3	3	0	3	3	0
3	Olsztyn	Obszar okręgu warmińsko-mazurskie, podlaskie	4	2	-2	3	2	-1	3	2	-1
4	Warszawa	Obszar okręgu część mazowieckiego (z Warszawą)	4	5	1	4	5	1	4	5	1
5	Warszawa (2)	Obszar okręgu część mazowieckiego	3	3	0	3	3	0	3	3	0
6	Łódź	Obszar okręgu łódzkie	4	4	0	3	3	0	3	2	-1
7	Poznań	Obszar okręgu wielkopolskie	5	6	1	4	5	1	5	5	0
8	Lublin	Obszar okręgu lubelskie	3	4	1	3	2	-1	3	2	-1
9	Rzeszów	Obszar okręgu podkarpackie	3	2	-1	3	2	-1	3	3	0
10	Kraków	Obszar okręgu małopolskie, świętokrzyskie	6	8	2	6	7	1	6	7	1
11	Katowice	Obszar okręgu śląskie	7	8	1	6	6	0	6	7	1
12	Wrocław	Obszar okręgu dolnośląskie, opolskie	5	7	2	5	5	0	5	6	1
13	Gorzów Wlkp.	Obszar okręgu lubuskie, zachodniopomorskie	4	2	-2	4	4	0	4	3	-1

Objaśnienia: Nr – numer okręgu wyborczego, Stolica okręgu – siedziba okręgowej komisji wyborczej, Obszar okręgu – nazwy województw składających się na dany okręg, MP – liczba mandatów, które powinien otrzymać okręg zgodnie z zasadą równości materialnej głosu, MF – rzeczywista liczba mandatów przynależna poszczególnym okręgom po wyborach, R – różnica *pomiędzy* MP i MF.

Źródło: B. Michalak, Kto traci a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 31.

Niesprawiedliwość podziału dotyczy również tego, że okręgi o zbliżonej liczbie wyborców uzyskiwały jak do tej pory różną reprezentację. Skrajność tych nierówności widać na przykładzie okręgu nr 3 (województwo warmińsko-mazurskie z podlaskim) i okręgu nr 4 (część Mazowsza z Warszawą). Oba okręgi dysponują bardzo podobną liczbą wyborców, oscylującą wokół 2,1 miliona. I chociaż w 2004 roku różnica między Warszawą i Olsztynem wyniosła zaledwie 13 tysięcy wyborców (czyli mniej niż 0,7% rozmiaru okręgu), to jednak okręg nr 4 uzyskał trzy mandaty więcej. Tendencja ta została zachowana w kolejnych elekcjach, powodując w praktyce, że siła głosu wyborców z okręgu warszawskiego jest w wyborach europejskich konsekwentnie prawie dwupółkrotnie większa od siły głosu wyborców okręgu olsztyńsko-białostockiego.

W 2004 roku skrajnie niedoreprezentowane okazało się województwo kujawsko-pomorskie, które uzyskało tylko jeden mandat (a więc jeden poseł reprezentował ponad 1,6 miliona wyborców), podczas gdy w Wielko-

polsce, na Lubelszczyźnie, w województwie śląskim, w części Mazowsza czy w Małopolsce ze Świętokrzyskim jeden poseł do Parlamentu Europejskiego reprezentował tylko ponad 400 tysięcy uprawnionych. Najbardziej paradoksalne było to, że województwa o zbliżonej liczbie wyborców różniły się liczbą mandatów. Okręg nr 5, który miał nieco więcej wyborców i mieszkańców niż województwo lubelskie, uzyskał jednak mniej mandatów. Podkarpackie, o nieco mniejszej niż okręg nr 8 liczbie wyborców, ale za to większej frekwencji, uzyskało jednak dwa mandaty mniej. Co więcej, gdyby Platforma Obywatelska zdobyła na przykład 20 tysięcy głosów więcej w okręgu pomorskim kosztem województwa kujawsko-pomorskiego, to dwunasty mandat tej partii (piąty przydzielany na podstawie największych reszt) przypadłby dodatkowo Gdańskowi, a Bydgoszcz i Toruń zostałyby bez reprezentacji terytorialnej.

Mechanizm podziału mandatów między okręgi nie traktuje ani równych równo, ani podobnych podobnie, prowadząc do drastycznych odstępstw w sile głosów wyborców poszczególnych regionów, a w konsekwencji do niesprawiedliwego podziału mandatów. Co więcej, system ten nie tylko dzieli mandaty nierówno między okręgi, ale także niekonsekwentnie i bez oparcia na jakichkolwiek sensownych kryteriach raz premiuje, innym zaś razem dyskryminuje okręgi o tej samej liczbie wyborców czy odsetku głosujących. Nie gwarantuje również – wbrew obiegowym opiniom – większej liczby mandatów dla okręgu przy wyższej w nim frekwencji.

2. Wybory europejskie jako wybory drugoplanowe

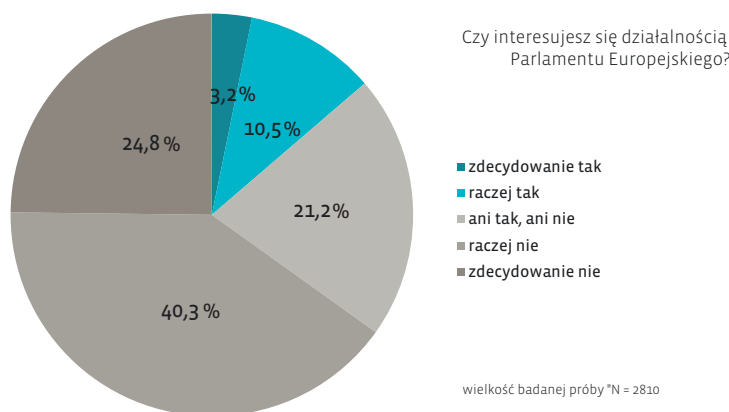
Frekwencja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich regularnie spada. W ostatnich wyborach z 2014 roku osiągnęła, w całej Unii Europejskiej najniższy jak do tej pory poziom 42,54%. Oznacza to, że od swojego najwyższego poziomu spadła o prawie 20%. Średnio spada ona z wyborów na wybory o 2,78% i jest to tendencja stała oraz liniowa. Uczestnictwo Polaków w wyborach europejskich wypada jeszcze gorzej. W kolejnych elekcjach wynosiło ono odpowiednio: 20,87% w 2004 roku, 24,53% w 2009 roku i 23,83% w 2014 roku. Plasuje to Polskę w ogonie państw członkowskich. Co ciekawe, poziom partycypacji w wyborach europejskich był do tej pory zawsze dwukrotnie mniejszy niż frekwencja w poprzedzających je krajowych wyborach parlamentarnych.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest drugoplanowość wyborów do Parlamentu Europejskiego (second-order elections) ze względu na ich relatywnie niskie

znaczenie polityczne zarówno dla wyborców, jak i dla biorących w nich udział partii politycznych. Ich drugoplanowość wynika z faktu, że z punktu widzenia polityki krajowej i zasad funkcjonowania systemu politycznego mają one dużo mniejsze znaczenie niż wybory do naczelných organów władzy państwowej – takich jak parlament czy urząd prezydenta. Ich wynik nie ma bowiem wpływu na dystrybucję i alternację władzy w państwie, to znaczy nie decyduje o tym, kto będzie rządził. Co więcej, z danych Eurobarometru wynika dość wyraźnie, że poglądy poszczególnych kandydatów związane z polityką krajową są dla wyborców nie tylko równe, ale nawet ważniejsze niż poglądy na sprawy europejskie. W tej sytuacji wybory europejskie często stają się dla ich uczestników „prekampanią” dla wyborów pierwszoplanowych – parlamentarnych lub prezydenckich. Partie polityczne i kandydaci traktują je jako swoisty sondaż polityczny czy plebiscyt partyjnej popularności przed ważniejszymi dla nich wyborami krajowymi.

Kolejnym czynnikiem odpowiedzialnym za niski poziom uczestnictwa wyborczego Polaków jest stosunkowo mała wiedza na temat tego, czym jest i jakie funkcje pełni Parlament Europejski oraz jakie jest jego przełożenie na życie i sytuację „zwykłego człowieka”. Do tego dochodzi niski poziom zainteresowania instytucjami i polityką europejską. Symptomatyczne są w tym wymiarze zwłaszcza opinie młodych wyborców (od osiemnastu do dwudziestu pięciu lat). Badania opinii tej grupy Polaków pokazują, że młodzi ludzie nie interesują się działalnością Parlamentu Europejskiego, mało o nim wiedzą, a same wybory europejskiej są dla nich najmniej ważnymi wyborami spośród wszystkich elekcji, łącznie z samorządowymi.

Rys 1. Wyniki badania młodych wyborców z 2014 roku



» Źródło: J. Zbieranek (red.) *Europejskie wybory młodych*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014 (str 27).

Najnowsze badania dotyczące partycypacji wyborczej Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego pokazują, że wyższy od przeciętnej poziom uczestnictwa wyborczego występuje w miastach na prawach powiatu, szczególnie zaś w stolicach województw wraz z przylegającymi do nich obszarami. Z kolei do grup trwale i wyraźnie upośledzonych pod tym względem należą mieszkańcy wsi i małych (mniej niż 20 tysięcy mieszkańców) miejscowości oraz wyborcy w wieku od osiemnastu do trzydziestu pięciu lat.

3. Proponowane warianty zmiany systemu wyborczego

3.1. System pojedynczego głosu przenoszonoego (*single transferable vote, STV*)

Wariant ten – stosowany w Irlandii i na Malcie – zakłada pozostawienie aktualnej struktury okręgów wyborczych z jednoczesnym przypisaniem do nich na stałe mandatów w zależności od liczby ich mieszkańców. Ich wielkość wahałaby się od trzech do sześciu, przy czym, ze względu na specyficzny mechanizm, system ten umożliwi realizację proporcjonalnego podziału mandatów między partie polityczne mimo tak małych okręgów. Jest on również wprost wymieniony jako możliwy do zastosowania wariant proporcjonalności w *Akcie dotyczącym wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*.

Jego wprowadzenie oznaczałoby zniesienie systemu list partyjnych i wprowadzenie bezpośredniego głosowania na kandydatów za pomocą rangowania. Wyborca zyskałby dodatkowo możliwość pełnego wyrażenia swoich preferencji politycznych w stosunku do tylu kandydatów, ilu byłoby wybieranych w danym okręgu. Taki ranking może obejmować wszystkich startujących kandydatów, co zdecydowanie wzmacnia personalny charakter wyborów (wybory o takim charakterze cieszą się w Polsce największym uznaniem i zainteresowaniem), to zaś mogłoby z kolei pozytywnie wpłynąć na zwiększenie frekwencji wyborczej. Kandydaci, aby zapewnić sobie zwycięstwo, musieliby zabiegać o poparcie nie tylko u swoich zadeklarowanych zwolenników, ale także wśród wyborców innych kandydatów i partii. Im wyżej znaleźliby się w rankingach pozostałych wyborców, tym większa byłaby szansa na zdobycie mandatu na podstawie kolejnych preferencji. System ten rozwiązuje również problem tak zwanych głosów straconych. Głosy oddane na kandydatów, którzy zdobyli już mandaty (albo wskutek zbyt słabego wyniku odpadli z procedury podziału mandatów), ulegają przeniesieniu na pozostałych kandydatów zgodnie z liczbą

drugich i kolejnych preferencji uzyskanych przez nich na kartach wybranego (lub skreślonego) kandydata. System pojedynczego głosu przenoszono realizuje zasadę reprezentacji terytorialnej, postulat „bliskości” reprezentantów z ich wyborcami, personalny, a nie partyjny charakter wyboru przy zachowaniu proporcjonalnego charakteru wyborów, ponadto pozostaje w zgodzie z postanowieniami aktu wyborczego z 1976 roku.

Jego wadą jest jednak zmiana sposobu głosowania: zamiast na jednego kandydata z jednej listy, głosowałoby się, rangując od trzech do sześciu kandydatów z różnych komitetów. System ten wymaga również opracowania nowego systemu liczenia głosów i ustalania wyników wyborów, który bez odpowiedniego wspomaganie elektronicznego i dobrego przeszkolenia członków komisji wyborczych jest skomplikowany, łatwo w nim o pomyłki, znacznie wydłuża także proces ustalania wyników w komisjach.

3.2. Mieszany system wyborczy o podtypie kombinowanym

Kolejnym pomysłem – nowatorskim i niemającym odpowiednika w polskiej tradycji wyborczej – jest zastosowanie mieszanego systemu wyborczego o podtypie kombinowanym, wykorzystanego w wyborach do niemieckich parlamentów krajowych w Badenii-Wirtembergii i Bawarii. Użycie tego systemu pozwoliłoby zapewnić reprezentację terytorialną każdemu województwu bez konieczności ich łączenia lub dzielenia. W ten sposób utworzono by szesnaście wojewódzkich okręgów wyborczych. Wyborca głosowałby personalnie na jednego kandydata z listy zarejestrowanej w takich okręgach wyborczych (każda lista liczyłaby nie więcej niż siedmiu kandydatów). Mandaty między poszczególne komitety wyborcze byłyby dzielone proporcjonalnie na poziomie całego kraju tak jak do tej pory. O tym jednak, kto otrzyma mandat, a w konsekwencji do jakich zostaną one przypisane okręgów, decydowałaby liczba głosów zdobytych przez kandydatów (tak jak w systemie większościowym).

W systemie tym każdy okręg miałby zagwarantowany co najmniej jeden mandat, ostateczna liczba mandatów w okręgu byłaby jednak – podobnie jak obecnie – zależna od rozkładu głosów między listy i kandydatów. System gwarantowałby więc proporcjonalny podział mandatów między komitety wyborcze przy jednoczesnej reprezentacji terytorialnej na poziomie województw, co nie jest osiągalne w żadnym innym wariantcie. Dzięki temu realizowałby najlepiej jak to możliwe postulat „bliskości” między wyborcami a posłami. Dodatkowo, jak w systemie pojedynczego głosu przenoszono, maksymal-

nie personalizowałby wybór bez konieczności wprowadzania, zapewne dla niektórych wyborców zbyt skomplikowanego, systemu rangowania. W istocie system ten byłby bardzo podobny do obecnego, z tą różnicą, że maksymalnie upraszczałby głosowanie oraz ustalanie wyników wyborów i przeciwdziałał wielu paradoksom obecnego rozwiązania. Nie zapewniałby jednak proporcjonalnego podziału mandatów między okręgi, a więc i zasady równości materialnej głosu.

3.3. System proporcjonalnej reprezentacji z pięcioma okręgami terytorialnymi

Propozycja ta nawiązuje do stosowanego w wyborach sejmowych modelu proporcjonalnej reprezentacji w okręgach terytorialnych. Aby ten cel osiągnąć w praktyce, nie popadając jednocześnie w paradoksy obecnego systemu, należy utworzyć kilka dużych terytorialnych okręgów wyborczych z przypisaną do nich na stałe liczbą mandatów. Oznacza to podział kraju na okręgi wyborcze, których teren obejmowałby kilka województw. Najlepszym wariantem z punktu widzenia proporcjonalności wyborów byłby model z pięcioma takimi okręgami wyborczymi. Wyborcy głosowaliby na listy kandydatów zgłoszonych w tych okręgach analogicznie jak to się dzieje obecnie. Tam dokonywałby się również, tak jak w wyborach sejmowych, podział mandatów między komitety wyborcze.

Rys 2. Proponowany podział na pięć okręgów wyborczych wraz z przewidywaną liczbą przypisanych do nich mandatów



Propozycji tej można oczywiście zarzucić, że utworzone w ten sposób „regiony wyborcze” są zbyt duże i łączą obszary w małym stopniu „uwspólnotowane”, a czasami nawet rozbieżne pod względem interesów. Proporcjonalność tego systemu byłaby także mniejsza niż w innych wariantach. Niestety, tej konsekwencji nie da się uniknąć, decydując się na klasyczny wariant terytorialny przy szczupłości ogólnej puli mandatów.

3.4. System proporcjonalnej reprezentacji z jednym ogólnokrajowym okręgiem wyborczym

Najprostszym rozwiązaniem, niwelującym wady i paradoksalne podziały obecnej regulacji, jest likwidacja okręgów terytorialnych i wprowadzenie jednego wielomandatowego okręgu wyborczego na poziomie całego kraju. W systemie tym wyborcy w całym kraju głosowaliby na te same listy kandydatów. W zależności od przyjętego rozwiązania mogłaby to być lista z głosem preferencyjnym (tak jak do tej pory) lub głosowanie na całą listę en block (jak w systemach z listami zamkniętymi). W istocie taki okręg ogólnokrajowy funkcjonuje w wyborach do Parlamentu Europejskiego od początku. Wynika to z faktu, że podział mandatów między uprawnione do tego komitety wyborcze dokonywany jest na szczeblu ogólnokrajowym, a dopiero w drugim etapie są one przypisywane do konkretnych okręgów terytorialnych.

Stosowanie jednego okręgu wyborczego nie jest sprzeczne z prawem unijnym, a w praktyce jest rozwiązaniem powszechnie stosowanym, który obowiązuje lub obowiązywało w takich państwach Unii Europejskiej jak Austria, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry. Wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania odpowiadałoby również oczekiwaniom i wyobrażeniom społeczeństwa polskiego dotyczącego polskiej reprezentacji w Parlamencie Europejskim. W powszechnej opinii polscy deputowani mają na forum unijnym dbać przede wszystkim o narodowe interesy swojego kraju.

4. Wnioski

Obecny system podziału mandatów między okręgi wyborcze prowadzi do niesprawiedliwych, niczym nieuzasadnionych, a czasami wręcz paradoksalnych podziałów. Dyskryminuje okręgi wyborcze o najmniejszej liczbie wyborców. W konsekwencji takie województwa jak warmińsko-mazurskie czy podlaskie są stale niedoreprezentowane, a inne, jak okręg warszawski – nadreprezentowane. Nie zapewnia również gwarancji, że każdy okręg otrzyma mandat, czego prawie doświadczyło województwo kujawsko-pomorskie w 2004 roku.

Możliwość wystąpienia takiej sytuacji jest dowodem na to, że obowiązujący model ze swojej istoty nie gwarantuje osiągnięcia celu reprezentacji terytorialnej. Szczegółowe analizy pokazują, że nie ma żadnych racjonalnych i sensownych powodów dla utrzymywania obecnej fikcji reprezentacji terytorialnej w wyborach europejskich. W tej sytuacji ustawodawca powinien zmienić system wyborczy do Parlamentu Europejskiego w sposób zgodny z jego oczekiwaniami wobec tego systemu. Do wprowadzenia są możliwe cztery alternatywne systemy wyborcze: system pojedynczego głosu przenoszonego, mieszany system wyborczy o podtypie kombinowanym, klasyczny system proporcjonalnej reprezentacji z pięcioma okręgami terytorialnymi (taki jak w wyborach sejmowych), system proporcjonalnej reprezentacji z jednym ogólnokrajowym okręgiem wyborczym.

Ostatnie z proponowanych rozwiązań gwarantuje najwyższy możliwy do osiągnięcia poziom proporcjonalności wyborów bez względu na rodzaj zastosowanej metody podziału głosów na mandaty. Znacznie upraszcza proces wyborczy w wielu jego aspektach, takich jak choćby procedura rejestracji kandydatów, druk i dystrybucja kart do głosowania, sposób głosowania, ustalanie wyników wyborów i podział mandatów. Jednocześnie nie zmienia nic w zakresie matematycznych konsekwencji podziału mandatów między komitety wyborcze, gdyż w obecnym rozwiązaniu podział ten dokonuje się tak, jakby funkcjonował tylko jeden ogólnokrajowy okręg wyborczy. Jest to rozwiązanie najbardziej konserwatywne ze wszystkich proponowanych, a jedyną jego polityczną modyfikacją jest zrezygnowanie z podziału mandatów między fikcyjne okręgi terytorialne oraz zastąpienie trzynastu okręgowych list kandydatów jedną listą ogólnokrajową. Jest zatem „politycznie bezpieczne” i w polskich warunkach wydaje się rozwiązaniem optymalnym.

Polecana i wykorzystana literatura przedmiotu

Europejskie wybory młodych, red. J. Zbieranek, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2014.

Flis J., Michalak B., *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, nr 55, s. 65–88.

Michalak B., *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego w Polsce jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10, s. 7–26.

Michalak B., *Ile okręgów wyborczych? Uwagi do struktury okręgów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 45–70.

Michalak B., *Kto traci a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 27–44.

Michalak B., Zbieranek J., *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015.

Reif K., Schmitt H., *Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, no. 1, s. 3–44.

Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

Załużka J., Ciacek P., Roguska B., Michalak B., Wołek A., *Kampania społeczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2014*. Raport, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

O autorze

Bartłomiej Michalak, dr hab. nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, profesor nadzwyczajny na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.