



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 78 (182) • 2 grudnia 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 370~~

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

System wyborczy do Parlamentu Europejskiego

Urszula Kurczewska

Do roku 1979 w Parlamencie Europejskim (PE) zasiadali deputowani wyłaniani przez parlamenty narodowe państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Podstawą prawną przeprowadzenia w 1979 r. pierwszych powszechnych i bezpośrednich wyborów do PE był art. 190 Traktatu ustanawiającego WE oraz *Akt w sprawie bezpośrednich powszechnych wyborów członków Parlamentu Europejskiego*, ustanowiony Decyzją Rady UE z dnia 20 września 1976 r. Wobec niemożności porozumienia w sprawie przyjęcia jednolitego prawa wyborczego do PE, podjęto działania harmonizujące przepisy prawa krajowego. Traktat amsterdamski do art. 190 Traktatu o WE wprowadził wspólne zasady wyborcze dla wszystkich państw członkowskich (dotyczące np. zasady proporcjonalności i listy kandydatów, okręgów wielomandatowych, zakazu łączenia mandatów), a Akt został w 2002 r. znowelizowany. Prawo wspólnotowe określa ogólne zasady wyborów do PE, natomiast szczegółowe warunki przeprowadzenia wyborów określają przepisy prawa krajowego państw członkowskich. Wprowadzenie ogólnych zasad wyborów do PE oraz istnienie jednolitych standardów ustrojowych systemów demokratycznych spowodowało, że we wszystkich państwach członkowskich deputowani wybierani są według niemal tych samych reguł.

System wyborczy i metody podziału mandatów. Obecnie we wszystkich państwach członkowskich wybory do PE odbywają się według zasady proporcjonalności. Przez wiele lat postulat ustanowienia jednolitej zasady wzbudzał wiele kontrowersji, a Wielka Brytania sprzeciwiała się wprowadzeniu zasady proporcjonalności obowiązującej wszystkie państwa członkowskie UE. Do 1998 r. wybory do PE w Wielkiej Brytanii odbywały się według zasady większościowej (z wyjątkiem Irlandii Północnej, gdzie obowiązywała zasada proporcjonalności).

W wyborach do PE dopuszcza się stosowanie systemu list wyborczych zamkniętych lub z głosem preferencyjnym, bądź systemu STV (*Single Transferable Vote* – system pojedynczego głosu przenoszonego) oraz metody głosów podzielonych. Listy zamknięte obowiązują w: Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Wielkiej Brytanii (bez Irlandii Północnej), a listy z głosem preferencyjnym – w Austrii, Danii, Belgii, Holandii, Szwecji i Włoszech. System STV stosowany jest w Irlandii i Irlandii Północnej. Jedynie w Luksemburgu członkowie PE wybierani są według metody głosów po-

dzielonych. Możliwe jest zastosowanie progu wyborczego, jednak nie wyższego niż 5% ważnie oddanych głosów w skali danego państwa. Obecnie tylko w pięciu państwach stosuje się klauzulę zaporową. Próg 5% wprowadzono we Francji i Niemczech, 4% – w Austrii i Szwecji, a 3% – w Grecji. W dziewięciu państwach (Austrii, Danii, Hiszpanii, Holandii, Francji, Grecji, Luksemburgu, Portugalii i Szwecji) tworzony jest jeden okręg wyborczy obejmujący całość terytorium państwa. W pozostałych (Belgii, Finlandii, Irlandii, RFN, Włoszech i Wielkiej Brytanii) terytorium podzielone jest na wiele (4–12) okręgów wyborczych.

Podział mandatów dokonywany jest przy zastosowaniu różnych metod. Metoda d'Hondta – korzystna dla dużych partii – stosowana jest w dziewięciu państwach: Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii (z wyjątkiem Irlandii Północnej). W RFN obowiązuje metoda Hare-Niemeyera (nie faworyzuje żadnych ugrupowań i najwierniej oddaje rozkład głosów), a w Luksemburgu metoda Hagenbacha-Bischoffa (będąca odmianą metody d'Hondta). Zmodyfikowana metoda Saint-Lague'a (korzystna dla małych partii) używana jest w Szwecji, metoda ilorazu wyborczego i największych resztek – we Włoszech, a system STV – w Irlandii i Irlandii Północnej. W Grecji obowiązuje metoda ważenia głosów „Eniskhimeni Analogiki”.

Prawa wyborcze. Dyrektywa 93/109/WE przewiduje, że każdy obywatel UE zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, nawet jeżeli nie jest jego obywatelem, posiada prawo wybierania i kandydowania w wyborach do PE, na takich samych zasadach jak obywatel tego państwa. Prawo wybierania członków PE posiadają obywatele UE, którzy w dniu wyborów mieli ukończone 18 lat i stale zamieszkują na terytorium danego państwa członkowskiego, nawet jeśli nie są jego obywatelami. Jednakże warunek *stałego zamieszkiwania* jest różnie definiowany w poszczególnych państwach. We Francji i Finlandii jest to wymóg stałego miejsca zamieszkania (posiadanie adresu) na terytorium wyborczym. W Belgii, Grecji, Hiszpanii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii i Włoszech konieczne jest przebywanie na terytorium państwa przez określony czas. W Austrii, Danii, Holandii, Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii niezbędny jest wpis do rejestru wyborców. W Luksemburgu wymagane jest od obywateli UE zamieszkiwanie na terenie Wielkiego Księstwa przez minimalny okres 5 lat. Brytyjskie prawo przewiduje, że obywatele przebywający poza granicami krócej niż pięć lat, funkcjonariusze, urzędnicy i żołnierze pełniący służbę za granicą również posiadają czynne prawo wyborcze do PE. Austria, Dania, Holandia i Portugalia przyznają prawo wybierania swoim obywatelom będącym za granicą, ale tylko tym, którzy przebywają na terytorium państw UE. Natomiast Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Szwecja i Włochy gwarantują je wszystkim swoim obywatelom przebywającym za granicą, niezależnie od miejsca i czasu pobytu. Prawo niemieckie przyznaje je tylko tym obywatelom Niemiec, którzy przebywają za granicą nie dłużej niż dziesięć lat, a prawo irlandzkie – obywatelom UE posiadającym stały adres zamieszkania w Irlandii. W Belgii i Luksemburgu udział w wyborach do PE jest obowiązkowy.

Prawo wybieralności do PE przysługuje tym osobom, które spełniają trzy warunki: są obywatelami jednego z państw członkowskich, osiągnęły określony wiek życia oraz spełniają wymagania prawa krajowego w zakresie zamieszkiwania. Największe różnice w zakresie biernego prawa wyborczego między państwami członkowskimi UE dotyczą minimalnego wieku, jaki powinien posiadać kandydat. W Danii, Finlandii, Holandii, Hiszpanii, Niemczech, Portugalii i Szwecji kandydat powinien ukończyć 18 lat, w Austrii 19 lat, w Belgii, Grecji, Irlandii, Luksemburgu i Wielkiej Brytanii 21 lat, natomiast we Francji 23 lata i we Włoszech 25 lat.

Zgłaszanie kandydatów. W dziesięciu państwach (Austrii, Belgii, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Włoszech) wymagane jest jedynie poparcie kandydatów na deputowanych przez określoną liczbę wyborców. W niektórych z nich trzeba spełnić dodatkowe warunki, np. we Francji,

Holandii, Irlandii i Wielkiej Brytanii ordynacja przewiduje obowiązek złożenia kaucji pieniężnej przy rejestracji kandydatury. Natomiast w Danii, Grecji, Holandii, RFN i Szwecji prawo zgłaszania kandydatów posiadają wyłącznie partie polityczne i organizacje polityczne.

Termin wyborów. Wybory do PE odbywają się w państwach członkowskich niemal w tym samym czasie, przez kilka dni czerwca. Ostatnie wybory do PE odbyły się w 1999 r.: 10 czerwca w Danii, Holandii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, w których tradycyjnie już czwartek jest dniem wyborczym. W pozostałych jedenastu państwach wybory przeprowadzono w niedzielę 13 czerwca, gdyż właśnie niedziela jest tam uznawana za dzień wyborczy. Kolejne wybory odbędą się w czerwcu 2004 r.

Kolejność wyboru z listy. W ośmiu państwach (Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoszech) mandaty nie są przydzielane kandydatom zgodnie z ich kolejnością na liście wyborczej, ale według liczby głosów przypadających na poszczególnych kandydatów. Wyborcy w Luksemburgu mogą głosować na kandydatów z różnych list. Natomiast w Hiszpanii, Francji, Grecji, Portugalii i RFN mandaty przydzielane są kandydatom zgodnie z ich kolejnością na liście. W Irlandii i Irlandii Północnej głos wyborcy może być przenoszony na następnych kandydatów zgodnie z kolejnością na liście.

Niepołączalność mandatu. Akt w sprawie wyboru członków PE z 1976 r. ze zmianami z 2002 r. zakazuje łączenia mandatu deputowanego PE z mandatem członka parlamentu narodowego, ale także z innymi funkcjami i stanowiskami, np.: członka rządu państwa członkowskiego UE; członka Komisji Europejskiej; sędziego, rzecznika generalnego lub kanclerza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji; członka Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Centralnego; czynnego funkcjonariusza lub urzędnika jakiegokolwiek instytucji WE. Dodatkowo, państwa członkowskie mogą rozszerzyć katalog niepołączalności stanowisk na poziomie krajowym. W Austrii, Belgii, Francji, Hiszpanii, Holandii i Portugalii wobec deputowanych w PE stosuje się pełny katalog niepołączalności stosowany wobec członków parlamentu narodowego.

Ważność wyborów i zasady prowadzenia kampanii wyborczych. W większości państw ważność wyborów do PE na szczeblu krajowym stwierdzają ogólnokrajowe komisje wyborcze. W Danii i Luksemburgu prawo uznania ważności wyborów posiadają parlamenty narodowe, natomiast w RFN uprawnienie to przyznano parlamentowi i komisji wyborczej. Prawo wspólnotowe nie reguluje zasad prowadzenia kampanii wyborczych do PE, pozostawiając to systemowi prawa krajowego. W większości państw członkowskich zasady prowadzenia kampanii wyborczych do PE, a szczególnie finansowania kampanii, uregulowane są przez przepisy prawne dotyczące wyborów do organów narodowych.

W dziesięciu państwach przystępujących do UE trwa proces przygotowywania i uchwalania ustaw o wyborach do PE. Wszystkie projekty ustaw powinny być zgodne z wymaganiami obowiązującymi w prawie wspólnotowym. Również w Polsce trwają prace nad uchwaleniem takiej ustawy. W debacie publicznej na temat projektu tej ustawy najwięcej kontrowersji wzbudzają kwestie: struktury okręgów wyborczych, metody alokacji mandatów, przyjęcia klauzuli zaporowej, określenia podmiotów zgłaszających listy kandydatów, organizowania głosowania za granicą i dopuszczenia obcokrajowców do udziału w wyborach w Polsce, zasady finansowania kampanii wyborczych, w tym ze źródeł pochodzących z zagranicy.

OGŁOSZENIA

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”



W numerze między innymi:

NATO i Unia Europejska – transformacja i bezpieczeństwo

ARTYKUŁY

Andrzej Olechowski

Cztery przesłanki do polskiej strategii w Unii Europejskiej

Tomasz G. Grosse

Wybrane aspekty wspólnotowych polityk regionalnej i konkurencji w świetle debaty teoretycznej o integracji europejskiej

Jerzy J. Wiatr

Publiczny wymiar dyplomacji

Wojciech Stankiewicz

Współczesne koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego na tle problemu rozprzestrzeniania broni jądrowej

Václav Průcha

Ekonomiczne aspekty podziału Czechosłowacji w latach 1990–1993

RECENZJE

Mieczysław Tomala

Martin Burkert, Die Ostwissenschaften im Dritten Reich. Teil I: Zwischen Verbot und Duldung. Die schwierige Gratwanderung der Ostwissenschaften zwischen 1933 und 1939

Urszula Kurczewska

Jerzy Łukaszewski, Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej

Rafał Morawiec

Marek Šťastný (red.), Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community

Ernest Wyciszkiwicz

Agnieszka Magdziak-Miszewska, Monika Zuchniak, Paweł Kowal (red.), Polacy i Rosjanie. 100 kluczowych pojęć

Adriana Żelazo

Krzysztof Koseła, Tadeusz Szawiel, Mirosława Grabowska, Małgorzata Sikorska, Tożsamość Polaków a Unia Europejska

Alice Ackermann

Henryk J. Sokalski, An Ounce of Prevention: Macedonia and the UN Experience in Preventive Diplomacy

Włodzimierz Borodziej

Pamięć wypędzonych. Grass, Beneš i środkowoeuropejskie porachunki. Antologia tekstów polskich, niemieckich i czeskich, wybór i opracowanie Piotr Buras i Piotr M. Majewski

ARCHIWUM

Stosunki polsko-niemieckie wiosną 1933 roku i problem tak zwanej wojny prewencyjnej w świetle niepublikowanych dokumentów austriackich.

Oprac.: Jacek Gawor

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”
do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej
(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: www.pism.pl/czasopisma.html)
oraz w wybranych księgarniach: www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html