



# BIULETYN

Nr 113 (721) • 3 września 2010 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Łukasz Kulesa,  
Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkievicz

---

## Reforma procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego

Agata Gostyńska

*Unia Europejska nie stworzyła jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Pomimo zdefiniowania podstawowego katalogu zasad wyborczych w Akcie dotyczącym wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 20 września 1976 roku (Akt), nadal panuje duża rozbieżność w sposobie wyłaniania eurodeputowanych. Sprawozdanie Andrew Duffa, przedstawione 12 lipca 2010 r. Komisji Spraw Konstytucyjnych PE (ang. AFCO), wskazuje na konieczność dalszej harmonizacji tych systemów. Ma ona służyć realizacji zasady równości obywateli UE poprzez alokację mandatów w PE na podobnych zasadach, a także wzrostowi zainteresowania życiem publicznym UE.*

**Kontekst:** Próby stworzenia jednolitej procedury wyborczej podejmowane były już od początku lat 60-tych i początkowo towarzyszyły debacie na temat organizacji pierwszych bezpośrednich wyborów do PE. Prawo inicjowania takich projektów przez Parlament Europejski (wcześniej Zgromadzenie Parlamentarne) wprowadziły już traktaty założycielskie. Opór Francji, Wielkiej Brytanii i Danii co do organizacji wyborów bezpośrednich, dopatrujących się w nich próby osłabienia międzyrządowego charakteru Wspólnot, opóźniał opracowanie zasad wyborczych do PE. Podpisany ostatecznie w 1976 roku Akt wprowadził co prawda bezpośrednie wybory, ale sposób wyboru kandydatów pozostawiał w gestii państw członkowskich. W 2002 roku decyzją Rady UE dokonano zmian w Akcie z 1976 roku. Wprowadzono m.in. zasadę proporcjonalności jako obowiązującą w wyborach, dopuszczono stosowanie wymogu uzyskania minimalnego procentu głosów uprawniającego do alokacji mandatów na poziomie nie wyższym niż 5% (próg wyborczy) oraz głosowanie preferencyjne. Ustanowiono również zasadę niepołączalności krajowego mandatu parlamentarnego z mandatem do PE (okres przejściowy zastosowano wobec Wielkiej Brytanii i Irlandii). Prowadziło to do zmniejszenia dystansu w kulturach wyborczych poszczególnych państw członkowskich, to jednak oznaczało utrzymanie odrębności systemów wyborczych.

**Propozycje zmian.** Sprawozdanie Duffa zawiera m.in. pięć głównych propozycji zmian.

**I.** Obligatoryjny podział na okręgi wyborcze w państwach członkowskich o liczbie ludności przekraczającej 20 mln. Obecnie wśród państw stosujących jeden krajowy okręg w wyborach do PE znajdują się zarówno tzw. państwa duże, jak i małe. Obowiązkowe tworzenie okręgów wyborczych w państwach członkowskich o liczbie ludności powyżej 20 mln. ma sprzyjać lepszej reprezentacji w PE interesów mieszkańców poszczególnych regionów. Wprowadzenie podziału na okręgi wyborcze stanowi także gwarancję więzi pomiędzy wyborcą a jego okręgiem.

**II.** Wprowadzenie głosowania preferencyjnego za pośrednictwem list półotwartych obok stosowanego pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu. System ten oznacza, że wyborca dokonuje wyboru kandydatów w ramach listy. Obecnie w wielu państwach członkowskich (np. Niemcy, Francja, Hiszpania) nadal stosowany jest system list zamkniętych, który polega na oddaniu głosu na ułożoną przez partię listę, a nie na indywidualnego kandydata. Wprowadzenie list półotwartych pozwoli wyborcy wyrazić swoje preferencje co do konkretnych kandydatów.

**III.** Wprowadzenie dodatkowego tzw. unijnego okręgu wyborczego. Służyłby on promocji europejskich partii politycznych. Z list układanych przez te partie, zawierających kandydatury z co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich i obsadzanych na zasadzie równowagi płci, wybieranych byłoby 25 deputowanych. Obywatele UE mieliby prawo do oddania dwóch głosów: pierwszego na listę kandydatów

lub indywidualnego kandydata, w zależności od obowiązującej ordynacji, a drugiego na preferowanego przez nich kandydata z listy unijnej. Kandydaci do PE byłoby uprawnieni do startowania zarówno z unijnej listy, jak i z państwa członkowskiego. Ponadto kandydaci mający kilka miejsc zamieszkania na terenie UE lub posiadający podwójne obywatelstwo mogliby startować w kilku państwach członkowskich.

**IV. Wiek.** Obecnie we wszystkich państwach członkowskich obywatel uzyskuje czynne prawo wyborcze z dniem ukończenia 18 lat. Jedynie w Austrii wystarczy ukończenie 16 lat. Kandydatem do PE może natomiast zostać obywatel UE, który ukończy 18 lat (w dwunastu państwach członkowskich), 21 lat (w dziesięciu państwach członkowskich, w tym w Polsce), 23 lata (we Francji i Rumunii), lub 25 lat (na Cyprze, we Włoszech i w Grecji). Projekt zmian zawiera propozycję obniżenia czynnego prawa wyborczego do lat 16, a biernego do lat 18.

**V. Propozycja wprowadzenia wspólnego dla państw członkowskich terminu wyborów do PE.** Data organizacji wyborów zostałaby przesunięta z czerwca na maj, a same wybory trwałyby zawsze dwa dni w całej UE: sobota i niedziela. Czerwiec jest w wielu państwach członkowskich okresem wakacyjnym, co skutkuje zwiększoną absencją podczas wyborów.

**Ocena propozycji.** Sprawozdanie na nowo otwiera dyskusję, jaki charakter powinny mieć wybory do PE i czy dalsza harmonizacja procedur wyborczych przyczyni się do zwiększenia kredytu zaufania obywateli do tej instytucji. Życzeniem PE jest, aby jego skład odzwierciedlał intencje wyborcze obywateli UE, a nie interesy państw członkowskich. Jest to zgodne z art. 14 par. 2 Traktatu o UE stanowiącym, że w skład PE wchodzi przedstawiciele obywateli UE, a nie przedstawiciele państw. Realizacji intencji wyborczych na równych zasadach ma służyć właśnie tworzenie okręgów wyborczych w większych państwach UE. Podział na okręgi sprzyja wyrównanej reprezentacji poszczególnych regionów kraju. Jednocześnie Traktaty przyznają państwom członkowskim pulę miejsc w PE i, choć deputowani nie są związani „instrukcjami” państwa pochodzenia, to poszczególne mechanizmy wyborcze pozwalają państwom członkowskim zachować minimum kontroli nad ostatecznym kształtem przyznanej im puli miejsc (służą do tego progi wyborcze, metody liczenia głosów, system list, a także okręgi wyborcze). Przykładowo, państwa borykające się z problemem starań ich regionów o większą autonomię są zwolennikami głosowania w jednym okręgu na poziomie krajowym, a państwa, gdzie silne jest poczucie dyscypliny partyjnej sprzyjają modelowi list zamkniętych.

Wyznaczenie wyborów na sobotę i niedzielę w maju, czy obniżenie granicy wiekowej czynnego i biernego prawa wyborczego może przyczynić się do wzrostu zainteresowania życiem publicznym UE większej liczby obywateli, a co za tym idzie, poprawić frekwencję w kolejnych wyborach. Wprowadzenie jednak 16 lat jako wieku uprawniającego do oddania głosu w wyborach do PE wiązałoby się z koniecznością zmiany ordynacji wyborczych do PE aż w 26 państwach członkowskich. Zachodnie demokracje są przywiązane do swoich tradycji wyborczych, dlatego też propozycje bardziej radykalnych zmian, ingerujących w stosowane dotąd ordynacje, mogą zostać potraktowane z rezerwą. Uprawnienie obywateli do oddania dwóch głosów, jak i do kandydowania z kilku państw członkowskich wymuszałoby ponadto zmianę Dyrektywy 93/109/WE z 6 grudnia 1993 roku, która ustanawia szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do PE przez obywateli UE mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Dyrektywa wyklucza możliwość oddania dwóch głosów w tych samych wyborach do PE i kandydowania z dwóch lub więcej państw członkowskich.

Z punktu widzenia Polski, obniżenie wieku wyborczego i utworzenie dodatkowego okręgu unijnego wymagałoby zmian w polskiej ordynacji wyborczej. Ustawa z 23 stycznia 2004 r. o ordynacji wyborczej do PE, podążając za osadzonymi w konstytucji prerogatywami praw politycznych, przyznaje czynne prawo wyborcze osobom z dniem uzyskania przez nie 18 lat, bierne zaś 21 lat. Jednocześnie wyklucza ona możliwość oddania dwóch głosów i kandydowania w więcej niż jednym państwie członkowskim w tych samych wyborach.

Propozycje reformy procedury wyborczej nie mogą naruszać zasady pomocniczości. Ocena, czy do realizacji danego celu UE konieczne jest działanie na szczeblu unijnym, należy do parlamentów narodowych. Pierwszych uwag ze strony ich przedstawicieli, w tym czy dalsza harmonizacja procedur wyborczych do PE jest zgodna z tą zasadą, można spodziewać się już w tym miesiącu.