



PARLAMENT EUROPEJSKI: PROCEDURY WYBORCZE

Procedury wyborów do Parlamentu Europejskiego są regulowane zarówno prawodawstwem europejskim, które definiuje przepisy wspólne dla wszystkich państw członkowskich, jak i szczegółowymi przepisami krajowymi, różnymi w poszczególnych państwach. Wspólne przepisy przewidują zasadę proporcjonalnej reprezentacji oraz określają progi wyborcze i funkcje, których nie można łączyć z mandatem posła do Parlamentu Europejskiego. Wiele innych istotnych zagadnień, takich jak stosowany konkretny system wyborczy i liczba okręgów wyborczych, regulują przepisy krajowe.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 14 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 20, 22 i 223 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Akt z dnia 20 września 1976 r. dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich^[1], ostatnio zmieniony decyzją Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r.^[2]

WSPÓLNE PRZEPISY

A. Zasady

W traktatach założycielskich (1.1.1) przewidziano początkowo mianowanie posłów do Parlamentu Europejskiego przez parlamenty narodowe, lecz zawarto w nich również postanowienia dotyczące powszechnych wyborów bezpośrednich. Rada wprowadziła w życie wspomniane postanowienia przed pierwszymi wyborami bezpośrednimi w 1979 r. na mocy Aktu z dnia 20 września 1976 r. dotyczącego wyboru przedstawicieli Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (akt wyborczy z 1976 r.). Akt ten istotnie zmienił pozycję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego i był dokumentem stanowiącym podstawę bardziej demokratycznej Unii Europejskiej.

Traktat z Maastricht z 1992 r. (1.1.3) przewidywał, że wybory mają być przeprowadzane w oparciu o jednolitą procedurę i że Parlament Europejski ma sporządzić projekt takiej procedury, wymagający jednomyślnego przyjęcia przez Radę. Ponieważ jednak Radzie nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie żadnego z projektów, traktatem z Amsterdamu wprowadzono możliwość przyjmowania tzw. wspólnych

[1]Dz.U. L 278 z 8.10.1976, s. 5.

[2]Dz.U. L 178 z 16.7.2018, s. 1.



zasad. [Decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r.](#)^[3] zmieniono odpowiednio akt wyborczy z 1976 r., wprowadzając zasadę proporcjonalnej reprezentacji oraz określając pewną liczbę funkcji na szczeblu krajowym i unijnym, których nie można łączyć z mandatem parlamentarnym.

Ostatnie zmiany do aktu wyborczego z 1976 r. zostały przyjęte [decyzją Rady \(UE, Euratom\) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r.](#), w której znalazły się przepisy dotyczące: możliwości głosowania różnymi metodami (głosowanie z wyprzedzeniem, głosowanie drogą elektroniczną, głosowanie internetowe, głosowanie korespondencyjne); progów wyborczych; ochrony danych osobowych; karalności „podwójnego głosowania” zapisanej w przepisach krajowych; głosowania w państwach trzecich; oraz możliwości wyeksponowania europejskich partii politycznych na kartach do głosowania.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony ([1.1.5](#)) bierne i czynne prawo wyborcze stało się prawem podstawowym (art. 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

B. Stosowanie: obowiązujące wspólne przepisy

1. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługujące osobom niebędącym obywatelami danego państwa

Na mocy art. 22 ust. 2 TFUE „każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania”. Przepisy dotyczące egzekwowania tych praw zostały przyjęte dyrektywą Rady 93/109/WE^[4] ostatnio zmienioną [dyrektywą Rady 2013/1/UE](#)^[5], której art. 6 przewiduje, że „żaden obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, oraz który na mocy indywidualnego orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu został pozbawiony prawa do kandydowania w wyborach na podstawie prawa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub państwa członkowskiego pochodzenia, nie może wykonywać tego prawa w państwie członkowskim zamieszkania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”.

2. System wyborczy

Zgodnie ze zmienionym aktem wyborczym z 1976 r. wybory muszą odbywać się w oparciu o zasadę proporcjonalnej reprezentacji z zastosowaniem systemu list wyborczych lub systemu pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu. Państwa członkowskie mogą również zezwolić na głosowanie w oparciu o system list preferencyjnych.

Oprócz dobrowolnego minimalnego progu w rozdziale mandatów, niemogącego przekroczyć 5 % ważnych głosów oddanych na poziomie krajowym, ostatnie zmiany w akcie wyborczym z 1976 r., przyjęte decyzją Rady (UE, Euratom) 2018/994, ustanawiają obowiązkowy minimalny próg w wysokości od 2 % do 5 % dla okręgów wyborczych (w tym dla państw członkowskich z jednym okręgiem wyborczym) obejmujących ponad 35 mandatów w tych państwach członkowskich, w których

[3]Dz.U. L 283 z 21.10.2002, s. 1.

[4]Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34.

[5]Dz.U. L 26 z 19.1.2013, s. 27.



stosowany jest system list. Państwa członkowskie będą musiały spełnić ten wymóg najpóźniej przed wyborami w 2024 r.

Zgodnie z tą decyzją państwa członkowskie mogą również umożliwić głosowanie z wyprzedzeniem, głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie drogą elektroniczną i głosowanie internetowe. W takich przypadkach muszą zapewnić w szczególności wiarygodność wyników, poufność głosowania oraz ochronę danych osobowych.

3. Niepołączalność stanowisk

Zgodnie z art. 7 aktu wyborczego z 1976 r. zmienionego decyzją 2002/772/WE, Euratom mandatu posła do Parlamentu Europejskiego nie można łączyć z funkcją członka rządu państwa członkowskiego, członka Komisji, sędziego, rzecznika generalnego lub sekretarza Trybunału Sprawiedliwości, członka Trybunału Obrachunkowego, członka Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka komitetów lub innych organów utworzonych zgodnie z traktatami w celu gospodarowania środkami finansowymi Unii lub pełnienia stałej i bezpośredniej funkcji w administracji, funkcji członka Rady Dyrektorów, Komitetu Zarządzającego lub personelu Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz czynnego urzędnika lub innego pracownika instytucji Unii Europejskiej lub powiązanych z nimi wyspecjalizowanych organów. Nowe niepołączalne funkcje dodano w 1997 r. (członek Komitetu Regionów) oraz w 2002 r. (członek zarządu Europejskiego Banku Centralnego, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, co należy szczególnie podkreślić, poseł do parlamentu narodowego).

ZASADY PODLEGAJĄCE PRZEPISOM KRAJOWYM

Poza wspomnianymi wspólnymi przepisami zasady wyborcze podlegają przepisom krajowym, które mogą znacznie różnić się w poszczególnych państwach; system wyborczy można zatem uznać za polimorficzny system wyborczy.

A. System i progi wyborcze

Wszystkie państwa członkowskie muszą stosować system oparty na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji. Oprócz dobrowolnego progu w rozdziale mandatów, niemogącego przekroczyć 5 % na poziomie krajowym, decyzją Rady (UE, Euratom) 2018/994 ustanowiono obowiązkowy minimalny próg w wysokości od 2 % do 5 % dla okręgów wyborczych (w tym dla państw członkowskich stanowiących jeden okręg wyborczy) obejmujących ponad 35 mandatów. Wymóg ten musi zostać spełniony najpóźniej przed wyborami europejskimi w 2024 r.

Obecnie progi stosują następujące państwa członkowskie: Francja, Belgia, Litwa, Polska, Słowacja, Czechy, Rumunia, Chorwacja, Łotwa i Węgry (5 %), Austria, Włochy i Szwecja (4 %), Grecja (3 %) i Cypr (1,8 %). Pozostałe państwa członkowskie nie stosują progów wyborczych.

B. Granice okręgów wyborczych

W wyborach europejskich większość państw członkowskich funkcjonuje jako pojedyncze okręgi wyborcze. Tylko w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Irlandia,



Włochy, Polska i Zjednoczone Królestwo) terytorium państwa jest podzielone na szereg regionalnych okręgów wyborczych.

C. Prawo do głosowania

Wiek uprawniający do głosowania wynosi 18 lat we wszystkich państwach członkowskich oprócz Austrii i Malty (16 lat) oraz Grecji (17 lat).

Udział w głosowaniu jest obowiązkowy w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Bułgaria, Luksemburg, Cypr i Grecja): obowiązek głosowania dotyczy zarówno obywateli tych państw, jak i zarejestrowanych obywateli UE niebędących ich obywatelami.

1. Udział w głosowaniu osób niebędących obywatelami kraju przyjmującego

Obywatele Unii przebywający w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mają prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim pobytu na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa (art. 22 TFUE). Jednak w poszczególnych państwach członkowskich nadal występują znaczne różnice w definicji pobytu. W niektórych państwach wymaga się, aby biorący udział w głosowaniu mieli miejsce stałego zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu na terytorium wyborczym (np. Estonia, Francja, Niemcy, Polska, Rumunia i Słowenia), w innych, by obywatele zamieszkiwali na terenie danego państwa (np. Cypr, Dania, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) albo by figurowali w rejestrze ludności (np. Belgia i Czechy). Aby móc głosować w niektórych państwach (np. w Luksemburgu i na Cyprze), obywatele UE muszą również spełnić wymóg minimalnego okresu pobytu. We wszystkich państwach członkowskich obywatele innych państw UE w celu głosowania są zobowiązani do zarejestrowania się przed dniem wyborów. Terminy rejestracji różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

2. Udział w głosowaniu obywateli niezamieszkałych w kraju pochodzenia

Niemal wszystkie państwa członkowskie umożliwiają głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego z zagranicy. W niektórych państwach członkowskich wyborcy muszą uprzednio zarejestrować się w krajowych organach wyborczych, aby być uprawnionym do głosowania z zagranicy drogą korespondencyjną lub w ambasadzie bądź konsulacie. W innych państwach członkowskich głosowanie korespondencyjne może odbywać się w ambasadach lub konsulatach. W niektórych państwach członkowskich prawo do głosowania z zagranicy przysługuje jedynie obywatelom mieszkającym w innym państwie członkowskim UE (np. w przypadku Bułgarii i Włoch). Ponadto większość państw członkowskich ustanawia specjalne zasady dla dyplomatów i personelu wojskowego na służbie za granicą.

Fakt, że niektóre osoby niebędące obywatelami danego państwa członkowskiego mogą głosować zarówno w kraju przyjmującym, jak i – jako obywatele danego kraju – w kraju pochodzenia, może prowadzić do nadużyć (chodzi tu zwłaszcza o podwójne głosowanie, które w niektórych państwach członkowskich jest uznawane za przestępstwo). W związku z tym ostatnie zmiany w akcie wyborczym z 1976 r., przyjęte decyzją Rady (UE, Euratom) 2018/994, nakładają na państwa członkowskie



obowiązek zadbania o to, by takie podwójne głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego podlegało skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym karom.

D. Prawo do kandydowania w wyborach

Prawo do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w każdym innym państwie członkowskim zamieszkania również wynika z zastosowania zasady niedyskryminacji obywateli niebędących obywatelami danego kraju w stosunku do jego obywateli, a także z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii Europejskiej. Każda osoba będąca obywatelem Unii i niebędąca obywatelem państwa członkowskiego zamieszkania, spełniająca takie same warunki w odniesieniu do prawa kandydowania w wyborach, jak warunki przewidziane prawem tego państwa dla własnych obywateli, jest uprawniona do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim zamieszkania, o ile nie została ona pozbawiona tych praw (art. 3 dyrektywy Rady 93/109/WE).

Poza wspólnym dla wszystkich państw członkowskich wymogiem posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich UE warunki różnią się w zależności od państwa. Nikt nie może kandydować w tych samych wyborach w więcej niż jednym państwie członkowskim (art. 4 dyrektywy Rady 93/109/WE). Minimalny wiek uprawniający do kandydowania w wyborach wynosi 18 lat w większości państw członkowskich, z wyjątkiem Belgii, Bułgarii, Cypru, Czech, Estonii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Polski i Słowacji (21 lat), Rumunii (23 lata) oraz Włoch i Grecji (25 lat).

E. Zgłoszenia kandydatów

W niektórych państwach członkowskich kandydatów mogą wyznaczać wyłącznie partie polityczne i organizacje polityczne. W innych państwach członkowskich kandydaci mogą się zgłosić, jeżeli uzyskają wymaganą liczbę podpisów lub poparcie wymaganej liczby wyborców, a w niektórych przypadkach wymagane jest także zdeponowanie pewnej kwoty.

W [decyzji Rady Europejskiej \(UE\) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego](#)^[6] przewidziano sposób przydziału mandatów, o których mowa w art. 14 ust. 2 TUE, przy zastosowaniu zasady „degresywnej proporcjonalności” (1.3.3).

F. Termin wyborów

Zgodnie z art. 10 i 11 aktu wyborczego z 1976 r. po ostatnich zmianach wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w tym samym okresie, od czwartku rano do następującej po nim niedzieli. Dokładny dzień i godzinę ustala każde państwo członkowskie osobno. W 1976 r. Rada, stanowiąc jednomyślnie, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, wyznaczyła okres wyborczy w celu przeprowadzenia pierwszych wyborów w 1979 r. Od 1979 r. kolejne wybory odbywały się w odnośnym okresie ostatniego roku pięcioletnia, o którym mowa w art. 5 aktu wyborczego (1.3.1).

W przypadku wyborów w 2014 r. decyzją z 14 czerwca 2013 r. Rada przesunęła ich termin (ustalony wstępnie na czerwiec) na dni 22-25 maja, aby uniknąć sytuacji, w której wybory wypadłyby w dni wolne z okazji Zielonych Świątek. Zastosowała w tym celu

[6]Dz.U. L 165I z 2.7.2018, s. 1.



przepis art. 11, który stanowi, że: „Jeżeli przeprowadzenie wyborów w tym okresie okaże się niemożliwe, Rada, stanowiąc jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, wyznaczy, nie później niż rok przed końcem okresu pięciu lat, o którym mowa w artykule 5, inny okres wyborczy nie późniejszy niż dwa miesiące przed lub jeden miesiąc po okresie wyznaczonym zgodnie z poprzednim akapitem”. Kolejne wybory mają się odbyć w odnośnym okresie ostatniego roku pięcioletnia (art. 11 aktu wyborczego z 1976 r.). Zgodnie z tą zasadą wybory w 2019 r. odbyły się w dniach 23-26 maja.

G. Możliwość dokonania przez głosujących zmiany w kolejności kandydatów na listach wyborczych

W większości państw członkowskich głosujący mogą oddawać głosy w systemie preferencyjnym w celu zmiany kolejności nazwisk kandydatów na liście wyborczej. Niemniej w siedmiu państwach członkowskich (Niemcy, Hiszpania, Francja, Portugalia, Zjednoczone Królestwo, Węgry i Rumunia) listy są zamknięte (nie ma możliwości głosowania preferencyjnego). Na Malcie, w Irlandii oraz w Irlandii Północnej wyborcy porządkują nazwiska kandydatów według własnych preferencji (pojedynczy głos podlegający przeniesieniu).

H. Obejmowanie mandatu w związku z wakatem w trakcie kadencji

W niektórych państwach członkowskich wakujące mandaty obsadza się pierwszymi niewybranymi kandydatami z tej samej listy (po ewentualnym dostosowaniu odzwierciedlającym liczbę głosów uzyskanych przez pozostałych kandydatów). W innych państwach członkowskich wakujące mandaty przydziela się zastępcom, a jeżeli nie ma zastępców, decydującym kryterium jest kolejność kandydatów na listach. W jeszcze innych państwach członkowskich posłowie do PE mają prawo zasiąść ponownie w Parlamencie Europejskim, jeżeli powód ich ustąpienia z mandatu nie jest już aktualny.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od lat 60. XX w. Parlament Europejski wielokrotnie zajmował stanowisko w kwestiach prawa wyborczego, a także przedstawiał projekty zgodnie z art. 138 Traktatu WE (obecnie 223 TFUE). Brak prawdziwie jednolitej procedury wyborów do Parlamentu Europejskiego świadczy o trudnościach w zharmonizowaniu różnorodnych tradycji krajowych. Przewidziana w traktacie z Amsterdamu możliwość przyjęcia wspólnych zasad tylko częściowo umożliwiła przezwycięzenie tych trudności. Nie zrealizowano jeszcze ambitnych założeń zapisanych w art. 223 TFUE, polegających na przyjęciu jednolitej procedury wymagającej zgody Parlamentu Europejskiego. Niezmienne starania Parlamentu, by unowocześnić wspólną procedurę wyborczą i nadać jej europejski wymiar, doprowadziły do przedstawienia w 1997 r. projektu jednolitej procedury wyborczej. Jego treść zawarto w decyzji Rady z 2002 r. W dniu 11 listopada 2015 r. Parlament Europejski przyjął [na podstawie sprawozdania z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych przygotowanego przez Komisję Spraw Konstytucyjnych rezolucję\[7\] w sprawie zmiany aktu z dnia 20 września 1976 r.](#) W ramach tej inicjatywy ustawodawczej zaproponowano zmiany do aktu wyborczego z 1976 r. w celu uczynienia wyborów europejskich bardziej demokratycznymi i w celu zwiększenia



udziału obywateli w procesie wyborczym. Poprawki zaproponowane przez Parlament zostały częściowo przyjęte i włączone do decyzji Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. Rada nie mogła jednak zgodzić się na propozycję Parlamentu dotyczącą utworzenia wspólnego okręgu wyborczego oraz wyznaczania głównych kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji.

W dniu 7 lutego 2018 r. Parlament opowiedział się w głosowaniu za tym, by po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE zmniejszyć liczbę europosłów z 751 do 705, a część zwolnionych mandatów rozdzielić między nieco niedoreprezentowane kraje UE^[8] ([1.3.3](#)). W dniu 22 listopada 2012 r. Parlament Europejski przyjął [rezolucję](#), w której wezwał europejskie partie polityczne do wysunięcia kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej, aby wzmocnić polityczną legitymację zarówno Parlamentu, jak i Komisji^[9]. Takie rozwiązanie wprowadzono przed wyborami w 2014 r. i to wówczas po raz pierwszy o to stanowisko ubiegali się główni kandydaci partii. Ostatecznie, w wyniku wspomnianych wyborów z 2014 r., Parlament Europejski wybrał dnia 22 października 2014 r. jednego z kandydatów, Jeana-Claude'a Junckera, na przewodniczącego Komisji. W [decyzji z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przeglądu porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską](#) Parlament stwierdził, że jest gotów odrzucić każdego kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, który nie zostanie wyznaczony jako [główny kandydat](#) („Spitzenkandidat”) przez którąś z europejskich partii politycznych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

W 2003 r. wprowadzono system finansowania europejskich partii politycznych, który umożliwia również tworzenie fundacji politycznych ([1.3.3](#)) na szczeblu UE (rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 uchylone i zastąpione [rozporządzeniem \(UE, Euratom\) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych](#)^[10]). W celu wyeliminowania niektórych nieuczciwych praktyk przepisy te zostały niedawno zmienione, aby zapewnić właściwe korzystanie ze środków publicznych przy finansowaniu europejskich partii politycznych i fundacji ([rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE, Euratom\) 2018/673 zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE, Euratom\) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych](#)^[11]).

Ostatnie wydarzenia ukazały potencjalne zagrożenia dla procesów wyborczych i demokracji, jakie może nieść komunikacja w Internecie (manipulacja danymi osobowymi w kontekście wyborczym). Aby zapobiec niezgodnemu z prawem wykorzystywaniu danych osobowych, całkiem niedawno przyjęto nowe zmiany do rozporządzenia z 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych ([rozporządzenie \(UE, Euratom\) 2019/493 z dnia 25 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie \(UE, Euratom\) nr 1141/2014 w odniesieniu do procedury weryfikacji dotyczącej naruszeń](#)

[8]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (Dz.U. C 463 z 21.12.2018, s. 83-88).

[9]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. (Dz.U. C 419 z 16.12.2015, s. 185-186).

[10]Dz.U. L 317 z 4.11.2014, s. 1.

[11]Dz.U. L 1141 z 4.5.2018, s. 1.



[przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego](#)^[12]). Nowe przepisy uzgodnione przez Parlament i Radę mają chronić proces wyborczy przed kampaniami dezinformacyjnymi w internecie, w których nadużywa się danych osobowych wyborców; umożliwiają one także nakładanie sankcji finansowych na europejskie partie i fundacje polityczne, które świadomie wpływają lub usiłują wywierać wpływ na wynik wyborów europejskich, wykorzystując naruszenia przepisów ochrony danych ([1.3.3](#)).

Roberta Panizza
05/2019

[12]Dz.U. L 85I z 27.3.2019, s. 7.

