

## Reforma europejskiego prawa wyborczego

Wyborów do Parlamentu Europejskiego nie przeprowadza się zgodnie z jednolitą, ogólnounijną procedurą wyborczą. Unijne prawo określa wyłącznie pewne podstawowe zasady, pozostałe kwestie regulują natomiast krajowe ordynacje wyborcze. Parlament wielokrotnie podejmował próby ściślejszej harmonizacji przepisów regulujących wybory do Parlamentu Europejskiego, jednak rozbieżne tradycje konstytucyjne i wyborcze państw członkowskich, a także znaczenie przepisów wyborczych w kształtowaniu systemów politycznych utrudniają jak dotąd wypracowanie porozumienia.

### Krajowe przepisy regulujące wybory do Parlamentu Europejskiego

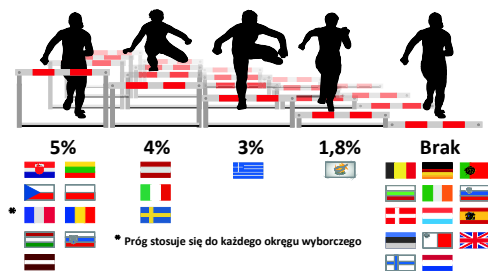
Wybory do Parlamentu Europejskiego często zwane są [wyborami drugorzędnymi](#), ze względu na fakt, że w kampaniach wyborczych często dominują wyłącznie sprawy krajowe, a kluczową rolę przeważnie odgrywają w nich aktorzy krajowej sceny politycznej. Ma to faktycznie znaczenie nie tylko w kontekście tradycyjnie niskiej [frekwencji](#) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w wielu państwach członkowskich, lecz także w kontekście umożliwienia wyborcom świadomego wyboru.

„Narodowy” charakter wyborów do Parlamentu Europejskiego dodatkowo wzmocniają regulujące je przepisy prawa wyborczego. Wybory do Parlamentu Europejskiego regulują w dużym stopniu przepisy krajowe. W [Aktie dotyczącej wyborów bezpośrednich z 1976 r. \(zmienionym w 2002 r.\)](#) ustanowiono wyłącznie pewne podstawowe wspólne zasady, takie jak reprezentację proporcjonalną, wspólny „okres wyborczy”, dobrowolny próg nie większy niż 5% oraz szereg przypadków, w których nie można łączyć mandatu posła do PE z innymi stanowiskami publicznymi w państwach członkowskich. Ponadto w [dyrektywie Rady 93/109/WE](#) (zmienionej w 2013 r.) określono przepisy regulujące wykonywanie praw wyborczych przez obywateli UE zamieszkałych w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.

Z drugiej strony, kwestie takie jak dokładna data wyborów do Parlamentu Europejskiego, kryteria uzyskania czynnego i biernego prawa wyborczego, warunki pozbawiania prawa głosowania oraz głosowania za granicą, przepisy regulujące prowadzenie i finansowanie kampanii wyborczej, stosowanie zamkniętych list, głosowanie preferencyjne lub pojedyncze głosy przechodnie, terminy zgłaszania kandydatów oraz rejestracji wyborców, a także stosowanie minimalnych progów przy podziale mandatów regulują [przepisy krajowe](#). Różnią się one zatem znaczenie w poszczególnych państwach członkowskich. Reforma europejskiego prawa wyborczego nie jest celem samym w sobie. Stanowi raczej [próbę](#) nadania wyborom do Parlamentu Europejskiego bardziej europejskiego wymiaru pod względem formy, jak i treści, a także uczynienia ich bardziej demokratycznymi poprzez promowanie równości obywateli UE w kontekście praw wyborczych w całej UE i usprawnianie funkcjonowania Parlamentu oraz zarządzania UE.

O tym, jak trudne jest to zadanie, przekonują unijne traktaty: chociaż pierwotnie ambitnie upoważniono w nich Parlament do zaproponowania **jednolitej procedury** wyborczej, to w traktacie

#### Ustawowe (nie faktyczne) progi wyborcze w wyborach do PE w 2014 r.



#### Data wyborów do PE w 2014 r.



Diagramy: Giulio Sabbati, EPRS; zob. [„Wybory do PE w 2014 r.: przepisy krajowe”](#), EPRS, kwiecień 2014 r.

z Amsterdamu wprowadzono już możliwość przyjęcia **procedury wyborczej opartej na zasadach wspólnych** dla wszystkich państw członkowskich.

W rzeczy samej, prawo wyborcze zajmuje centralne miejsce w wieloletnich tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich i zazwyczaj reguluje w ogólny sposób wszystkie wybory przeprowadzane na terytorium danego państwa, przewidując tylko pewne szczególne przepisy, które mają zastosowanie do poszczególnych rodzajów wyborów. Chociaż w większości państw członkowskich prawo wyborcze ma rangę przepisów ustawowych, przepisy wyborcze zapisano również w konstytucjach niektórych państw – m.in. przepisy dotyczące wieku uprawniającego do głosowania, minimalnego wieku uprawniającego do kandydowania w wyborach czy też głosowania obowiązkowego. W tych przypadkach zmiana tych przepisów wymagałaby zmiany konstytucji, co często jest procesem trudnym do przeprowadzenia.

## W stronę bardziej jednolitych przepisów wyborczych

Jeśli chodzi o przepisy mające zastosowanie do wyborów do Parlamentu Europejskiego, Parlamentowi przysługuje jedna z niewielu **specjalnych inicjatyw ustawodawczych**, którą powierzono mu na mocy unijnych traktów: na podstawie art. 223 ust. 1 TFUE upoważniono Parlament do zaproponowania przepisów niezbędnych do zapewnienia wyboru jego członków w powszechnych wyborach bezpośrednich. Dlatego też PE nieustannie podejmuje starania w celu doprowadzenia do większej harmonizacji przepisów wyborczych, wykraczającej poza harmonizację przewidzianą w Akcie dotyczącym wyborów bezpośrednich z 1976 r. Ostatnią z tych inicjatyw zainicjowano w 2011 r., kiedy to Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu (sprawozdawca: poseł Andrew Duff, ALDE, Zjednoczone Królestwo) sporządziła [sprawozdanie z własnej inicjatywy](#), w którym zaproponowała wprowadzenie m.in. ponadnarodowej ogólnoeuropejskiej listy kandydatów (25 posłów do PE) wybieralnych w jednym okręgu wyborczym obejmującym całe terytorium Unii Europejskiej. Na posiedzeniu plenarnym sprawozdanie odesłano do dalszych prac w Komisji, natomiast [drugie sprawozdanie uwzględniające poprawki](#) zostało przedłożone, lecz go nie rozpatrzono.

Zamiast tego Parlament przyjął w 2013 r. [sprawozdanie z własnej inicjatywy](#) (sprawozdawca: Duff) w sprawie poprawy organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., który to cel Parlament zamierza osiągnąć za pośrednictwem zaleceń i apeli skierowanych do państw członkowskich i **europejskich partii politycznych**, a nie w drodze reform systemów prawnych. W sprawozdaniu podjęto próbę skuteczniejszego wyeksponowania europejskich partii politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Sformułowano w nim zwłaszcza ramy procesu wyłaniania kandydatów z czołowych europejskich partii na urząd przewodniczącego Komisji, wzywając europejskie partie polityczne do wyznaczania swoich kandydatów na ten urząd z należyтым wyprzedzeniem, aby umożliwić przeprowadzenie ogólnoeuropejskiej kampanii poświęconej sprawom Europy, której podstawę stanowić powinien program ich kandydata.

Na początku ósmej kadencji Parlamentu [Komisja Spraw Konstytucyjnych](#) Parlamentu postanowiła opracować sprawozdanie ustawodawcze w celu zmiany Aktu dotyczącego wyborów bezpośrednich poprzez uzupełnienie przepisów wyborczych regulujących wybory do Parlamentu Europejskiego o dodatkowe wspólne elementy. Sprawozdanie, opracowane przez współsprawozdawców Danutę Hübner (EPP, Polska, przewodnicząca Komisji) i Jo Leinen (S&D, Niemcy), przewiduje m.in. wprowadzenie wspólnego terminu przypadającego 12 tygodni przed dniem wyborów, przed upływem którego należy utworzyć listy wyborcze i dokonać nominacji czołowych kandydatów, zapewnienie równowagi płci na listach wyborczych, eksponowanie na kartach do głosowania przynależności partii krajowych do europejskich partii politycznych, prawo obywateli UE zamieszkałych w państwie trzecim do głosowania w wyborach do PE, publikowanie pierwszych prognozowanych wyników jednocześnie we wszystkich państwach członkowskich, a także minimalny próg wyborczy wynoszący od 3 do 5% w państwach członkowskich, których terytorium stanowi jeden okręg wyborczy, w których do zdobycia jest ponad 26 mandatów, oraz w państwach członkowskich podzielonych na wiele okręgów wyborczych. Ponadto w sprawozdaniu skierowano do państw członkowskich pewne zalecenia m.in. dotyczące minimalnego wieku głosujących i głosowania elektronicznego. Sprawozdanie przyjęto w komisji w dniu 28 września 15 głosami za, przy pięciu głosach przeciw i trzech głosach wstrzymujących się. Oczekuje się, że zostanie ono poddane głosowaniu na posiedzeniu plenarnym w dniu 27 października.

### Ocena europejskiej wartości dodanej

W ramach [oceny](#) wartości dodanej sprawozdania ustawodawczego z własnej inicjatywy stwierdzono, że proponowane w tym sprawozdaniu rozwiązania mają szansę przyczynić się do zwiększenia demokratycznego i ponadnarodowego wymiaru wyborów do Parlamentu Europejskiego, a tym samym nadania większej legitymacji demokratycznej procesowi podejmowania decyzji w UE. Pozwolą także zapewnić sprawne funkcjonowanie Parlamentu poprzez nadanie jego pracom bardziej prawomocnego wymiaru i zwiększenie ich skuteczności. W ramach tej oceny zaproponowane w sprawozdaniu środki uznano za właściwe, aby zagwarantować równość obywateli UE, bez względu na ich przynależność państwową i miejsce zamieszkania, w kontekście przysługujących im praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia idei obywatelstwa Unii oraz zasady demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej reprezentacji obywateli Unii w Parlamencie Europejskim (art. 10 TFUE).

### Tryb reformy europejskiego prawa wyborczego

Reforma europejskiego prawa wyborczego wiąże się z zastosowaniem uproszczonej procedury zmiany Traktatu. Pierwszy etap tego procesu przebiega w formie **specjalnej procedury ustawodawczej**. Zgodnie z art. 223 ust. 1 TFUE Parlament opracowuje projekt przepisów i przedkłada go Radzie. Następnie Rada przyjmuje swoją decyzję jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu. Do udzielenia zgody Parlament potrzebuje większości głosów swoich członków (większość bezwzględna). Komisja Europejska nie odgrywa natomiast w tym procesie żadnej formalnej roli.

W drugiej fazie państwa członkowskie muszą zatwierdzić przepisy wyborcze zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 223 ust. 1 akapit drugi TFUE).

*Dział ds. Archiwów Historycznych EPRS opublikuje wkrótce opracowanie na temat Aktu dotyczącego wyborów z 1976 r.*