



PARLAMENT EUROPEJSKI: PROCEDURY WYBORCZE

Procedury odnoszące się do 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. We wspólnych przepisach ustanowiono zasadę proporcjonalnej reprezentacji i zasadę niepołączalności mandatu posła do Parlamentu Europejskiego z określonymi funkcjami. Wiele innych istotnych zagadnień, takich jak dokładny stosowany system wyborczy i liczba okręgów wyborczych, jest regulowanych przepisami krajowymi.

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], po raz ostatni zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 13 lipca 2018 r.^[2].

WSPÓLNE PRZEPISY

A. Zasady

W traktatach założycielskich przewidziano początkowo mianowanie posłów do Parlamentu Europejskiego przez parlamenty narodowe, zawarto jednak 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. Spowodował on poważną zmianę stanowiska instytucjonalnego Parlamentu Europejskiego i jest dokumentem stanowiącym podstawę bardziej demokratycznej UE.

Traktat z Maastricht z 1992 r. przewidywał, że wybory należy przeprowadzać w oparciu o jednolitą procedurę i że Parlament Europejski powinien sporządzić w tym celu wniosek wymagający jednomyślnego przyjęcia przez Radę. Ponieważ jednak Radzie nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie żadnego wniosku, traktatem z Amsterdamu wprowadzono możliwość przyjmowania tzw. wspólnych zasad. [Decyzją](#)

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

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



[Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r.](#)^[3] zmieniono odpowiednio Akt z 1976 r., wprowadzając zasadę proporcjonalnej reprezentacji oraz zasadę niepołączalności mandatów krajowego i europejskiego.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony 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

Zgodnie z 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”. Postanowienia dotyczące egzekwowania tych praw zostały przyjęte na mocy dyrektywy Rady 93/109/WE zmienionej po raz ostatni [dyrektywą Rady 2013/1/UE](#), 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

Wybory muszą być prowadzone w oparciu o zasadę proporcjonalnej reprezentacji i należy stosować w nich system list wyborczych lub system pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu (art. 1 decyzji Rady 2002/772/WE, Euratom).

3. Niepołączalność

Zgodnie z art. 7 Aktu z 1976 r. (zmienionego decyzją 2002/772/WE, Euratom Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz 23 września 2002 r.) mandat posła do Parlamentu Europejskiego jest niepołączalny 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 i, co należy szczególnie podkreślić, poseł do parlamentu narodowego).

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



USTALENIA PODLEGAJĄCE PRZEPISOM KRAJOWYM

Poza wspomnianymi wspólnymi przepisami ustalenia 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

Na mocy [decyzji Rady \(UE, Euratom\) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r.](#) ordynacja wyborcza z 1976 r. została zmieniona i ustanowiono w niej obowiązkowy minimalny próg wynoszący od 2 % do 5 % dla okręgów (w tym państw członkowskich obejmujących jeden okręg wyborczy), na które przypada więcej niż 35 mandatów. Próg ten należy wprowadzić najpóźniej do wyborów europejskich w 2024 r. Wszystkie państwa członkowskie muszą stosować system oparty na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji.

Obecnie progi stosują następujące państwa członkowskie: 5 % próg obowiązuje we Francji (w zależności od okręgu wyborczego), na Litwie, w Polsce, na Słowacji, w Czechach, Rumunii i na Węgrzech, 4 % – w Austrii, we Włoszech i w Szwecji, 3 % – w Grecji oraz 1,8 % – na Cyprze. Pozostałe państwa członkowskie nie stosują progów wyborczych.

B. Granice okręgów wyborczych

W wyborach europejskich większość państw członkowskich funkcjonuje jako pojedyncze okręgi wyborcze. Jednak w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Francja, Irlandia, Włochy i Zjednoczone Królestwo) terytorium państwa podzielono na szereg regionalnych okręgów wyborczych.

Okręgi, które powstały wyłącznie z powodów administracyjnych lub które służą do odzwierciedlenia podziału list partyjnych, istnieją w Holandii (19), w Niemczech (16, jedynie dla CDU/CSU) i w Polsce (13).

C. Prawo do głosowania

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

Udział w głosowaniu jest obowiązkowy w czterech państwach członkowskich (Belgia, Luksemburg, Cypr i Grecja): obowiązek głosowania dotyczy obywateli tych państw, jak i zarejestrowanych obywateli UE niebędących ich obywatelami. Państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość głosowania z wyprzedzeniem, głosowania korespondencyjnego oraz głosowania drogą elektroniczną i internetową. W takich przypadkach muszą przyjąć środki wystarczające, aby zapewnić w szczególności wiarygodność wyników, poufność głosowania oraz ochronę danych osobowych.

1. Głosowanie osób niebędących obywatelami kraju przyjmującego

Obywatele Unii przebywający w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, posiadają 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 istnieją znaczne różnice w definicji pobytu. W niektórych państwach wymaga się, aby biorący udział



w głosowaniu mieli miejsce stałego zamieszkania lub zwyczajowe miejsce pobytu na terytorium wyborczym (Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Polska, Rumunia i Słowenia), w innych, by obywatele mieli zwykle miejsce pobytu na terenie danego państwa (Cypr, Dania, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) albo by figurowali w rejestrze ludności (Belgia i Czechy). Aby móc głosować w wyborach w Luksemburgu, na Cyprze i w Czechach, obywatele UE muszą również spełnić wymóg minimalnego okresu pobytu.

2. Głosowanie obywateli niezamieszkałych w kraju pochodzenia

Niemal wszystkie państwa członkowskie umożliwiają głosowanie z zagranicy w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Belgia, Bułgaria i Grecja przyznają prawo do głosowania jedynie tym obywatelom przebywającym poza granicami kraju, którzy mieszkają w innym państwie członkowskim, natomiast Dania i Włochy przyznają prawo do głosowania tylko niektórym kategoriom swych obywateli zamieszkałych w kraju trzecim (personal dyplomatyczny i wojskowy). Niemcy przyznają prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywatelom, którzy mieszkali w innym państwie UE przez okres co najmniej trzech ostatnich miesięcy, pod warunkiem że figurują oni w niemieckim spisie wyborców. Na Malcie, w Irlandii i na Słowacji prawo do głosowania przysługuje jedynie obywatelom UE mającym miejsce stałego zamieszkania na terytorium tych państw.

Fakt, że niektóre osoby niebędące obywatelami danego państwa członkowskiego mogą głosować zarówno w kraju przyjmującym, jak i – jako obywatele – w kraju pochodzenia, może prowadzić do nadużyć (podwójne głosowanie jest uznawane za przestępstwo w niektórych państwach członkowskich). Jednak ściganie jest nadal utrudnione, jako że organy wyborcze państw członkowskich nie prowadzą procesu uzgadniania danych. Ostatnie wydarzenia pokazały potencjalne zagrożenia dla procesów wyborczych i demokracji, które mogą wynikać z komunikacji online (manipulacja danymi osobowymi w kontekście wyborczym). Jako środek przeciwdziałania możliwemu niezgodnemu z prawem wykorzystaniu danych osobowych Komisja zaproponowała, by chronić integralność europejskiego procesu demokratycznego przez nałożenie sankcji finansowych w sytuacjach, gdy europejskie partie polityczne mogłyby wykorzystać naruszenie przepisów dotyczących ochrony danych do wywarcia wpływu na wyniki wyborów do Parlamentu^[4].

D. Prawo do kandydowania w wyborach

Prawo do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w każdym innym państwie członkowskim zamieszkania wynika również z zastosowania zasady niedyskryminacji obywateli niebędących obywatelami danego kraju w stosunku do jego obywateli, a także z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Każda osoba będąca obywatelem Unii i niebędąca obywatelem państwa członkowskiego zamieszkania, spełniająca te same warunki w odniesieniu do prawa kandydowania w wyborach, które państwo to przewiduje zgodnie z prawem dla własnych obywateli, ma prawo do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie

[4]Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w odniesieniu do procedury weryfikacji dotyczącej naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego ([COM\(2018\)0636](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/0636/oj)).



członkowskim zamieszkania, o ile nie została ona pozbawiona tych praw (art. 3 dyrektywy Rady 93/109/WE).

Zaproponowano, by Parlament Europejski zachował część mandatów (np. tych, które staną się dostępne po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE) w rezerwie z myślą o posłach do PE wybranych w okręgach ogólnoeuropejskich z list ponadnarodowych, jednak Parlament odrzucił tę propozycję w rezolucji z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego^[5].

Poza wspólnym dla wszystkich państw członkowskich wymogiem posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich UE warunki różnią się zależnie 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. Kandydatury

W niektórych państwach członkowskich (Czechy, Dania, Grecja, Holandia, Niemcy i Szwecja) jedynie partie i organizacje polityczne mogą desygnować kandydatów. We wszystkich pozostałych państwach członkowskich kandydaci mogą być zgłaszani, jeżeli uzyskają wymaganą liczbę podpisów lub popierających 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, w jaki sposób należy obsadzić mandaty, o których mowa w art. 14 ust. 2 TUE, przy zastosowaniu zasady „degresywnej proporcjonalności” w odniesieniu do indywidualnego podziału mandatów między poszczególne państwa członkowskie (1.3.3).

F. Termin wyborów

Zgodnie z art. 10 i 11 Aktu z 1976 r. zmienionego decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w tym samym okresie, od czwartku rano do następującej po nim niedzieli. Dokładny dzień i godzinę ustalają poszczególne państwa członkowskie. 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 pięcioletniej kadencji, zgodnie z art. 5 Aktu (1.3.1).

W odniesieniu do 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 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

[5] Teksty przyjęte, [P8_TA\(2018\)0029](#).

[6] Dz.U. L 1651 z 2.7.2018, s. 1.



wybory odbywają w odnośnym okresie ostatniego roku pięcioletniej kadencji (art. 11 Aktu z 1976 r.). W związku z powyższym wybory w 2019 r. odbędą 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. Jednak w dziewięciu państwach członkowskich (Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Węgry i Zjednoczone Królestwo) listy są zamknięte (nie ma możliwości głosowania preferencyjnego). W Luksemburgu głosujący mogą nawet głosować na kandydatów z różnych list, zaś w Szwecji mogą oni również dodawać nazwiska do listy lub usuwać je z niej. Na Malcie, w Irlandii oraz w Irlandii Północnej wyborcy podają nazwiska kandydatów w wybranej przez siebie kolejności (pojedynczy głos podlegający przeniesieniu).

H. Zatwierdzanie wyników i zasady kampanii wyborczej

W Danii i Luksemburgu parlamenty narodowe zatwierdzają wyniki wyborów. W Słowenii wybór posłów do PE potwierdza Zgromadzenie Narodowe. W Niemczech ostateczne wyniki wyborów publikuje przewodniczący federalnej komisji wyborczej dzień po głosowaniu. W Austrii, Belgii, Czechach, Estonii, Finlandii, Irlandii, Słowenii, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie wyniki wyborów zatwierdza organ sądowy, w Niemczech dzieje się tak również w przypadku, gdy kwestionowana jest decyzja parlamentu. W Hiszpanii głosowanie zatwierdza „Junta Electoral Central”. W Holandii, Portugalii i Szwecji zadanie to powierza się komisjom skrutacyjnym.

W większości państw członkowskich zasady prowadzenia kampanii wyborczych (dozwolone źródła finansowania, przedziały czasowe emisji, publikowanie wyników wyborów) są tożsame z zasadami obowiązującymi w odniesieniu do wyborów krajowych.

Zgodnie z art. 4 Regulaminu oraz art. 5 i 13 Aktu z 1976 r. posłowie do Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję. Kadencję tę rozpoczyna inauguracja pierwszej sesji następującej po każdych wyborach. Pierwsza sesja następująca po wyborach w 2014 r. została zainaugurowana we wtorek 1 lipca 2014 r.

I. Obejmowanie stanowiska w związku z wakatem w trakcie mandatu

W niektórych państwach członkowskich (Austria, Chorwacja, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Luksemburg, Portugalia, Włochy i Zjednoczone Królestwo) mandaty zwolnione po zgłoszeniu wakatu obsadza się pierwszymi niewybranymi kandydatami z tej samej listy (ewentualnie po uwzględnieniu zmian odzwierciedlających podział głosów pomiędzy pozostałych kandydatów). W Belgii, Irlandii, Niemczech i Szwecji mandaty te są przyznawane zastępcom. W Hiszpanii i Niemczech, jeśli nie ma zastępców, bierze się pod uwagę kolejność kandydatów na listach wyborczych. W Grecji nieobsadzone mandaty przyznaje się zastępcom z tej samej listy; w przypadku braku wystarczającej liczby zastępców przeprowadza się wybory uzupełniające. W niektórych państwach członkowskich (np. w Austrii) posłowie do PE mają prawo zasiąść ponownie w Parlamencie Europejskim, jeżeli powód ich ustąpienia z mandatu



nie jest już aktualny. W odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa, zważywszy że dwuletni okres na zawarcie umowy o wystąpieniu ma dobiec końca 29 marca 2019 r., podczas wyborów, które odbędą się w dniach 23-26 maja 2019 r., państwo to nie będzie już członkiem UE, chyba że Rada Europejska, w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem, podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu (art. 50 ust. 3 TUE). 73 mandaty przysługujące Zjednoczonemu Królestwu przestaną istnieć w dniu jego wystąpienia i zostały już rozdzielone między inne państwa członkowskie na okres następujący po wyborach europejskich w 2019 r. na mocy [decyzji Rady \(UE\) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r.](#) (1.3.3).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od lat 60. Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał opinię w kwestii prawa wyborczego, a także zgłaszał wnioski zgodnie z art. 138 Traktatu WE. 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 przezwyciężenie tych trudności. Nie zrealizowano jeszcze ambicji zapisanej w art. 223 TFUE polegającej na przyjęciu jednolitej procedury wymagającej zgody Parlamentu Europejskiego. Niezmiennie starania Parlamentu, by unowocześnić wspólną procedurę wyborczą i nadać jej europejski wymiar, doprowadziły do przedstawienia w 1997 r. propozycji jednolitej procedury wyborczej. Jej treść zawarto w decyzji Rady z 2002 r. Proponowany europejski okręg wyborczy (ustanowienie jednego europejskiego okręgu służącego wyłonieniu kandydatów, którzy objęliby 10 % mandatów) jest nadal przedmiotem dyskusji. W dniu 7 lutego 2018 r. Parlament zagłosował za zmniejszeniem liczby mandatów z 751 do 705 w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE (co może nastąpić przed wyborami w 2019 r.).

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. Takie rozwiązania 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 22 października 2014 r. jednego z kandydatów, Jeana-Claude'a Junckera, na przewodniczącego Komisji. W swojej decyzji z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przeglądu porozumienia ramowego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską^[7] Parlament stwierdził, że jest gotów odrzucić każdego kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, który nie został wybrany jako [główny kandydat](#) (Spitzenkandidat) danej europejskiej partii politycznej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

W 2003 r. wprowadzono system finansowania europejskich partii politycznych, który umożliwia również ustanawianie fundacji politycznych (1.3.3) na szczeblu UE (rozporządzenie (UE, Euratom) nr 2018/673 z dnia 3 maja 2018 r. zmieniające

[7] Teksty przyjęte, [P8_TA\(2018\)0030](#).



rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych).

Udo Bux
10/2018

