



Reguły wyborów do Parlamentu Europejskiego

Jacek Haman

Wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się w Polsce 9 czerwca 2024 roku, zamykając pierwszą część maratonu wyborczego zapoczątkowanego wyborami parlamentarnymi w październiku roku 2023 i mającego swoją kontynuację w wyborach samorządowych w kwietniu 2024 roku. Po wyborach europejskich powinna nastąpić mniej więcej roczna przerwa – do wyborów prezydenckich w lecie 2025 roku, które zamkną aktualny cykl wyborczy. Kolejna przerwa – do następnych wyborów parlamentarnych, jeśli nie wydarzy się nic nadzwyczajnego, powinna potrwać już ponad dwa lata.

Na wybory europejskie – podobnie jak na wcześniejsze wybory samorządowe – można patrzeć jak na jeszcze jeden sprawdzian dla poszczególnych partii i koalicji politycznych na poziomie krajowym, niejako weryfikujący – potwierdzający bądź kwestionujący – werdykt wyborców z otwierających cykl wyborów październikowych. Tyle że taka ich rola ma charakter jedynie akcydentalny, wtórny do ich istotnego celu: obsady miejsc w Parlamencie Europejskim i w konsekwencji decydowania o kierunkach polityki prowadzonej na poziomie całej Wspólnoty. Inny niż w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu, inny niż w przypadku wyborów samorządowych cel eurowyborów wymusza niejako odmiennosć części szczegółowych, odnoszących się do nich rozwiązań prawa wyborczego. Tej właśnie specyfice wyborów do Parlamentu Europejskiego poświęcone jest poniższe opracowanie.

Reguły rządzące wyborami parlamentarnymi, samorządowymi, prezydenckimi jak i europejskimi zapisane są od 2011 roku w tej samej ustawie, Kodeksie Wyborczym, który zastąpił wcześniejsze odrębne ordynacje wyborcze: do Sejmu i Senatu z 2001 roku, do Parlamentu Europejskiego z roku 2004, do rad gmin, powiatów i sejmików województw z 2002 roku oraz ustawy o wyborze Prezydenta z 1990 roku oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002 roku. Połączenie materii dotyczącej różnych elekcji w jednej ustawie dało szansę na ujednoczenie analogicznych przepisów i uniknięcie zbędnej redundancji przepisów; szansę wprowadzie tylko częściowo wykorzystaną (np. w odniesieniu do przepisów dotyczących obwodów głosowania, administracji i organów

wyborczych czy części przepisów o finansowaniu kampanii), gdyż pozostał w Kodeksie Wyborczym szereg przepisów przeniesionych z wcześniejszych ustaw wyborczych i osobno zapisanych w rozdziałach dotyczących różnych wyborów, regulujących te same kwestie w bardzo podobny sposób (np. metody proporcjonalnego podziału mandatów, zasady podziału mandatów między okręgi wyborcze). Ale, mimo pewnej niekonsekwencji ustawodawcy, objęcie wszystkich wyborów jedną ustawą ułatwia spojrzenie na rządzące nimi reguły jako na połączenie rozwiązań *wspólnych* dla całego systemu ze *specyficznymi* dla danej elekcji.

Specyfika wyborów do Parlamentu Europejskiego wynika po części z faktu, że pewne rozwiązania systemu narzucone są przez prawo unijne, choć w przypadku Polski nie wiąże się to z większymi odstępstwami od reguł stosowanych w innych wyborach. Regulacje unijne dość ściśle określają termin wyborów (konkretne cztery dni od czwartku do niedzieli, ale głosowanie w niedzielę i tak jest standardem w Polsce). Prawo unijne wymaga, by wybory do Parlamentu Europejskiego były wyborami proporcjonalnymi – co również jest zgodne z polską praktyką wyborów do Sejmu (ale np. we Francji narzuca stosowanie zasadniczo innych reguł w wyborach krajowych i do PE). Wreszcie, prawo unijne wymaga, by zarówno bierne, jak i czynne prawa wyborcze mieli w każdym państwie zamieszkali w nim obywatele pozostałych państw Wspólnoty – ale nawet tę zasadę, skądinąd naturalną w przypadku wyborów do PE, stosuje się w Polsce także do wyborów do rad gmin (a w zakresie czynnego prawa wyborczego także wyborów pozostałych organów samorządowych).

Kto wybiera i gdzie się głosuje?

Czynne prawo wyborcze (prawo do głosowania) mają w wyborach do Parlamentu Europejskiego osoby pełnoletnie, będące obywatelami polskimi bądź zamieszkałymi w Polsce obywatelami innego kraju unijnego, z wyjątkiem osób ubezwłasnowolnionych lub pozbawionych praw publicznych.

Zdecydowana większość wyborców przebywających w Polsce głosować będzie w tych samych lokalach wyborczych, co w wyborach parlamentarnych i samorządowych, właściwych ze względu na ich miejsce zamieszkania. W wyborach do Parlamentu Europejskiego wyborcy mają takie same możliwości głosowania poza miejscem zamieszkania, jak w przypadku wyborów do Sejmu – a więc albo można głosować „na zaświadczenie o prawie do głosowania” (osoba, która wystąpi o taki dokument może głosować w dowolnym lokalu wyborczym), lub wnioskując o „zmianę miejsca głosowania”, a więc o dopisanie do spisu wyborców w obwodzie innymi, niż wynikający z adresu zameldowania. Możliwości głosowania korespondencyjnego lub przez pełnomocnika są również takie same jak w ostatnich wyborach do Sejmu oraz samorządowych – a więc wciąż jeszcze prawo takie mają jedynie wyborcy niepełnosprawni lub w wieku ponad 60 lat.

Jeśli chodzi o głosowanie za granicą, generalnie obowiązują te same zasady, co w wyborach do Sejmu. Wyborca przebywający zagranicą stale lub czasowo może zawnieść do konsula o wpisanie do spisu wyborców w danym obwodzie głosowania utworzonym zagranicą (lub zagłosować w takim obwodzie na podstawie „zaświadczenia o prawie do głosowania”); trzeba jednak pamiętać, że obwo- dy zagraniczne powołuje się osobno przed każdymi wyborami, nie ma zatem gwarancji, że wszędzie tam, gdzie można było zagłosować w październiku roku 2023, będzie można zagłosować w czerwcu 2024 roku.

Obywatel polski stale zamieszkały w innym państwie Unii Europejskiej ma oczywiście jeszcze jedną możliwość – może zagłosować w wyborach do Parlamentu Europejskiego w kraju swojego aktualnego zamieszkania, wedle reguł w nim obowiązujących i głosując na listy i kandydatów tam konkurujących.

Należy jednak pamiętać, że w wyborach do PE można głosować tylko raz, głosowanie w innym kraju wyklucza zatem głosowanie w Polsce (w tym w polskich zagranicznych obwodach głosowania).

Kogo się wybiera i jak się głosuje?

W polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego wybierzemy 53 posłanki i posłów spośród ogółu 720 deputowanych w kadencji 2024–2029. Prawo unijne wymaga, by wybory miały charakter proporcjonalny, nie narzucając jednak żadnej konkretnej metody i generalnie dopuszczając bardzo szeroką interpretację pojęcia „wyborów proporcjonalnych”. W Polsce stosuje się – tak samo jak w wyborach do Sejmu (jak też i w wyborach samorządowych tam, gdzie są one proporcjonalne) – system „półotwartej listy” – głosujemy, wskazując na jednego kandydata, a głos ten jednocześnie zalicza się jako głos na listę, z której wskazany kandydat startował.

Tak więc w wyborach do Parlamentu Europejskiego dostaniemy jedną kartę, na której, dla ważności głosu, powinniśmy postawić jeden krzyżyk przy nazwisku jednego kandydata.

Jak dzieli się mandaty?

O ile sposób głosowania czy forma karty wyborczej w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego są analogiczne jak w wyborach do Sejmu, to stosowany w nich sposób podziału mandatów między listy oraz między okręgi wyborcze nie jest stosowany w żadnych innych wyborach w Polsce.

Dla porównania przypomnijmy rozwiązania obowiązujące w wyborach do Sejmu, sejmików województw, rad powiatów i rad dużych gmin. W wyborach tych:

- Liczba mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach wyborczych określana jest przed wyborami proporcjonalnie do liczby mieszkańców okręgu za pomocą specyficznej metody podziału proporcjonalnego (zdefiniowanej – w identyczny sposób – w przypadku Sejmu w art. 202, a dla samorządów – w art. 419 Kodeksu wyborczego).
- Mandaty w każdym okręgu osobno dzielone są między poszczególne listy (uwzględniając jedynie te listy, które przekroczyły próg wyborczy) za pomocą metody d’Hondta.
- W ramach poszczególnych list okręgowych mandaty obsadzane są przez kandydatów w kolejności wynikającej z liczby głosów oddanych na danego kandydata.

W polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego:

- Okręgi wyborcze nie mają przypisanej przed wyborami liczby mandatów do obsadzenia.
- Mandaty dzielone są między partie, które przekroczyły próg wyborczy, za pomocą metody d’Hondta na podstawie łącznej liczby głosów oddanych na wszystkie listy poszczególnych partii w skali całego kraju.
- Mandaty przyznane danej partii dzieli się między jej listy okręgowe proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na daną partię w poszczególnych okręgach przy zastosowaniu metody największych reszt.
- W ramach poszczególnych list okręgowych mandaty obsadzane są przez kandydatów w kolejności wynikającej z liczby głosów oddanych na danego kandydata.

Próg wyborczy obowiązujący w wyborach do Parlamentu Europejskiego wynosi 5%, podobnie jak w wyborach do Sejmu RP i w wyborach samorządowych.



Powód zastosowania tak złożonej i nietypowej¹ metody podziału mandatów jest następujący: przy obowiązującym podziale Polski na 13 okręgów wyborczych, średnia liczba mandatów do obsadzenia w okręgu wynosi niespełna 4,08 mandatu na okręg. Gdyby podział mandatów odbywał się bezpośrednio w okręgach, zniekształcenia proporcjonalności z konieczności musiałyby być bardzo silne, a mandaty zwykle uzyskiwałyby tylko dwie największe partie², ergo proporcjonalność wyborów do Parlamentu Europejskiego stałaby się fikcją. Podział mandatów między partie w skali całego kraju znosi ten problem – w istocie wybory do Parlamentu Europejskiego są *najbardziej proporcjonalne* (a co za tym idzie – „najbardziej przyjazne” dla mniejszych partii) spośród wszystkich przeprowadzanych w Polsce wyborów: jednocześnie rozdziela się 53 mandaty, a więc ponaddwukrotnie więcej niż w największym okręgu wyborczym w wyborach do Sejmu!

A dlaczego, pomimo że mandaty dzieli się w skali kraju, w ogóle stosuje się podział na okręgi? To z kolei wynika z trzymancia się przyjętej w Polsce zasady głosowania „na osobę” – zbyt długie listy kandydatów mogłyby być nieczytelne dla wyborców (pomijam już nawet trudności techniczne związane z zaprojektowaniem kart do głosowania), trudno też sobie wyobrazić, żeby wszyscy kandydaci mogli prowadzić ogólnopolską kampanię wyborczą; pewne znaczenie ma także zaakcentowanie związku deputowanego z jego regionem. Tak więc zastosowana metoda rozdziału mandatów ma umożliwić jednocześnie zachowanie *rzeczywistości*, a nie pozornie proporcjonalnego charakteru wyborów i pozostawienie *rzeczywistej* możliwości świadomego wpłynięcia wyborców na personalny skład reprezentacji popieranej przez nich partii.

Polski system podziału mandatów w wyborach do PE nastawiony jest na osiągnięcie maksymalnej proporcjonalności podziału mandatów między partie – ale musi się to dziać jakimś kosztem. Jest nim akceptacja mniej doskonałej proporcjonalności podziału mandatów między okręgi; hipotetycznie możliwe jest nawet, że któryś z okręgów nie obsadzałby ostatecznie żadnego mandatu (choć zdarzenie takie w historii polskich wyborów do PE nigdy się nie zaszło i ogólnie wydaje się bardzo mało prawdopodobne). Jest to sytuacja odwrotna, jak w przypadku wyborów do Sejmu (i wyborów samorządowych), gdzie system gwarantuje pełną proporcjonalność podziału mandatów między okręgi³, ale dzieje się to kosztem proporcjonalności podziału mandatów między partie. W wyborach do Sejmu partia, która przekroczy pięcioprocentowy próg wyborczy (a więc, biorąc pod uwagę jedynie zasadę proporcjonalności, mogłaby oczekiwać ponad 20 mandatów), nie ma gwarancji, że jakiegokolwiek mandatu otrzyma, a zwykle otrzymuje ich zaledwie kilka lub kilkanaście; w wyborach samorządowych sytuacje, że partia przekraczająca próg wyborczy nie uzyskuje żadnego mandatu w sejmiku lub radzie powiatu, zdarzają się regularnie⁴.

Stosowana w wyborach do Parlamentu Europejskiego reguła łącząca podział mandatów między partie i między okręgi ma jeszcze jedną zaletę – nie wymaga osobnego wprowadzania „korekty

1 Co nie znaczy, że niespotykanej: w istocie metoda ta jest bardzo zbliżona do metody proporcjonalnego podziału mandatów obowiązującej w wyborach do niemieckiego Bundestagu.

2 Efekt ten byłby oczywiście wzmacniany przy wykorzystaniu do podziału metody d'Hondta, ale nawet przy wykorzystaniu metody bardziej przyjaznej mniejszym ugrupowaniom, jak metoda Sainte-Laguë lub metoda największych reszt, przy bardzo niewielkich okręgach wyborczych mniejsze partie zostałyby wyeliminowane przez samo działanie „progów naturalnych” związanych z wielkością okręgu.

3 A ściślej – gwarantowałyby, gdyby prawo było przestrzegane, a Sejm realizował postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące „korekty demograficznej”; w przypadku wyborów samorządowych, gdzie obowiązuje pewien automatyzm wprowadzania korekt podziału mandatów między okręgi, problemu tego nie ma.

4 W szczególności dotyczy to 11 z 16 sejmików po wyborach 2024 roku. Nawet w najmniejszym sejmiku 5% głosów – licząc proporcjonalnie – powinno przekładać się na co najmniej jeden mandat, a był w 2024 roku przypadek, że nie uzyskała mandatu w sejmiku partia, której z czystej proporcji głosów przypadało ponad 2,5 mandatu.

demograficznej”, która, jak pamiętamy, pomimo wymogów prawa i wniosków PKW nie była uchwalona przez żaden z Sejmów trzech minionych kadencji. Nawet jeśli uzyskany w jej wyniku podział mandatów między okręgi odchyła się od podziału ściśle proporcjonalnego, to błędy te nie mają charakteru systematycznego i wynikają jedynie z niemożności jednoczesnej optymalizacji podziałów na wszystkich wymiarach (między partie w skali kraju, między partie w okręgach, między okręgi w skali kraju), a nie z zaniechania

Dlaczego 53 mandaty?

W kadencji 2024–2029 Polsce przypadną 53 spośród łącznej liczby 720 mandatów w Parlamencie Europejskim. Dlaczego akurat tyle – czy stoi za tym jakaś obiektywna reguła?

Odpowiedź na powyższe pytanie jest, niestety, negatywna, choć oczywiście nie do końca. Podział mandatów między państwa członkowskie UE został zaproponowany przez Komisję Europejską w lipcu 2023 roku, zaakceptowany (zdecydowaną większością głosów) przez Parlament Europejski we wrześniu i ostatecznie wprowadzony przez Radę Unii Europejskiej decyzją nr 2023/2061 z 22 września 2023 roku. Traktat o Unii Europejskiej wymaga, by delegacje narodowe w PE liczyły od 6 do nie więcej niż 96 osób, przy łącznej liczebności Parlamentu Europejskiego nie większej niż 750 deputowanych, oraz by podział miał charakter „degresywnie proporcjonalny”. Czym jest „degresywna proporcjonalność”? Tego prawo unijne nie definiuje, ale przyjmuje się, że oznacza ona co najmniej, że państwo o większej populacji powinno do PE wysłać delegację nie mniejszą niż państwo mniejsze, ale jednocześnie liczba mieszkańców przypadająca na jednego posła w państwie mniejszym powinna być mniejsza niż w państwie większym (czyli by proporcja liczby posłów do liczby mieszkańców była większa w państwie mniejszym)⁵. I tak wedle wprowadzonego podziału, Niemcy z populacją ponad 84 mln mieszkańców mają delegację liczącą 96 deputowanych (niecałe 879 tys. mieszkańców na posła), Polska z niespełną 37 mln mieszkańców i 53 deputowanymi charakteryzuje się współczynnikiem „mieszkańcy/posłowie” na poziomie ok. 788 tys., zaś niewielka Litwa (2,9 mln mieszkańców i 11 deputowanych) – już tylko niespełna 260 tys. Tyle że różnych możliwych podziałów „degresywnie proporcjonalnych” (jeśli nie uściśli się tego pojęcia) jest bardzo, bardzo wiele. Nie oznacza to jednak, że Komisja Europejska mogła zaproponować podział radykalnie różny od wprowadzonego – podział mandatów, podobnie jak we wszystkich wcześniejszych wyborach, był przedmiotem politycznego kompromisu zawartego przez wszystkie państwa członkowskie – co oznacza, że najwyżej minimalnie mógł odbiegać od podziałów dawniejszych.

Czy należałoby to zrobić inaczej? Nie będę tu omawiał całej historii tego problemu, przywołam tylko kilka jej momentów. Postulaty wprowadzania reguły podziału mandatów (ściśle operacjonalizującej ogólną zasadę „degresywnej proporcjonalności” i pozwalającej wyeliminować na przyszłość element politycznego przetargu) formułowane były od bardzo dawna. Na poziomie samego Parlamentu Europejskiego pierwszą taką próbę podjęto już w rezolucji z 10 czerwca 1992 roku. Dwadzieścia pięć lat później, w sprawozdaniu Komisji Spraw Konstytucyjnych PE z 2 października 2007 roku padło stwierdzenie, że „idealną alternatywą [dla każdorazowych negocjacji politycznych] byłoby uzgodnienie niekwestionowanego wzoru matematycznego degresywnej proporcjonalności, który zapewniłby nie tylko rozwiązanie dla obecnego przeglądu, ale także dla przyszłych rozszerzeń lub modyfikacji spowodowanych zmianami demograficznymi”. A w przywoływanej wcześniej decyzji Rady Europejskiej wprowadzającej podział mandatów na lata 2024–2029 zawarty jest również punkt głoszący, że „do końca 2026 r. i przed przedstawieniem wniosku w sprawie swojego składu Parlament Europejski powinien

5 Należy jednak zaznaczyć, że obowiązujący podział mandatów w PE w kilku przypadkach nie spełnia nawet tych wymogów.

zapropnować obiektywną, sprawiedliwą, trwałą i przejrzystą metodę podziału miejsc, wdrażającą zasadę degresywnej proporcjonalności, bez uszczerbku dla prerogatyw instytucji wynikających z Traktatów. Taka metoda powinna gwarantować zrównoważoną maksymalną liczbę członków Parlamentu Europejskiego, z uwzględnieniem wpływu ewentualnych przyszłych zmian”.

Czy takie metody istnieją? Jak najbardziej⁶. A czemu nie zostały dotąd wprowadzone? Właśnie dlatego, że jako metody obiektywne musiałyby doprowadzić do nieco większych zmian podziału, usunąć skutki stosowania różnych historycznych „parytetów” i kompromisów (np. trudno obiektywnie uzasadnić tak dużą różnicę między wielkością delegacji Niemiec a następnej Francji czy między delegacjami Włoch i Hiszpanii).

Ciekaw jestem, co o tej kwestii sądzą polscy kandydaci do Parlamentu Europejskiego? Bo przecież po to, by rozwiązywali takie problemy, wysyłamy ich do Strasbourga i Brukseli.

Jacek Haman – dr hab., kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.

6 Patrz np.: Jacek Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w parlamencie europejskim. Propozycja nowego rozwiązania*, „Decyzje”, nr 8, grudzień 2007.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2024
ISBN