

Marcin RACHWAŁ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## Znikający wyborcy – partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego

**Streszczenie:** Obywatele współczesnych państw demokratycznych stanowią podmiot władzy najwyższej, jednakże zazwyczaj nie sprawują władzy samodzielnie, lecz za pośrednictwem swoich przedstawicieli. W związku z tym odbywają się cykliczne i rywalizacyjne wybory, aby wskazać osoby uprawnione do reprezentowania suwerena w ciągu najbliższej kadencji. Procedury wyborcze są stosowane na poziomie lokalnym, regionalnym czy ogólnopaństwowym, lecz od 1979 roku przeprowadzane są także bezpośrednie wybory Parlamentu Europejskiego. Od samego początku charakteryzowały się one niższą frekwencją w porównaniu z partycypacją wyborczą na poziomie państw członkowskich, co stanowiło podstawę do tego, aby na ich określenie użyć terminu „wybory drugiego rzędu” (*second-order elections*). Celem artykułu było wskazanie przyczyn ustanowienia bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak również poddanie analizie zagadnienia spadającej frekwencji w przedmiotowych elekcjach. Podejmując badania przyjęto hipotezę, iż niska frekwencja wyborcza jest spowodowana przede wszystkim względnie niewielką (choć ciągle wzrastającą) rolą Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** demokracja, wybory, frekwencja wyborcza, obowiązek wyborczy, Unia Europejska, Parlament Europejski

### Uwagi wprowadzające

Wybory są bardzo ważnym wydarzeniem zarówno dla zwykłych obywateli, jak i elit politycznych współczesnych państw demokratycznych. W ten sposób suweren wpływa na funkcjonowanie wspólnoty politycznej, choć należy mieć na uwadze także inne procedury, jakimi są chociażby instrumenty demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej (zob. szerzej: Rachwał, 2010; Rachwał, 2016). Dzięki cyklicznym i rywalizacyjnym wyborom, obywatele państw demokratycznych o systemach parlamentarnych mają możliwość wskazania partii politycznych, które utworzą rząd i dzięki temu będą mogły przez najbliższe kilka lat określać kluczowe kierunki prowadzonej polityki. Utworzenie rządu zasadniczo wymaga zdobycia bezwzględnej większości głosów w parlamencie, co jest ściśle uzależnione od wcześniejszego przekonania do swojego programu, czy raczej strategii marketingowej (zob. szerzej: Ossowski, 2011), znacznej części elektoratu. Oczywiście demokracje różnią się m.in. w zakresie pozycji ustrojowej poszczególnych organów (stąd wyróżniamy system parlamentarny czy system prezydencki), jednakże to co pozostaje jednym z fundamentów państw demokratycznych to fakt, iż ich obywatele kreują w drodze wyborów skład osobowy organów władzy publicznej<sup>1</sup>. „W ten sposób

<sup>1</sup> „Panuje powszechna zgoda co do tego, że wybory oparte na zasadzie rywalizacji politycznej, bardziej niż cokolwiek innego, przesądzają dziś o demokratycznym charakterze systemu politycznego państwa narodowego” (Bingham Powell, 2006, s. 8).

obywatele wyrażają akceptację dla programu oraz personalnych propozycji różnych sił politycznych ubiegających się o sprawowanie władzy w państwie” (Stelmach, 2009, s. 199).

Jak podkreśliła J. Marszałek-Kawa, „w europejskiej tradycji konstytucyjnej głównie parlament, z uwagi na fakt wyłaniania jego składu w wolnych i konkurencyjnych wyborach, decyduje o demokratycznej legitymacji władzy” (Marszałek-Kawa, 2004, s. 27). Dlatego też wysoka frekwencja wyborcza jest jak najbardziej wskazana, gdyż w ten sposób organ przedstawicielski może powoływać się na mandat społeczeństwa do podejmowania kluczowych decyzji, w tym oczywiście do uchwalania prawa. Mając na uwadze zasygnalizowaną kwestię nie może dziwić fakt, iż spadająca partycypacja wyborcza wywołuje zaniepokojenie o legitymację władzy. Jak zaznaczył Ola Pettersson „coraz mniej obywateli pojawia się przy urnach wyborczych” (Pettersson, 2009, s. 3). Spadek partycypacji „był stosunkowo powolny do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku; od tego czasu stopa spadku dość znacząco wzrosła i obecna tendencja [...] dalej jest spadkowa” (Pettersson, 2009, s. 5). W przypadku Unii Europejskiej problem jest jeszcze poważniejszy, gdyż Parlament Europejski jest jedynym organem wspólnoty wybieranym w wyborach bezpośrednich, a tym samym jedynym organem posiadającym legitymację wyborczą. Ponadto należy podkreślić, iż przeciętna frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest niższa niż w wyborach na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

Unia Europejska bardzo wyraźnie akcentuje konieczność przestrzegania zasad demokracji<sup>2</sup>, jednakże należy przypomnieć, iż dopiero po wielu latach od zainicjowania integracji europejskiej obywatele państw członkowskich zostali włączeni w proces kreowania decyzji politycznych. „Współcześnie mówi się głośno o deficycie demokracji w Unii, jednak proces jednoczenia Europy od początku nie podlegał tradycyjnym procedurom demokratycznym. Wspólnoty Europejskie zostały wprowadzone na arenę europejskiej polityki niejako ukradkiem, tylnymi drzwiami [...]. W swoich pamiętnikach J. Monnet niejednokrotnie podkreślał, że twórcom Wspólnot zależało, szczególnie w początkowym okresie, na realizacji konkretnych przedsięwzięć integracyjnych, a nie na inicjowaniu debat politycznych. Raczująca integracja miała postępować z dala od opinii publicznej, ponieważ Monnet i jego współpracownicy obawiali się, że poddany pod publiczną debatę, przechwycony przez polityków temat integracji europejskiej zostanie storpedowany i ugrzęźnie w niekończących się dyskusjach o wartościach i interesach narodowych, suwerenności i niepodległości narodowej. Dopiero w latach 80. [XX w. – przyp. M. R.] taktyka [...] zalecana przez Monneta została zmieniona, a integracja uległa postępującemu procesowi demokratyzacji” (*Deficyt...*, s. 7). W ramach wzmiankowanego procesu zostały m.in. ustanowione bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. W 1979 roku obywatele ówczesnych dziewięciu państw

<sup>2</sup> „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” (*Traktat...*, art. 1 pkt 3).

członkowskich Wspólnot Europejskich po raz pierwszy dokonali bezpośredniego wyboru posłów do organu przedstawicielskiego.

Ustanowienie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego należy więc postrzegać przez pryzmat zabiegów o zapewnienie społecznej akceptacji (legitymacji) dla Wspólnot Europejskich. „Chodziło o stworzenie ciała parlamentarnego, które powstałoby z woli wyborców i w ten sposób możliwe byłoby «przybliżenie» tzw. kwestii europejskich społeczeństwom. Przesłanie tego pomysłu było więc jasne. Dotyczyło wprowadzenia w ten sposób argumentu o demokratycznej racjonalności instytucji europejskich i wzmocnienie czy nawet wprowadzenie społecznej legitymacji w ramy Wspólnot” (Wiszniewski, 2008, s. 128). Na ile pierwotne przesłanki ustanowienia bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego udało się zrealizować w praktyce politycznej? Próba odniesienia się do tak zarysowanego problemu badawczego stanowiła motywację do podjęcia badań i napisania artykułu.

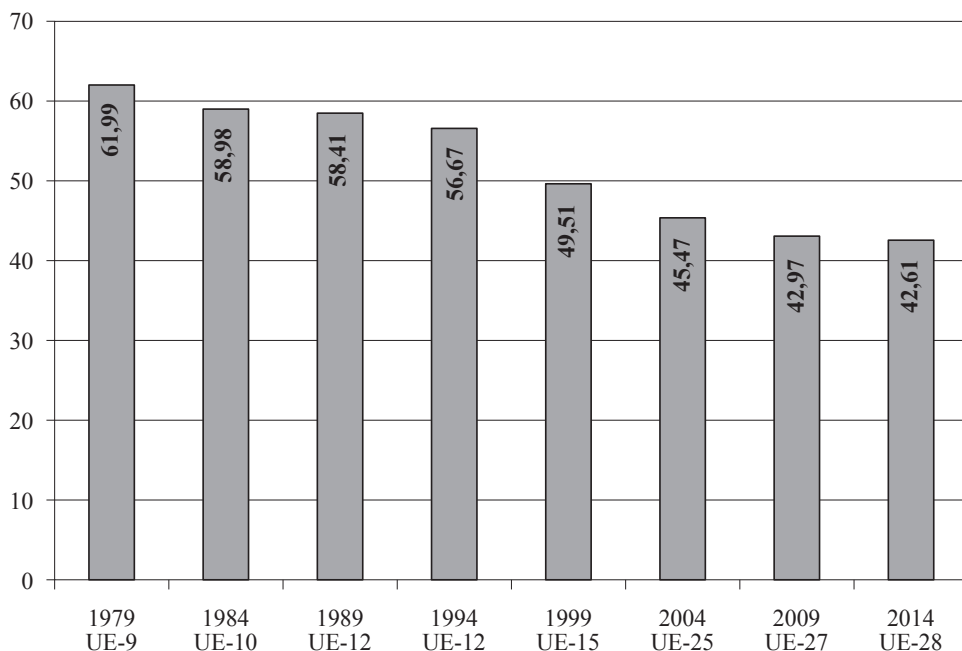
W niniejszym szkicu analizie poddano czynniki wpływające na poziom partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak również zagadnienie możliwych działań w kierunku zwiększenia zainteresowania elektoratu przedmiotowymi głosowaniami. Ważnym komponentem artykułu było wskazanie wpływu przymusu wyborczego na frekwencję wyborczą na przykładzie omawianych wyborów. Podejmując badania przyjęto hipotezę, iż małe zainteresowanie elektoratu wyborami do Parlamentu Europejskiego wynika w głównej mierze ze stosunkowo niewielkiej (choć systematycznie wzrastającej) roli przywołanego organu w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Ponadto przyjęto, iż spadająca partycypacja w wyborach organu parlamentarnego UE jest częścią szerszego zjawiska, tj. spadającej przeciętnej frekwencji we wszelkiego rodzaju procedurach wyborczych na świecie.

### **Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego**

Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego spadła z 61,99 procent w 1979 roku do 42,61 procent w 2014 roku. Warto podkreślić, iż w kolejnych wyborach do wskazanego organu frekwencja spadała, jednakże w różnym zakresie – największy spadek odnotowano w 1999 roku (o 7 punktów procentowych w porównaniu do roku 1994). Szczegółowo przedmiotowa problematyka została przedstawiona na wykresie 1.

Można wyróżnić co najmniej dwa podstawowe argumenty na potwierdzenie tezy, iż frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego ma duże znaczenie. Po pierwsze, absencja wyborcza zmniejsza legitymację wskazanego organu wspólnotowego, jak i całej Unii Europejskiej. Po drugie, Unia Europejska potrzebuje wiarygodności dla swojego projektu promowania demokracji. Partycypacja i inkluzja polityczna stanowią istotną część projektu demokratycznego, a zatem jeśli przywołana organizacja chce wspierać rozwój demokracji na świecie, w pierwszej kolejności sama musi przestrzegać stosownych wartości (Malkopoulou, 2009, s. 1–2).

Wykres 1. Przeciętna frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego [w %]



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit, European and National Elections Figured Out*, November 2014, s. 48, [http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections\\_results/review.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf), 23.10.2016.

Pomimo tego, iż przeciętna frekwencja wykazuje tendencję spadkową, warto zwrócić uwagę na różnice między starymi<sup>3</sup> a nowymi<sup>4</sup> państwami członkowskimi. W 2014 roku frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego wyniosła 42,61 procent, a zatem była najniższa w historii, jednakże w starych państwach członkowskich osiągnęła poziom niemal 52 procent, natomiast w nowych państwach wyniosła niespełna 33,5 procent<sup>5</sup>. Tym samym różnica między starymi a nowymi państwami osiągnęła ponad 18 punktów procentowych. Z kolei w 2009 roku poziom partycypacji w dwunastu nowych państwach wyniósł 38 procent, podczas gdy w pozostałej części UE osiągnął 52 procent (Malkopoulou, 2009, s. 5). Tak więc różnica wyniosła 14 punktów procentowych na korzyść piętnastu starych państw członkowskich UE. Biorąc pod uwagę doświadczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2004 roku zauważymy podobną sytuację (zob. szerzej: Musiał-Karg, 2008, s. 136–139). Wówczas próbując ustalić przyczyny wskazanego stanu rzeczy podkreślano, że wybory w dziesięciu nowych państwach członkowskich odbyły się tylko miesiąc po akcesji, a zatem nie było wy-

<sup>3</sup> Do starych państw członkowskich zaliczono: Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy.

<sup>4</sup> Do nowych państw członkowskich zaliczono: Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry.

<sup>5</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Directorate-General...*, s. 49.

starczająco dużo czasu, aby poinformować obywateli o roli Parlamentu Europejskiego (Malkopoulou, 2009, s. 5). Jednakże trend nie uległ zmianie w następnych wyborach, a zatem należy poszukać innej przyczyny. W tym kontekście warto zasygnalizować, iż jeśli w obliczeniach dotyczących 2014 roku nie uwzględnimy dwóch nowych państw, tj. Malty i Cypru to przeciętna frekwencja w jedenastu nowych państwach Unii Europejskiej spadnie do poziomu niespełna 29 procent (z 33,5)<sup>6</sup>. W istocie relatywnie wysoka frekwencja osiągnięta na Malcie i Cyprze (odpowiednio 74,80 i 43,97 procent) wskazuje, iż „różnice w partycypacji nie tyle są między starymi a nowymi państwami członkowskimi, co raczej między państwami Europy Wschodniej a Europy Zachodniej. Wskazana obserwacja znajduje potwierdzenie również w fakcie, iż w państwach członkowskich Europy Wschodniej frekwencja w wyborach do parlamentów narodowych jest również zazwyczaj niższa niż w państwach Europy Zachodniej” (Malkopoulou, 2009, s. 5). W tym kontekście warto dodać, iż D. Nohlen szukając przyczyn niskiej frekwencji wyborczej w państwach określanych jako nowe demokracje – do których zaliczono m.in. państwa Europy Wschodniej – wskazał na następujące zagadnienia (Nohlen, 2002, s. 15–16):

- dość wysoki poziom nierówności społecznych, co zazwyczaj skutkuje większymi uprzedzeniami wobec partycypacji politycznej grup pozbawionych zasobów;
- niedostatki kultury politycznej;
- słabość rządów prawa;
- stosunkowo silna nieufność wobec instytucji politycznych.

Próbując znaleźć przyczyny niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, należy wskazać na kilka kolejnych kwestii. Porównując przywołane wybory z głosowaniami na poziomie poszczególnych państw członkowskich warto zauważyć, iż wydatki na kampanie do organu wspólnotowego są niższe, same kampanie wyborcze trwają krócej, są mniej żywiołowe i koncentrują się na zagadnieniach krajowych, które często pozostają poza zakresem kompetencji przyszłych posłów do Parlamentu Europejskiego (Malkopoulou, 2009, s. 3). Istotnym czynnikiem warunkującym niską frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest także brak przekonania elektoratu o realnym wpływie ich głosu na prowadzoną politykę. W tym kontekście wskazuje się, iż przedmiotowy organ pełni drugoplanową rolę w skomplikowanym dla wyborców procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Pomimo wzrastającej roli Parlamentu Europejskiego, dla elektoratu to wciąż wybory krajowe wydają się być ważniejsze (Malkopoulou, 2009, s. 3–4). W tym kontekście należy wspomnieć o podziale na wybory pierwszego rzędu (*first-order elections*) i wybory drugiego rzędu (*second-order elections*). Termin „wybory

---

<sup>6</sup> W Polsce frekwencja była na jeszcze niższym poziomie i lokowała nasze państwo niemal na końcu zestawienia. „Uczestnictwo Polaków w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego wypada bardzo niekorzystnie. Na przestrzeni kolejnych elekcji wynosiło ono odpowiednio 20,87% w 2004 r., 24,53% w 2009 r. i 23,83% w 2014 r. [...] Jak na razie trwale udaje się Polakom wyprzedzić jedynie Słowaków. W wyborach z 2009 r. udało się również jednorazowo wyprzedzić Litwinów, a w 2014 r. Czechów. Średnio udział Polaków w trzech kolejnych elekcjach wynosi niecałe 23% i lokuje nas, biorąc pod uwagę lata 2004–2014, na przedostatnim miejscu w rankingu państw członkowskich” (Michalak, Zbieranek, 2015, s. 8–9).

drugiego rządu” został użyty w 1980 roku przez autorów tekstu, którego przedmiotem były pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. „Dopóki w ramach krajowych systemów politycznych zapada większość decyzji, a wszystkie naprawę ważne, wybory europejskie będą dodatkowymi narodowymi wyborami drugiego rządu” (Reif, Schmitt, 1980, s. 3).

Wybory do Parlamentu Europejskiego są wyborami drugiego rządu, gdyż wywierają mniejszy wpływ na rzeczywistość społeczno-polityczną od wyborów pierwszego rządu. Do tych ostatnich zaliczamy „krajowe wybory parlamentarne w systemach parlamentarnych i krajowe wybory prezydenckie w systemach prezydenckich” (Bončkóvá, 2013, s. 150). Tym samym wybory pierwszego rządu są najważniejsze w państwie, gdyż od ich wyniku jest uzależniony kształt rządu (władzy wykonawczej). „W państwach UE każdej kampanii wyborczej do parlamentu narodowego towarzyszą spekulacje dotyczące powyborczych koalicji gabinetowych. Koncentruje to uwagę opinii publicznej i wywiera wpływ na wynik wyborów, ale także na proporcje uczestnictwa w głosowaniu” (Peszyński, 2007, s. 13). Do głosowań drugiego rządu zaliczamy z kolei, obok wyborów do Parlamentu Europejskiego, także wybory władz lokalnych i regionalnych. W tym miejscu warto dodać spostrzeżenie A. Lijpharta, iż „wybory drugiego rządu być może są mniej znaczące, aczkolwiek nie powinniśmy ich traktować jako nieistotnych głosowań” (Lijphart, 1998, s. 5).

Rozpatrując przyczyny niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy również pamiętać o dość powszechnym odczuciu obywateli UE, iż „Bruksela jest daleko” (*‘Brussels is far away’*), co dobrze ilustruje generalny brak wiedzy o strukturze instytucji unijnych, których zasady działania są dla zwykłych ludzi zbyt skomplikowane (Malkopoulou, 2009, s. 4). Jak słusznie zauważył T. Grosse, „Unia jest postrzegana jako projekt elit, w dodatku nadmiernie zbiurokratyzowana i przeregulowana” (Grosse, 2008, s. 82). Ponadto zagadnienia stanowiące przedmiot zainteresowania Parlamentu Europejskiego wydają się mieć niewielki związek z codziennym życiem obywateli Unii Europejskiej. Oczywiście ostatnia uwaga jest tylko złudzeniem, gdyż jak zaznaczył J. Jaskiernia, „państwo przystępujące do Unii Europejskiej traci znaczną część swych kompetencji ustawodawczych na rzecz organów wspólnotowych” (Jaskiernia, 2006, s. 20). W konsekwencji prowadzi to do przejęcia przez organy unijne uprawnień legislacyjnych od parlamentów krajowych (Grzeszczak, 2002, s. 57–58). „Szacuje się, że około 80% wszystkich regulacji przyjmowanych przez parlamenty krajowe jest wypracowana na poziomie europejskim, a rola miejscowych posłów jest zredukowana jedynie do ich wprowadzenia do krajowego porządku prawnego. Rodzi to niezadowolenie większości polityków w parlamentach krajowych” (Grosse, 2008, s. 78).

### **Jak zwiększyć partycypację w wyborach do Parlamentu Europejskiego?**

Odnosząc się do powyższego pytania należy wskazać, iż można wyróżnić kilka rozwiązań podnoszących poziom partycypacji wyborczej. Z pewnością sposobem na zwiększenie frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest połącze-

nie ich z innymi głosowaniami na poziomie państw członkowskich. W wyborach z 2004 roku na Litwie jednocześnie z wyborami do Parlamentu Europejskiego przeprowadzono I turę wyborów prezydenckich. Tylko dzięki temu w wyborach do Parlamentu Europejskiego zanotowano wyższą frekwencję (48%) niż w wyborach pierwszego rzędu (parlamentarnych), które odbyły się również w 2004 roku (46%). Jak się okazało, następne wybory do Parlamentu Europejskiego na Litwie, którym nie towarzyszyło inne głosowanie cieszyły się dużo mniejszym zainteresowaniem elektoratu (frekwencja w 2009 r. wyniosła 21%). Jednakże w 2014 roku ponownie wybory do Parlamentu Europejskiego cieszyły się dużym zainteresowaniem elektoratu (47%), co było spowodowane faktem, iż odbyły się łącznie z II turą wyborów prezydenckich<sup>7</sup>.

W kontekście działań mających na celu zwiększenie partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego istotne jest również to, aby tak układać kalendarz „by nie kumulować kilku wyborów w niedługim okresie [...]”. Częste wybory wywołują bowiem u wyborców znużenie i zniechęcenie do głosowania” (Rulka, 2010, s. 120). Ponadto ważne są działania idące w kierunku ułatwienia wzięcia udziału w wyborach, takie jak głosowania dwudniowe, za pośrednictwem poczty, przez pełnomocnika czy wdrażany w Estonii projekt elektronicznego głosowania (*e-voting*)<sup>8</sup>. W tym kontekście warto zasygnalizować, iż co prawda dyskusja o wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procedurach wyborczych jest coraz powszechniejsza, jednakże „finansowe, logistyczne i prawne konsekwencje wprowadzenia takiego systemu wskazują na wysoce problematyczne wprowadzenie go na dużą skalę” (Kuźlewska, 2013, s. 390). Niezwykle istotne są również tzw. kampanie profrekwencyjne, a zatem działania zachęcające obywateli do uczestnictwa w wyborach.

Kolejnym pomysłem na zwiększenie frekwencji wyborczej może być ustanowienie przymusu wyborczego (obowiązku wyborczego), który jest ujętym w normie prawnej nakazem uczestnictwa w wyborach (Banaszak, 1999, s. 382). Tak więc w sytuacji funkcjonowania wskazanego rozwiązania „elektorat ma prawny obowiązek do wzięcia udziału w akcie głosowania, aby dokonać wyboru reprezentantów [...] do organów przedstawicielskich różnych szczebli. Przymus wyborczy nie zawsze obliżuje wyborcę do oddania głosu, a może być tylko obowiązkiem stawienia się w lokalu wyborczym, podczas gdy decyzja o tym, co zrobić z kartą do głosowania, należy do wyborcy” (Żukowski, 2009, s. 109). Aktualnie głosowanie jest obowiązkowe w ponad trzydziestu państwach świata, wśród których dominują państwa Ameryki Łacińskiej (zob. szerzej: Birch, 2009, s. 20–39). W Unii Europejskiej przymus wyborczy jest stosowany w czterech państwach, aczkolwiek w przeszłości był praktykowany w dalszych czterech. Szczegółowe informacje w tym zakresie zostały zaprezentowane w tabeli 1.

<sup>7</sup> Dane o frekwencji za: International IDEA, *Lithuania...*

<sup>8</sup> W Estonii „działa system głosowania internetowego z wykorzystaniem dowodów osobistych nowej generacji (ze specjalnymi chipami)” (Musiał-Karg, 2012, s. 77). Na temat doświadczeń Estonii w stosowaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procedurach wyborczych zob. również: Kuźlewska, Kraśnicka, 2013, s. 348–353.

Tabela 1

## Przymus wyborczy w państwach UE dawniej i dziś

Państwo	Kara	Egzekwowanie przepisów (stan na 2009 r.)	Podstawy prawne	Okres obowiązywania
Belgia	Grzywna 25–125 euro	Przeciętne	Konstytucja (art. 62) Prawo wyborcze (art. 207–210)	1893–nadal
Cypr	Grzywna maksymalnie 342 euro	Słabe	Prawo wyborcze (art. 7, 37)	1960–nadal
Luksemburg	Grzywna 100–1000 euro	Brak	Prawo wyborcze (art. 90)	1918–nadal
Grecja	Kara więzienia od 1. do 12. miesięcy plus pozbawienie stanowisk publicznych	Brak	Konstytucja (art. 51) Prawo wyborcze (art. 6, 117)	1926–nadal
Bułgaria	Grzywna w wysokości 25 euro lub pozbawienie świadczeń socjalnych przez 3 miesiące	–	Prawo wyborcze (art. 242)	2016–2017*
Austria (wybory prezydenckie)	–	–	Zniesiono w latach 1982–2004**	1929–2004
Holandia	–	–	Zniesiono w 1967 roku	1917–1967
Włochy	–	–	Zniesiono w 1993 roku	1946–1993

\* W 2016 roku obowiązek wyborczy został ustanowiony w Bułgarii, jednakże decyzją Trybunału Konstytucyjnego wskazane rozwiązanie po kilku miesiącach zostało zniesione. „O zniesienie sankcji dla obywateli do TK zwróciła się rzeczniczka praw obywatelskich [...], która argumentowała, że głosowanie jest gwarantowanym przez konstytucję prawem, a nie obowiązkiem. TK uznał za sprzeczny z konstytucją art. 242 ordynacji wyborczej, który przewidywał, że obywatele zostaną skreśleni z list wyborczych, jeżeli nie zgłoszą w dwóch kolejnych wyborach tego samego typu [...]. Zdaniem Trybunału głosowanie jest moralnym obowiązkiem obywateli”; E. Manolowa, *Bulgaria: Trybunał Konstytucyjny zniósł obowiązek udziału w wyborach*, <http://forsal.pl/artykuly/1022223,bulgaria-trybunal-konstytucyjny-zniosl-obowiazek-udzialu-w-wyborach.html>, 10.03.2017.

\*\* Udział w wyborach prezydenckich w Austrii był obowiązkowy w całym państwie do 1982 roku, natomiast w latach 1982–2004 decyzja o stosowaniu przymusu wyborczego w przedmiotowych wyborach należała do krajów związkowych.

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: A. Malkopoulou, *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre For European Policy Studies Working Document”, No. 317/July 2009, s. 9–10, <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/EU/lost-voters-participation-in-eu-elections-and-the/view>, 23.10.2016; *Bulgaria: Parlament wprowadził obowiązek uczestnictwa w wyborach*, <http://www.rp.pl/Polityka/160319927-Bulgaria-Parlament-wprowadzil-obowiazek-uczestniczenia-w-wyborach.html#ap-1>, 10.03.2017.

Ustanowienie przymusu wyborczego niewątpliwie wpływa na wzrost frekwencji wyborczej. Zgodnie z wynikami wielowymiarowych analiz prawny obowiązek wyborczy skutkuje frekwencją wyższą od 7 do 16 punktów procentowych (Lijphart, 1997, s. 8). Z kolei według obliczeń wykonanych przez International IDEA<sup>9</sup>, w państwach, w których udział w wyborach jest obowiązkowy (przy stosowaniu sankcji) średnia frekwencja wyniosła 86 procent. W państwach stosujących przymus wyborczy (jednakże bez sankcji) przeciętna frekwencja wyniosła 74 procent. I wreszcie w państwach, w których nie ma obowiązku udziału w wyborach partycypacja kształtowała

<sup>9</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).



się na poziomie 68 procent (dane za: Polarczyk, 2007, s. 24). Należy dodać, iż wskazane obliczenia zostały sporządzone na podstawie danych o frekwencji z lat 90. XX wieku. Bazując na przytoczonych wynikach badań należy zauważyć, że ustanowienie przymusu wyborczego skutkowało wzrostem frekwencji o kilkanaście punktów procentowych, aczkolwiek pod warunkiem, że były stosowane sankcje w przypadku absencji wyborczej. Jednakże nawet jeśli sankcje nie były stosowane, średnia frekwencja w państwach z ustanowionym obowiązkiem wyborczym była o kilka punktów procentowych wyższa w porównaniu do państw, które nie przewidywały w swoim prawodawstwie omawianego rozwiązania.

Jak wskazał A. Żukowski, „wpływ przymusu wyborczego na poziom frekwencji wyborczej szczególnie widać, gdy porówna się jej wysokość w wyborach do parlamentów narodowych i wyborach do Parlamentu Europejskiego. Różnice te mierzy się wskaźnikiem tzw. luki europejskiej” (Żukowski, 2009, s. 118). Dane z lat 1979–1999 jednoznacznie wskazują, iż tzw. luka europejska była najmniejsza w państwach stosujących obowiązek wyborczy, tj. w Luksemburgu, Belgii i Grecji (wyniosła odpowiednio: 0; 1,5 i 6,8 punktu procentowego). Z kolei w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Danii „luka europejska” była największa (wyniosła odpowiednio: 40,6; 39,8 i 38,9 punktu procentowego) (Rose, 2004, s. 22). Dane dotyczące wysokości omawianego wskaźnika na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku i ostatnich wyborów parlamentarnych w danym państwie zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2

### Wysokość „luki europejskiej” na przykładzie wyborów do PE z 2014 r.

Państwo	Frekwencja w ostatnich wyborach parlamentarnych (w %)*	Frekwencja w wyborach do PE w 2014 r. (w %)	„Luka europejska” (w punktach procentowych)
1	2	3	4
Austria	74,91	45,39	-29,52
Belgia**	89,37	89,64	+0,27
Bułgaria	52,49	36,10	-16,39
Chorwacja	54,17	25,24	-28,93
Cypr**	78,70	43,97	-34,73
Czechy	59,48	18,20	-41,28
Dania	87,74	56,32	-31,42
Estonia	63,53	36,52	-27,01
Finlandia	67,37	40,98	-26,39
Francja	55,40	42,43	-12,97
Grecja**	62,47	59,97	-2,50
Hiszpania	68,94	43,81	-25,13
Holandia	74,56	37,32	-37,24
Irlandia	69,90	52,44	-17,46
Litwa	52,93	47,35	-5,58
Luksemburg**	91,15	85,55	-5,60
Łotwa	59,49	30,24	-29,25
Malta	92,95	74,80	-18,15
Niemcy	71,53	48,14	-23,39
Polska	48,92	23,82	-25,10

1	2	3	4
Portugalia	58,03	33,67	-24,36
Rumunia	41,76	32,44	-9,32
Słowacja	59,11	13,05	-46,06
Słowenia	65,60	24,55	-41,05
Szwecja	84,63	51,07	-33,56
Węgry	61,84	28,97	-32,87
Wielka Brytania	65,77	35,40	-30,37
Włochy	75,19	57,22	-17,97

\* W obliczeniach wzięto pod uwagę ostatnie wybory parlamentarne, które w danym państwie zostały przeprowadzone przed wyborami do PE z 2014 r. (ewentualnie wybory parlamentarne, które odbyły się łącznie z wyborami do PE w 2014 r.).

\*\* Państwa, w których obowiązuje przymus wyborczy.

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie danych: International IDEA, *Voter Turnout Database*, [www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout](http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout), 28.02.2017.

Biorąc pod uwagę doświadczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku i ostatnich wyborów parlamentarnych w danym państwie zauważymy, iż tzw. luka europejska była niewielka w trzech państwach stosujących przymus wyborczy, tj. w Belgii, Grecji i Luksemburgu, natomiast w przypadku Cypru omawiany wskaźnik był wysoki (wyniósł 34,73 punktu procentowego). Warto zaakcentować, iż w przypadku Belgii frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego była nawet nieznacznie wyższa niż w wyborach do parlamentu we wspomnianym państwie (była to jedyna taka sytuacja). Najwyższy poziom „luki europejskiej” odnotowano w Słowenii, Czechach i Słowacji (wyniósł odpowiednio: 41,05; 41,28 i 46,06 punktu procentowego). Podsumowując omawianą kwestię warto podkreślić, iż w państwach UE stosujących przymus wyborczy (4) tzw. luka europejska wyniosła średnio 10,64 punktu procentowego (bez Cypru – 2,61 p.p.), natomiast w państwach bez obowiązku wyborczego (24) średni poziom analizowanego wskaźnika wyniósł 26,28 punktu procentowego. Tym samym potwierdziły się wcześniejsze doświadczenia, iż frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest dużo niższa niż w wyborach do parlamentów narodowych, co jest szczególnie widoczne w państwach, które nie stosują przymusu wyborczego.

### Podsumowanie

Ustanowienie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego było motywowane wzmocnieniem społecznej akceptacji dla procesu integracji europejskiej. Na ile udało się zrealizować pierwotne zamierzenia? Przeprowadzone badania wskazują, iż od samego początku wybory do Parlamentu Europejskiego nie cieszyły się powszechnym zainteresowaniem wyborców, co stanowiło podstawę do określenia ich jako wybory drugiego rzędu (*second-order elections*). Co istotne, od ustanowienia w 1979 roku bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego obserwujemy trend spadkowy frekwencji wyborczej. W 2014 roku do urn udało się zaledwie 42,61%

uprawnionych do głosowania. Jak słusznie wskazał M. Rulka, legitymacja Parlamentu Europejskiego „jest obecnie niska, a wynika to przede wszystkim z bardzo niskiej frekwencji wyborczej” (Rulka, 2016, s. 248).

Wśród przyczyn niskiej partycypacji wyborczej można wyodrębnić wiele czynników, jednakże wydaje się, iż najważniejszą kwestią jest brak przekonania obywateli UE o realnym wpływie ich głosu na prowadzoną politykę. Wybory do Parlamentu Europejskiego będą się cieszyły większym zainteresowaniem elektoratu jeśli zmieni się ich status z wyborów drugiego na wybory pierwszego rzędu. Oczywiście taka zmiana może nastąpić tylko w przypadku wyraźnego zwiększenia kompetencji organu parlamentarnego UE. W przeciwnym wypadku wyborcy nadal będą postrzegali Parlament Europejski przez pryzmat niewielkiego znaczenia w skomplikowanym systemie instytucjonalnym, czego efektem będzie niewielkie zainteresowanie kolejnymi wyborami. Ponadto należy mieć na uwadze okoliczność, iż problem coraz mniejszej partycypacji obywateli w wyborach do organu parlamentarnego UE jest częścią szerszego zjawiska, a mianowicie spadającej przeciętnej frekwencji we wszelkiego rodzaju procedurach wyborczych na świecie<sup>10</sup>. Absencja wyborcza jest szczególnie widoczna w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w związku z tym nie może dziwić fakt, iż po ich przyjęciu do Unii Europejskiej problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego jeszcze bardziej się pogłębił.

### Bibliografia

- Banaszak B. (1999), *Obowiązek wyborczy*, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa.
- Bingham Powell Jr. G. (2006), *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa.
- Birch S. (2009), *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris.
- Bončková H. (2013), *Voting to the European Parliament in the Czech Republic: the Second-Order Elections*, w: *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźelewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok.
- Bulgaria: Parlament wprowadził obowiązek uczestnictwa w wyborach*, <http://www.rp.pl/Polityka/160319927-Bulgaria-Parlament-wprowadzil-obowiazek-uczestniczenia-w-wyborach.html#ap-1>, 10.03.2017.
- Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów* (2008), red. U. Kurczewska, Warszawa.
- Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit*, European and National Elections Figured Out, November 2014, [http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections\\_results/review.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/review.pdf), 23.10.2016.
- Grosse T. G. (2008), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przewyżnienia*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa.

<sup>10</sup> „Powszechnym i zarówno niepokojącym zjawiskiem jest zmniejszanie się frekwencji wyborczej w wyborach ogólnokrajowych (z wyjątkiem tych państw, w których obowiązuje przymus wyborczy)” (Kuźelewska, 2013, s. 385).

- Grzeszczak R. (2002), *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- International IDEA, *Lithuania*, <http://www.idea.int/data-tools/country-view/175/40>, 27.02.2017.
- International IDEA, *Voter Turnout Database*, <http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>, 28.02.2017.
- Jaskiernia J. (2006), *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze”, nr 3.
- Kuźelewska E. (2013), *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. XII, red. A. Lityński, P. Fiedorczyk, Białystok.
- Kuźelewska E., Kraśnicka I. (2013), *E-voting to the European Parliament and United States Congress. An Attempt of Comparison*, w: *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźelewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok.
- Lijphart A. (1997), *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „The American Political Science Review”, vol. 91, Issue 1, <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDF-files/Lijphart1997.pdf>, 11.03.2017.
- Lijphart A. (1998), *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series”, nr 54, [http://aei.pitt.edu/32418/1/1208943660\\_pw\\_54.pdf](http://aei.pitt.edu/32418/1/1208943660_pw_54.pdf), 23.11.2016.
- Malkopoulou A. (2009), *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre For European Policy Studies Working Document”, nr 317, July, <http://ace-project.org/ero-en/regions/europe/EU/lost-voters-participation-in-eu-elections-and-the-view>, 23.10.2016.
- Manołowa E., *Bulgaria: Trybunał Konstytucyjny zniósł obowiązek udziału w wyborach*, <http://forsal.pl/artykuly/1022223,bulgaria-trybunal-konstytucyjny-zniosl-obowiazek-udzialu-w-wyborach.html>, 10.03.2017.
- Marszałek-Kawa J. (2004), *Parlament Europejski a parlamenty narodowe*, w: *Integracja europejska na początku XXI wieku. Wybrane problemy*, red. R. Fiedler, Poznań.
- Michalak B., Zbieranek J. (2015), *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń, [www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=146](http://www.csw.umk.pl/pobierz.php?id=146), 12.03.2017.
- Musiał-Karg M. (2008), *Frekwencja wyborcza w Unii Europejskiej – referenda w sprawach „europejskich” oraz wybory do PE*, w: *Europa wielu wymiarów*, red. P. Stachowiak, Poznań.
- Musiał-Karg M. (2012), *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań.
- Nohlen D. (2002), *Political Participation in New and Old Democracies*, w: *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-since-1945.pdf>, 12.03.2017.
- Ossowski S. (2011), *W kierunku urynkowienia. Zagrożenia dla liberalnej demokracji w Polsce*, Poznań.
- Peszyński W. (2007), *Pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, Toruń.
- Pettersson O. (2009), *Rola instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w przekazywaniu obywatelom informacji o wyborach – przykłady działań z różnych krajów*, Warszawa, <http://www.isp.org.pl/files/4596192640876725001246613774.pdf>, 30.11.2016.
- Polarczyk K. (2007), *Frekwencja w wyborach parlamentarnych w państwach świata*, w: *Studia BAS. Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, Warszawa.
- Rachwał M. (2010), *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa.

- Rachwał M. (2016), *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań.
- Reif K., Schmitt H. (1980), *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research”, vol. 8, Issue 1.
- Rose R. (2004), *Voter Turnout in the European Union Member Countries*, w: *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, International IDEA, Stockholm, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-in-western-europe-since-1945.pdf>, 27.02.2017.
- Rulka M. (2010), *Problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego – przyczyny i sposoby jej zwiększenia*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Rulka M. (2016), *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Stelmach A. (2009), *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, w: *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. 2009 Nr 203, poz. 1569.
- Wiszniowski R. (2008), *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław.
- Żukowski A. (2009), *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka”, nr 1.

