

## Problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego – przyczyny i sposoby jej zwiększenia

Jak powszechnie wiadomo, reguły naukowego dowodu nie pozwalają na wyciąganie daleko idących wniosków na podstawie jednostkowego zdarzenia. Tak jest również w przypadku wyborów. Zatem mimo bardzo niskiej frekwencji wyborczej (20,87%) w pierwszych polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) w 2004 r., dopiero na podstawie kolejnych elekcji można sformułować pewne konkluzje. Taką okazję stanowiły wybory do PE przeprowadzone w 2009 r. Niską frekwencję w tych wyborach zapowiadały już wyniki Eurobarometru, według których jedynie 21% badanych obywateli polskich było pewnych, że zagłosuje (w przekroju całej Unii Europejskiej wskaźnik ten wyniósł 30%)<sup>1</sup>. W oparciu o wskazane badania można było być o tyle przekonanym o niskiej frekwencji w finalnym głosowaniu, że jak udowodniono<sup>2</sup>, wyborcy często deklarują, że zamierzają oddać głos po czym tego nie czynią, a co więcej, często nawet po wyborach okazuje się, że wyborcy deklarują, że oddali głos, mimo że nie głosowali<sup>3</sup>. Dlatego też fakt, iż zaledwie 1/4 Polaków (dokładnie: 24,53%) udała się 7 czerwca 2009 r. do lokali wyborczych chyba nikogo nie zdziwił. Nie oznacza to wszakże, że nie należy zastanawiać się nad przyczynami niskiej frekwencji oraz działaniami, jakie można by podjąć na rzecz jej zwiększenia.

Jak słusznie zauważyli dwaj włoscy profesorzy Luciano Bardi oraz Piero Ignazi, o każdym kolejnych wyborach do PE można powiedzieć, że są wyborami wszechczasów, skoro uprawnionych do głosowania jest największa liczba osób. Wymienieni profesorowie zauważyli również jednak z nieskrywaną ironią, że zjawisko to nie jest podyktowane tym, iż liczba ludności rośnie (jak wiadomo przyrost naturalny w Europie jest bardzo niski), ale ciągle poszerzającymi się granicami „zjednoczonej Europy”<sup>4</sup>. Właściwie, jeśli wziąć pod uwagę liczbę wyborców, która głosowała w kolejnych 7 elekcjach, należy zauważyć, że mimo rosnącej liczby ludności UE (ponad dwukrotny), liczba biorących udział w głosowaniu zwiększyła się niewiele. Wynika to z faktu, że frekwencja wyborcza w każdym kolejnych wyborach systematycznie spada. W ostatnich wyborach przeprowadzonych w dniach 4–7 czerwca 2009 r. głos oddało zaledwie 43% obywateli UE.

---

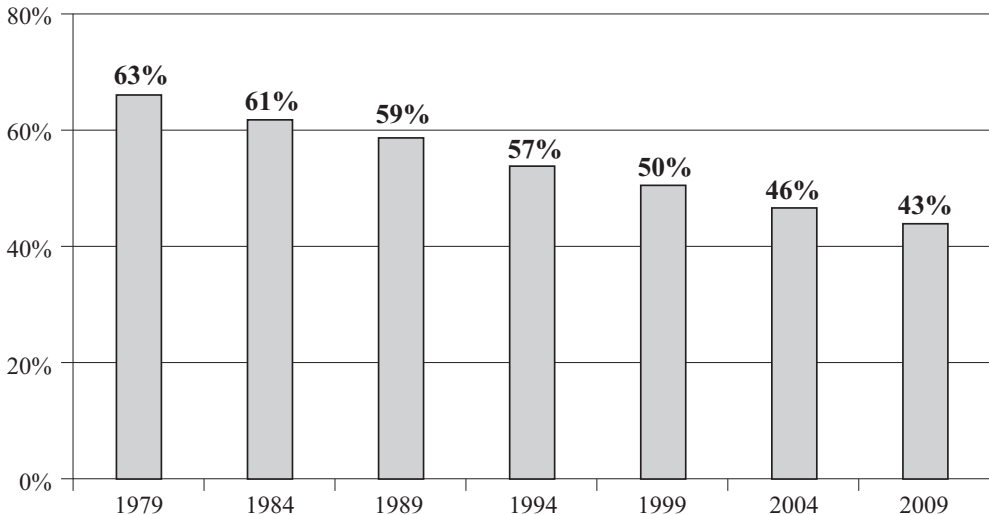
<sup>1</sup> *Special Eurobarometr 299: The 2009 European Elections.*

<sup>2</sup> J. A. Karp, D. Brockington, *Social Desirability and Response Validity: A Comparative Analysis of Overreporting Voter Turnout in Five Countries*, „Field methods” 2007, nr 19.

<sup>3</sup> Według wyników z badań Eurobarometru nr 51 przeprowadzonych przed wyborami w 1999 r. 67% obywateli Unii zamierzało wziąć udział w głosowaniu, po czym wg badania przeprowadzonego po wyborach (Eurobarometr 52) 57% obywateli deklarowała, że oddała głos w wyborach, podczas gdy frekwencja w dniu wyborów wyniosła 49%.

<sup>4</sup> L. Bardi, P. Ignazi (tłum. Piotr Dyrda), *Parlament Europejski*, Kraków 2005, s. 7.

Wykres 1. Frekwencja wyborcza w wyborach do PE w latach 1979–2009.



Źródło: [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu).

### Przyczyny niskiej frekwencji wyborczej

Większość autorów, odnotowując ciągle spadającą frekwencję wyborczą, nie dostrzega jednak odmiennych zasad głosowania na jakich odbywały się wybory w poszczególnych państwach. Należy pamiętać, iż w 1979 r. na 9 państw członkowskich aż w trzech głosowanie było przymusowe (33%), a w kolejnych wyborach w 1984 r. po przyjęciu Grecji już w czterech państwach głosowanie miało charakter prawnego obowiązku (40%). Należy przy tym pamiętać, że obowiązek głosowania średnio zwiększa frekwencję o 30%. Zatem w obecnej sytuacji kiedy na 27 państw członkowskich tylko w trzech głosowanie jest obowiązkowe (11%), czyli uwzględniając tzw. „efekt statystyczny” obecna frekwencja przedstawia się w zupełnie innym świetle<sup>5</sup>.

Zastanawiając się nad przyczynami niewielkiego udziału obywateli UE w akcie głosowania, należy stwierdzić, że niewątpliwie czynników sprzyjających niskiej frekwencji w przekroju całej UE jest wiele. Badając przyczyny niskiej partycytacji wyborczej, celowym jest dokonanie podziału na państwa „starej” i „nowej” Unii (przy czym z grupy państw nowych wyłączam Cypr i Malte, które z wielu względów np. społecznych gospodarczych, kulturowych nie przystają do pozostałych nowych państw), gdyż w tych grupach państw frekwencja kształtuje się odmiennie, przy czym jest znacznie wyższa w państwach „starej” Unii.

Jednym z powodów niższej frekwencji wyborczej w nowych państwach może być od dawna niereformowane prawo wyborcze, niezawierające rozwiązań ułatwiających wyborcom uczestnictwo w głosowaniach. Dla przykładu w państwach „nowej” Unii, jak w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech, Bułgarii, Rumunii nie stosuje się udogodnień dla wyborców (np. alternatywnych sposobów głosowania), a na Słowacji nie można nawet głosować za gra-

<sup>5</sup> M. N. Franklin, *How structural factors cause turnout variations at European Parliament Elections*, „European Union Politics” 2001, nr 2, s. 309–311.

nią, co rodzi taki paradoks, że wyborca słowacki zamieszkujący w Niemczech może wpisać się do rejestru wyborców w tym kraju i wziąć udział w wyborach, podczas gdy mieszkający kilkadziesiąt kilometrów dalej Słowak mieszkający w Szwajcarii takiego prawa nie posiada i aby oddać głos musi udać się do swego kraju. Są jednak i kraje, takie jak Estonia, które nie tylko spełniają wszelkie standardy nowoczesnych procedur wyborczych, ale znacznie je przewyższają (głosowanie przez Internet, za pośrednictwem poczty, głosowanie wcześniejsze).

Główne źródła zniechęcenia obywateli tych państw do wyborów są jednak inne. Diether Nohlen doszukuje się 4 czynników mających wpływ na zniechęcenie obywateli tych państw do wyborów:

- 1) nierówność społeczna i stosunkowo niski poziom życia;
- 2) niska kultura polityczna;
- 3) niski poziom zaufania do sceny politycznej;
- 4) scentralizowany system rządów<sup>6</sup>.

Problem niskiej frekwencji jest zatem problemem szerszym, dotyczącym nie tylko Polski, ale wszystkich państw przyjętych do UE w 2004 i 2007 r. Przyjęcie nowych państw do UE można dlatego postrzegać jako główny powód tak wyraźnego spadku frekwencji w ostatnich dwóch elekcjach. Dla przykładu w 2004 r. w 15 państwach „starej” Unii frekwencja w wyborach do PE wyniosła 53% (a zatem był to taki sam wskaźnik jak w 1999 r. i tylko o 1% wyższy od tegorocznej frekwencji), podczas gdy w 10 państwach nowoprzyjętych frekwencja niewiele przekroczyła 40%. Tak dużej różnicy nie wyjaśnia zaledwie 6-procentowa różnica w frekwencji w ostatnich wyborach krajowych w krajach starej „15” (75%) i nowej „10” (69%). Ponadto we wspomnianej „10” frekwencja w referendum w sprawie przystąpienia do UE była średnio o 23% wyższa aniżeli w wyborach z 2004 r. i wyniosła 63%<sup>7</sup>. Sytuacja ta nie zmieniła się również w tegorocznych wyborach. Odpowiedź na przyczyny niskiej frekwencji wyborczej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej stanowi zatem, inaczej niż w pozostałych państwach, jednocześnie odpowiedź na pytanie o przyczyny niskiej frekwencji w wyborach do PE.

Jeśli chodzi zaś o czynniki wpływające na niski poziom frekwencji w wyborach do PE bez rozróżnienia na państwa Unii „starej” i „nowej”, powszechnie wymienia się cztery ich grupy:

- 1) czynniki powiązane z systemem wyborczym tj. obowiązek głosowania, struktura głosu (głosowanie na całą listę lub na kandydata z listy), wielkość okręgów wyborczych;
- 2) czynniki związane z polityką unijną tj. społeczne poparcie dla członkostwa w Unii, czy państwo jest płatnikiem brutto, czy płatnikiem netto w Unii;
- 3) czynniki związane z terminem głosowania: chodzi tutaj zarówno o dzień tygodnia, w którym odbywa się głosowanie (w wielu państwach jest to czwartek lub piątek) jak i pora roku (czerwiec to miesiąc urlopów i częstych wyjazdów poza miasto)<sup>8</sup>, a nawet częstotliwość głosowania<sup>9</sup>;

<sup>6</sup> D. Nohlen, *Political participation in new and old democracies*, w: *Voter turnout since 1945. A global report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2002, s. 15–16, [www.idea.int](http://www.idea.int).

<sup>7</sup> R. Rose, *Europe expands, turnout falls: The significance of the 2004 European Parliament election*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004, s. 4, [www.idea.int](http://www.idea.int). Referendum nie przeprowadzono jedynie na Cyprze.

<sup>8</sup> M. Mattila, *Why bother? Determinants of turnout in the European elections*, „Electoral Studies” 2003, nr 22, s. 450 i n.

<sup>9</sup> Za przykład podaje się skrajnie niską frekwencję na Słowacji w 2004 r. (17%), gdzie w tym samym roku odbyły się 2 tury wyborów prezydenckich, a od sierpnia 2002 r. zostało przeprowadzonych aż 6 głosowań. Por. D. Auers, *European elections in Wight New EU members states*, „Electoral Studies” 2005, nr 24, s. 750.

4) czynniki związane ze stosunkiem do wyborów partii politycznych: jak udowodniono wystawianie kandydatów „niższej jakości” w wyborach do PE ma negatywny wpływ na frekwencję<sup>10</sup>.

Wymienić można jednak i inne czynniki, które wpływają na niską frekwencję. Hermann Schmitt oraz Cees van der Vijk zauważają, że wybory do PE są jedynymi wyborami, z którymi nie wiąże się polityczne konsekwencje w postaci utworzenia rządu, co jest główną, a może nawet jedyną konsekwencją polityczną dostrzeganą przez wyborców (co oczywiście nie znaczy, że wybory te nie rodzą żadnych konsekwencji)<sup>11</sup>. Również aspekt ekonomiczny postrzegany jest jako czynnik mający wpływ na poziom frekwencji<sup>12</sup>, dlatego też zwykujące bezrobocie oraz recesję w obszarze eurolandu, można uznać za jedną z przyczyn najniższej w historii frekwencji.

Należy się również zastanowić, jak postrzegać niską frekwencję wyborczą w polskich wyborach do PE, czy fakt, że jest ona o ponad 20% niższa niż w wyborach krajowych jest czymś nadzwyczajnym? Odpowiedź na to pytanie przed wielu laty udzielili dwaj niemieccy badacze Karlheinz Reif oraz H. Schmitt<sup>13</sup> wskazując już po pierwszych wyborach do PE w 1979 r., że wybory te mają charakter drugorzędny, do których wyborcy nie przywiązują większej uwagi. W obliczu wciąż spadającej frekwencji wyborczej wydaje się, że można nawet wybory te zaliczyć do kategorii wyborów trzeciorzędnych, w praktyce bowiem – przynajmniej w Polsce – nie tylko wybory parlamentarne i prezydenckie, ale również samorządowe cieszą się większym zainteresowaniem wyborców aniżeli wybory do PE.

Aby sprawdzić czy wybory do PE w Polsce cieszą się mniejszym zainteresowaniem aniżeli w innych państwach członkowskich, należy porównać frekwencję w ostatnich – przed tymi wyborami – wyborów ogólnokrajowych, przy czym należy wziąć pod uwagę wybory pierwszorzędne wg terminologii Ralfa i Schmitta, czyli wybory parlamentarne, a jedynie w przypadku Francji oraz Finlandii – gdzie bardzo silną pozycję w systemie ustrojowym posiadają prezydenci – wybory prezydenckie.

Tabela 1

Porównanie frekwencji wyborczej w wyborach do PE oraz wyborach krajowych

Państwo	Frekwencja w wyborach do PE w 2004 r. (w %)	Frekwencja w ostatnich wyborach krajowych (w %)	Różnica (w %)	Frekwencja w wyborach do PE w 2009 r. (w %)	Frekwencja w ostatnich wyborach krajowych (w %)	Różnica (w %)
1	2	3	4	5	6	7
Austria	42	84	42	42	82	40
Belgia	91	92	1	91	91	0
Bułgaria <sup>14</sup>	29	56	27	37	56	28

<sup>10</sup> S. B. Hobolt, B. Hoyland, *Candidate Quality in European Parliament Elections*, s. 17–19. Paper presented at the European Union Studies Association (EUSA) Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada May 17–May 19, 2007, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/hobolt-s-09g.pdf>.

<sup>11</sup> H. Schmitt, C. van der Dijk, *Strategic non-voting in European Parliament Elections*, *Artykuł przygotowany na coroczne spotkanie Amerykańskiego Stowarzyszenia Nauk Politolologicznych*, s. 3, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/manifestos/schmitt/nonvoting99.pdf>.

<sup>12</sup> Ch. Fauvelle-Aymar, M. Stegmaier, *Economic and political effects on European Parliamentary electoral turnout in post-communist Europe*, „Electoral Studies” 2008, nr 27, s. 661–672.

<sup>13</sup> K. Reif, H. Schmitt, *Nine second-order national elections: A conceptual framework for analysis of European election results*, „European Journal of Political Research” 8 (1), s. 3–44.

<sup>14</sup> W Bułgarii wybory uzupełniające do PE kadencji 2004–2009 przeprowadzono w 2007 r.

1	2	3	4	5	6	7
Cypr	71	92	21	59	89	30
Czechy	28	58	30	28	64	36
Dania	48	87	39	59	86	27
Estonia	27	58	31	44	62	18
Finlandia	39	77	38	40	74	34
Francja	43	80	37	40	84	44
Niemcy	43	79	36	42	78	36
Grecja	63	77	14	53	74	19
Węgry	38	73	35	36	64	28
Irlandia	59	63	4	58	67	9
Włochy	74	81	7	65	81	16
Łotwa	41	71	30	53	61	8
Litwa	48	58	10	21	49	28
Luksemburg	91	92	1	91	92	1
Malta	82	96	14	79	93	14
Holandia	39	80	41	37	80	43
Polska	21	46	25	25	54	29
Portugalia	39	63	24	36	64	28
Rumunia <sup>15</sup>	30	59	29	28	39	10
Słowacja	17	70	63	20	55	35
Słowenia	28	60	32	28	63	35
Hiszpania	45	76	31	46	76	30
Szwecja	38	80	42	44	82	48
Wielka Brytania	38	59	21	34	61	27

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie bazy danych *International Institution for Democratic and Electoral Assistance (IDEA)*, [www.idea.int](http://www.idea.int).

Z przedstawionych wyliczeń wynika, iż frekwencja wyborcza w polskich wyborach do PE w 2004 r. była niższa aniżeli w wyborach parlamentarnych o 25%, a w wyborach 2009 r. o 29%. Po zestawieniu z wynikami innych państw, można stwierdzić, że frekwencja w Polsce na tle wyborów pierwszorzędných (tj. wyborów parlamentarnych) przedstawia się w dobrym świetle. Można zatem stwierdzić, że niska frekwencja w polskich wyborach do PE jest przede wszystkim pochodną niskiego zainteresowania polityką ze strony polskiego społeczeństwa, a nie dezaprobatą wobec struktur unijnych. W wyborach do PE w Polsce biorą zapewne udział tzw. stali wyborcy, którzy głosują w każdym wyborach, bez względu na ich znaczenie polityczne. Trzeba też wziąć pod uwagę, iż w wyborach europejskich startuje kilkanaście razy mniej kandydatów niż w wyborach parlamentarnych, wyborcy mają tym samym mniejszy wybór, a w efekcie część z nich nie znajduje odpowiedniego kandydata, ponadto mniejsza liczba kandydatów oznacza również mniejszą liczbę wyborców oddających głos na kandydatów z rodziny i tylko dlatego udających się do urny.

Powstaje jednak pytanie, dlaczego społeczeństwa państw członkowskich UE wykazują tak małe zainteresowanie polityką UE. Co powoduje, że niemal 30% obywateli Unii udaje się

<sup>15</sup> W Rumunii wybory uzupełniające do PE kadencji 2004–2009 przeprowadzono w 2007 r.

do urn podczas wyborów parlamentarnych (lub prezydenckich), rezygnując z głosowania podczas wyborów do PE?

Wydaje się że przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt mała wiedza o roli i kompetencjach, jaką w strukturach unijnych odgrywa PE, a także uboga kampania medialna towarzysząca tym wyborom. Potwierdzają to wyniki wspomnianych już referendum w sprawie przystąpienia do UE, w których frekwencja była zdecydowanie wyższa i porównywalna do wyborów krajowych. Referendum tym towarzyszyła jednak intensywna kampania medialna mająca przybliżyć obywatelom państw przystępujących wiedzę na temat UE i jej zasad funkcjonowania. Zresztą według badań Eurobarometru z początku 2009 r. zaledwie 53% potencjalnych wyborców wiedziało o tym, że posłowie do PE wybierani są bezpośrednio przez obywateli<sup>16</sup>.

### Sposoby zwiększania frekwencji wyborczej

Sposobów na zwiększenie partycypacji wyborczej obywateli UE jest kilka, mają one zarówno charakter przedsięwzięć prawnych, jak i pozaprawnych.

Jeśli chodzi o czynniki prawne, to z pewnością najprostszym sposobem na zwiększenie frekwencji w wyborach do PE jest połączenie ich z wyborami (referendami) krajowymi czy też lokalnymi. W wyborach w 2004 r. 5 państw tak właśnie postąpiło. W Luksemburgu przeprowadzono jednocześnie z wyborami europejskimi wybory do krajowego parlamentu, w Belgii, Irlandii oraz części Wielkiej Brytanii (Anglia i Walia) – wybory lokalne, a na Litwie pierwszą turę wyborów prezydenckich. Wpływ jednoczesnego przeprowadzenia wyborów europejskich i krajowych na frekwencję można rzetelnie ocenić tylko w oparciu o wyniki wyborów w Irlandii i na Litwie, gdyż w Luksemburgu oraz Belgii głosowanie jest obowiązkowe, a w Wielkiej Brytanii wybory lokalne przeprowadzono tylko w części kraju. Różnica zaledwie 4% w frekwencji pomiędzy wyborami lokalnymi (63%) i wyborami do PE (59%) w Irlandii wskazuje, iż równoczesne przeprowadzenie wyborów wpłynęło pozytywnie na wskaźnik frekwencji<sup>17</sup>. Wniosek ten potwierdzają wyniki wyborów na Litwie, gdzie tylko dzięki wspólnemu przeprowadzeniu wyborów prezydenckich oraz wyborów europejskich, w tych ostatnich zanotowano wyższą frekwencję aniżeli w wyborach pierwszorzędnych (parlamentarnych) następujących po nich (jesień 2004 r.), choć jednocześnie niemal 10% obywateli, którzy udali się do urn, zdecydowało się oddać głos tylko w wyborach prezydenckich.

Ważne jest również to, aby tak układać kalendarz wyborczy by nie kumulować kilku wyborów w niedługim okresie czasu. Częste wybory wywołują bowiem u wyborców zmęczenie i zniechęcenie do głosowania. Akt wyborczy powinien być traktowany jako coś wyjątkowego i odświętnego, dlatego w jednym roku nie powinno się przeprowadzać więcej niż jednego głosowania, oczywiście za wyjątkiem sytuacji kiedy konieczne jest przeprowadzenia drugiej tury oraz gdy w jednym terminie przeprowadzanych jest więcej niż jedno wybory. Nie powinny być to jednak tzw. wybory generalne (*general elections*), które są powszechnie praktykowane w krajach Afryki, a szczególnie Ameryki Południowej i Łacińskiej, gdzie w tym samym dniu odbywają się wybory prezydenckie, parlamentarne, a bywa że i lokalne. Powoduje to, że najczęściej wybory te wygrywają przedstawiciele tej samej opcji politycznej i utrudnia

<sup>16</sup> EB standard 71.

<sup>17</sup> R. Rose, *Europe expands, turnout falls: The significance of the 2004 European Parliament election*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004, s. 5, [www.idea.int](http://www.idea.int).

późniejsze wyrażenie przez wyborców dezaprobaty do prowadzonej polityki, gdyż przez następne 4 lub 5 lat nieprzeprowadzane są żadne wybory. Biorąc pod uwagę, że wybory do PE traktowane są często przez wyborców jak sposób na pokazanie swej dezaprobaty do polityki rządzącej w kraju partii (koalicji) najlepszym rozwiązaniem wydaje się połączenie wyborów do PE z wyborami lokalnymi. Zarówno wybory lokalne, jak i wybory do PE traktowane są w typologii Reifa i Schmitta jako *second-order election*, dlatego nie powinno dochodzić do bardzo niekorzystnej sytuacji, w której jedne wybory zdominują drugie, co mogłoby się stać w przypadku połączenia wyborów do PE i parlamentarnych.

Podejmowane są również inne kroki w kierunku zwiększenia frekwencji wyborczej ze strony samych państw członkowskich. Takie działania podjęła również Polska. W dniu 12 lutego 2009 r. Sejm uchwalił ustawę zmieniającą m.in. Ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego<sup>18</sup>. Do najważniejszych postanowień tej ustawy należy zaliczyć wprowadzenie głosowania dwudniowego oraz ustanowienie instytucji pełnomocnika wyborcy, za pośrednictwem którego wyborca niepełnosprawny mógłby oddać głos. Oba te rozwiązania z pewnością przyczyniłyby się do zwiększenia frekwencji wyborczej choć wzrost ten niekoniecznie byłby duży, gdyż powszechnie wskazuje się, że lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia partycypacji wyborczej byłoby wprowadzenie głosowania korespondencyjnego lub elektronicznego. Mimo, iż Senat przyjął ustawę bez poprawek, to jednak Prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, co uniemożliwiło wprowadzenie nowych rozwiązań już w tegorocznych wyborach. Dzięki korzystnemu orzeczeniu TK (Kp 3/09) głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie dwudniowe znajdzie zastosowanie w wyborach w 2014 r.

Faktem jest jednak, że skuteczne reformy prawa wyborczego mogące przynieść skutek w postaci zwiększonej frekwencji w całej UE muszą zostać podjęte przez sam PE. Tylko bowiem w jego zakresie (co stanowi wyjątek od wyłącznej inicjatywy Komisji Europejskiej) leży inicjatywa zmiany Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich<sup>19</sup>, stanowiącego ogólne ramy prawne wyborów europejskich, w oparciu o które tworzone są krajowe ordynacje wyborcze. Parlament Europejski planuje wprowadzenie przed wyborami w 2014 r. szeregu reform do procedury wyborczej, które mają na celu zachęcenie wyborców do uczestnictwa w wyborach. Propozycje te przedstawiła w październiku 2007 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych PE<sup>20</sup>. Propozycje zostały zawarte w projekcie rezolucji w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyboru przedstawicieli do PE w powszechnych wyborach bezpośrednich. Najważniejsze z wnioskowanych zmian mogących wpłynąć na partycypację wyborczą, polegają na:

- wprowadzeniu systemów głosowania preferencyjnego, w których wyborcy mogą dokonywać wyboru spośród kandydatów z preferowanych przez nich list („listy półotwarte”), a nie tylko między listami partyjnymi („listy zamknięte”) – listy zamknięte mogą zniechęcić wyborców do wzięcia udziału w wyborach, jeśli popierany przez nich kandydat znajduje się na jednym z ostatnich miejsc na liście, co w praktyce pozbawia go szans na zdobycie mandatu;
- utworzenie jednego dodatkowego okręgu wyborczego obejmującego całe terytorium Unii Europejskiej, liczba posłów wybieranych z tej ponadnarodowej listy miałaby od-

<sup>18</sup> Ustawa o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, druk sejmowy 1391.

<sup>19</sup> Akt ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), OJ 1976 L 278, zmienił decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom, OJ 2002 L 283.

<sup>20</sup> Projekt rezolucji PE w sprawie składu PE z dnia 11 października 2007 r., [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

powiadać liczbie państw – zmiana ta ma na celu zapewnienie głosującym większego wyboru, podkreślenie europejskiego wymiaru kampanii wyborczych oraz zwiększenie roli europejskich partii politycznych;

- zmianie dni głosowania na sobotę i niedzielę – zmiana ta miałaby na celu podkreślenie ogólnoeuropejskiego charakteru wyborów;
- przesunięcie terminu wyborów z czerwca na maj – zmiana ta planowana jest z myślą o państwach członkowskich, w których wakacje szkolne i uniwersyteckie zaczynają się w czerwcu, oraz w celu zapewnienia nowo wybranemu parlamentowi dłuższego czasu na przygotowania do wyboru przewodniczącego Komisji.

Jeśli chodzi o pozaprawne czynniki mogące oddziaływać na frekwencję wyborczą należy wymienić organizację tzw. akcji profrekwencyjnych, czyli działań zachęcających obywateli do uczestnictwa w wyborach. W większości państw, w których obserwujemy działania na rzecz zwiększenia poziomu partycypacji wyborczej, wspomniane akcje przeprowadzane są zarówno przez instytucje publiczne, jak i organizacje pozarządowe. Działania profrekwencyjne, podejmowane przez przedstawicieli polskich organizacji pozarządowych przed wyborami do PE w 2009 roku, można podzielić na kampanie informacyjne (mające na celu poinformowanie obywateli o wyborach, kandydatach oraz samej instytucji PE), promocyjne (pokazujące wyborcom, dlaczego powinni głosować) oraz programy edukacyjne, w postaci szkolnych oraz uniwersyteckich symulacji wyborów. Należy zaznaczyć, iż większość opisywanych inicjatyw łączyła w sobie, w różnej proporcji, zarówno elementy informacyjne, jak i zachęcające Polaków do wzięcia udziału w wyborach. Największą kampanią tego typu był „Pepek Europy”.

Podobnie jak w Polsce, również w pozostałych państwach UE prowadzone były kampanie profrekwencyjne. Co istotne, w równej mierze skierowane były one do osób w wieku uprawniającym do głosowania, jak i tych, którzy dopiero uzyskują takie prawo. Podejmowane działania miały charakter głównie promocyjny (starano się podkreślić, iż każdy głos ma znaczenie), w mniejszym zaś stopniu informacyjny (głównie w stosunku do osób niepełnosprawnych). Zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach Unii znaczna część kampanii oparta była o symulacje wyborów. Co ważne, przed symulacjami zarówno w Polsce, jak i innych państwach odbywały się zajęcia, na których przybliżano uczniom podstawowe zasady funkcjonowania UE oraz zasady przeprowadzania wyborów i ich znaczenie. W związku z tym, iż odbiorcami akcji była młodzież poniżej 18 roku życia, a więc będąca w wieku nieuprawniającym do głosowania (tylko w Austrii prawo głosowania przysługuje od momentu ukończenia 16 lat), jej celem nie zawsze było bezpośrednio podniesienie frekwencji wyborczej w bieżących wyborach, ale zwiększenie świadomości młodych obywateli i wykształcenie postaw obywatelskich, co w przyszłości powinno zaowocować wyższą partycypacją.

Działania profrekwencyjnych podejmowanych na poziomie krajowym było zdecydowanie więcej aniżeli tych prowadzonych na poziomie ponadkrajowym. Pokazuje to, że w zakresie ilości, a przede wszystkim jakości środków przekazu, stosowanych w działaniach ponadkrajowych, jest jeszcze wiele do zrobienia. W zasadzie nie zaobserwowano kampanii profrekwencyjnej, która objęłaby swym zasięgiem wszystkie państwa Unii i jednocześnie byłaby zauważalna przez wyborców, co pozwalałoby określić ją jako ogólnounijną inicjatywę.

Warte wskazania są również inicjatywy profrekwencyjne samej UE, tym bardziej, że instytucje unijne prowadziły często kampanie wspólnie z przedstawicielami organizacji pozarządowych. W ramach Unii akcje mające na celu aktywizację wyborczą obywateli prowadzone były nie tylko przez Parlament Europejski, ale również Komisję Europejską.

Parlament Europejski zorganizował zarówno kampanię informacyjną, jak i promocyjną. Pierwsza z nich została podzielona na 4 etapy:



- 1) pokazanie obywatelom UE, jaki wpływ na ich codzienne życie mają decyzje podejmowane przez PE (2008);
- 2) wskazanie na kwestie, które w kadencji 2009–2014 będzie rozstrzygał PE; pokazanie, że poprzez oddanie głosu obywatele UE mają wpływ na to, jakie decyzje zostaną podjęte (styczeń–maj 2009);
- 3) poinformowanie jak największej grupy wyborców o dacie głosowania (maj/czerwiec 2009);
- 4) poinformowanie wyborców możliwie najwcześniejszej i najszerzej o wynikach wyborów – (noc wyborcza – 7/8 czerwca 2009).

### Konkluzje

Podsumowując, należy sprostować kilka obiegowych opinii, które często pojawiają się w mediach, a dotyczą wciąż spadającej frekwencji wyborczej w wyborach do PE. Należy wskazać, że w państwach „starej” Unii frekwencja ustabilizowała się od 3 elekcji na poziomie 52–53% i dlatego błędnym jest twierdzenie o jej dramatycznym spadku. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku nowych państw członkowskich, gdyż w porównaniu z wyborami w 2004 r. frekwencja spadła o kilka procent, ciągle jednak różnica pomiędzy średnią frekwencją w wyborach do PE oraz wyborach pierwszorzędnych jest porównywalna w obu – uformowanych na potrzeby analizy – częściach UE. Wydaje się zatem, że należy raczej poszukiwać przyczyn ogólnego spadku frekwencji a nie spadku frekwencji w wyborach do PE, gdyż ta wykazuje podobną tendencję jak wybory pierwszorzędne. Na dowód wskazanej niekorzystnej tendencji wystarczy wskazać, że pomiędzy 1985 r. a 2001 r. frekwencja w skali światowej spadła z 78% do 65%. Jeśli chodzi zaś o jedną z najniższych frekwencji w omawianych wyborach w Polsce, to należy wskazać, że wg danych Międzynarodowego Instytutu Demokracji i Pomocy Wyborczej (za okres od 1945 do 2001 r. Polska zajmowała ostatnie z państw europejskich, 156 na 169 sklasyfikowanych państw) miejsce jeśli chodzi o wskaźnik frekwencji w wyborach parlamentarnych<sup>21</sup>. Można zatem z ironią stwierdzić, że w wyborach do PE polska partycypacja wyborcza prezentuje się zupełnie przyzwoicie. Nie oznacza to rzecz jasna, że takim stanem rzeczy należy się zadowolić. Działania na rzecz zwiększenia frekwencji powinny podejmować przede wszystkim Unia Europejska, a w szczególności sam Parlament Europejski. Im więcej bowiem wyborców będzie głosowało w wyborach do PE, tym większa jego legitymacja do sprawowania przeciw wciąż rosnących jego kompetencji, ale też większa legitymacja samej UE. Również państwo polskie powinno podejmować starania, aby zachęcić wyborców do głosowania, reforma procedur wyborczych, informowanie o kompetencjach PE i wpływie decyzji przez niego podejmowanych na codzienne życie Polaków powinny stać się głównymi zdaniami na najbliższe lata poprzedzające wybory w 2014 r. Z kolei głównym wyzwaniem stojącym przed organizacjami pozarządowymi jest prowadzenie stałej kampanii profrekwencyjnej, która trwałaby przez cały okres pomiędzy kolejnymi wyborami, a nie tylko kilka tygodni bezpośrednio przed dniem głosowania.

---

<sup>21</sup> R. L. Pintor, M. Gratschew, K. Sullivan, *Voter turnout rates from a comparative perspective*, w: *Voter turnout...*, s. 75–79.

---

### Summary

The low and constantly decreasing voter turnout in the European Parliamentary elections has recently become a significant concern for both the EU and national authorities. The reasons for this state of affairs, however, to a large extent should be sought in the 'statistical' effect of the EU enlargement by the new member states, where the turnout tends to be low in all types of elections. It should be observed that after the third elections, the turnout in the 'old' EU has stabilized at the level of 52–53%, and the claims that it has decreased dramatically are erroneous. The situation is quite different in the new member states, where the turnout has actually decreased by several percent since the 2004 elections.

It can be claimed then that the low turnout is not a result of the member states' citizens' decreasing interest in EU matters, but rather of a general aversion towards politics and politicians. Comparing the turnout in the elections to the European Parliament, and national parliaments, one can observe that the difference is similar in all the countries, and amounts to approx. 30%. This difference follows from the fact that EU citizens treat the European Parliamentary elections as 'second-division elections' (of secondary significance) that in their opinion do not have a significant influence. Therefore, it appears that one should look for the reasons why general turnover has fallen, rather than exclusively at that in EP elections.

What will be the remedy for this low turnout? Firstly, the voters need to be informed about the significance of the decisions taken by the EP to their everyday life. Advantageous outcomes could also be provided by the reforms of election law, such as the changed time of the polls or the introduction of preferential voting in all the states. It is also important to continue and develop the campaign which promotes voting, conducted by NGOs, as well as by the EU institutions.