



Bruksela, dnia 15 marca 2011 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 18/2011

### **Sprawozdanie z dyskusji nt. reformy systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego**

Potrzebny jest nowy system podziału miejsc w Parlamencie Europejskim, taki, który jest bardziej uczciwy i bardziej przejrzysty - uznali europosłowie Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO) Parlamentu Europejskiego. O przygotowanie nowej metody poprosili najbardziej uznanych matematyków w UE, którzy opracowali Kompromis z Cambridge - matematyczne równanie, które ma odpolitycznić proces podziału miejsc.

Potrzeba opracowania nowego systemu podziału miejsc w PE to część większej reformy europejskiego systemu wyborczego, nad którą pracuje Komisja Spraw Konstytucyjnych. W kwietniu powinny się zakończyć prace nad sprawozdaniem na ten temat, a maju deputowani mają nad nim głosować na sesji plenarnej.

Podczas posiedzenia w dniu 7 lutego br. Komisja Spraw Konstytucyjnych PE debatowała nad projektem reformy systemu wyborczego do PE, tj. zmianą Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do PE w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r.

Podczas posiedzenia omówiono wyniki seminarium z udziałem matematyków europejskich, którzy pracowali nad uniwersalną formułą matematyczną, pozwalającą na optymalny rozdział miejsc w PE pomiędzy kraje członkowskie. Matematycy dostali trudne zadanie - jak przełożyć proces polityczny na matematyczne zasady. Mieli kilka ograniczeń. To: maksymalna liczba europosłów (751) oraz minimalna i maksymalna liczba deputowanych przypadająca na jeden kraj (6 i 96).

Naukowcy szukali takiego rozwiązania, które będzie trwałe i nie będzie wymagało zmian w przypadku kolejnych rozszerzeń UE czy zmian w liczbie ludności poszczególnych krajów.

Chodziło też o system, który będzie przejrzysty i łatwy do zrozumienia dla wyborców, oraz apolityczny.

Matematycy opracowali więc „apolityczne” równanie:

$$s_i := \min \{b + [p_i/d], M\}$$

- min - minimalna liczba miejsc w PE dla kraju (6)
- M - maksymalna liczba miejsc w PE dla kraju (96)
- H - maksymalna wielkość Parlamentu (751)
- b - baza (5)
- x - wynik równania jest zaokrąglany do góry
- d - dzielnik
- p - liczba ludności
- i - kraj UE

W opinii matematyków równanie będzie się sprawdzało w przypadku kolejnych rozszerzeń i to zarówno, gdy UE przyjmie małe państwa, jak Chorwacja czy Islandia, czy też duże, jak Turcja. Jeśli równanie zostanie zastosowane to 16 krajów będzie miało mniej posłów niż obecnie, w przypadku pięciu sytuacja się nie zmieni, a sześć zyska dodatkowych deputowanych (np. Polska). Dodatkowych przedstawicieli zyskają głównie duże kraje, swój status zatrzymają najmniejsze, a tracą średnie.

Podczas posiedzenia Komisji Spraw Konstytucyjnych, profesor matematyki statystycznej w Cambridge, **Geoffrey Grimmett** przedstawił: *“A report by mathematicians on the apportionment of the EP seats among the EU Member States”*. Celem raportu było zaproponowanie Komisji Spraw Konstytucyjnych matematycznej formuły mającej na celu rozdzielenie 751 miejsc w PE przy spełnieniu warunków przejrzystości, trwałości i bezstronności. „Celem reformy jest wyeliminowanie politycznych targów, którymi charakteryzował się dystrybucja miejsc pozwalająca na płynną alokację miejsc raz na pięć lat biorącą pod uwagę migracje, zmiany demograficzne i akcesję nowych członków”, powiedział profesor.

Profesor Grimmett przypomniał, że naukowcy pracowali przy następujących założeniach wynikających z Traktatu z Lizbony: 751 miejsc w PE, minimalna liczba mandatów 6 zaś maksymalna liczba mandatów 96, mniejszy kraj nie powinien dostać większej ilości miejsc niż większy, oraz że system ma być "degresywnie proporcjonalny". Kompromis z Cambridge zakłada przyjęcie tzw. metody alokacji na zasadzie "base+prop" (baza+proporcjonalność), co oznacza: (i) zaokrąglanie w górę oraz (ii) przyznanie każdemu z państw członkowskich stałej

liczby miejsc (nazwanej bazą i równej liczbie 5). Prof. Grimmett przyznał, że Kompromis z Cambridge zapewnia lepszy rozkład miejsc w PE dla mniejszych i średnich państw członkowskich (zaokrąglanie do góry faworyzuje małe państwa członkowskie). Pozostają pytania polityczne np. dlaczego za bazę przyjęto 5 a nie np. 6.

„To równanie, które będzie trwałe. A to ważny warunek. Będzie odporny na możliwe zmiany w architekturze Unii w kolejnych następnych latach” - zauważył prof. Geoffrey Grimmett. Według niego używanie takiego matematycznego wzoru wyeliminuje polityczne targi przy podziale miejsc.

- **Opinie eurodeputowanych**

Posłowie zgodzili się, że istnieje tzw. *German Question* polegające na poszkodowaniu Niemiec przy stosowaniu zaproponowanego algorytmu. Kwestię tę należy rozpatrywać jednak w kontekście historycznym. Z wyliczeń wynika, że wraz z wejściem w życie nowego systemu 16 państw członkowskich będzie miało mniejszą liczbę posłów a 6 państw członkowskich – zyska na wprowadzeniu kompromisu w życie, w związku z czym szanse na osiągnięcie zgody w Radzie UE na ten system są nikłe. Posłowie uważają jednak, że ich obowiązkiem jest zaproponowanie przejrzystego i sprawiedliwego rozwiązania a Kompromis z Cambridge odpowiada tym warunkom.

Debata dotyczyła również interpretacji zasady „degresywnej proporcjonalności”. Jak zauważył poseł **Rafał Trzaskowski** (EPP, Polska) obecny podział miejsc odzwierciedla liczbę ludności, dając jednocześnie fory państwom małym i średnim. Gdyby system był czysto proporcjonalny, dochodziłoby do rażących dysproporcji (na 1 Luksemburczyka przypadałoby 20 Czechów, 76 Polaków i 164 Niemców).

Według interpretacji posłów **Alaina Lamassoura** (EPP, Francja) i **Adriana Severina** (S&D, Rumunia) „zasada proporcjonalności” powinna oznaczać, że „... członek PE z większego państwa członkowskiego reprezentuje większą liczbę obywateli niż członek PE z mniejszego państwa członkowskiego”. Tymczasem Kompromis z Cambridge interpretuje tę zasadę następująco: „*Stosunek pomiędzy wielkością populacji i ilością miejsc przed zaokrągleniem do całych liczb w każdym p.cz. musi być zmienna... w taki sposób że członek PE z większego państwa członkowskiego reprezentuje większą liczbę obywateli niż członek PE z mniejszego państwa członkowskiego*”. Profesor Grimmett stwierdził, że dodanie tych pięciu słów do projektu Lamassura-Severina uczyniłoby pracę matematyków prostszą. Kwestia zaokrąglania stanowi duży problem ponieważ można ją łatwo upolitycznić a to ma być system apolityczny.

Na to samo zwrócił uwagę brytyjski deputowany **Andrew Duff** (ALDE), który jest sprawozdawcą projektu zmian w systemie wyborczym. Według niego ta metoda będzie apolityczna i bardziej przejrzysta niż obecne zasady. Pochwalił raport, ponieważ odzwierciedla równość państw w prawie międzynarodowym oraz zasadę demokratyczności. Stwierdził, że PE chce kierować się kryteriami sprawiedliwości i przejrzystości a Kompromis z Cambridge odpowiada tym warunkom. Przypomnił jednak, że to nie PE ma decydujący głos w tej sprawie - o tych kwestiach musi zdecydować Konferencja Międzyrządowa, którą zwołuje się, gdy niezbędne są zmiany w unijnych traktatach. „Ale naszym zadaniem jest zaprezentowanie propozycji, która będzie podstawą do dyskusji dla unijnych przywódców” - zaznaczał Duff.

Posłowie **Andrew Duff** i **Rafał Trzaskowski** zgodzili się, że nie ma racjonalnego wytłumaczenia dla liczb 751 - 6 - 96 - były to decyzje arbitralne, które należy interpretować w kontekście historycznym. Poseł Trzaskowski zauważył jednak, że nawet jeśli do pomysłu nie uda się przekonać krajów Unii, to sama dyskusja na temat już przynosi korzyści. „Bo to logiczne i spójne” - zauważył.

Włoski deputowany **Roberto Gualtieri** (S&D) pozytywnie ocenił zaproponowany kompromis. „To pozwoli zaproponować przywódcom instrument, który jest trwały, przejrzysty i niezależny od polityki” - dodał Gualtieri.

Brytyjski deputowany **Ashley Fox** (ECR) zwrócił uwagę, że przyjęcie wzoru będzie oznaczać mniejszą liczbę posłów w 16 krajach Unii, a to może być problemem. „To wymaga jednomyślności. I choć ten projekt ma moja sympatię, to jeśli chcemy do czegoś przekonać 27 krajów, to nienajlepszym pomysłem jest projekt, w którym 16 coś traci” - przekonywał Fox. Stwierdził, że już teraz jest pewne że przedstawiciele Niemiec będą pytali, dlaczego przepisujemy na nowo wzór, ale nie zmieniamy maksymalnego limitu. W związku z tym szanse na przyjęcie tego na konferencji międzyrządowej są zerowe.

Posłowie z Niemiec **Elmar Brok** (EPP) i **Gerald Haefner** (Zieloni) - kraju najbardziej poszkodowanego przez Kompromis z Cambridge - apelowali o znalezienie jednego algorytmu dla wszystkich państw członkowskich. „Potrzebujemy więcej argumentacji i więcej informacji, żeby przekonać deputowanych z tych krajów, które utracą członków, żeby pomysłu nie odrzucali” – mówił eurodeputowany Elmar Brok. Posłowie pytali, jak wytłumaczyć arbitralne odebranie 9 miejsc, które przysługiwałyby Niemcom, gdyby były stosowane równe zasady wyliczeń dla wszystkich państw członkowskich i gdyby nie kierowano się nałożonym przez Traktat z Lizbony maksymalnym limitem 96 miejsc.

Wzoru dobrze nie ocenił węgierski deputowany **György Schöpflin** (EPP), który uznał, że niektóre kraje są nadreprezentowane, a inne (zwłaszcza te średnie) tracą.

Posłowie dopytywali, czy kompromis z Cambridge sprawdzi się w perspektywie akcesji dużego kraju jak np. Turcja. Prof. Grimmett odpowiedział, że oznaczałoby to usunięcie limitu maksymalnego na poziomie 96 miejsc, ponieważ wątpliwa jest zgoda państw członkowskich na rezygnację z dużej ilości miejsc. Przyznał jednak, że po akcesji dużego kraju stosowanie wzoru stałoby się łatwiejsze do uzasadnienia.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

**Załączniki:**

1. Komentarz europosła Rafała Trzaskowskiego
2. Część prezentacji prof. Geoffreya Grimmetta dotyczącej podziału miejsc w PE.

---

<sup>1</sup> Na podstawie debaty, informacji prasowych i innych.