



Bruksela, dnia 30 kwietnia 2011 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 36/2011

Komisja Spraw Konstytucyjnych PE poparła projekt sprawozdania nt. reformy systemu wyborczego do PE **Bruksela, 19 kwietnia 2011 r.**

1. Informacje podstawowe

W dniu 19 kwietnia br. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego poparła (20 głosów „za”, 4 głosy „przeciw”, bez głosów „wstrzymujących się”) projekt sprawozdania autorstwa posła **Andrew Duffa** (ALDE, Wielka Brytania), zawierającego propozycję reformy prawa wyborczego, w tym wprowadzenia do PE dodatkowych 25 eurodeputowanych, którzy byliby wybierani z jednej, wspólnej dla całej UE tzw. eurolisty.

Zasady wyborów do PE nie zmieniły się od 1979 r., czyli od pierwszych bezpośrednich wyborów. Teraz deputowani chcą je odświeżyć. Po raz pierwszy wykorzystują możliwość inicjowania zmian w unijnych traktatach, którą dał im Traktat z Lizbony.

„Zmiany systemu wyborczego pomogą zwiększyć frekwencję, wzmocnią europejski format wyborów i nadadzą im bardziej osobisty wymiar” - przekonywał poseł Duff.

Propozycja posła Duffa zakłada wprowadzenie do PE dodatkowych 25 eurodeputowanych (zwiększenie liczby miejsc w Parlamencie Europejskim z 751 do 776), którzy nie byliby wybierani w ramach wyborów krajowych, ale z jednej, wspólnej dla całej UE tzw. eurolisty - z jednego okręgu wyborczego obejmującego całe terytorium Unii Europejskiej. Kandydatów zgłaszałyby partie europejskie. Na euroliscie musieliby się znaleźć kandydaci reprezentujący co najmniej jedną trzecią krajów UE.

Według Duffa na euroliście znaleźliby się czołowi europejscy politycy, a także celebryci. „Nie mam nic przeciwko celebrytom w polityce. Nie wątpię, że partie będą odpowiedzialnie wybierać swoich kandydatów” - mówił poseł Duff.

Projekt przewiduje, że każdy wyborca będzie uprawniony do oddania jednego głosu na listę ogólnoeuropejską poza głosem oddanym na listę krajową lub regionalną. Oznacza to, że zgodnie z propozycją posła Duffa każdy wyborca miałby dwa głosy - jeden do zagłosowania na listę krajową, jeden - na europejską. Listy układałyby europejskie partie. Głosowanie w okręgu wyborczym UE będzie zgodne z głosowaniem preferencyjnym za pośrednictwem systemu list półotwartych (głosowanie na partie lub poszczególnych kandydatów). Miejsca miałyby być przydzielane zgodnie z metodą tzw. Sainte-Laguë.

Wprowadzenie takiej eurolisty pomoże przekształcić partie europejskie. Zdaniem Duffa dzięki temu staną się w pełni funkcjonującymi organizacjami politycznymi. Dziś nie mogą one bowiem prowadzić kampanii wyborczych. Byłby to krok w kierunku demokracji post-narodowej. W opinii posła **Rafała Trzaskowskiego** (EPP, Polska) lista taka jest szansą na stworzenie prawdziwie europejskich programów wyborczych.

W tym kontekście nieprzypadkowo projekt posła Duffa przewiduje także przesunięcie daty wyborów europejskich z czerwca na maj, tak, aby PE mógł zacząć działać przed wyborem w lipcu nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej i aby – zgodnie z Traktatem z Lizbony – skład Komisji odzwierciedlał wyniki wyborów do PE. Zamysłem posła Duffa bowiem jest to, choć nie jest to zawarte w projekcie sprawozdania, aby pierwsze osoby z eurolisty były kandydatami na przyszłe stanowiska w Komisji Europejskiej.

Europosłowie wyrazili w projekcie również chęć zrównoważenia składu PE, tak aby zasiadało w nim więcej kobiet i przedstawicieli mniejszości. Parlament chce również by Komisja przygotowała projekt dyrektywy, który ułatwi obywatelom start i głosowanie w wyborach poza krajem ojczystym. Ponadto Komisja Spraw Konstytucyjnych proponuje stworzenie na szczeblu UE organu wyborczego, koordynującego przeprowadzenie wyborów z listy ogólnoeuropejskiej oraz weryfikującego ich rezultaty.

Kwestią otwartą pozostaje wybór formuły matematycznej dystrybucji miejsc w PE pomiędzy państwami członkowskimi. Komisja Spraw Konstytucyjnych opowiada się za generalną reformą podziału miejsc w PE. Propozycję konkretnego wzoru opracowali już na prośbę PE matematycy z państw Unii (tzw. kompromis z Cambridge). Nie został on jednak włączony do projektu sprawozdania Duffa na tym etapie, ze względu na brak kompromisu w tej kwestii

między posłami różnych frakcji. Należy również pamiętać, że użycie ww. wzoru musiałoby zostać wpisane do unijnych traktatów.

Głosowanie nad sprawozdaniem odbędzie się na czerwcowej sesji plenarnej PE. Zgodnie z planem Duffa nowe uregulowania miałyby wejść w życie przed wyborami w 2014 r. i służyłyby zwiększeniu legitymacji oraz skuteczności PE, poprzez wzmocnienie demokracji na poziomie europejskim i sprawiedliwszy podział miejsc między państwami członkowskimi. Projekt przewiduje jednak wprowadzenie zmian w zapisach traktatowych.

2. Informacje szczegółowe

Projekt posła Duffa przewiduje wprowadzenie zmian w zapisach traktatowych (art. 14 ust. 2 TUE) oraz w *Akcie dotyczącym wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*.

2.1. Propozycje reformy prawa wyborczego

Sprawozdanie A. Duffa przewiduje następujące propozycje reform prawa wyborczego do PE:

- a) **Wybór dodatkowych 25 posłów do PE z jednego okręgu wyborczego, obejmującego całe terytorium UE.** Na listach ponadnarodowych (zgłaszanych przez europejskie partie polityczne) mieliby znaleźć się kandydaci pochodzący przynajmniej z 1/3 państw członkowskich, przy poszanowaniu równowagi płci, a każdy wyborca byłby uprawniony do oddania jednego głosu na listę ogólnoeuropejską, poza głosem oddanym na listę krajową lub regionalną. Głosowanie w okręgu wyborczym UE odbyłoby się zgodnie z głosowaniem preferencyjnym za pośrednictwem systemu list półotwartych (nie rozstrzygnięto na tym etapie czy głosy miałyby być oddawane na listy partyjne czy na poszczególnych kandydatów), a miejsca byłyby przydzielane zgodnie z metodą Sainte-Laguë. Ponadto, proponuje się, by na szczeblu UE powstał organ wyborczy, którego zadaniem byłaby koordynacja przeprowadzania wyborów z listy ogólnoeuropejskiej oraz weryfikacja ich rezultatów.

- b) **Przeprowadzenie przed każdymi wyborami do PE ponownego rozdziału 751 miejsc pomiędzy państwami członkowskimi,** jeżeli zostałyby to obiektywnie uzasadnione danymi Eurostatu, opartymi na całkowitej liczbie ludności. Ponowny rozdział byłby przeprowadzany zgodnie z formułą matematyczną zachowującą

kryteria ustanowione w traktatach i byłyby ogłaszane przynajmniej na 12 miesięcy przed końcem kadencji PE¹.

- c) **Przeniesienie terminu wyborów do PE z czerwca na maj.**
- d) **Dokonanie zmian w Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów UE.**
- e) Wezwanie państw członkowskich i partii politycznych do wspierania **większej reprezentacji kandydatów płci żeńskiej i należących do mniejszości etnicznych na szczeblu UE i krajowym.**
- f) Wezwanie KE do przygotowania **projektu zmiany dyrektywy regulującej kwestie udziału i głosowania obywateli w wyborach do PE poza krajem ojczystym.**

2.2. Kwestie problemowe

Część rozwiązań zawartych w sprawozdaniu Andrew Duffa uważa się za kontrowersyjne. W szczególności należy zwrócić uwagę na:

a) **Wybór dodatkowych 25 posłów do PE z listy ogólnoeuropejskiej**

Dystrybucja miejsc w PE jest częścią pakietu instytucjonalnego powiązanego z formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną i składem kolegium Komisji (np. Niemcy, z uwagi na ich korzystną sytuację w systemie podejmowania decyzji w Radzie podwójną większością, zgodziły się na zmniejszenie swojej reprezentacji w PE: z 99 (TN) do 96 (TL). Pojawia się uzasadniona obawa, że największym beneficjentem wprowadzenia listy ogólnoeuropejskiej zwiększającej całkowitą liczbę posłów do PE byłyby duże PCz (w szczególności Niemcy i Francja), z uwagi na największą rozpoznawalność ich posłów na poziomie europejskim (długi staż w działalności na arenie UE), lub choćby z uwagi na ich potencjał demograficzny.

¹ Na okręgi wyznaczone w państwach członkowskich rozdzielone zostałyby 751 miejsc. Rada Europejska przyjmowałaby jednogłośnie, z inicjatywy PE i po uzyskaniu jego zgody, decyzję w sprawie ponownego rozdziału miejsc. Ponadto, 25 miejsc byłoby przydzielanych na jeden okręg wyborczy obejmujący całe terytorium UE.

Zwiększenie liczby posłów do PE z 751 do 776 wymagałoby zmiany art. 14 ust. 2 TUE, a także pociągałoby za sobą dodatkowe koszty finansowe związane z postulowanym utworzeniem i działalnością europejskiej komisji wyborczej. Na obecnym etapie raport A. Duffa nie rozstrzyga także wielu dalszych kwestii proceduralnych, które spowodują konsekwencje dla całego systemu wyborczego do PE w UE, tj. pozostawia do dalszej dyskusji takie kwestie, jak konsekwencje możliwości umieszczania tych samych kandydatów zarówno na listach krajowych oraz liście europejskiej, możliwość oddawania głosów na listę partyjną bądź poszczególnych kandydatów (listy półotwarte), itp. Kwestie sporne nie zostały uwzględnione w raporcie na obecnym etapie, aby zwiększyć szanse na uzyskanie poparcia przez poszczególne frakcje polityczne PE. Oznacza to możliwość dyskusji nad rozstrzygnięciami kwestii spornych na kolejnym etapie negocjacji reformy.

b) Ponowna dystrybucja miejsc w PE pomiędzy państwa członkowskie przed każdymi wyborami do PE

Sprawa podziału miejsc w PE zawsze budzi duże kontrowersje polityczne (np. podczas prac IGC w 2007 r. jednym z najpoważniejszych postulatów Włoch było uzyskanie dodatkowego posła do PE, aby uzyskać taką reprezentację w PE jak Wlk. Brytania – po 73 mandaty). Wprawdzie TL nie precyzuje podziału liczby mandatów w PE pomiędzy poszczególne państwa członkowskie (model podziału musi odzwierciedlać zasadę degresywnej proporcjonalności), jednakże alokacji miejsc w PE dokonała Rada Europejska 14-19 grudnia 2007 r., wyrażając w konkluzjach polityczną zgodę na treść przygotowanego przez PE projektu decyzji dotyczącej składu PE. Dyskusja na temat dystrybucji miejsc w PE przed każdymi wyborami grozi poważnymi konfliktami politycznymi pomiędzy państwami członkowskimi.

c) Przeniesienie terminu wyborów do PE z czerwca na maj

Przyjęcie takiego rozwiązania w sprawozdaniu nie jest zabiegiem przypadkowym. Przesunięcie wyborów na maj spowodowałoby, że nowo wybrany PE rozpocząłby urzędowanie przed wyborem w lipcu 2014 r. nowego przewodniczącego KE. Zamysłem A. Duffa jest (choć nie jest to zawarte w projekcie sprawozdania, ale prezentowane w publicznych wypowiedziach), aby osoby z listy ogólnoeuropejskiej, które uzyskają największą liczbę głosów, były kandydatami na przyszłe stanowiska w KE (w tym jej przewodniczącego - kandydaci na to stanowisko otwieraliby ogólnoeuropejskie listy

partyjne), co miałyby odzwierciedlać postanowienia art. 17 ust 7 TUE², ale stałyby w sprzeczności z dotychczas stosowaną praktyką (przewodniczący KE jest reprezentantem partii należącej do największej grupy politycznej w PE, ale nie wywodzi się spośród posłów do PE).

3. Podsumowanie

Sprawozdanie Andrew Duffa stanowi pierwszy krok w zapowiadanej od wielu lat reformie systemu wyborczego do PE. W związku ze wzrostem uprawnień PE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony nie można wykluczyć sytuacji, że PE zechce potraktować tą kwestię, jako element przetargowy w negocjacjach z Radą. PE ucieka się też coraz częściej do taktyki łączenia w negocjacjach nad jednym tematem żądania ustępstwa ze strony Rady w innym temacie i w ten sposób *de facto* poszerza swoje uprawnienia, np. w negocjacjach nad budżetem UE na 2011 r. warunkiem kompromisu sformułowanym przez PE było zagwarantowanie udziału w negocjacjach nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi.

W przypadku przyjęcia sprawozdania nt. reformy systemu wyborczego do PE Parlament rozpocznie negocjacje z Przewodniczącym Rady Europejskiej - Polska musi brać pod uwagę możliwość dyskusji politycznej nt. rozpoczęcia prac Konferencji Międzyrządowej podczas polskiej Prezydencji.

Wybór dodatkowych 25 posłów z listy ogólnoeuropejskiej oraz redystrybucja miejsc pomiędzy państwa członkowskie przed każdymi wyborami do PE mogą naruszać dotychczasową równowagę w architekturze instytucjonalnej UE oraz znacząco wzmocnić potencjał największych państw członkowskich w PE.

Nie do przyjęcia przez państwa członkowskie wydają się nieformalne propozycje powoływania przewodniczącego KE spośród osób, które zdobyłyby największe poparcie na liście ogólnoeuropejskiej.

Należy podkreślić, że w Parlamencie Europejskim nie ma jednomyślności, co do tej kwestii. Grupa ALDE, z której pochodzi sprawozdawca, jest w tej kwestii podzielona. Zdecydowanymi przeciwnikami listy ponadnarodowej są posłowie z takich państw jak Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, czy Rumunia. Przeciwni posłowie obawiają się, że lista będzie

² „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji (...)”.

niekorzystna dla mniejszych państw. Co ciekawe sprzeciw sygnalizują też 3-4 posłowie z Wielkiej Brytanii, dla których kontrowersyjne są kwestie budżetowe. Wstępnie można uznać, że przewaga na korzyść w sprawie listy ponadnarodowej wynosi 2/3. Nie ma jednak porozumienia, co do liczbowej formuły podziału miejsc. Zgłaszano w tym kontekście, poza kompromisem z Cambridge, liczne warianty systemowe liczenia głosów.

Istnieje pełne porozumienie, co do pozostałych elementów raportu. Guy Verhofstadt, jak i pozostali istotni posłowie grupy są dużymi entuzjastami tego raportu, między innymi Alexander Graf Lambsdorff, Sylvie Goulard, Sophie Int'veld, Jelko Kacin, czy Olle Schmidt.

Grupa EPP wydaje się pozytywnie nastawiona do raportu, w szczególności Igo Mendez de Vigo już oświadczył, że poprze raport Duffa. Frakcja czeka na decyzje kilku delegacji narodowych.

Grupa S&D jest raczej podzielona. Konieczne jest porozumienie wewnątrz frakcji. Wszyscy posłowie S&D w komisji AFCO, mający wpływ na debatę, popierają raport, w szczególności sprawozdawca cież Roberto Gualtieri.

Grupa Zielonych w większości popiera raport Andrew Duffa, ale w dyskusjach pojawia się kwestia listy ponadnarodowej - czy nowi posłowie ci mieliby się zmieścić w liczbie 751, czy ich liczba ma zostać zwiększona. W tym kontekście pojawia się kwestia budżetowa.

Co do przyszłej liczby członków PE prowadzone są nieformalne rozmowy na poziomie przewodniczących grup politycznych (751+25 lub 726+25). Celem tych rozmów jest uzyskanie w sposób wyraźny poparcia podczas sesji plenarnej dla jednej z tych opcji.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska³

Załącznik:

Projekt sprawozdania - Wniosek dotyczący zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r.:

³ Na podstawie informacji PE, debat, informacji prasowych i innych opracowań.

