

Frekwencja w wyborach do PE: choć coraz niższa w całej UE, to na Zachodzie spada szybciej niż w naszej części Europy.

Maria Majkowska

Tradycyjnie już ostatnie dni przed samymi wyborami należą do najintensywniejszego czasu kampanii, kiedy to kandydaci zabiegają o poparcie wyborców. W Polsce jest o co walczyć, bo według najnowszego sondażu CBOS aż 30% potencjalnych wyborców nie wie jeszcze, na kogo odda głos. Poza samymi wynikami istotne znaczenie będzie miała frekwencja wyborcza. Instytut Spraw Publicznych podsumowuje, jak kształtowała się ona w Polsce i innych krajach UE w ostatnich latach, wskazuje na wybrane czynniki, które na nią wpływają oraz zestawia fakty dotyczące samego głosowania w całej UE.

Daty głosowań w poszczególnych krajach członkowskich

Wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w zależności od kraju Unii Europejskiej w dniach 22 – 25 maja 2014 roku. Jako pierwsi do urn pójdą mieszkańcy Holandii i Wielkiej Brytanii, gdzie głosowanie odbywa się w czwartek, 22 maja. W piątek, 23 maja, zagłosują wyborcy w Irlandii i Czechach, choć Ci ostatni będą mogli oddać swój głos również w sobotę, 24 maja, gdyż głosowanie u naszych południowych sąsiadów potrwa dwa dni. Dwudniowe wybory odbędą się również w nadchodzący weekend we Francji i we Włoszech. Na sobotę przewidziano natomiast wybory do PE na Cyprze, Łotwie, Malcie i Słowacji. **Zdecydowana większość mieszkańców Unii Europejskiej zagłosuje jednak w niedzielę, 25 maja.**

Cisza wyborcza

W większości krajów UE zapadnie przed dniem wyborów cisza wyborcza. Zakazem objęte będą wszelkie wystąpienia publiczne, audycje radiowe i telewizyjne z udziałem kandydatów czy też publikacje na ich temat przez cały dzień poprzedzający głosowanie m.in. we Francji, w Hiszpanii, w Polsce i we Włoszech. Na Litwie okres ten jest dłuższy i wyniesie 30 godzin przed dniem wyborów. W Portugalii i na Węgrzech natomiast nie można będzie prowadzić działań związanych z kampanią wyborczą od północy w dniu wyborów. Cisza wyborczej nie ma natomiast w Niemczech.

Frekwencja wyborcza

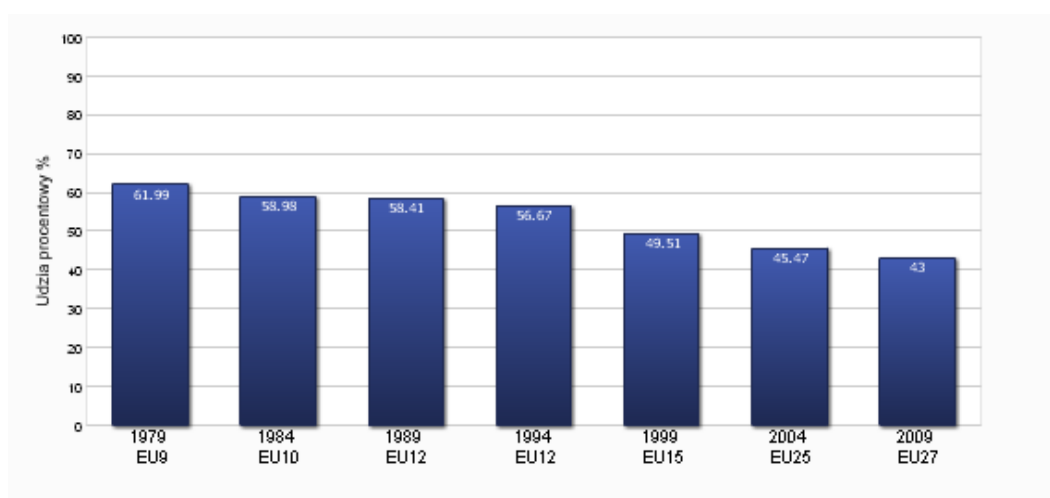
Istotnym pozostaje pytanie jak wielu Europejczyków zdecyduje się pójść do urn. Do tej pory, **od momentu pierwszych powszechnych wyborów do PE w 1979 roku frekwencja regularnie spadała.**

Wysokość frekwencji wyborczej

Pomimo różnorodnych starań średnie zainteresowanie obywateli UE wyborami do

Parlamentu Europejskiego z roku na rok maleje, począwszy od 1979 r., kiedy to po raz pierwszy zorganizowano bezpośrednie wybory do PE we wszystkich dziewięciu krajach ówczesnej Wspólnoty, aż po rok 2009, gdy głosowanie odbywało się już w 27 krajach członkowskich. Średnia frekwencja, która w 1979 roku wyniosła 61,99%, na przestrzeni lat stopniała o prawie dwadzieścia punktów procentowych, osiągając w 2009 roku rekordowo niski poziom 43%.

Tabela 1: Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego.



Źródło: Parlament Europejski

Jeśli jednak porównać dane dotyczące frekwencji w poszczególnych krajach członkowskich, okazuje się, że **spadek zainteresowania wyborami do PE zaobserwować można zwłaszcza w krajach, które tworzyły Unię Europejską lub są w niej dłużej niż ostatnie 10 lat.**

Tabela 2: Frekwencja w poszczególnych krajach UE od 1979-2009.

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75
NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
EL		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
ES				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
PT				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
SE							41.63		38.84	37.85		45.53
AT								67.73	49.4	42.43		45.97
FI								57.6	30.14	39.43		40.3
CZ										28.3		28.2
EE										26.83		43.9
CY										72.5		59.4
LT										48.38		20.98
LV										41.34		53.7
HU										38.5		36.31
MT										82.39		78.79
PL										20.87		24.53
SI										28.35		28.33
SK										16.97		19.64
BG											29.22	38.99
RO											29.47	27.67
UE ogółem	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43

Źródło: Parlament Europejski

Choć poziom frekwencji w państwach, które należały do UE jeszcze przed 2004 rokiem jest ogólnie wyższy niż obecna średnia unijna (43%), to w większości tych krajów dominuje tendencja spadkowa pod względem uczestnictwa w wyborach europejskich. Na przykład w Niemczech z pułapu 65,73% w 1979 r. frekwencja spadła w 2009 r. do 43,3%. Znacznie spadło również zainteresowanie wyborami do PE we Francji (z 60,71% w 1979 r. do 46,63% w 2009 r.), w Holandii (spadek z 58,12% w 1979 r. do 36,75% w 2009 r.). Tendencja ta dotyczy również krajów, które przystąpiły do UE podczas kolejnych rozszerzeń przed 2004 rokiem. Spadek frekwencji w wyborach do PE zanotowano więc w Irlandii (z 63,61% w 1979 r. do 58,64% w 2009 r.) oraz we wspomnianej już

wcześniej **Grecji** (z 81,48% w 1981 r. do 52,61% w 2009 r.). Do urn z roku na rok szło również **mniej Hiszpanów** (z 68,52% w 1987 r. do 44,9% w 2009 r.), **Portugalczków** (z 72,42% w 1987 r. do 36,78% w 2009 r.), **Austriaków** (z 67,73% w 1996 r. do 45,97% w 2009 r.) i **Finów** (z 57,6% w 1996 r. do 40,3% w 2009 r.). Ta negatywna tendencja nie jest udziałem jedynie trzech państw, które należały do Wspólnoty przed 2004 rokiem. **Do wzrostu zainteresowania wyborami europejskimi doszło** bowiem **w Danii**, z 47,82% w 1979 r. do 59,54% w 2009 r., **Wielkiej Brytanii**, z 41,63% w 1979 r. do 45,53% w 2009 r., a także w **Szwecji**, z 41,63% w 1995 r. do 45,53% w 2009 r.

W większości krajów, które do UE przystąpiły w 2004 roku i później, mimo iż frekwencja nadal utrzymuje się na niskim poziomie, to jednak stopniowo wzrasta. Duże zainteresowanie wyborami do Parlamentu Europejskiego można było zaobserwować **na Łotwie**, gdzie frekwencja, ze stosunkowo wysokiego, jak na tę grupę krajów, poziomu 41,34% w 2004 roku wzrosła do 53,7% w 2009 roku. Spekuluje się, że obecny kryzys rosyjsko-ukraiński może zmobilizować jeszcze większy procent Łotyszy do wzięcia udziału w wyborach. Do wyższego poziomu uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego **w Estonii** w 2009 roku przyczyniło się niewątpliwie wspomniane już wprowadzenie głosowania przez Internet. Znaczny wzrost frekwencji odnotowano także **w Bułgarii**, gdzie w 2009 roku do urn poszło o około 10 punktów procentowych więcej obywateli niż w pierwszych wyborach do PE, przeprowadzonych zaraz po przystąpieniu przez ten kraj do UE w 2007 roku. **W Polsce i na Słowacji** odnotowano nieznaczny wzrost frekwencji w eurowyborach (z 20,87% w 2004 r. do 24,53% w 2009 r. oraz z 16,97% w 2004 r. do 19,64% w 2009 r. odpowiednio), a **w Czechach i w Słowenii** zainteresowanie wyborami europejskimi w 2009 roku utrzymało się na praktycznie tym samym poziomie co w 2004 roku.

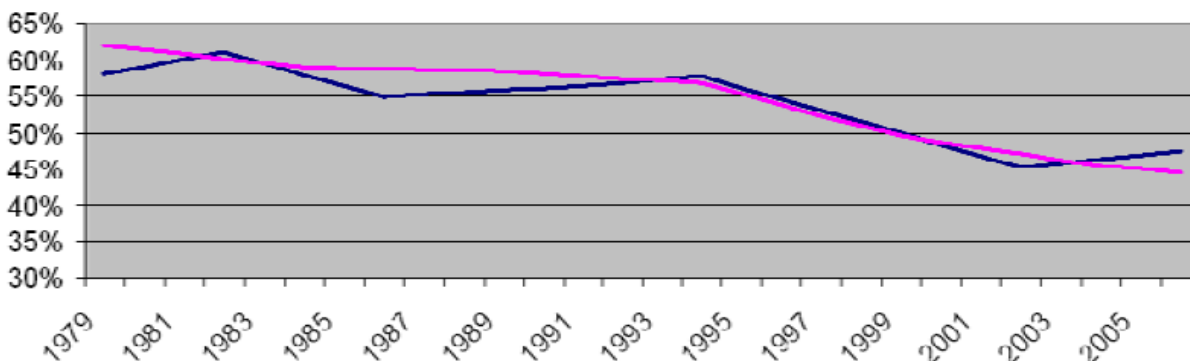
Jednakże i w tej grupie krajów były i takie, w których w 2009 roku do urn poszło mniej wyborców niż 5 lat wcześniej. Choć w grupie krajów, które przystąpiły do UE w 2004 roku, **Malta** ma zdecydowanie najwyższy, bo sięgający prawie 80%, poziom frekwencji w wyborach do PE, to i w jej przypadku w 2009 roku do urn poszło o prawie 4 punkty procentowe mniej wyborców w porównaniu z wynikami z 2004 roku. Również **na Cyprze**, mimo obowiązku wyborczego zanotowano spadek frekwencji, z 72,5% w 2004 r. do 59,4% w 2009 r.. Zmalało również zainteresowanie wyborami do PE wśród obywateli niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W wyborach w 2009r. wzięło udział **mniej Węgrów** (z 38,5% w 2004 r. do 36,31 w 2009 r.) i **Rumunów** (29,47% w 2007 r. do 27,67% w 2009 r.) niż miało to miejsce 5 lat wcześniej. Również **na Litwie** do urn poszło w 2009 roku jedynie 20,98% wyborców w porównaniu do 48,38% głosujących w 2004 roku, choć tak istotny spadek frekwencji wiąże się z faktem, iż w dzień wyborów do PE w 2004 roku odbyła się również pierwsza tura wyborów prezydenckich w tym kraju.

Przyczyny spadku frekwencji

Wśród przyczyn malejącej frekwencji w wyborach do PE wymienia się rozmaite czynniki. Począwszy od postrzegania wyborów europejskich jako głosowania tzw. drugiej kategorii (czyli mniej ważnego), przez brak przekonania obywateli, iż pojedynczy głos odgrywa istotną rolę w skomplikowanym systemie przyznawania mandatów, aż po wrażenie, że to, co dzieje się w Brukseli, jest zbyt oddalone od codziennej rzeczywistości, więc nie ma zwyczajnie sensu się w to angażować. Obywatele UE, zwłaszcza krajów strefy euro, mogą również mniej przychylnie patrzeć na instytucje unijne, winiąc je za brak skutecznych działań w odpowiedzi na panujący od kilku lat kryzys gospodarczy.

Mimo tej 30-letniej tendencji spadkowej w kwestii frekwencji w wyborach europejskich, warto zwrócić uwagę na fakt, iż **stopień zainteresowania obywateli UE eurowyborami jest porównywalny do poziomu uczestnictwa w wyborach do Kongresu USA, które organizowane są w połowie kadencji urzędującego prezydenta i nie cieszą się tak wysoką popularnością jak wybory prezydenckie.**¹

Tabela 3: Frekwencja w wyborach do Kongresu USA oraz w wyborach do PE w latach 1979-2009.



Źródło: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Porównując wyniki obu krajów, w których liczba wyborców w głosowaniach do Kongresu USA i PE sukcesywnie spada, nasuwa się zatem wniosek, iż obecny trend frekwencyjny jest charakterystyczny dla systemów federacyjnych. Jeśli zaś nikt nie podaje w wątpliwość demokratycznej prawomocności Kongresu, to próby wysuwania analogicznych stwierdzeń odnośnie PE, które słyhać w dzisiejszej debacie publicznej, mogą wydawać się przesadzone.

¹ Jak pokazują dane International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dostępne [tutaj](#).

Ułatwienia dla wyborców

By, jednakże, przeciwdziałać tej frekwencyjnej tendencji spadkowej, kraje członkowskie Unii Europejskiej podejmują rozmaite działania mające na celu podniesienie liczby głosujących (przy czym odnosi się to do wszelkiego typu wyborów, nie tylko europejskich).

Dlatego też w UE wprowadza się m.in. różnego rodzaju ułatwienia, które mają na celu zachęcić wyborców do liczniejszego udziału w wyborach. I tak na przykład w 2009 roku wprowadzono do polskiego prawa wyborczego alternatywne procedury głosowania, takie jak głosowanie korespondencyjne, skierowane do wyborców niepełnosprawnych lub osób przebywających poza granicami kraju, czy też głosowanie przez pełnomocnika, z którego skorzystać mogą zarówno niepełnosprawni, jak i osoby starsze, które ukończyły 75 rok życia.

Biorąc pod uwagę, że w dzisiejszych czasach coraz istotniejszą rolę odgrywa Internet, pomysł wybierania przedstawicieli społeczeństwa do władz różnego szczebla na drodze **głosowania w Internecie** (e-voting) zdobywa coraz więcej zwolenników. W Holandii z głosowania wspomaganego elektronicznie mogą korzystać obywatele mieszkający za granicą. Na najbardziej zdecydowany ruch w tym zakresie zdecydowała się jednak Estonia, która jako pierwszy kraj UE wprowadziła w 2005 roku możliwość głosowania za pośrednictwem Internetu. To prawdopodobnie dzięki temu nowatorskiemu rozwiązaniu frekwencja w tym kraju wzrosła z 26,83% w 2004 r. do 43,9% w 2009 r.. W Polsce propozycje wprowadzenia głosowania przez Internet nie uzyskały poparcia. Tymczasem, jak wynika z badań ISP, obywatele poparliby takie rozwiązanie ².

Na wzrost frekwencji może przełożyć się również połączenie wyborów do parlamentu europejskiego z wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi bądź samorządowymi. Do wyborów europejskich na Litwie może zatem w tym roku pójść więcej wyborców niż w 2009 r., kiedy to frekwencja wyniosła zaledwie 20,98%, gdyż w najbliższą niedzielę zorganizowana zostanie także druga tura wyborów prezydenckich w tym kraju. W kilku niemieckich landach równoległe do niedzielnych wyborów europejskich odbędą się wybory do władz samorządowych, co zapewne również przyczyni się do zwiększenia procentowego udziału obywateli w głosowaniu. W tym samym dniu, co wybory do Parlamentu Europejskiego, odbędą się także lokalne referenda w Berlinie i w Krakowie.

Kary za niegłosowanie

Ponadto, w kilku krajach UE istnieje **obowiązek wyborczy**, który również ma za zadanie przyczyniać się do zmniejszenia odsetka osób niebiorących udziału w wyborach. To właśnie dzięki niemu frekwencja w Belgii czy Luksemburgu utrzymuje się na jakże wysokim, bo oscylującym w okolicy 90%, poziomie. Za

² [Parlament Europejski - społeczne zaufanie i \(nie\)wiedza](#), Marek Dudkiewicz, Aleksander Fuksiewicz, Jacek Kucharczyk, Agnieszka Łada, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

niewzięcie udziału w głosowaniu grożą bowiem obywatelom tych krajów kary finansowe. I tak na przykład w **Belgii** za niewywiązanie się z obywatelskiego obowiązku po raz pierwszy grozi kara €25-50, która wzrasta nawet do €50-125 przy ponownym uchyleniu się od udziału w głosowaniu. Zgodnie z belgijską konstytucją obywatel, który po raz czwarty nie weźmie udziału w wyborach, może zostać pozbawiony zarówno czynnych praw wyborczych, jak i możliwości pełnienia funkcji publicznych. Pomimo, iż kary finansowe w **Luksemburgu** są zdecydowanie wyższe niż w Belgii, bo, zgodnie z tamtejszym prawem wyborczym sięgają nawet €1000, to z racji skomplikowanych przepisów administracyjnych nie są zbyt często egzekwowane.

Przymus wyborczy istnieje również na **Cyprze oraz w Grecji**. I choć tutaj również za absencję wyborczą grozi grzywna, to istnienie obowiązku wyborczego nie ma to tak jednoznacznego przełożenia na wysoką frekwencję, gdyż, jak pokazują dane Parlamentu Europejskiego, wyniosła ona w 2009 roku odpowiednio 59,4% oraz 52,61%. **We Włoszech** natomiast głosowanie traktowane jest jako „obowiązek obywatelski”, w przeciwieństwie do obowiązku prawnego czy moralnego. Jediną sankcją za niegłosowanie może być wywieszenie na okres miesiąca w rejestrze gminnym nazwiska z adnotacją „nie głosował” lub umieszczenie takiego sformułowania w „zaświadczeniu moralności” wystawianym raz na 5 lat.

Czytaj inne publikacje ISP poświęcone wyborom oraz Parlamentowi Europejskiemu:

41 dotychczasowych posłów do Parlamentu Europejskiego na listach wyborczych, Agnieszka Łada, Maria Majkowska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014. <http://www.isp.org.pl/site.php?id=1075>

17 kluczowych głosowań w Parlamencie Europejskim 2009-2014, Melchior Szczepanik, Agnieszka Łada (współpraca), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1657917860.pdf>

Parlament Europejski - społeczne zaufanie i (nie)wiedza, Marek Dudkiewicz, Aleksander Fuksiewicz, Jacek Kucharczyk, Agnieszka Łada, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/358742824.pdf>

Parlament Europejski. Subiektywny przegląd najważniejszych debat i decyzji, Aleksander Fuksiewicz, Melchior Szczepanik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1812306531.pdf>

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Co zrobić, żeby niska frekwencja się nie powtórzyła?, Anna Jezierska, Agnieszka Łada, Analizy i Opinie nr 135, ISP, Warszawa 2013. <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/2139090623.pdf>

Kandydat idealny. Na co powinny zwracać uwagę polskie partie polityczne, układając listy kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego?

Agnieszka Łada, Melchior Szczepanik, Analizy i Opinie nr 134, ISP, Warszawa, Październik 2013. <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses/746188590.pdf>

Siema! Tu Europa. Komunikacja posłów do Parlamentu Europejskiego z młodymi Polakami,

Anna Jezierska, Agnieszka Łada, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1288381982.pdf>

Petycja do Parlamentu Europejskiego jako narzędzie rozwiązywania konfliktów lokalnych i regionalnych, Barbara Audycka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1554680324.pdf>

A European Victory for the Eurosceptics?, Melchior Szczepanik, Policy brief, Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, October 2013. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/popPolicyBriefEuropeanvictoryfortheEurosceptics.pdf>

Nie tylko polityka zagraniczna, Melchior Szczepanik, Jacek Kucharczyk (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1416294569.pdf>

Europoseł w sieci, Agnieszka Łada, Małgorzata Fałkowska-Warska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1838194213.pdf>

Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy profrekwencyjne w latach 2001–2011, Marek Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/Kampanieprofrekwencyjne.pdf>

Więcej na temat wyborów i samego Parlamentu Europejskiego i wyborów dowiedzieć się Państwo ze **specjalnie przygotowanej strony ISP o Parlamencie Europejskim** www.isp.org.pl/parlamencieuropejski. Znajdziecie na niej: podstawowe fakty dotyczące wyborów do PE, informacje o aktywności polskich posłów do PE, co tydzień nową analizę na te tematy.



Zapraszamy do kontaktu bezpośredniego:

Aleksander Fuksiewicz, Analityk / Koordynator Projektów, Program Europejski
email: aleksander.fuksiewicz@isp.org.pl tel.: (+48 22) 5564268

Dr Agnieszka Łada, Kierownik Programu Europejskiego ISP / Starszy Analityk
email: agnieszka.lada@isp.org.pl tel.: (+48 22) 5564288 / +48 604 828 240

Maria Majkowska, Analityk / Stypendysta Programu Europejskiego
email: maria.majkowska@isp.org.pl tel.: tel. (+48 22) 5564268 / +48 607 154 058

Zapraszamy do śledzenia naszych wypowiedzi na tematy europejskie na:

<https://twitter.com/AgnieszkaLada>

http://www.tokfm.pl/blogi/lada_po_europie

<https://www.facebook.com/agnieszka.lada.5>