



Propozycje zmian w prawie wyborczym w UE

Tomasz Zając

Dwie instytucje UE przedstawiły projekty zmian w prawie wyborczym, których celem jest ulepszenie procesu wyborczego zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Propozycja Parlamentu Europejskiego zakłada m.in. wybór części kandydatów do tego ciała z ponadnarodowej listy, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich. Wprowadzenie takich modyfikacji wymagałoby jednak zmiany traktatów, na co nie zgadza się wiele państw, w tym Polska. Propozycje Komisji mają z kolei na celu m.in. wprowadzenie w państwach członkowskich większej transparentności reklam politycznych.

Rok przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (PE) w debacie publicznej powraca temat propozycji wysuniętych przez unijne instytucje, a dotyczących wzmocnienia demokracji w Europie. Parlament [po raz kolejny stara się zainicjować zmianę zasad](#), według których wybierani będą jego posłowie – w raporcie z ub.r. proponuje uchwalenie rozporządzenia wprowadzającego m.in. ponadnarodowe listy wyborcze.

W listopadzie 2021 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła z kolei pakiet propozycji, którego najważniejszymi elementami są projekt rozporządzenia w sprawie reklamy politycznej oraz projekty zmian dwóch dyrektyw o prawach wyborczych obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim (tzw. mobilni obywatele UE).

Przepisy dotyczące reklam politycznych. Jednym z powodów, dla których KE postanowiła uregulować kwestię reklam, jest rosnący wpływ komunikacji politycznej (szczególnie internetowej) na proces wyborczy. Na przestrzeni ostatnich lat media wielokrotnie opisywały sytuacje, gdy starano się wpływać na wyniki wyborów poprzez manipulowanie treściami zamieszczanymi w internecie. Przykładami tego rodzaju działalności była aktywność firmy Cambridge Analytica czy też tzw. zespołu Jorge, w ramach którego były pracownik izraelskich służb specjalnych miał wpływać na przebieg ponad 30 kampanii wyborczych (m.in. w Europie).

Zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Komisję tylko trzy państwa członkowskie posiadają ustawodawstwo odnoszące się wprost do reklam politycznych w internecie. Utrudnia to prowadzenie ponadnarodowych kampanii wyborczych oraz umożliwia omijanie narodowych regulacji poprzez docieranie

do wyborców z reklamą z innego kraju, w którym obowiązują mniej rygorystyczne normy.

Wśród innych powodów, dla których Komisja zdecydowała się na uregulowanie tej kwestii, należy wymienić problemy wyborców z jednoznaczną identyfikacją reklam politycznych. Według badania Eurobarometru z 2020 r. 37% obywateli UE napotkało w internecie treści, co do których nie byli w stanie określić, czy są taką reklamą, czy też nie (w krajach nadbałtyckich, w Czechach i na Słowacji odsetek ten wynosił ponad 60%).

Aby odpowiedzieć na te wyzwania, KE przedstawiła projekt rozporządzenia, które ma zwiększyć transparentność reklam politycznych, w tym reklam zamówionych w związku z narodowymi referendum i wyborami do parlamentów krajowych. Ma ono mieć charakter uzupełniający wobec [aktu o usługach cyfrowych \(Digital Service Act\)](#), który już reguluje w sposób ogólny kwestię reklam internetowych. Rozporządzenie nakazuje oznakowanie omawianego typu reklamy poprzez zawarcie w niej następujących elementów: stwierdzenia, że jest to reklama polityczna, informacji o tym, kto ją opłacił, oraz jakich wyborów lub jakiego referendum dotyczy. Za złamanie przepisów rozporządzenia będą groziły kary administracyjne (w tym finansowe), nakładane przez wybrany do tego organ państwa członkowskiego.

Kluczowym dylematem, jaki będą musiały rozstrzygnąć instytucje unijne w kontekście nowego rozporządzenia, jest kwestia ograniczenia możliwości kierowania reklam politycznych do wybranych grup odbiorców na podstawie konkretnych cech demograficzno-społecznych (tzw. targetowanie). Propozycja KE jako ogólną regułę przyjęła

zakaz wykorzystywania w tym procesie danych wrażliwych, czyli obejmujących np. opinie polityczne, pochodzenie etniczne czy poglądy religijne. Dopuszczono jednak ich użycie w przypadku udzielenia wyraźnej zgody użytkownika – musi ona jednak zostać udzielona osobno i konkretnie do celów reklamy politycznej.

Takie podejście jest jednak problematyczne ze względu na tzw. zmęczenie udzielaniem zgody (*consent fatigue*). Oznacza to, że użytkownicy automatycznie akceptują wszystkie napotkane prośby dotyczące przetwarzania danych osobowych, co wynika ze zbyt dużej liczby podobnych komunikatów pojawiających się podczas korzystania z internetu. Zgoda nie jest wtedy wynikiem świadomej decyzji, a raczej próbą szybkiego ominięcia utrudnień w korzystaniu z sieci, co unieważniałoby intencję stojącą za rozwiązaniem KE. PE w swoich poprawkach zaproponował z kolei całkowity zakaz wykorzystywania danych wrażliwych, jednak przeciwko takiemu zakazowi opowiedziały się niektóre państwa członkowskie, w tym Polska i Finlandia. Stwierdziły one, że takie podejście byłoby zbyt restrykcyjne i nieproporcjonalne do zamierzonych celów.

Prawa wyborcze „mobilnych obywateli UE”. Powody, dla których Komisja zdecydowała się na zmiany dyrektywy dotyczącej „mobilnych obywateli UE”, można znaleźć m.in. w opublikowanym w 2020 r. sprawozdaniu jej autorstwa na temat obywatelstwa UE. Zwracano w nim uwagę na niską frekwencję wyborczą wśród tej kategorii obywateli – wahała się ona od 0,1% w Chorwacji do 24% na Malcie (nie we wszystkich krajach członkowskich takie dane są jednak dostępne). KE szacowała, że w 2019 r. (przed wyjściem Wielkiej Brytanii z UE) „mobilnych obywateli” było 17 mln, z czego 15 mln z prawem głosu, czyli ponad 3% wszystkich uprawnionych do głosowania. W sprawozdaniu KE poza niską frekwencją zdiagnozowano także inne kwestie – brak odpowiedniej informacji na temat praw przysługujących tej grupie wyborców oraz skomplikowany proces rejestracji w celu oddania głosu lub kandydowania.

Dążąc do rozwiązania problemów opisanych w sprawozdaniu, KE zaproponowała, aby „mobilni obywatele UE” w celu dopisania się do listy wyborców lub zgłoszenia swojej kandydatury w wyborach do PE albo w wyborach lokalnych w państwie zamieszkania mogli korzystać z jednego wzoru deklaracji, który obowiązywać będzie w każdym państwie członkowskim. Projekt zmiany dyrektywy regulującej tę kwestię zobowiązuje także państwa do stworzenia ciała, które będzie w sposób aktywny informowało osoby zamieszkujące

na ich terytorium o przysługujących im prawach wyborczych. Informacje takie będą musiały zostać przetłumaczone na drugi najbardziej rozpowszechniony w danym kraju język UE.

Zmiana ordynacji do PE. Parlament chciałby uczynić proces wyboru swoich posłów bardziej wspólnotowym – kampania wyborcza do tego organu w państwach członkowskich często koncentruje się na problemach krajowych, a europejskie partie polityczne odgrywają w niej znikomą rolę. Jednym z głównych postulatów PE odnośnie do zmiany ordynacji są ponadnarodowe listy kandydatów. Oznaczałoby to możliwość oddania przez każdego wyborcę dwóch głosów – jednego na kandydata w ramach listy krajowej, a drugiego na kandydata wybieranego z jednej, ogólnoeuropejskiej listy. W tym drugim przypadku okręg wyborczy obejmowałby całą UE, a w 2024 r. wybieranych z niego miałyby być 28 posłów (aktualnie w PE zasiada 705 parlamentarzystów), następnie ich liczba ustalana byłaby przez Radę Europejską.

Propozycja zawiera dodatkowo wprowadzenie tzw. systemu kandydatów wiodących (*spitzenkandidaten*), czyli procedurę wyboru przewodniczącego KE spośród kandydatów wysuniętych w kampanii wyborczej przez partie polityczne kandydujące do PE, co wymagałoby jednak zmian traktatowych. Innymi proponowanymi zmianami są m.in. obniżenie minimalnego wieku głosujących do 16 roku życia oraz ustalenie daty wyborów na 9 maja we wszystkich państwach członkowskich.

Wnioski i perspektywy. Uchwalenie rozporządzenia dotyczącego reklam politycznych podniosłoby standardy transparentności kampanii wyborczych w państwach unijnych oraz zmniejszyło podatność obywateli na manipulacje. Szanse na wprowadzenie propozycji KE są wysokie, ponieważ nawet jeśli państwa członkowskie nie zgodzą się na całkowity zakaz targetowania reklam, korzystniejsze niż brak jakiegokolwiek rozstrzygnięcia będzie uchwalenie aktu w pierwotnym brzmieniu zaproponowanym przez Komisję. Szczególnie rok przed wyborami do Parlamentu tego rodzaju zmiana, która zwiększy transparentność wyborów oraz będzie widocznym efektem pracy unijnych instytucji, może być korzystnie postrzegana przez obywateli.

Propozycja zmian ordynacji autorstwa PE nie ma z kolei dużych szans na wejście w życie. Ich wprowadzenie oznaczałoby rewizję traktatów, na co nie ma zgody państw członkowskich. Parlament liczy jednak, że podtrzymując debatę wokół swoich propozycji, przyspieszy ich realizację w bardziej sprzyjającej konfiguracji politycznej.