



BIULETYN

Nr 77 (1053), 25 lipca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.: czy obywatele Unii Europejskiej się od niej odwrócą?

Ryszarda Formuszewicz, Marta Stormowska

Powstrzymanie spadku frekwencji w wyborach europejskich jest głównym celem strategii wzmocnienia demokratycznej legitymizacji instytucji europejskich. Więcej wyborców przy urnach nie musi jednak oznaczać wzrostu poparcia dla projektu europejskiego. Ugrupowania protestu i eurosceptyczne mogą mobilizować elektorat skuteczniej niż partie głównego nurtu. W rezultacie w toku całej kadencji spodziewać się można bardziej intensywnej kampanii antyeuropejskiej z wykorzystaniem środków uzyskanych dzięki obecności w PE.

Demokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej poprzez jedyną wybieraną bezpośrednio instytucję stale się osłabia od pierwszych wyborów w 1979 r. Frekwencja spadła z początkowych 62% do 43% w 2009 r. Ponadto, jak wskazują badania Eurobarometru, zaufanie do instytucji UE znacznie się zmniejszyło podczas obecnej kadencji Parlamentu i Komisji. W niektórych państwach członkowskich erozję publicznego poparcia dla integracji europejskiej odzwierciedlają wyniki uzyskiwane w wyborach przez partie sceptycznie nastawione do tego procesu.

„**Tym razem jest inaczej**”. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4 lipca 2013 r. oraz komunikat Komisji z 12 marca 2013 r. zawierają rekomendacje odnośnie do środków wzmocniających legitymację demokratyczną procesu decyzyjnego UE i zbliżających system do obywateli. Dotyczą one optymalizacji daty wyborów, ich personalizacji i zwiększenia rywalizacji.

I. Optymalizacja daty wyborów. Traktat Lizboński wzmocnił rolę Parlamentu Europejskiego w wyborze kolegium komisarzy. Nowe regulacje w tym zakresie testowane będą po raz pierwszy w 2014 r. Doświadczenia 2009 r. (kiedy ze względu na międzyinstytucjonalne rozgrywki aż dziewięć miesięcy upłynęło od wyborów do ukonstytuowania się nowego kolegium) przesądziły o przesunięciu daty kolejnych wyborów z czerwca na maj 2014 r. Zmiana ta umożliwi Parlamentowi Europejskiemu głosowanie nad wyborem przewodniczącego Komisji przed letnią przerwą, a przez to zwiększy szanse na płynne przejście obowiązków przez nowe kolegium w listopadzie 2014 r.

II. Personalizacja wyborów. Ponieważ wybory europejskie mają z perspektywy elektoratu mniejsze znaczenie niż wybory krajowe, kluczowe staje się pokazanie wyborcy bezpośredniego związku między aktem wyborczym a przyszłymi rozstrzygnięciami na poziomie europejskim. Dlatego też europejskie partie wezwano do wskazania preferowanego kandydata na przewodniczącego Komisji już w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego.

III. Rywalizacja. Obecny kryzys może się przyczynić do nadania przyszłorocznym wyborom prawdziwie europejskiego charakteru. Rysują się dwa zasadnicze podziały socjopolityczne: pierwszy związany jest z kwestią przekazywania kolejnych kompetencji na poziom europejski bądź renacjonalizacji tych wcześniej powierzonych UE, drugi zaś z podziałem na lewicę i prawicę mające odmienne zdania co do konsolidacji fiskalnej i stymulowania wzrostu. Partie europejskie i członkowie kandydaci mają przedstawić programy dla UE, co powinno sprzyjać ożywieniu konkurencji między nimi.

Frekwencja jako główne wyzwanie. U podstaw wprowadzanych reform leży dążenie do zwiększenia frekwencji. W świetle sondaży ponad 70% respondentów uważa, że zgłasza więcej osób, jeśli partie narodowe podczas kampanii wyborczej będą informować o swojej afiliacji z partią europejską, a ponad 60% zakłada, że podobny

efekt wywoła wskazanie przez partię kandydata na przewodniczącego Komisji. Jednakże przy zindywidualizowanym pytaniu, czy wskazanie kandydata będzie stanowiło dla konkretnego respondenta zachętę do udziału w wyborach, tylko 15% odpowiadało zdecydowanie twierdząco, a 39% ankietowanych uważało to za prawdopodobne.

Planne mogą okazać się także nadzieje na większą gotowość młodzieży do udziału w wyborach. W 2009 r. najmniej chętnych do głosowania było wśród najmłodszych uprawnionych. Według ostatnich badań opublikowanych przez Komisję Europejską 65% uprawnionych poniżej 30 roku życia ma zamiar uczestniczyć w wyborach, jednak tylko 28% respondentów deklaruowało, że na pewno to zrobi. Zachodzi ryzyko, że niska frekwencja znów osłabi legitymację Parlamentu Europejskiego, a w rezultacie także Komisji Europejskiej. Szczególnie niepokojące są prognozy niskiej frekwencji w tych państwach, które zostały najbardziej dotknięte kryzysem.

Frekwencja a poparcie dla eurosceptyków? Spodziewać się można, że to kandydaci eurosceptyczni zyskają najbardziej, ponieważ partie o takim profilu są najbardziej skuteczne w prezentowaniu europejskiego wymiaru narodowych wyzwań. Takie kwestie europejskie jak kryzys gospodarczy i finansowy, swobodny przepływ osób w kontekście wysokiego bezrobocia i niedostatków polityki socjalnej, jak również rozszerzenie (choć obecnie w mniejszym stopniu) przedstawiane są w dyskusji jako dziedziny, w których Unia Europejska zawodzi bądź rodzi zbyt duże obciążenia dla państw członkowskich. Nawet partie głównego nurtu skłonne są przerzucać na UE odpowiedzialność za niepopularne rozwiązania.

Zwiększony udział eurosceptyków można uznać za pełniejsze odzwierciedlenie preferencji wyborców. W nowym Parlamencie Europejskim, podzielonym na lewicę i prawicę oraz pozbawionym dotychczasowego charakteru faktycznej wielkiej koalicji, głos mniejszych partii i grup politycznych może niekiedy okazać się decydujący. Jednakże obecne działania eurosceptycznych deputowanych nie mają większego wpływu na procesy polityczne, więc także ich nowa, liczniejsza reprezentacja może zostać zmarginalizowana. Regulamin Parlamentu Europejskiego ogranicza możliwości oddziaływania małych ugrupowań i posłów niezrzeszonych, przy czym ideologiczna niejednorodność utrudnia partiom eurosceptycznym instytucjonalizację współpracy.

Biorąc pod uwagę niewielkie możliwości wpływania na politykę, jak również krytyczny stosunek do systemu Unii Europejskiej, wielu nowych eurosceptycznych deputowanych będzie – tak jak dotąd – adresowało swoją aktywność przede wszystkim do elektoratu krajowego. Liczniejsza reprezentacja eurosceptyków może nie tylko wpłynąć na sprawne funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego, ale przede wszystkim oddziaływać na krajowy dyskurs polityczny i skłaniać siły polityczne głównego nurtu do przyjęcia bardziej krytycznego stanowiska wobec projektu europejskiego. Należy zatem liczyć się z tym, że usprawnienia kalendarza wyborczego i przebiegu przyszłorocznej kampanii mogą przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Wyzwaniem będzie spełnienie oczekiwań i zapewnienie rzeczywistego związku między wynikami wyborów a przyszłym kształtem Komisji Europejskiej. Sprawne powołanie nowego kolegium i wiarygodność procesu jego wyłaniania będą kluczowe dla odzyskania zaufania społecznego. Istnieje duże ryzyko, że Parlament Europejski stanie się forum kampanii przeciwko integracji europejskiej. W każdym razie będzie instytucją mniej konsensualną, bardziej nastawioną na rywalizację, co może zmniejszyć jego wpływ na europejski proces decyzyjny.

Wnioski i rekomendacje dla Polski. Unia Europejska wciąż cieszy się w Polsce stosunkowo wysokim zaufaniem społecznym, które zmniejszyło się jednak podczas obecnego kryzysu, zbliżając się do poziomu odnotowanego w okresie akcesji. Pogorszyła się opinia o instytucjach europejskich: działalność PE dobrze ocenia 48% respondentów (w 2009 r. 63%), a Komisji Europejskiej 46% (w 2009 r. 58%). W kontekście zbliżających się wyborów europejskich największym wyzwaniem będzie przekonanie obywateli, że mogą wpływać na decyzje i działania na poziomie europejskim – obecnie poczucie oddziaływania na sprawy Unii Europejskiej deklaruje tylko 15% badanych (CBOS, BS/56/2013).

Priorytetem jest zwiększenie frekwencji. W 2004 r. wyniosła ona zaledwie 21%, a w 2009 – 25%. Należy zachęcać do liczniejszego udziału w wyborach w celu zmniejszenia rozdzwienku między stosunkowo pozytywnym nastawieniem społecznym do integracji europejskiej a niską frekwencją. Podobnie jak w pozostałych krajach, które przystąpiły do UE w 2004 r., przyszłorocznej kampanii będzie towarzyszył bilans pierwszej dekady członkostwa. Jeśli jednak debata przedwyborcza skoncentruje się na podsumowaniu minionego okresu kosztem przedstawiania programu na przyszłość, może nie zachęcić wystarczająco do głosowania.

Europejska kampania umożliwi polskim partiom politycznym pogłębienie i rozszerzenie współpracy w ramach europejskich platform politycznych, a w szczególności zaangażowanie w debaty programowe i wypracowanie koncepcji przyszłego rozwoju integracji europejskiej.

W perspektywie europejskiej szczególnie istotna będzie jakość narodowych debat. Eurosceptycy zapewne oprą kampanię na kwestiach takich jak skutki konsolidacji fiskalnej, migracje, kontrole graniczne, polityka społeczna. Poświęcanie większej uwagi tym zagadnieniom europejskim w krajowych debatach można wprawdzie oceniać pozytywnie, należy jednak uwzględnić niekorzystny wpływ retoryki eurosceptycznej na dyskurs polityczny w państwach członkowskich. Skutkiem tego może być dalsze osłabienie integracji europejskiej w tych kwestiach, które są w Polsce uważane za szczególnie wartościowe osiągnięcia UE. Ponadto w związku z debatą nad regulacjami dotyczącymi swobodnego przepływu i rozszerzenia nie można wykluczyć bezpośrednich negatywnych odniesień do polskich migrantów, co wymagałoby odpowiedniej reakcji polskich dyplomatów.