



Bartłomiej Michalak
Jarosław Zbieranek

Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Bartłomiej Michalak
Jarosław Żbieranek

Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego

T O R U Ń 2 0 1 5



**Raport powstał w ramach wspólnego projektu
Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego
w Polsce i Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu**

Recenzent

prof. dr hab. Andrzej Sokala

Ilustracja na okładce

Marta Skrzecz

Projekt graficzny i skład

Piotr M. Kozanecki

Korekta

Natalia Wołyńczyk

© Copyright

Bartłomiej Michalak i Jarosław Zbieranek

ISBN

978-83-941565-0-3

**Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu**

ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń

tel. 56 611 41 29 • csw@umk.pl • www.csw.umk.pl

S

Spis treści

Wprowadzenie	3
I. Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uwarunkowania terytorialne i społeczne	7
1. Zarysowanie problemu.	7
2. Metodologia badania	10
3. Terytorialne zróżnicowanie frekwencji wyborczej	11
4. Zróżnicowanie frekwencji wyborczej w wymiarze społecznym	29
II. Wybory polskich posłów do Parlamentu Europejskiego za granicą.	39
1. Krąg upragnionych do głosowania poza granicami kraju — dylematy	39
2. Przyjęte rozwiązanie	42
3. Praktyka wyborów do Parlamentu Europejskiego w latach 2004 i 2009.	43
4. Głosowanie korespondencyjne	45
5. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku	48
III. Wnioski	53
Bibliografia	61

W

Wprowadzenie

Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w maju 2014 r., charakteryzowała niska frekwencja wyborcza. W wielu państwach Unii Europejskiej była ona znacząco niższa niż 50%, a po dokonaniu przez Parlament ostatecznych obliczeń, z uwzględnieniem zweryfikowanych danych ze wszystkich państw członkowskich, ustalono, że w wyborach tych frekwencja w całej Unii Europejskiej była najniższa w historii dotychczasowych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Tym samym, wbrew nadziejom i początkowym obliczeniom, tendencja spadkowa uczestnictwa obywateli w wybieraniu przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w całej Unii Europejskiej nie została zahamowana.

W Polsce frekwencja wyborcza do Parlamentu Europejskiego od pierwszych wyborów w 2004 r. była znacząco niższa niż w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej. Wybory te cieszą się również znacznie mniejszym zainteresowaniem Polaków niż wybory samorządowe, parlamentarne, czy też na urząd Prezydenta RP. W pierwszych europejskich wyborach wzięło udział 20,8% uprawnionych (gorszy wynik zanotowano jedynie na Słowacji), natomiast w 2009 r. frekwencja była nieco wyższa i wyniosła 24,5%. Niestety, w 2014 r. zanotowano kolejny jej spadek do niespełna 24%.

Niski poziom uczestnictwa w Polsce, na tle ogólnego spadku zainteresowania wyborami do Parlamentu Europejskiego w Unii Europejskiej, wskazuje na konieczność podjęcia głębszej analizy tej problematyki, z uwzględnieniem najnowszych danych i sformułowania wniosków.

Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce oraz Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika podjęły wspólną inicjatywę mającą na celu analizę problematyki frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wyborów 2014 r. W założeniu badanie to ma stanowić kontynuację wspólnego projektu BIPE oraz CSW UMK pt. „Wybory? Lubię to!” (pod patronatem Państwowej Komisji Wyborczej), realizowanego w pierwszych miesiącach 2014 r., i podejmowanych w jego ramach analiz przedwyborczych¹.

Na podstawie danych uzyskanych w Państwowej Komisji Wyborczej przygotowana została niniejsza analiza, zawierająca zbiorcze wyniki frekwencji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2014 r. — w podziale na województwa i powiaty. Wskazane zostaną regiony charakteryzujące się najniższą i najwyższą frekwencją wyborczą. Dane te zostaną porównane z wynikami wcześniejszych wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w latach 2004 i 2009.

Dane uzyskane od Państwowej Komisji Wyborczej zostały uzupełnione również wynikami badań opinii publicznej (m.in. przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej) — pozwalających

1. Wyniki badań zostały zawarte w publikacji J. Zbieranek (red.), *Europejskie wybory młodych*, Toruń 2014, zaprezentowanej na wspólnej konferencji Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego w Polsce i Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, która odbyła się w Sejmie RP, dnia 25 kwietnia 2014 r.

lepiej zarysować strukturę wiekową osób, które wzięły udział w wyborach, ich wykształcenie, miejsce zamieszkania.

Dużą wagę poświęcono również problematyce wyboru polskich posłów do Parlamentu Europejskiego przez obywateli przebywających poza granicami kraju — w szczególności porównane zostały tendencje na przestrzeni trzech wyborów w latach 2004, 2009 oraz 2014.

Na podstawie kompleksowej analizy porównawczej zjawiska frekwencji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w Polsce (w latach 2004, 2009 i 2014) i badań głosowania poza granicami kraju zostaną sformułowane wnioski, a w szczególności została zarysowana mapa regionów z trwale niską frekwencją. Mamy nadzieję, że ustalenia te przyczynią się do podejmowania inicjatyw związanych z uczestnictwem Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

*Bartłomiej Michalak
Jarosław Zbieranek*

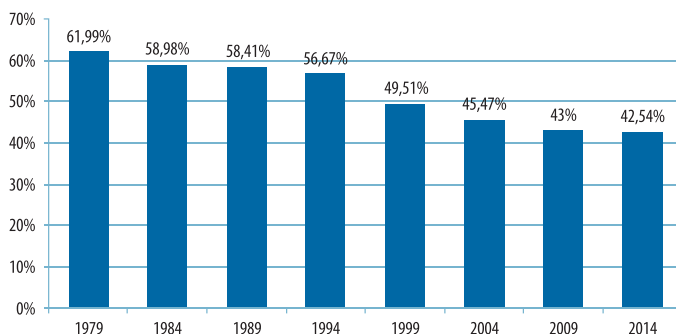
Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uwarunkowania terytorialne i społeczne

Bartłomiej Michalak

1. Zarysowanie problemu

Analiza poziomu partycypacji wyborczej elektoratów europejskich od momentu przeprowadzenia pierwszej bezpośredniej elekcji w wyborach do Parlamentu Europejskiego pokazuje, że poziom uczestnictwa wyborczego cały czas konsekwentnie spada. Stosunkowo wysoka, bo prawie 62% frekwencja podczas wyborów z 1979 r., pięć lat później uległa ponad 3% redukcji, by na progu nowego stulecia spaść poniżej psychologicznej bariery 50%. Podczas ostatnich wyborów odbywających się pomiędzy 22 a 25 maja 2014 r., frekwencja w całej Unii Europejskiej osiągnęła najniższy jak do tej pory poziom 42,54%. Oznacza to, że od swojego najwyższego poziomu frekwencja w eurowyborach spadła o 19,45%. Średnio spada ona z wyborów na wybory o 2,78%, choć w istocie jej fluktuacje są znaczące i wahają się od 0,46% (między 2014 r. a 2009 r.) do 7,16% (między 1999 r. a 1994 r.). Jest to więc trend stały i, co więcej, ma on charakter liniowy (zob. wykres 1). Z drugiej strony, spadek

frekwencji w ostatnich wyborach był najniższy w historii tej instytucji, co może sugerować — choć zdecydowanie przedwcześnie jest o tym przesądzać — osiągnięcie lub zbliżanie się do frekwencyjnego „dołka”, po którym możliwe będzie odbicie lub przynajmniej ustabilizowanie poziomu partycypacji wyborczej na poziomie całej Unii.



Wykres 1. Frekwencja wyborcza dla obszaru całej Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 1979–2014

Źródło: Sondaż powyborczy 2014 wykonany przez TNS Opinion dla Eurobarometru².

Na tym tle uczestnictwo Polaków w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego wypada bardzo niekorzystnie. Na przestrzeni kolejnych elekcji wynosiło ono odpowiednio 20,87% w 2004 r., 24,53% w 2009 r. i 23,83% w 2014 r. Plasuje to Polskę w „ogonie” państw członkowskich (zob. tabela 1). Jak na razie trwale udaje się Polakom wyprzedzić jedynie Słowaków. W wyborach z 2009 r. udało się również jednorazowo wyprzedzić Litwinów, a w 2014 r. Czechów. Średnio udział

2. Dane dostępne na stronach Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>; http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_pl.pdf; (odczyt z dnia 03.11.2014).

Polaków w trzech kolejnych elekcjach wynosi niecałe 23% i lokuje nas, biorąc pod uwagę lata 2004–2014, na przedostatnim miejscu w rankingu państw członkowskich. Polska średnia jest o ponad 20% niższa niż średnia unijna.

Państwo	2004	2009	2014	Średnio
Belgia	90,81	90,39	89,64	90,28
Luksemburg	91,35	90,76	85,55	89,22
Malta	82,39	78,79	74,8	78,66
Włochy	71,72	65,05	57,22	64,66
Cypr	72,5	59,4	43,97	58,62
Grecja	63,22	52,61	59,97	58,60
Irlandia	58,58	58,64	52,44	56,55
Dania	47,89	59,54	56,32	54,58
Szwecja	37,85	45,53	51,07	44,82
Niemcy	43	43,27	48,1	44,79
Hiszpania	45,14	44,87	43,81	44,61
Austria	42,43	45,97	45,39	44,60
Francja	42,76	40,63	42,43	41,94
Łotwa	41,34	53,7	30,24	41,76
Finlandia	39,43	38,6	39,1	39,04
Litwa	48,38	20,98	47,35	38,90
Holandia	39,26	36,75	37,32	37,78
Bułgaria	—	38,99	35,84	37,42
Portugalia	38,6	36,77	33,67	36,35
Wielka Brytania	38,52	34,7	35,6	36,27
Estonia	26,83	43,9	36,52	35,75
Węgry	38,5	36,31	28,97	34,59
Rumunia	—	27,67	32,44	30,06
Słowenia	28,35	28,37	24,55	27,09
Chorwacja	—	—	25,24	25,24

Państwo	2004	2009	2014	Średnio
Czechy	28,03	28,22	18,2	24,82
Polska	20,87	24,53	23,83	23,08
Słowacja	16,97	19,64	13,05	16,55
Cała UE	45,47	43	42,54	43,67

Tabela 1. Frekwencja wyborcza w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2004–2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych on-line: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>

Poziom partycypacji Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest też co do zasady zawsze ponad dwukrotnie mniejszy niż frekwencja w poprzedzających je krajowych wyborach parlamentarnych. Rodzi to naturalne pytania o przyczyny tej frekwencyjnej luki oraz obszary geograficzne i grupy społeczne charakteryzujące się zdecydowanie niższą niż przeciętna i trwałą dezaktywacją wyborczą. Jacy Polacy głosują, a jacy tego nie robią w wyborach do PE? Czy analizując dane na temat geograficznego i społecznego zróżnicowania elektoratu można znaleźć jakiś wzorzec absencji wyborczej? W szczególności czy można zidentyfikować wyraźne obszary przestrzenne (na poziomie województw i powiatów) i społeczne (na poziomie najważniejszych społeczno-demograficznych elementów struktury społecznej) z trwale niską frekwencją?

2. Metodologia badania

Celem tej analizy będzie udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania w oparciu o oficjalne dane wyborcze oraz wyniki reprezentatywnych badań sondażowych. Statystycznej analizie poddane zostały z jednej strony dane ilościowe Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie osób uprawnionych i biorących udział w głosowaniu w kolejnych wyborach

do Parlamentu Europejskiego (w celu identyfikacji terytorialnego rozkładu frekwencji wyborczej), z drugiej odpowiedzi respondentów na pytania zadane przez Centrum Badania Opinii Społecznej (w celu identyfikacji wpływu wybranych, najważniejszych zmiennych socjo-demograficznych na indywidualną decyzję o oddaniu głosu). Pierwsza z instytucji posiada elektroniczny zbiór oficjalnych danych, które po zakończeniu głosowania są w formie tradycyjnej podawane do publicznej wiadomości przez właściwe komisje wyborcze, druga z nich prowadzi regularnie badania sondażowe na reprezentatywnych grupach dorosłych Polaków poświęcone m.in. partycypacji wyborczej. Na potrzeby niniejszych badań wykorzystano wyniki trzech powyborczych sondaży przeprowadzonych przez CBOS w latach 2004–2014³. Pomocniczo wykorzystano również z analiz i danych dostępnych w opublikowanych już materiałach naukowych.

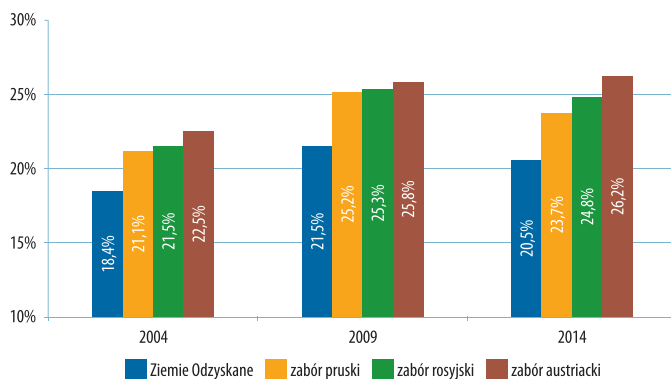
3. Terytorialne zróżnicowanie frekwencji wyborczej

3.1. Regiony i województwa

Badania nad partycypacją wyborczą Polaków pokazują, że w Polsce w wyborach krajowych zawsze — bo już od czasów dwudziestolecia

3. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (169) przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich w dniach 18–21 czerwca 2004 r. na liczącej 961 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych Polaków. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (230) przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 2–8 lipca 2009 r. na liczącej 1125 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych Polaków. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (289) przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 5–11 czerwca 2014 r. na liczącej 1044 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

międzywojennego, ale także w okresie PRL — istniało międzyregionalne zróżnicowanie frekwencji wyborczej i trwa ono po dzień dzisiejszy. Generalnie w wyborach parlamentarnych można, w zależności od przynależności danego regionu do jednego z historycznie wyodrębnionych obszarów zaborczych, zidentyfikować następujący model uczestnictwa wyborczego: najwyższy poziom partycypacji wyborczej występuje na obszarze dawnego zaboru austriackiego, następnie pruskiego, rosyjskiego a najmniejszy na tzw. ziemiach odzyskanych⁴. Warto zatem sprawdzić, czy owo zróżnicowanie — a jeśli tak, to w jakim zakresie — występuje również w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego (zob. wykres 2).



Wykres 2. Frekwencja wyborcza a spuścizna zaborów

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

Analiza oficjalnych danych wyborczych pokazuje, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego zaprezentowany powyżej model zróżnicowania frekwencji w zależności od historycznej przynależności

4. Więcej: M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 22–24.

poszczególnych województw do państw zaborczych⁵ znajduje zastosowanie. Można jednak zauważyć pewną specyfikę w odniesieniu do tych elekcji. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do modelu parlamentarnego, schemat partycypacyjny jest zawsze taki sam. Niezmiennie najwyższa frekwencja, oscylująca wokół 25% uprawnionych, występuje na obszarze byłego zaboru austriackiego⁶. Niewiele mniejszy poziom obserwujemy w dawnych zaborach rosyjskim⁷ i pruskim⁸. Konsekwentnie najmniejsza frekwencja występuje natomiast na ziemiach włączonych do Polski w 1945 r.⁹ (około 20%). O ile różnice pomiędzy frekwencją dla obszarów, które kiedyś zostały Polsce odebrane, choć trwałe, są jednak niewielkie, o tyle w przypadku ziem odzyskanych luka ta jest już wyraźniejsza, zwłaszcza w porównaniu z województwami z obszaru byłego zaboru austriackiego. Można więc wyciągnąć z tego wniosek, że zróżnicowanie regionalne w zależności od historycznej przynależności poszczególnych województw ma znaczenie dla poziomu partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, choć dostrzeżone różnice nie są — inaczej niż w wyborach parlamentarnych — zbyt duże.

Poniżej zaprezentowane mapy zawierają zestawienie wysokości frekwencji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego dla poszczególnych elekcji w rozbiciu na województwa. Jak widać, podczas

5. Na potrzeby niniejszego badania przyjęto rozróżnienie terytorialne byłych zaborów w oparciu o granice dzisiejszych województw określonych reformą administracyjną z 1999 r.

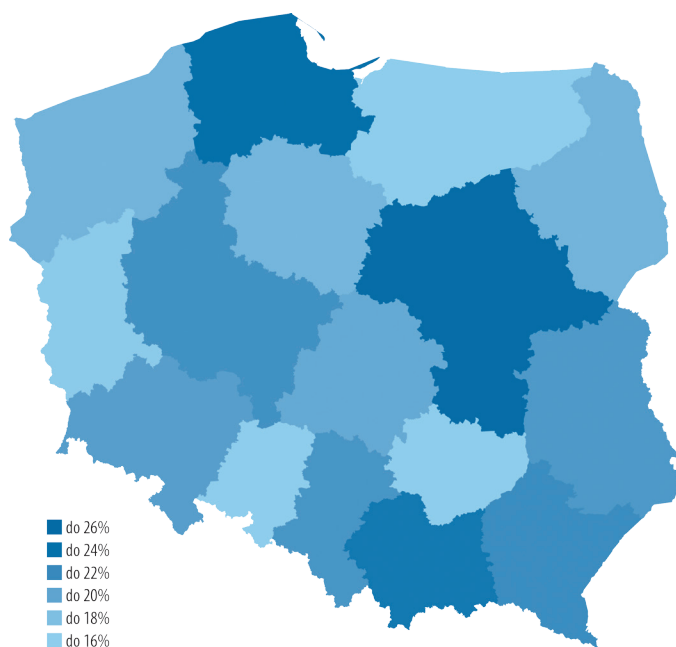
6. Obszar dzisiejszych województw małopolskiego i podkarpackiego.

7. Obszar dzisiejszych województw podlaskiego, lubelskiego, mazowieckiego, łódzkiego i świętokrzyskiego.

8. Obszar dzisiejszych województw pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego i śląskiego.

9. Obszar dzisiejszych województw warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego i opolskiego.

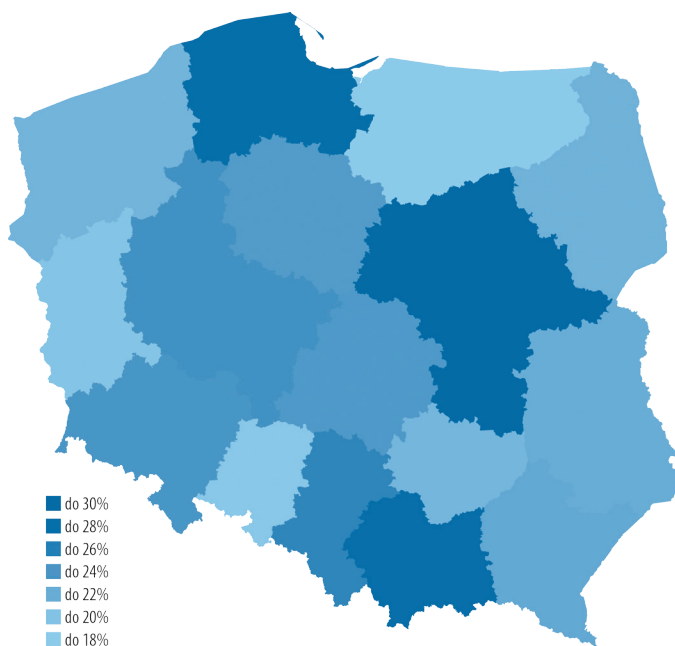
pierwszych polskich wyborów europejskich (zob. mapa 1) najwyższy poziom partycypacji wyborczej zanotowały województwa mazowieckie (24,76% uprawnionych wzięło udział w wyborach), pomorskie (24,04%) i małopolskie (23,03%). Powyżej 20% zanotowało w sumie 8 województw, oprócz wyżej wymienionych były to województwa podkarpackie, wielkopolskie, śląskie, dolnośląskie i lubelskie. Najgorszy rezultat wystąpił natomiast w województwach opolskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim. W tym przypadku frekwencja nie przekroczyła 17% uprawnionych.



Mapa 1. Województwo a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

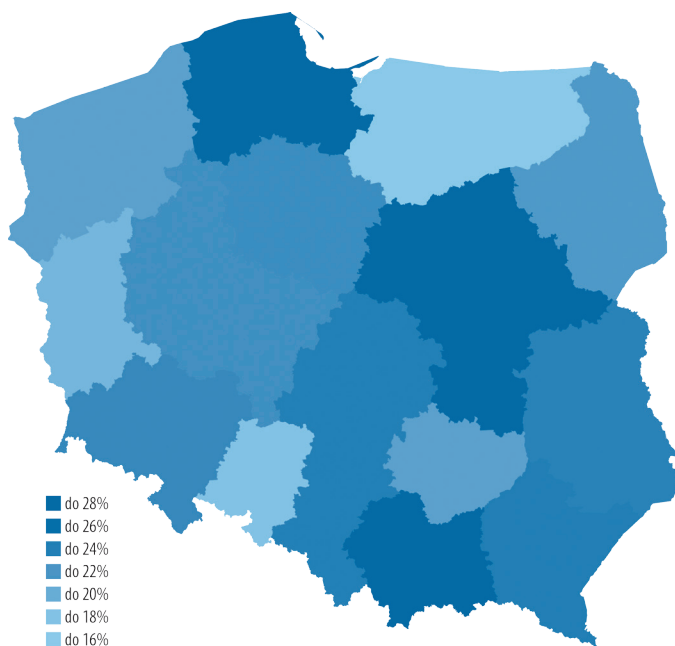
Jeśli brać pod uwagę również rozstęp wewnątrz województw, czyli zróżnicowanie wielkości frekwencji pomiędzy poszczególnymi powiatami wchodzącymi w jego skład, to najmniejsze wartości zanotowało województwo lubuskie (poniżej 10% różnicy między najniższą i najwyższą frekwencją wewnątrz województwa), a najwyższe województwa pomorskie i mazowieckie (powyżej 20%). Można z tego wyciągnąć wniosek, że regiony o najwyższym poziomie partycypacji wyborczej cechują się również najwyższą jej zmiennością, podczas gdy wynik województwa o najniższej frekwencji charakteryzuje się większą stabilnością.



Mapa 2. Województwo a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

Mapa rozkładu frekwencji w wyborach z 2009 r. zasadniczo nie różni się od tej z 2004 r. Najwyższa mobilizacja wyborcza wystąpiła wśród mieszkańców województw mazowieckiego (29,40%), małopolskiego (28,12%) i pomorskiego (28,07%), a najmniejsza wśród wyborców województw warmińsko-mazurskiego (18,97%), opolskiego (19,66%) i lubuskiego (19,78%). Nieco lepiej w tych wyborach wypadło województwo świętokrzyskie (21,23%). Po raz kolejny największe zróżnicowanie w poziomie partycypacji zanotowały województwa, które miały najwyższy odsetek głosujących i odwrotnie.



Mapa 3. Województwo a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

Wybory z 2014 r. nie zmieniły frekwencyjnej mapy województw. Dotychczasowi liderzy i *outsiderzy* okazali się pod tym względem stabilni, zamieniając się jedynie kolejnością miejsc. Największy odsetek głosujących przypadł województwom małopolskiemu (27,61%), mazowieckiemu (27,57%) i pomorskiemu (26,71%). Dobrym wynikiem, w okolicach 24%, mogły poszczycić się również województwa podkarpackie, śląskie i łódzkie. Województwa warmińsko-mazurskie (17,42%), opolskie (17,95%), i lubuskie (19,30%) ponownie zamknęły stawkę. W dalszej kolejności uplasowały się województwa świętokrzyskie, zachodniopomorskie i podlaskie. Ponownie, wewnątrzwojewódzkie wahania frekwencji największe były na Pomorzu i Mazowszu oraz w Małopolsce.

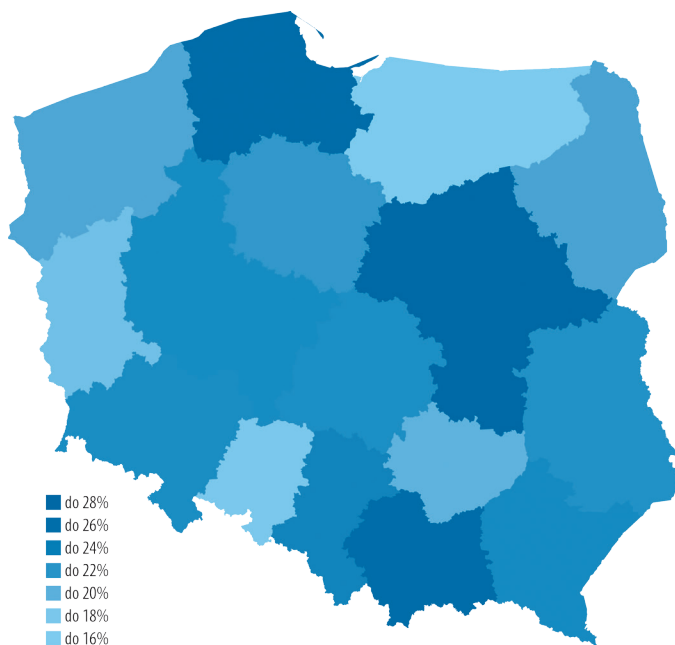
Rozpatrując średni poziom partycypacji wyborczej w województwach można stwierdzić, że mazowieckie, pomorskie i małopolskie charakteryzowały się najwyższym, bo ponad 26% wskaźnikiem uczestnictwa, podczas gdy najgorsze pod tym względem okazały się województwa warmińsko-mazurskie, opolskie i lubuskie (zob. tabela 2 i mapa 4).

Województwo	2004	2009	2014	Średnia
dolnośląskie	20,42%	23,90%	23,07%	22,46%
kujawsko-pomorskie	18,71%	23,39%	22,59%	21,56%
lubelskie	20,68%	22,06%	23,49%	22,07%
lubuskie	16,77%	19,78%	19,30%	18,62%
łódzkie	19,51%	23,58%	23,73%	22,27%
małopolskie	23,03%	28,12%	27,61%	26,25%
mazowieckie	24,76%	29,40%	27,57%	27,25%
opolskie	16,20%	19,66%	17,95%	17,94%

Województwo	2004	2009	2014	Średnia
podkarpackie	21,61%	22,30%	24,00%	22,64%
podlaskie	18,81%	21,69%	21,64%	20,71%
pomorskie	24,04%	28,07%	26,71%	26,27%
śląskie	20,85%	25,28%	23,75%	23,29%
świętokrzyskie	16,63%	21,23%	21,03%	19,63%
warmińsko-mazurskie	16,63%	18,97%	17,42%	17,68%
wielkopolskie	21,22%	24,16%	22,43%	22,60%
zachodniopomorskie	18,85%	21,51%	21,09%	20,48%

Tabela 2. Średnia wysokość wojewódzkiej frekwencji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

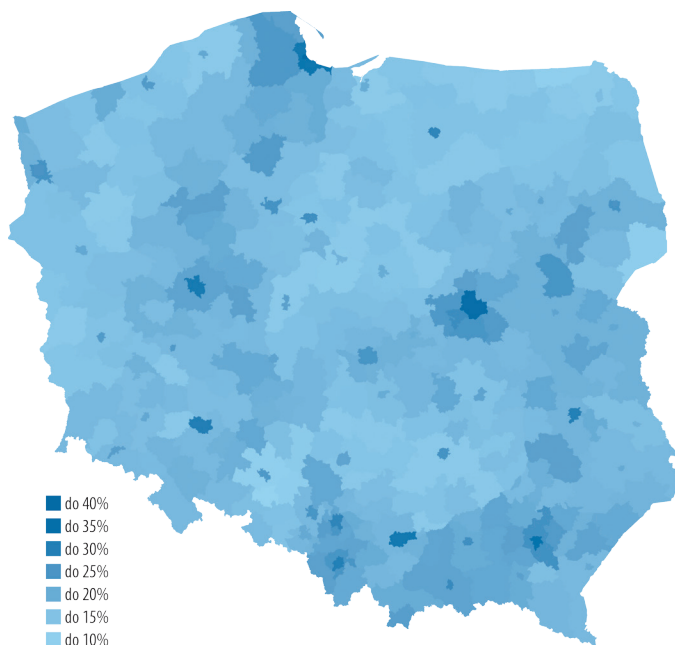


Mapa 4. Średnia wysokość wojewódzkiej frekwencji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

3.2. Powiaty

Analiza rozkładu frekwencji w ujęciu powiatowym¹⁰ pokazuje, że największe jej natężenie wystąpiło w największych miastach tych województw, które w 2004 r. były liderami analogicznego zestawienia zaprezentowanego na mapie 1.

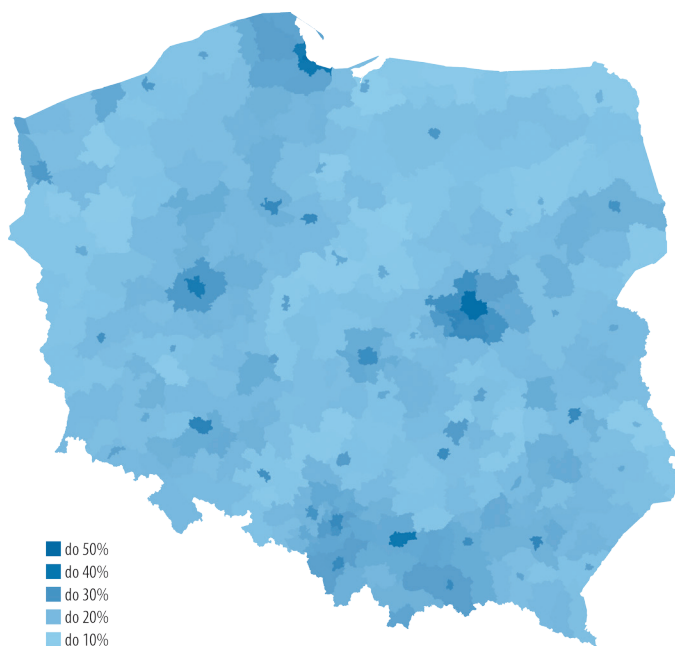


Mapa 5. Powiaty a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

10. W ramach poniższego badania termin „powiat” był stosowany na oznaczenie zarówno powiatów *sensu stricto*, a więc tych, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym, jak również gmin będących miastami na prawach powiatu, nazywanych czasami „powiatami grodzkimi”.

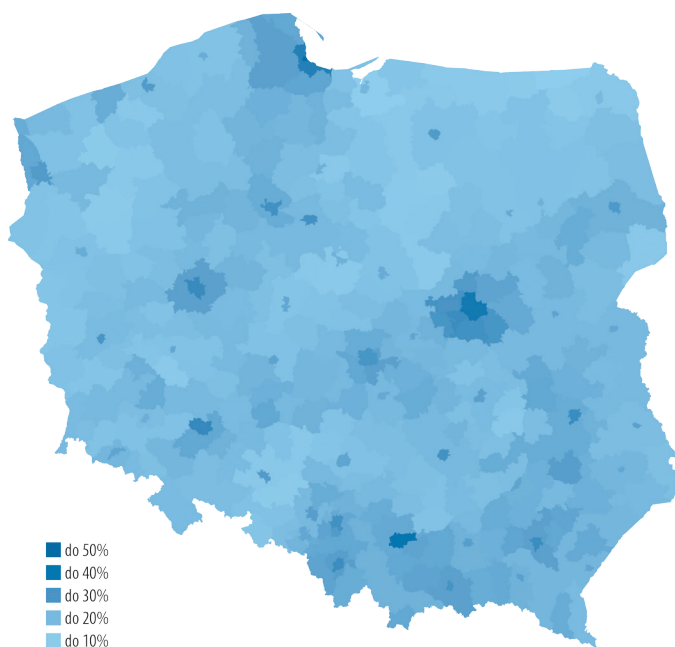
Prawie 40% uprawnionych zagłosowało w Sopocie, w Warszawie było to ponad 35%, a poziom 30% przekroczyły również Rzeszów, Gdańsk, Gdynia, Kraków i Poznań. Niewiele głosów zabrakło do tego takim miastom na prawach powiatu, jak Wrocław, Bielsko-Biała czy Lublin. I odwrotnie, najgorsze wyniki zanotowały powiaty wchodzące w skład województw o najniższej frekwencji. Szczególnie duża „biała plama” (prawie 90% absencja) wystąpiła wśród powiatów okalających Opole, choć już bez samego miasta, dla którego frekwencja (24,12%) przewyższa nawet nieco frekwencję krajową.



Mapa 6. Powiaty a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

W 2009 r. najwyższy poziom partycypacji ponownie zanotowały Sopot (45,23%) i Warszawa (43,44%), a w dalszej kolejności Kraków, Gdańsk, Gdynia, Poznań i Wrocław (wszystkie powyżej 35%). Z kolei końcówką tabeli (absencja powyżej 86%) tym razem podzieliły się pojedyncze powiaty warmińsko-mazurskiego (elbląski), mazowieckiego (żuromiński), lubelskiego (chełmski), podlaskiego (sejneński), kujawsko-pomorskiego (radziejowski) i zachodniopomorskiego (łobeski). Doszło więc do pewnego zmniejszenia zróżnicowania regionalnego, na co z całą pewnością wpłynęło ogólne zwiększenie liczby głosujących w tych wyborach.



Mapa 7. Powiaty a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.

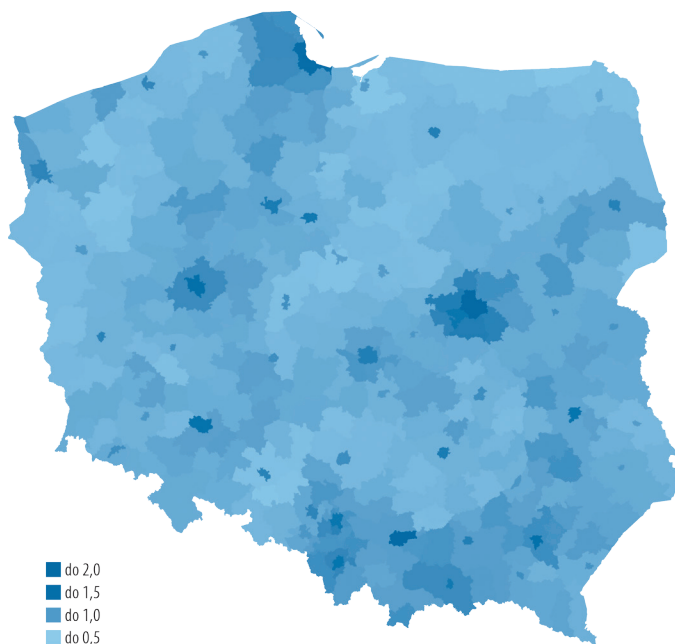
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

Schemat obserwowany w poprzednich wyborach powtórzył się również w ostatniej elekcji. Po raz kolejny czołówkę stawki otwierają takie miasta na prawach powiatu, jak Sopot (43,09%), Kraków (40,18%) i Warszawa (38,10%), a w dalszej kolejności Gdynia, Gdańsk, Wrocław, Poznań i, po raz pierwszy w zestawieniu z dużymi miastami tworzącymi tzw. powiaty grodzkie, powiat „ziemski” pruszkowski z Mazowsza. Koniec stawki (absencja powyżej 85%) to przede wszystkim dominacja powiatów z obszaru Warmii i Mazur (elbląski, gołdapski, nidzicki, węgorzewski, olecki, bartoszycki, kętrzyński, działdowski i ostródzki), Opolszczyzny (krąpkowicki i strzelecki) oraz Pomorza Zachodniego (łobeski i choszczeński).

Jeśli przeanalizować rozkład frekwencji wyborczej pomiędzy regionami z wykorzystaniem bardziej zaawansowanych ilościowo technik porównawczych, aniżeli proste tylko zestawienie liczby głosujących i liczby uprawnionych w kolejnych wyborach, można stworzyć swego rodzaju mapę frekwencyjnej „intensywności”. Poniżej przedstawiona została taka właśnie mapa w odniesieniu do powiatów i miast na prawach powiatów. Kolorem niebieskim oznaczono te jednostki, w których poziom partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego odpowiada mniej więcej poziomowi uczestnictwa na obszarze całej Polski. Są to powiaty, dla których współczynnik wielkości frekwencji wyborczej¹¹,

11. Współczynnik ten obliczono oddzielnie dla każdej elekcji, dzieląc wysokość frekwencji wyborczej w analizowanej jednostce terytorialnej przez ogólnokrajową frekwencję wyborczą dla danych wyborów. Im wskaźnik mocniej różni się od jedności, tym większa skala odchylenia od wyniku ogólnopolskiego.

mierzący poziom jej odchylenia w danych wyborach od poziomu frekwencji ogólnopolskiej, uśredniany dla trzech elekcji, zanotował wartość zbliżoną do 1,0. Intensywniejszy kolor oznacza natomiast powiaty, w których poziom uczestnictwa średnio przewyższa frekwencję krajową. Z kolei kolorem jasnoniebieskim zaznaczono obszary, gdzie wysokość partycypacji wynosi nieco więcej niż połowa frekwencji krajowej. Obszary takie można uznać za powiaty z trwale niską frekwencją w wyborach do PE.



Mapa 8. Odchylenia od ogólnopolskiej frekwencji w powiatach

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

Pomiar o najniższym (poniżej 0,6) średnim współczynniku zanotowały powiaty krapkowicki (województwo opolskie, średnia frekwencja w wyborach wynosi nieco ponad 55% frekwencji krajowej), gołdapski, elbląski (województwo warmińsko-mazurskie), choszczeński, łobeski (województwo zachodniopomorskie) oraz włocławski (województwo kujawsko-pomorskie). Z kolei miasta o najwyższym (powyżej 1,4) średnim współczynniku to Sopot (średnia frekwencja w wyborach wynosi 185% frekwencji krajowej), Warszawa (169%), Kraków (160%), Gdańsk (154%), Gdynia (154%), Poznań (147%), Rzeszów (144%) i Wrocław (142%).

3.3. Miasta na prawach powiatu a powiaty „ziemskie”

Analiza przestrzennego rozkładu frekwencji wyborczej w rozbiciu na województwa i powiaty prowadzi do wniosku, że Polacy uczestniczący w wyborach do Parlamentu Europejskiego zamieszkują przede wszystkim województwa mazowieckie, małopolskie i pomorskie, podczas gdy najwięcej niegłosujących znaleźć można na obszarze województw warmińsko-mazurskiego, opolskiego i lubuskiego.

Schemat ten powtórzył się w trzech kolejnych elekcjach, co może sugerować jego trwałość w odniesieniu do eurowyborów. Podkreślić jednak trzeba, że tak zaprezentowany obraz jest jednak dużym uproszczeniem, zwłaszcza w odniesieniu do frekwencyjnych liderów. W istocie bowiem to nie wszyscy wyborcy wyżej wymienionych województw charakteryzują się ponadprzeciętną mobilizacją wyborczą, ale co najwyżej mieszkańcy ich stolic wraz z przylegającymi do nich obszarami. Ponieważ takie metropolitalne obszary zawierają w sobie znaczną część wyborców zamieszkujących województwo, nie może dziwić dobry rezultat samych województw. Jest to jednak konsekwencja podwyższenia średniej przez kilka najbardziej ludnych jednostek, a nie dobry wynik

całego regionu. Wyniki pozostałych powiatów tych regionów wypadają bowiem w tym przypadku zupełnie przeciętnie.

W zbiorczym zestawieniu powiatów liderem frekwencyjnym we wszystkich dotychczasowych elekcjach okazał się Sopot, na drugim miejscu lokowały się Warszawa (w dwóch przypadkach na trzy) i Kraków (wybory z 2014 r.), a na trzecim (w zależności od elekcji) Rzeszów, Kraków i Warszawa. Czwarte i piąte miejsce zawsze przypadło, na zmianę, Gdańskowi i Gdyni, a o szóste rywalizowały Poznań i Wrocław. Co ważniejsze, wszystkie te jednostki to miasta na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie) oraz — z wyjątkiem Sopotu oraz Gdyni, których status jest jednak szczególnie ze względu na ścisłe powiązanie z Gdańskiem, i w tym sensie mogą być, i często są, traktowane jako jeden trójmiejski obszar aglomeracyjny — stolice swoich województw.

Pierwszym powiatem ziemskim, który pojawił się czołówce frekwencyjnej, był powiat pruszkowski (ósmo w rankingu dla wyborów z 2009 r. i 2014 r. z frekwencją powyżej 30%), bezpośrednio graniczący z miastem stołecznym Warszawą. Kolejne powiaty ziemskie na listach rankingowych to piaseczyński (siedemnasty i piętnasty w rankingu frekwencyjnym odpowiednio za 2009 r. i 2014 r.), warszawski zachodni (siedemnasty w 2014 r.) i rzeszowski (siedemnasty w 2004 r.). Z wyjątkiem ostatniego, zresztą jednorazowego przypadku z okresu pierwszych wyborów, wszystkie powiaty ziemskie z pierwszej dwudziestki zestawienia wchodziły w skład metropolitalnego obszaru warszawskiego. Powiaty niemające bezpośrednich powiązań z wielkimi aglomeracjami miejskimi pojawiają się dopiero od trzeciej dziesiątki zestawień. Z kolei w ogonie rankingów możemy znaleźć powiaty elbląski i gołdapski (z obszaru województwa warmińsko-mazurskiego) oraz krapkowicki i strzelecki (województwo opolskie).

Wydaje się więc, że „generatorami” wyższej frekwencji są duże miasta powiatowe, stanowiące lub przynależące do „centrum” najludniejszych województw. Wielkość frekwencji wyborczej liczonej dla wszystkich powiatów grodzkich jest średnio w przybliżeniu o 10 punktów procentowych wyższa niż w powiatach ziemskich, gdzie oscyluje wokół 20% (zob. tabela 3).

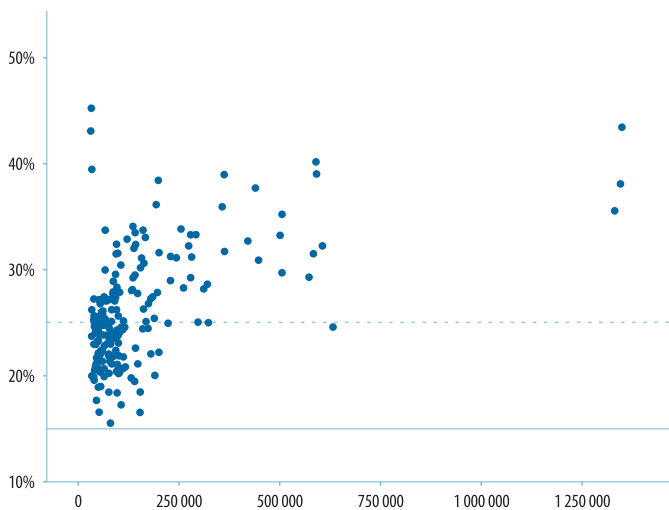
Elekcja	Powiaty ziemskie			Powiaty grodzkie		
	Uprawn.	Liczba	Frekwencja	Uprawn.	Liczba	Frekwencja
2004	66,04%	314	17,94%	33,96%	65	26,54%
2009	66,82%	314	20,48%	33,18%	65	32,62%
2014	67,34%	315	20,63%	32,66%	66	30,19%

Tabela 3. Frekwencja wyborcza w rozbiciu na powiaty grodzkie i ziemskie

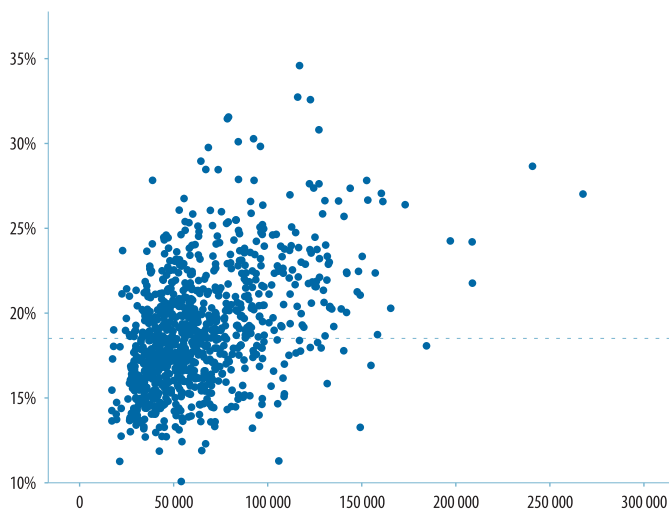
Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

Sugeruje to bardziej ogólny wniosek, że im większa ludnościowo jednostka, tym wyższa frekwencja. By zweryfikować tę hipotezę należy jednak posłużyć się bardziej zaawansowaną statystycznie analizą danych.

Na wykresach rozrzutu oznaczonych numerem 3 zestawione zostały ze sobą dwie podejrzewane o związek zmienne w rozbiciu na status jednostki powiatu: miasta na prawach powiatu (czyli tzw. powiaty grodzkie) i powiaty *sensu stricto* (tzw. ziemskie). Zarówno dla jednej, jak i drugiej kategorii nie można mówić o prostej zależności liniowej pomiędzy wielkością powiatu mierzoną liczbą jego wyborców a wysokością frekwencji wyborczej w powiecie. Generalnie największe jednostki notują wysoką (choć nie zawsze najwyższą) frekwencję. Nie możemy powiedzieć, że relacja odwrotna jest równie wyraźna. Wykresy potwierdzają jednak wcześniejsze ustalenia. Frekwencja wyborcza w miastach na prawach powiatu jest wyższa niż w powiatach ziemskich. Dolny próg



Wykres 3a. Wielkość frekwencji wyborczej w zależności od liczby uprawnionych — powiaty grodzkie



Wykres 3b. Wielkość frekwencji wyborczej w zależności od liczby uprawnionych — powiaty ziemskie

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych PKW

dla pierwszej kategorii wynosi 15% (na górnym wykresie jest to pozioma, nieprzerywana linia), a dla drugiej 10% (oś X na dolnym wykresie). Natomiast górna granica w pierwszym przypadku oscyluje około 45%, a w drugim 35%. Mediana (pozioma linia przerywana na wykresach), czyli punkt stanowiący granicę pomiędzy połową wszystkich obserwacji zaznaczonych na wykresie, w pierwszym przypadku wynosi 25,1%, a w drugim 18,5%. Widać wyraźnie, że w przypadku powiatów grodzkich połowa wszystkich obserwacji lokuje się w przedziale frekwencji pomiędzy 15% a 25%, podczas gdy druga połowa przekracza 25%. Jednocześnie największe zagęszczenie danych (najczęściej notowana wielkość frekwencji wyborczej w obrębie danej kategorii) występuje mniej więcej pomiędzy 20% a 27%. Z kolei dla powiatów ziemskich wartości te wynoszą odpowiednio 10% i 18,5% oraz 13,5% i 21,5%.

Podsumowując tę część analizy należy stwierdzić, że w świetle przeprowadzonych badań na poziom partycypacji w eurowyborach wpływa pozytywnie przede wszystkim posiadanie przez daną jednostkę statusu miasta na prawach powiatu, zwłaszcza jeśli jest ona równocześnie stolicą dużego województwa lub pozostaje — tak jak w przypadku Trójmiasta — trwale z nim zintegrowana. Z kolei do obszarów trwale wykluczonych można zaliczyć niektóre powiaty województw z tzw. ziem odzyskanych, w szczególności zaś z obszaru Opolszczyzny oraz Warmii i Mazur.

4. Zróżnicowanie frekwencji wyborczej w wymiarze społecznym

Kilkadziesiąt lat badań porównawczych nad uczestnictwem wyborczym przeprowadzonych w różnych państwach i różnych kontekstach politycznych pokazuje, że do najważniejszych czynników społeczno-demograficznych mających istotny wpływ na poziom tego uczestnictwa należą: płeć, wiek, wykształcenie, religijność, dochody i stan cywilny. Efektem tych wieloletnich badań jest konstatacja, że kobiety głoszą rzadziej niż mężczyźni, podobnie jak osoby młodsze w porównaniu do starszych, ludzie o niższym wykształceniu, niepraktykujący religijnie, osoby o niskim statusie ekonomicznym oraz samotne¹². Ostatnie ustalenia dowodzą, że najistotniejszymi cechami z tej grupy czynników są wiek i wykształcenie¹³. Wnioski te potwierdzają również wyniki empirycznych badań nad uczestnictwem wyborczym w Polsce. Według nich, partycypacja wyborcza Polaków najmocniej związana jest z wykształceniem, wiekiem i częstotliwością odbywania praktyk religijnych¹⁴.

Ustalenia te znajdują również potwierdzenie w świetle najnowszych badań ośrodków opinii publicznej dotyczących partycypacji Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego¹⁵. Istotną zmienną

12. Na ten temat zob. m.in. S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 190–234; A. Blais, *Frekwencja wyborcza*, [w:] *Zachowania polityczne 2*, (red.) R.J. Dalton, H.-D. Klingemann, Warszawa 2010, s. 250; M. Cześniak, *Uczestnictwo wyborcze: teoretyczne przesłanki, modele wyjaśniania, analizy empiryczne*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2 (169), s. 63–68.

13. A. Blais, *Frekwencja...*, s. 250.

14. M. Cześniak, *Uczestnictwo...*, s. 71. Zob. też M. Cześniak, *Partycypacja...*, s. 28–29.

15. B. Roguska, *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dlaczego Polki i Polacy niechętnie biorą udział w wyborach do PE?*, [w:] J. Załuska, P. Ciacek, B. Roguska, B. Michalak, A. Wolek, *Kampania społeczna przed wyborami do*

różnicującą udział w wyborach europejskich jest, tak jak w przypadku partycypacji w krajowych wyborach parlamentarnych, wiek¹⁶.

4.1. Wiek

Najrzadziej głosują ludzie młodzi, przede wszystkim ci, którzy niedawno uzyskali czynne prawo wyborcze. Zdecydowanie bardziej aktywne są osoby w średnim wieku i starsi¹⁷. Wśród najmłodszej kategorii wiekowej, wyborców w przedziale 18–25 lat obejmujących swym zasięgiem głosujących po raz pierwszy w życiu (tzw. *first-time voters*), zauważyć można niski i, co istotne, najmniejszy spośród wszystkich grup wiekowych, odsetek głosujących. Wynosi on od dwóch elekcji niezmiennie mniej niż 24%. Nieco lepiej jest natomiast w drugiej kategorii wiekowej (26–35 lat), która mieści w sobie nadal stosunkowo młodych wyborców (tzw. młodych dorosłych). W tym przypadku odsetek niegłosujących systematycznie ulega zmniejszeniu z ponad 82% w 2004 r. do nieco ponad 69% w 2014 r., średnio o ok. 7% z wyborów na wybory. Badania sondażowe pokazują, że frekwencja w eurowyborach konsekwentnie rośnie z wiekiem, najwyższe wartości osiągając dla wyborców powyżej 60. roku życia. Z dużą dozą pewności możemy więc powiedzieć, że

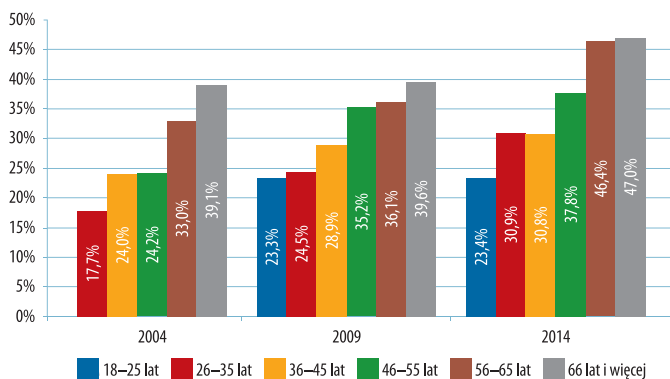
Parlamentu Europejskiego 2014. Raport, Warszawa 2014; dostęp on-line: <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Kampania-spoleczna-przed-wyborami-do-Parlamentu-Europejskiego-2014-Raport.pdf>; odczyt z dnia 8.11.2014.

16. B. Rogulska, *Partycypacja...*, s. 18; B. Michalak, *Czy młodzi Polacy głosują w wyborach do Parlamentu Europejskiego?*, [w:] J. Załuska, P. Ciacek, B. Roguska, B. Michalak, A. Wołek, *Kampania społeczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2014. Raport*, Warszawa 2014; dostęp on-line: <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Kampania-spoleczna-przed-wyborami-do-Parlamentu-Europejskiego-2014-Raport.pdf>; odczyt z dnia 8.11.2014.

17. B. Rogulska, *Partycypacja...*, s. 18.

młodzi wyborcy głosują wyraźnie rzadziej niż starsze grupy wiekowe¹⁸. Szczegółowa analiza odpowiedzi respondentów, uzyskanych w wyniku sondaży wykonanych przez CBOS na reprezentatywnych grupach dorosłych Polaków tuż po przeprowadzeniu kolejnych wyborów, pozwoli dokładniej uchwycić charakter i, przede wszystkim, skalę tych zależności.

Biorąc pod uwagę wiek respondentów (zob. wykres 4) w rozbiciu na sześć kategorii (18–25, 26–35, 36–45, 46–55, 56–65 i powyżej 66 lat) widać wyraźną i jednoznaczną zależność pomiędzy tą zmienną a poziomem partycypacji wyborczej. W przeciwieństwie jednak do badań nad uczestnictwem Polaków w wyborach parlamentarnych¹⁹, w tym przypadku relacja ta ma zdecydowanie prostoliniowy charakter.



Wykres 4. Wiek a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2014

Źródło: Obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych CBOS

Im starsza grupa osób, tym większy odsetek głosujących. Dla ostatnich wyborów różnica pomiędzy najmłodszą i najstarszą grupą wiekową

18. B. Michalak, *Czy młodzi...*, s. 25–27.

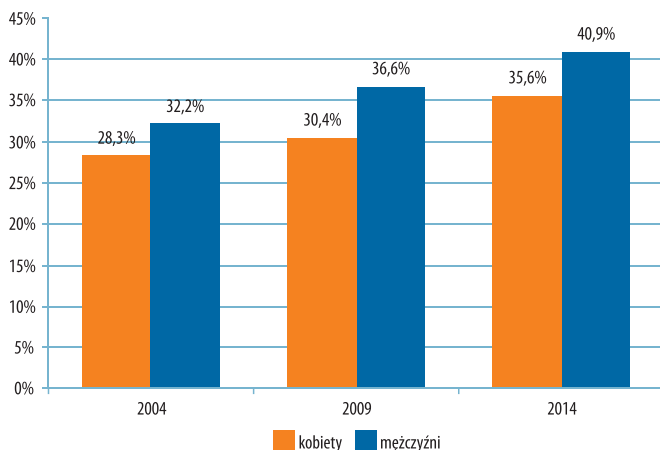
19. por. M. Cześnik, *Partycypacja...*, s. 17.

była dwa razy większa i wyniosła ponad 23%. Patrząc na tę kwestię z drugiej strony można stwierdzić, że grupa najmłodszych wyborców jest *de facto* wykluczona z reprezentacji politycznej w PE. Z wyborów na wybory prawie 80% najmłodszych wyborców trwale nie bierze udziału w głosowaniu. Niewiele lepiej wygląda to również wśród osób w wieku 26–35 lat. W tym przypadku odsetek niegłosujących w przeciągu 10 lat oscylował między 80% a 70%. Z drugiej strony powyższe wyniki zdają się sugerować, że wykluczenie polityczne młodych ludzi spowodowane ich wyborczą absencją, choć trwałe w stosunku do tej kategorii wiekowej, nie jest jednak trwałe w stosunku do konkretnych osób. Dla przykładu wyborcy, którzy w momencie elekcji w 2004 r. byli w wieku od 26 do 35 lat z odsetkiem głosujących na poziomie niecałych 18%, w ciągu 10 lat „przeskoczyli” do kolejnej kategorii wiekowej, gdzie frekwencja w 2014 r. wyniosła prawie 31%. Oznacza to ponad 13% wzrost głosujących wśród tej samej, biorąc pod uwagę rok urodzenia badanych, grupy osób. Być może jest to związane ze zwiększeniem się zarówno wiedzy, jak i świadomości politycznej tych osób. To może tłumaczyć, dlaczego z wyborów na wybory, w odpowiadających sobie rocznikowo kategoriach wiekowych, głosujących jest zawsze więcej niż początkowo. Są to jednak bardziej przypuszczenia badawcze niż wnioski. By taką zależność stwierdzić, trzeba by przeprowadzić bowiem analizę kohort wiekowych, na co powyższe dane nie pozwalają.

4.2. Płeć

Europejskie badania opinii publicznej przeprowadzone tuż po zakończeniu majowych wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. przez TNS Opinion we wszystkich państwach członkowskich pokazują, że w stosunku do wyborów z 2009 r. pogłębiła się różnica w głosach

oddanych przez mężczyzn i wynosi ona obecnie cztery, a nie dwa punkty procentowe, jak poprzednio²⁰. Również odpowiedzi ankietowanych przez CBOS potwierdziły, że uczestnictwo w eurowyborach jest zróżnicowane w zależności od płci (zob. wykres 5). Odsetek głoszących mężczyzn wahał się od nieco ponad 32% w wyborach z 2004 r., przez 36,6% w 2009 r., do prawie 41% w 2014 r. Tymczasem wśród kobiet poziom partycypacji wyniósł odpowiednio 28,3%, 30,4% i 35,6%. Tak, jak sugerowały inne badania, mężczyźni częściej głoszą w tych wyborach niż kobiety.



Wykres 5. Płeć a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS

20. Zob. TNS Opinion, *Sondaż powyborczy 2014. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014*, [on-line:] http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_pl.pdf; odczyt z dnia 10.11.2014, s. 6.

Różnice nie są jednak duże, oscylują bowiem między 4% a 6%. Są więc bardzo podobne do tych, jakie obserwujemy w odniesieniu do krajowych wyborów parlamentarnych, choć tam różnica ta jest średnio o 1 punkt procentowy wyższa²¹. Testy statystyczne potwierdziły, że dla analizowanych danych różnica ta jest istotna statystycznie (tzn. nie jest wynikiem przypadku) tylko w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego z lat 2009 i 2014²². W tej sytuacji można ostrożnie stwierdzić, że obserwowany w innych badaniach związek pomiędzy płcią a uczestnictwem wyborczym wydaje się być zachowany również dla tego rodzaju elekcji.

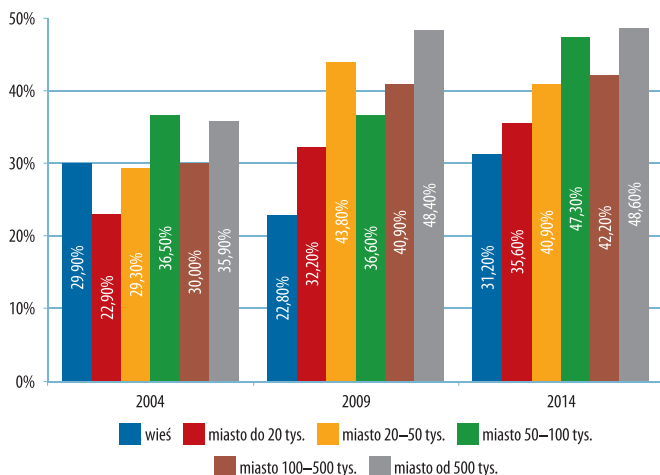
4.3. Miejsce zamieszkania

Z badań widać, że uczestnictwo w wyborach europejskich jest pozytywnie skorelowane z wielkością miejsca zamieszkania osób uprawnionych do głosowania. Z danych sondażowych wynika, czego niezbite potwierdzenie znaleźliśmy również w „twardych” danych wyborczych z Państwowej Komisji Wyborczej, że generalnie im większa miejscowość, tym wyższa frekwencja wyborcza, choć od tej reguły są też wyraźne odstępstwa. Wyborcy z miast przedziału od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców głosują z reguły rzadziej niż mieszkańcy miast liczących od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców. Natomiast tej ostatniej grupie

21. M. Cześnik, *Partycypacja...*, s. 16.

22. Do sprawdzenia istotności statystycznej zaobserwowanych różnic wykorzystano test t-Studenta dla dwóch prób niezależnych, przy poziomie ufności równym 95%. Jednak podwyższenie tego poziomu do 99% nie pozwoliło już na odrzucenie hipotezy zerowej, mówiącej o braku istotnej różnicy pomiędzy zachowaniami partycypacyjnymi kobiet i mężczyzn.

zdarzyło się „przegrać” w 2009 r. z mieszkańcami miast od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców.



Wykres 6. Wielkość miejscowości wyborcy a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004–2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS

Z danych Centrum Badania Opinii Społecznej wynika jednak niezbitnie, że mieszkańcy największych, ponad półmilionowych miast głosują najczęściej (z małym wyjątkiem dla elekcji z 2004 r.). Z kolei w większości trwale niegłoszącymi są przede wszystkim mieszkańcy wsi, ale także małych miejscowości. Poziom uczestnictwa wyborczego wśród mieszkańców najmniejszych miejscowości (do 20 tys. mieszkańców) jest, z wyjątkiem wyborów z 2004 r., średnio o ok. 10% mniejszy niż w większych ośrodkach, i jest to różnica statystycznie istotna. I odwrotnie, mieszkańcy największych miast (powyżej 500 tys. mieszkańców)

zdecydowanie częściej niż pozostałe grupy biorą udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Podsumowując tę część analizy należy stwierdzić, że w świetle omówionych powyżej badań i przeprowadzonych analiz do grup trwale i wyraźnie wykluczonych z partycypacji wyborczej należą:

1. biorąc pod uwagę wiek: wyborcy najmłodsi (do 25. roku życia) oraz młodzi dorośli (26–35 lat),
2. biorąc pod uwagę miejsce zamieszkania: mieszkańcy wsi i małych (mniej niż 20 tys. mieszkańców) miejscowości.

Z kolei różnice pomiędzy płciami, mimo że zauważalne, nie okazały się zbyt duże. I choć mężczyźni nieco częściej niż kobiety udają się do lokali wyborczych podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, to jednak wydaje się, że zaobserwowana w świetle danych sondażowych skala tego zjawiska nie jest tak istotna, by móc mówić w tym przypadku o jakimś trwałym upośledzeniu.



Wybory polskich posłów do Parlamentu Europejskiego za granicą

Jarosław Zbieranek

1. Krąg upragnionych do głosowania poza granicami kraju — dylematy

Polskie prawo wyborcze zapewnia polskim obywatelom możliwość oddawania głosu poza granicami kraju. Dotyczy to wyborów na urząd Prezydenta RP oraz do Sejmu RP i do Senatu RP. Nie ma jednak tej możliwości obywatel przebywający poza granicami w odniesieniu do wyborów samorządowych, z uwagi na ich specyfikę oraz złożoność kwestii organizacyjnych.

Rozważając kwestię głosowania za granicą w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy podkreślić, że budziła ona w czasie przygotowywania polskiej regulacji bardzo duże kontrowersje. Początkowo (w okresie przedakcesyjnym — pierwsze lata XXI wieku) problematyka polskiego systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego interesowała niemal wyłącznie tylko wąskie grono konstytucjonalistów. Głos przez nich zabrany wpłynął jednakże w dużej mierze na kształt polskiej ordynacji wyborczej do PE. Na podstawie analizy europejskiego prawa

wyborczego oraz systemów wyborczych państw członkowskich do Parlamentu Europejskiego, w maksymalny sposób starano się „dopasować” nową instytucję do polskiego prawa wyborczego.

Jako niezmiernie ciekawy przykład powyższych działań przytoczyć należy referat Stanisława Gebethnera i Krzysztofa Urbaniaka pt. *Przyszły polski system wyborczy do Parlamentu Europejskiego w świetle prawa wspólnotowego i analizy prawnoporównawczej*²³. Został on wygłoszony na przełomie maja i czerwca 2001 r. Jest on ciekawy ze względu na proponowane rozwiązania, które stały się niewątpliwie podstawą i „mapą drogową” późniejszych prac legislacyjnych.

Interesująco została zanalizowana kwestia udziału w głosowaniu Polaków zamieszkujących poza granicami kraju. Nawiązując do ówczesnych rozwiązań przyjętych przez systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego Austrii, Danii, Holandii i Portugalii, które odmawiają możliwości oddania głosu w wyborach swoim obywatelom zamieszkałym w państwach niebędących członkami Unii Europejskiej, autorzy sugerowali analogiczne rozwiązanie. Pogląd taki został oparty na specyfice pozycji ustrojowej Parlamentu Europejskiego, a dodatkowo wskazano, że w wyborach parlamentarnych i prezydenckich odbywających się poza granicami kraju zanotowano bardzo niską frekwencję wśród uprawnionej do głosowania Polonii. Autorzy dokonali również interpretacji art. 62 Konstytucji RP²⁴, wypuklając, że ograniczenie byłoby możliwe i uzasadnione. Oczywiście, zgodnie z przepisami,

23. S. Gebethner, K. Urbaniak, *Przyszły polski system wyborczy do Parlamentu Europejskiego w świetle prawa wspólnotowego i analizy prawnoporównawczej*, „Przełom Legislacyjny” 2003, nr 1.

24. *Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

w głosowaniu udział braliby obywatele polscy zamieszkali we wszystkich państwach należących do Unii Europejskiej.

Tymczasem rozpoczęto prace nad nową regulacją. Zgodnie z harmonogramem prac, w czerwcu 2003 r. Rada Ministrów RP przedstawiła Sejmowi projekt ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego²⁵. Stał się on podstawą i punktem odniesienia dla dalszych prac legislacyjnych, prowadzonych zarówno przez komisje sejmowe, jak i senackie.

Projekt co do istoty rozwiązań opierał się na założeniach ogłoszonych już przez Stanisława Gebethnera. Zawarto w nim bowiem najważniejsze rozwiązania systemowe postulowane m.in. w omówionym wcześniej referacie. Przede wszystkim proponowana ustawa w sposób całościowy i autonomiczny regulowała tryb przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce, jedynie w niektórych kwestiach odsyłając do innych aktów, głównie przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu. Posłowie do Parlamentu Europejskiego mieli zostać wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, tajnych, równych i proporcjonalnych. Głosować mieli obywatele polscy, którzy ukończyli 18 lat, oraz obywatele innych państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy zostali ujęci w spisach wyborców w Polsce. Co niezmiernie istotne, poza granicami kraju głosować na polskie listy wyborcze mogli jedynie obywatele polscy zamieszkali w krajach Unii Europejskiej, co oznaczało pozbawienie możliwości głosowania m.in. Polonii amerykańskiej. Bierne prawo wyborcze przysługiwać miało natomiast obywatelom polskim, którzy ukończyli 21 lat, a także obywatelom państw Unii Europejskiej, wobec których sformułowano

25. Druk sejmowy nr 1785.

dotatkowy wymóg 5-letniego zamieszkiwania na terytorium Polski lub innego państwa Unii Europejskiej.

2. Przyjęte rozwiązanie

Ostatecznie jednak, po dłuższych rozważaniach, nie zdecydowano się na ograniczenie możliwości głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego polskim obywatelom przebywającym w krajach niebędących członkami Unii Europejskiej.

W uchwalonej Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego²⁶ w sposób wyczerpujący uregulowano ogół zagadnień związanych z przeprowadzeniem wyborów do Parlamentu Europejskiego na terytorium RP, a także przeprowadzenie tychże wyborów dla obywateli polskich zamieszkałych za granicą.

W Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego zapewniona została możliwość głosowania przez obywateli polskich zamieszkałych za granicą. Ustawa nie czyniła żadnego rozróżnienia pomiędzy krajami należącymi i nienależącymi do Unii Europejskiej, co jednak wciąż budziło zastrzeżenia, podobnie jak przyjęcie rozwiązania polegającego na głosowaniu wszystkich wyborców za granicą na listy komitetów w okręgu nr 4 — Warszawa I (rozwiązanie zbliżone dla wyborów do Sejmu i do Senatu)²⁷.

Bardzo ważną jest kwestia trybu głosowania. Obywatele polscy przebywający poza granicami kraju, aby wziąć udział w wyborach muszą

26. *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U. Nr 25, poz. 219).

27. Kontrowersje dotyczą m.in. zasady równości wyborów.

wykazać się pewną aktywnością. Inaczej bowiem niż w przypadku wyborów odbywających się na terytorium RP, nie są automatycznie ujmowani w spisie wyborców, ale muszą złożyć u właściwego konsula wnioski o dopisanie do niego w wybranym przez siebie obwodzie głosowania utworzonym za granicą. Nie ma natomiast w tej kwestii znaczenia, czy obywatel polski przebywa za granicą na stałe, czy też jest poza krajem jedynie czasowo (np. na wycieczce turystycznej). Dodatkowo wyborcy, którzy wyjechali z kraju krótko przed wyborami, mogą zaopatrzyć się w urzędzie gminy lub miasta w zaświadczenie o prawie do głosowania i na jego podstawie głosować w wybranym lokalu wyborczym (w tym również poza granicami), bez konieczności wcześniejszego zgłoszenia wniosku o dopisanie się do spisu wyborców prowadzonego przez konsula.

Należy podkreślić jednak, że zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym obywatele polscy przebywający na stałe w państwach należących do Unii Europejskiej mogą również wziąć udział w wyborach do PE odbywających się w kraju miejsca ich stałego pobytu. Wówczas nie głosują jednak na listy „polskie” i zgodnie z obowiązującą na terytorium RP regulacją. Osoby te mają więc możliwość wyboru pomiędzy sposobem udziału w elekcjach do PE.

3. Praktyka wyborów do Parlamentu Europejskiego w latach 2004 i 2009

Obywatele polscy przebywający poza granicami kraju mogli już trzykrotnie wziąć udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Niestety, nie są prowadzone statystyki dla polskich obywateli głosujących w ramach wyborów organizowanych przez państwa ich stałego pobytu,

dlatego w dalszej części tekstu uwaga zostanie skupiona na głosowaniach organizowanych przez RP i na podstawie polskiej regulacji.

Warto zauważyć, że głosowania poza granicami kraju cieszą się generalnie niewielkim zainteresowaniem obywateli polskich. W wyborach parlamentarnych w 2007 r. zamiar udziału w wyborach (i wpisu do spisu wyborców) zgłosiło konsulom ponad 190 000 Polaków przebywających za granicą, a w wyborach prezydenckich w 2010 r. 277 000 obywateli²⁸. Choć nie ma dokładnych danych dotyczących liczby Polaków przebywających poza granicami kraju, to na podstawie szacunków (m.in. przedstawionych przez Główny Urząd Statystyczny) można wskazać, że głosuje mniej niż 10% uprawnionych z tej grupy.

Obywatele polscy przebywający poza granicami kraju po raz pierwszy mogli wziąć udział w wyborach do PE w 2004 r. Spotkały się one jednak z bardzo niewielkim zainteresowaniem — wniosek o dopisanie do spisu wyborców u właściwego konsula zgłosiło jedynie 26 792 wyborców, co — nawet biorąc pod uwagę wyjątkowo niski całościowy poziom uczestnictwa w pierwszych wyborach europejskich w kraju — należy ocenić jako wynik bardzo niepokojący. Co więcej, nie wszyscy z zarejestrowanych wyborców zdecydowali się ostatecznie na udział w głosowaniu, bowiem zgodnie z danymi PKW karty do głosowania wydano ostatecznie tylko 14 652 osobom. W pojedynczych przypadkach głosowano na podstawie zaświadczeń o prawie do głosowania.

Również kolejne wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 2009 r., „cieszyły się” nikłym zainteresowaniem. Ostatecznie do spisów wyborców utworzonych poza granicami kraju dopisało się nawet nieco mniej wyborców niż w 2004 r. — 25 921 osoby. Z tej liczby jednak

28. Dane: Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl; odczyt z dnia 12.11.2014.

więcej wyborców ostatecznie zagłosowało, karty wyborcze wydano bowiem 19 319 obywatelom polskim.

4. Głosowanie korespondencyjne

W opisanych powyżej wyborach polscy wyborcy przebywający poza granicami kraju oddawali głosy osobiście, udając się do lokali wyborczych utworzonych najczęściej w polskich placówkach dyplomatycznych. Wielokrotnie podnoszono, że jest to procedura dość niewygodna i czasochłonna z uwagi na rozproszenie wyborców, którzy nierzadko musieli pokonywać w dniu wyborów kilkaset kilometrów. Dlatego m.in. z tych powodów, w toku trwających w latach 2009–2011 prac nad Kodeksem wyborczym, zaproponowano wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego możliwości oddawania głosu korespondencyjnie. Po pracach legislacyjnych nowy mechanizm, skierowany m.in. do Polaków przebywających poza granicami kraju, znalazł się w uchwalonej dnia 5 stycznia 2011 r. nowej ustawie — Kodeksie wyborczym. Po raz pierwszy głosowanie korespondencyjne znalazło zastosowanie w wyborach parlamentarnych 2011 r., kiedy to zamiar skorzystania z niego właściwym konsulom zgłosiło blisko 22 893 wyborców (na łączną liczbę ponad 132 670 wszystkich dopisanych do spisów wyborców za granicą), a więc ponad 17% z nich. Z urn wyjęto jednak tylko 17 161 kopert z kartami do głosowania (Sejm) i 17 016 kart (Senat), co oznacza, że skutecznie zagłosowało jedynie ok. 75% wyborców spośród tych, którzy zgłosili chęć głosowania korespondencyjnego za granicą i do których wysłano pakiety.

Badania i analizy²⁹ problematyki głosowania korespondencyjnego przez wyborców przebywających poza granicami kraju pozwoliły na sformułowanie kilku wniosków odnośnie do zastosowania tej procedury w praktyce głosowania poza granicami kraju³⁰. Można bowiem wskazać na dwie zasadnicze kategorie wyborców: a) wyborcy, którzy otrzymali pakiet wyborczy, ale nie zagłosowali z własnej woli oraz b) wyborcy, którzy nie oddali skutecznie głosu nie z własnej woli, a z innych przyczyn organizacyjnych i technicznych.

Odnosnie do pierwszej grupy, można wyróżnić kilka powodów decyzji wyborców, którzy nie wzięli udziału w głosowaniu pomimo otrzymania w terminie pakietów wyborczych. Wśród ważniejszych można wymienić między innymi niezdecydowanie i brak oferty politycznej (najczęstsze przyczyny absencji wyborczej). Oczywiście, powody takie odnoszą się również do grupy wyborców, którzy wnioskowali o możliwość „klasycznego” głosowania w lokalu wyborczym utworzonym za granicą, a ostatecznie nie wzięli udziału w głosowaniu. W odniesieniu do głosowania korespondencyjnego dość duże znaczenie miała także konieczność nakładów czasu — fizycznego przygotowania i wysłania koperty zwrotnej. Istotna była również konieczność zapłacenia za przesyłkę, co powodowało, że wyborcy nie decydowali się na korzystanie z usług poczty czy firmy kurierskiej.

29. Szeroko zagadnienie to zostało omówione w: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym — gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

30. Część z wniosków została przedstawiona w referacie na międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Methods of ensuring participation in the voting for voters residing abroad”, która odbyła się w Łodzi (Uniwersytet Łódzki) w dniach 16–17 października 2011 r.

Wśród drugiej kategorii, a więc wyborców, którzy nie oddali skutecznie głosu nie z własnej woli, a z uwagi na trudności organizacyjne i techniczne, można wskazać kilka takich przyczyn. Jedną z grup stanowią wyborcy, do których nie dotarł pakiet wyborczy. Mimo wysłania pakietów wyborczych przez konsulów w wyznaczonym ustawowo terminie, do wielu wyborców pakiety nie dotarły³¹.

Zamiar głosowania korespondencyjnego zgłaszały również osoby przebywające na urloпах, zmieniające przed dniem wyborów miejsce pobytu. W efekcie do urzędu konsularnego wracało wiele niedoręczonych przesyłek z napisem „adresat nieznanym”, gdyż duża grupa osób prosiła we wniosku o przesłanie pakietu wyborczego na adres hotelu, ale w momencie dostarczenia przesyłki przez operatora pocztowego przebywała w innym miejscu. Z Francji dochodziły natomiast sygnały świadczące o tym, że wielu wyborców podawało niekompletny adres, przez co operator nie był w stanie dostarczyć przesyłki. Niewielka grupa wyborców wysłała pakiet wyborczy, ale dotarł on do konsula po terminie wyborów. Z jednej strony zawiedli operatorzy pocztowi, którzy w niektórych krajach potrzebują około 5 dni na dostarczenie przesyłki, a z drugiej również sami wyborcy, którzy do ostatniej chwili zwlekali z wysyłką pakietu wyborczego.

Inną przyczyną, na którą zwracali uwagę badani zasiadający w obwodowych komisjach wyborczych, były problemy techniczne wynikające bezpośrednio z winy wyborców. W szczególności odnosi się to do wyborców, którzy wprawdzie dostarczyli pakiet wyborczy w terminie,

31. Przykładowo, w Hiszpanii 89 osób zgłosiło chęć głosowania korespondencyjnego na terenie Konsulatu Generalnego RP w Barcelonie i do nich zostały wysłane pakiety wyborcze, z czego odesłano jedynie 53.

ale okazało się, że nie wszystkie przesyłki były kompletne czy też dobrze przygotowane. W wielu pakietach brakowało podpisanego oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu, a w niektórych przesyłkach koperta na kartę do głosowania nie była zaklejona. Spośród 18 560 kopert, które otrzymały w wyborach parlamentarnych 2011 r. obwodowe komisje wyborcze, w 2090 kopertach nie było oświadczenia, w 26 oświadczenie nie było podpisane, w 24 nie było koperty na kartę do głosowania, a w 31 koperta nie była zaklejona³².

Powyższe kwestie były szeroko omawiane i wzięte pod uwagę w toku przygotowań do kolejnej elekcji z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, którą były wybory do Parlamentu Europejskiego.

5. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku

W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. wyborcy mieli więc możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym lub — po raz pierwszy w tych wyborach — korespondencyjnie.

Utworzono 174 obwody głosowania za granicą, które znajdowały się w 86 krajach. Warto zwrócić uwagę, że nastąpił w tej kwestii regres, bowiem było ich o 15 mniej niż w wyborach do PE w 2009 r. Kwestia ta była przedmiotem dużych kontrowersji i podjęto nawet akcję mającą na celu organizację dodatkowych obwodów. W szczególności problematykę tę podnosił w serii artykułów Dziennik „Metro” wskazując, że brakuje

32. Dane Państwowej Komisji Wyborczej (dostęp: 10. 07. 2012) za: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym — gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

lokali wyborczych m.in. w kurortach Egiptu, Turcji, a także Hiszpanii i Grecji, gdzie w dniu wyborów może przebywać nawet kilkanaście tysięcy Polaków³³. Odpowiedzialne za organizację głosowania poza granicami kraju Ministerstwo Spraw Zagranicznych w odpowiedzi wskazało m.in. na niewielkie zainteresowanie wyborami do PE w ubiegłych latach (w porównaniu z innymi wyborami) i na znaczne komplikacje w organizowaniu lokali wyborczych poza granicami. Ostatecznie dodatkowe obwody do głosowania w kurortach nie powstały³⁴. Najwięcej obwodów do głosowania utworzono natomiast w skupiskach polonijnych: Wielkiej Brytanii — 19, Stanach Zjednoczonych — 11 i Niemczech — 8.

Wnioski o dopisanie do spisów wyborców prowadzonych przez konsulów zgłosiło w terminie 36 375 osób, z czego 6001 (ponad 16%) wskazało, że chciałoby zagłosować korespondencyjnie. Z liczby tej łącznie zagłosowało 30 298, z czego korespondencyjnie — 4745 (a więc odsetek skutecznie korzystających z tej procedury wzrósł w porównaniu do debiutu w 2011 r.). Warto podkreślić, że biorąc pod uwagę liczbę wszystkich wyborców, którzy skutecznie zagłosowali poza granicami kraju, nastąpił znaczący przyrost w porównaniu do poprzednich wyborów do PE. Zestawienie danych dotyczących udziału Polaków w wyborach do PE w latach 2004, 2009 i 2014 zostało przedstawione w tabeli 4.

33. http://wyborcza.pl/1,75248,15948953,Jak_spod_palmy_trafic_do_urny__Glosujemy_poza_Polska.html (dostęp dnia 15.11. 2014).

34. http://metro.gazeta.pl/Wydarzenia/1,133290,15955290,Na_prosbe__Metra__MSZ_rozwaza_urzadzenie_dodatkowych.html (dostęp dnia 15.11. 2014).

Rok wyborów do PE	2004	2009	2014
Liczba wyborców zarejestrowanych w obwodach za granicą	26 792	25 921	36 375
Liczba wydanych kart do głosowania	14 652	19 319	31 921
Liczba oddanych głosów (ważnych kart)	14 624	19 297	30 298
Liczba głosów ważnych	14 237	19 031	29 829
Zmiana liczby głosów ważnych w stosunku do poprzednich wyborów w %	—	+26	+36
Liczba obwodów wyborczych za granicą	165	189	174

Tabela 4.

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza (www.pkw.gov.pl), korzystałem również z opracowania Magdaleny Lesińskiej <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/47-kwiecien-2014/partycypacja-polakow-mieszkajacych-za-granica-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego> (dostęp: 30.11.2014).

Warto zauważyć, że obwody wyborcze, w których zainteresowanie wyborami było największe, znajdowały się przede wszystkim w dużych miastach UE oraz Stanów Zjednoczonych, gdzie grupy polskich obywateli są najliczniejsze — np. w Londynie (przygotowano 5 komisji wyborczych, a zarejestrowano 3281 wyborców), Chicago (4 lokale wyborcze i 2656 wyborców), Brukseli (2 lokale i 2472 wyborców), Paryżu (2 lokale i 1704 wyborców) oraz Nowym Jorku (2 lokale i 1 186 wyborców)³⁵.

Analizując państwa, w których w wyborach do Parlamentu Europejskiego wzięło udział najwięcej polskich obywateli, należy wymienić Wielką Brytanię, gdzie oddano najwięcej głosów — 4536 głosów ważnych, co stanowi 15,2% wszystkich głosów ważnych oddanych za granicą. Co ciekawe, w Stanach Zjednoczonych oddano niewiele mniej głosów — 3994 (13,3% wszystkich głosów ważnych).

35. <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/47-kwiecien-2014/partycypacja-polakow-mieszkajacych-za-granica-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego> (dostęp: 29.11.2014).



Wnioski

Bartłomiej Michalak
Jarosław Zbieranek

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że poziom partycypacji wyborczej Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego charakteryzuje się następującymi cechami:

Frekwencja wyborcza w wyborach do PE w Polsce należy do najniższych wśród wszystkich państw członkowskich.

W przeciągu dekady, podczas której odbyły się trzy elekcje do Parlamentu Europejskiego, poziom uczestnictwa wyborczego Polaków wahał się od 20,87% w 2004 r. do 23,83% w roku 2014. Lokuje to Polskę w ogonie państw członkowskich. Co prawda, jak na razie nigdy nie udało się Polakom uzyskać wyniku najgorszego (ostatnie miejsce w kolejnych powyborczych zestawieniach jak na razie trwale zajmują Słowacy), jednak średnia z trzech elekcji na poziomie nieco ponad 23% sytuuje nas na przedostatnim miejscu w unijnym rankingu frekwencyjnym, a polska średnia jest o ponad 20% niższa niż średnia dla całej Unii Europejskiej.

Poziom uczestnictwa wyborczego poszczególnych regionów jest zróżnicowany spuścizną zaborczą.

Analiza przestrzennego rozkładu frekwencji pokazuje, że jest ona zróżnicowana w zależności od dawnej przynależności terytorium dzisiejszych województw do byłych państw zaborczych. Najwyższa frekwencja (oscylująca wokół 25% uprawnionych) notowana jest na obszarze byłego zaboru austriackiego (województwa małopolskie i podkarpackie). Nie wiele mniejszy poziom obserwujemy w dawnych zaborach rosyjskim i pruskim. Konsekwentnie najmniejszy poziom uczestnictwa (średnio ok. 20%) występuje na ziemiach włączonych do Polski w 1945 r. Należy podkreślić, że powyższy ranking powtórzył się bez żadnych odstępstw we wszystkich kolejnych wyborach, a różnice pomiędzy województwami znajdującymi się w przeszłości pod trzema zaborami są stosunkowo nieduże. Istotną różnicę widać natomiast pomiędzy tymi obszarami a ziemiami uzyskanymi przez Polskę w 1945 r., gdzie frekwencja jest już wyraźnie niższa. Potwierdzają to również analizy wykonane na poziomie wojewódzkim. Tereny województw, które wchodziły w skład ziem przyznanych Polsce po II wojnie światowej (z wyjątkiem województwa dolnośląskiego), lokują się zawsze na końcach rankingów frekwencyjnych.

Polacy uczestniczący w eurowyborach zamieszkują przede wszystkim trzy województwa: mazowieckie, małopolskie i pomorskie.

Powyższe województwa zawsze notowały najwyższą i generalnie zbliżoną frekwencję wyborczą. Z drugiej strony, występowało tu jednocześnie największe zróżnicowanie wśród powiatów wchodzących w ich skład,

co sugeruje, że wysoki poziom partycypacji nie jest wewnątrznie równomiernie rozłożony.

Miasta o stale najwyższej frekwencji to Sopot, Warszawa, Kraków i Gdańsk.

W tych miastach średnia frekwencja wyborcza przekraczała ogólnopolską o ponad 50%. Wszystkie stanowią centra (lub, w przypadku Sopotu, centrum takie współtworzą) społeczno-gospodarcze swoich województw.

Najwięcej niegłosujących znaleźć można na obszarze województw warmińsko-mazurskiego, opolskiego i lubuskiego.

Z wyjątkiem wyborów z 2004 r., zawsze jedno z powyższych województw (najczęściej warmińsko-mazurskie) notowało najgorszą frekwencję wyborczą, a kolejne zajmowały następne dwa miejsca w zestawieniach. Biorąc pod uwagę powtarzalność tego schematu oraz skalę absencji wyborczej (ponad 80%) na ich obszarze, można je uznać za regiony o trwale niskiej frekwencji. Wnioski te całkowicie potwierdzają analizy przeprowadzone na poziomie powiatowym. Powiaty o najmniejszej frekwencji wyborczej zanotowały jednostki z obszaru województw opolskiego (krapkowicki), warmińsko-mazurskiego (gołdapski, elbląski), zachodniopomorskiego (choszczeński, łobeski) oraz kujawsko-pomorskiego (włocławski). Ich frekwencja wyborcza była średnio podczas wyborów mniejsza o ponad 40% niż frekwencja ogólnokrajowa. Wszystkie one są tzw. powiatami ziemskimi, wszystkie (z wyjątkiem ostatniego) wchodziły w skład ziem przyłączonych do Polski po II wojnie światowej.

Mieszkańcy małych miejscowości uczestniczą w wyborach zdecydowanie rzadziej niż mieszkańcy dużych ośrodków.

Z danych CBOS-u wynika, że mieszkańcy największych, ponad półmilionowych, miast w ostatnich dwóch elekcjach głosowali najczęściej. Z kolei trwale niegłosującymi są przede wszystkim mieszkańcy wsi, ale także małych miejscowości (do 20 tys. mieszkańców), gdzie frekwencja wyborcza była średnio mniejsza o ok. 10% niż w większych ośrodkach.

Frekwencja wyborcza w miastach na prawach powiatu jest wyższa niż w powiatach ziemskich.

Szczegółowe analizy „twardych”, oficjalnych danych wyborczych nie potwierdziły, co sugerowały z kolei dane sondażowe, prostej zależności pomiędzy liczbą mieszkańców a wysokością partycypacji w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z całą pewnością jednak status jednostki samorządowej (względnie duże miasto na prawach powiatu, stolica województwa) i jego udział w metropoliach wojewódzkich są pozytywnie skorelowane z wysokością frekwencji. Statystycznie ujmując, miasta na prawach powiatu notują frekwencję na poziomie 15–45%, podczas gdy analogiczny rozrzut dla tzw. powiatów ziemskich wynosi 10–35%.

Im wyborca należy do starszej grupy wiekowej, tym większe prawdopodobieństwo, że weźmie udział w wyborach.

Zależność ta ma wyraźnie liniowy i stały charakter. Analizując dane CBOS-u widać, że niezmiennie najwyższy i, co ważne, wyraźnie wyższy

niż w pozostałych kategoriach wiekowych, poziom partycypacji wyborczej zaobserwować można w grupie wyborców powyżej 65. roku życia, gdzie — w zależności od elekcji — odsetek głosujących wahał się od prawie 40% do nieco mniej niż 50%.

Młodzi ludzie należą do grupy trwale niegłosujących.

Z wyborów na wybory prawie 80% najmłodszych (do 25. roku życia) wyborców trwale nie bierze udziału w głosowaniu. Niewiele lepiej wygląda to również wśród osób w wieku 26–35 lat. W tym przypadku odsetek niegłosujących w przeciągu 10 lat oscylował między 80% a 70%. Również badania ogólnoeuropejskie potwierdzają, że młodzież jest grupą, której przedstawiciele regularnie nie biorą udziału w wyborach do PE³⁶. Prowadzi to do wniosku, że grupa ta jest trwale upośledzona pod względem reprezentacji politycznej w PE i jest to trend nie tyle polski, co ogólnoeuropejski.

Można również wskazać na kilka wniosków w odniesieniu do głosowania polskich obywateli poza granicami kraju:

W wyborach polskich posłów do Parlamentu Europejskich bierze udział nieliczna grupa obywateli przebywających poza granicami kraju, kilkukrotnie mniejsza niż w wyborach na Prezydenta RP

36. Zob. TNS Opinion, *Sondaż powyborczy 2014...*, s. 6.

i parlamentarnych. Stanowią oni jedynie od 0,3 do 0,5% ogółu Polaków głosujących w wyborach do PE.

Porównując trzy elekcje (z lat 2004, 2009 i 2014) zauważyć można, po pewnej stagnacji do 2009 r., wyraźny wzrost liczby głosujących w ostatnich wyborach z 2014 r.

W 2014 r. po raz pierwszy w wyborach do PE wyborcy mogli głosować korespondencyjnie i z możliwości takiej skorzystało (mimo relatywnie niewielkiej wiedzy o procedurze wśród ogółu wyborców³⁷) 16% głosujących za granicą.

Wyniki wyborów za granicą zliczane są obecnie do okręgu nr 4, ale stanowią bardzo niewielki odsetek oddanych w nim głosów. W wyborach do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 2014 r., głosy ważne z zagranicy stanowiły 3,8% całkowitej liczby 777 613 ważnych głosów oddanych w tym okręgu.

Rosną koszty organizowania wyborów za granicą. Według informacji uzyskanej z Biura Rzecznika Prasowego MSZ³⁸ koszty organizacji wyborów do PE w 2009 r. wyniosły 488 tys. zł, a w 2014 r. — 978 tys. zł, a więc suma wydatkowana na jeden głos z zagranicy wyniosła odpowiednio 25 zł i 32 zł.

37. Zob. B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu — wiedza, opinie i oczekiwania*, Warszawa 2014.

38. *Ibidem*.

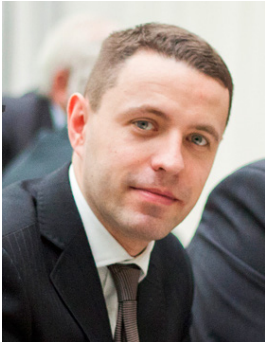
B

Bibliografia

- A. Blais, *Frekwencja wyborcza*, [w:] *Zachowania polityczne 2*, (red.) R.J. Dalton, H.-D. Klingemann, Warszawa 2010.
- M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.
- M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze: teoretyczne przesłanki, modele wyjaśniania, analizy empiryczne*, „Studia Socjologiczne” 2003, nr 2 (169).
- S. Gebethner, K. Urbaniak, *Przyszły polski system wyborczy do Parlamentu Europejskiego w świetle prawa wspólnotowego i analizy prawno-porównawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1.
- M. Lesińska, *Partycypacja Polaków mieszkających za granicą w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.*; <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/47-kwiecien-2014/partycypacja-polakow-mieszkajacych-za-granica-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego>.
- S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 190–234.
- B. Michalak, *Czy młodzi Polacy głosują w wyborach do Parlamentu Europejskiego?*, [w:] J. Załuska, P. Ciacek, B. Roguska, B. Michalak, A. Wołek, *Kampania społeczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2014. Raport*, Warszawa 2014.
- B. Roguska, *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dlaczego Polki i Polacy niechętnie biorą udział w wyborach do PE?*, [w:] J. Załuska, P. Ciacek, B. Roguska, B. Michalak, A. Wołek, *Kampania*

społeczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2014. Raport, Warszawa 2014.

- K. Reif, H. Schmitt, *Nine second-order National elections: a conceptual Framework for the analyses of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, no. 1.
- B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu — wiedza, opinie i oczekiwania*, Warszawa 2014.
- J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym — gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- J. Zbieranek (red.), *Europejskie wybory młodych*, Toruń 2014.



Bartłomiej Michalak

Doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, pracownik Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, współpracownik i ekspert Centrum Studiów Wyborczych UMK, naukowo zajmujący się problematyką prawa i systemów wyborczych oraz badaniami zachowań wyborczych elektoratu.



Jarosław Zbieranek

Ukończył studia prawnicze i politologiczne. Doktor nauk prawnych. Specjalizuje się w problematyce prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego. Autor licznych raportów, analiz m.in. dla OBWE, Biura Analiz Sejmowych, a także publikacji naukowych. Pracuje w Zespole Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.