

Jacek Wojciechowski

PROBLEM UJEDNOLICENIA SYSTEMU WYBORCZEGO W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Słowa kluczowe: wybory, prawo wyborcze, Parlament Europejski, integracja europejska, jednolita ordynacja wyborcza

THE PROBLEM OF UNIFICATION THE ELECTORAL LAW TO THE EUROPEAN PARLIAMENT

Keywords: elections, electoral law, the European Parliament, European integration, uniform election rules

Wstęp

Na szczelbu Unii Europejskiej od wielu lat podejmowanych jest szereg różnego rodzaju inicjatyw prawodawczych zogniskowanych na osiągnięcie ściśle określonych celów pozostających w związku z zapoczątkowanym w połowie XX wieku procesem integracji europejskiej. Przeważająca większość z przedsięwziętych w tym zakresie działań prędeż czy później, w obliczu przejawianej determinacji przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej kończy się sukcesem, którym jest uchwalenie określonego aktu prawnego zbliżającego porządku państw członkowskich na określonej płaszczyźnie prawnej. Na tym tle zupełnie odmiennie kształtuje się inicjatywa powołania do życia wspólnej, jednolitej dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Pomimo, iż od wielu lat znana już jest procedura, w ramach której miałyby dojść do uchwalenia tego pożądanego przez wielu obywateli Unii Europejskiej aktu normatywnego, to jednak działania podejmowane w tej sferze w toku prac kolejnych kadencji Parlamentu Europejskiego nie są w stanie zakończyć się pełnym sukcesem. Skutkiem tego zawarta w Traktatach Rzymskich z 1957r¹. deklaracja przewidująca przyjęcie jednolitej ordynacji wyborczej lub przynajmniej zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich do dnia dzisiejszego nie doczekała się pełnego urzeczywistnienia, a jej treść w podobnym brzmieniu została powielona w tekstach obecnie obowiązujących traktatów². W świetle obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych skład członków Parlamentu Europejskiego wyłaniany jest w wyborach przeprowadzanych zarówno na podstawie prawa Unii Euro-

¹ Art. 138 ust. 3 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.: „Zgromadzenie opracowuje projekty mające na celu umożliwienie przeprowadzenie powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich” Art. 190 ust. 4 TWE przewiduje, że Parlament Europejski opracowuje projekt mający na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich.

² Zgodnie z art. 14 ust.3 TUE członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym.

pejskiej, jak i regulacji krajowych, właściwych dla systemów wyborczych poszczególnych państw członkowskich. Konsekwencją tak przyjętych rozwiązań jest brak wspólnych, zespolonych w jedną całość wyborów do Parlamentu Europejskiego, a w praktyce lukę tę wypełnia 28 elekcji częściowych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest krótkie scharakteryzowanie najważniejszych inicjatyw podejmowanych na szczeblu Unii Europejskiej w przedmiocie opracowania jednolitej, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz ocena perspektyw związanych z powołaniem do życia tego niezwykle pożądanego aktu normatywnego. W tym dokonano analizy prawa Wspólnoty i podejmowanych prac legislacyjnych.

1. Rola i znaczenie Parlamentu Europejskiego w strukturach instytucjonalnych Unii Europejskiej oraz przebieg dotychczasowych działań nad opracowaniem jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Zanim poruszone zostaną kwestie, które w ścisły sposób korespondują z wywołanym tematem, koniecznym z punktu widzenia dalszych rozważań wydaje się poświęcić nieco odrębnej uwagi Parlamentowi Europejskiemu oraz zagadnieniom dotyczącym kreacji składu tego kluczowego organu Unii Europejskiej. Zabieg ten wydaje się o tyle ważki i konieczny, gdyż omawiany w niniejszym opracowaniu problem, wyrósł na gruncie funkcjonowania tego organu i stanowi pokłosie podjętej na forum Wspólnot Europejskich decyzji o przekazaniu bezpośrednio na ręce obywateli Unii Europejskiej legitymacji do kreowania jego składu osobowego. Począwszy od czerwca 1979 roku jest to bowiem jedyny organ Unii Europejskiej wybierany bezpośrednio przez obywateli w wyborach powszechnych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, decyzja o zmianie sposobu wyłaniania przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (z pośredniego na bezpośredni) podyktowana była takimi względami jak m.in. wzmocnienie decyzyjnej roli Parlamentu w systemie instytucji UE, zwiększeniem poziomu jego legitymizacji przez scedowanie prawa wyborczego na obywateli państw członkowskich oraz potrzebą zagwarantowania mieszkańcom Unii Europejskiej możliwości demokratycznego wpływu na funkcjonowanie przynajmniej jednej instytucji Unii Europejskiej³. W oparciu o przyjęty model kreacji tego ciała można wnosić, iż jest to organ wybierany w sposób możliwie najbardziej odzwierciedlający podstawowe orientacje i preferencje polityczne ogółu wyborców. Mając przedstawiony aspekt na uwadze oraz dostrzegając rolę, jaką odgrywa Parlament Europejski, będący areną, ścierania się nierzadko sprzecznych ze sobą interesów państw członkowskich Unii Europejskiej, nie dziwi fakt, że wypracowanie jednolitej ordynacji wyborczej na poziomie ogólnoeuropejskim od samego początku procesu integracji uchodziło za inicjatywę głęboko pożądaną.

³ S. Bachrynowski, *Ujednoczenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 53.

Prace nad powstaniem jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego posiadają niezwykle bogatą i burzliwą historię, której korzenie sięgają czasów zawiązywania się Wspólnot Europejskich. W celu pełnego zobrazowania omawianego problemu warto więc w tym miejscu przybliżyć najważniejsze wydarzenia⁴ związane z pracami nad ujednoczeniem ordynacji wyborczej, gdyż stanowią one niezwykle ważki argument w dyskusji nad kształtem przyszłych regulacji prawnych.

Za pierwszy ważny krok w kierunku opracowania jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego uchodzi raport komisji do spraw politycznych pod przewodnictwem F. Dehousse'a opracowany w 1961 roku. W świetle zaprezentowanych przez komisję rozwiązań w okresie przejściowym 2/3 składu Zgromadzenia miała być wybierana bezpośrednio, natomiast pozostała część deputowanych pochodziłaby z nominacji parlamentów krajowych⁵. W skład Zgromadzenia zgodnie z przewidywaniami raportu miało wchodzić 426 parlamentarzystów. Wskazany projekt, oprócz zwiększenia liczby deputowanych, przewidywał przeprowadzanie wyborów jednego dnia w krajach członkowskich, które podczas tzw. okresu przejściowego miały się odbywać na podstawie krajowych regulacji. Rozwiązania niniejszego raportu nie zostały wcielone w życie z powodu sprzeciwu Francji.

Kolejną istotną próbą opracowania jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego był raport komisji pod przewodnictwem S. Patijna (1973 roku). W dokumencie tym ustalono kadencję eurodeputowanych na 5 lat, wprowadzono zakaz *incompatibilitas*, a także opracowano terminarz i ogólne zasady wyborów. Na mocy ustaleń raportu S. Patijna przedstawiciele państw Wspólnot uzgodnili w czasie szczytu Rady Europejskiej w lipcu 1976r. treść Aktu Rady⁶. Inicjatywa ujednoczenia ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego została ponowiona w 1982 roku, a jej wyrazem był raport komisji pod

⁴ Szerzej: E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003, s. 69 i nast., A. Frydrych, *Od jednolitej procedury wyborczej dla wszystkich państw członkowskich do przeprowadzenia wyborów „zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich,”* [w:] *Parlament Europejski „bezpośrednim głosem” zjednoczonej Europy*, red. A. Kustra, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 72-89.

⁵ W. Sokół, Sokół, *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora,” Toruń 2010, s. 10. Do końca lat siedemdziesiątych, tj. podczas etapu Parlamentu delegowanego wybory do Parlamentu Europejskiego miały charakter pośredni i odbywały się według procedur właściwych poszczególnym porządkom prawnym poszczególnych państw członkowskich. Deputowani do Parlamentu Europejskiego delegowani z pośród parlamentarzystów krajowych wybierani byli z zastosowaniem różnych systemów wyborczych: proporcjonalnych (Belgia, Dania, Holandia, Luksemburg, Włochy), system większościowy (Francja, Wielka Brytania), oraz różnych systemów mieszanych (Niemcy, Włochy).

⁶ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 57.

przewodnictwem Jeana Seitlingera. Dokument ten, jakkolwiek nie przewidywał wprowadzenia jednolitej ordynacji wyborczej sensu stricto, to niósł ze sobą wiele ciekawych rozwiązań, niewątpliwie zmierzających w kierunku wypracowania jednolitego stanowiska w kwestii systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Art. 2 projektu raportu zakładał, że wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zostaną objęte proporcjonalnym systemem wyborczym i podzielone na wielomandatowe okręgi wyborcze. W projekcie przewidziano również m. in. system d'Hondt'a, jako metodę alokacji mandatów, wprowadzenie listy otwartej oraz dwudniowego okresu głosowania. Przyjęty przez Parlament Europejski projekt został jednak odrzucony z powodu sprzeciwu Wielkiej Brytanii⁷.

Kwestia opracowania jednolitej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego podejmowana była również podczas prac nad Traktatem Amsterdamskim (1997r.), kiedy to zapadła decyzja o modyfikacji art. 138 ust. 3 TWE. Nową treść tego przepisu wyrażał art. 190 ust. 4, który stanowił, iż „Parlament Europejski opracuje projekt mający na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich.” Przyjęty w 1997r. Traktat Amsterdamski jednoznacznie potwierdził zasadę proporcjonalności, bezpośredniości, równości, tajności i wolności głosowania. Pokłosiem dokonanych wówczas zmian był raport Komisji ds. Instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego, której sprawozdawcą został Georg Anastassopoulos. W raporcie zaproponowano następujące rozwiązania: obligatoryjny podział na okręgi wyborcze, w przypadku gdy liczba ludności danego państwa członkowskiego przekroczy 20 mln mieszkańców; wprowadzenie progu wyborczego, który miał wynosić 5%. Kolejnym istotnym momentem w kwestii wypracowania jednolitej ordynacji wyborczej była nowelizacja Aktu o bezpośrednich i powszechnych wyborach z 1976r., który został przyjęty zgodnie z procedurą zgody i następnie opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich 21 października 2002r.⁸.

2. Wybory do Parlamentu Europejskiego – stan obecny

W chwili obecnej podstawową rolę w kontekście kreacji składu Parlamentu Europejskiego odgrywają przepisy Traktatów Europejskich (art. 14 ust. 3 TUE) oraz Aktu Rady z 20IX1976r.⁹ Uzupełnieniem obowiązujących regulacji są przepisy Dyrektywy Rady 93/109 z 6 grudnia 1993r.¹⁰ ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Euro-

⁷ *Ibidem*.

⁸ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 58.

⁹ Akt Rady z 20 września 1976 dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. Urz. WE z 1976, L. 278, s. 1-5), zmieniony i ujednolicony w 2002r. (Dz. Urz. WE z 2002, L 283, s. 1-6) zwany dalej „Aktem Rady”.

¹⁰ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 roku (*Dziennik Urzędowy UE* L 329, 30/12/1993).

pejskiego o szczegółowych postanowieniach dotyczących głosowania i kandydowania w wyborach do PE. Rozwiązania zawarte w tych aktach normatywnych są jednak nad wyraz lakoniczne i określają tylko podstawowe kwestie dotyczące charakteru i przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz statusu mandatu posła do Parlamentu Europejskiego. W świetle przywołanych uregulowań prawnych członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych, wolnych w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. Przepisy przywołanego Aktu Rady z stanowią, że wybory do Parlamentu Europejskiego mają charakter proporcjonalny¹¹, który może się przejawiać bądź w zastosowaniu do alokacji mandatów systemu list partyjnych, bądź może on przyjąć model pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu (art.1 ust. 1 Aktu Rady). Obowiązujące rozwiązania prawne stwarzają państwom członkowskim Unii Europejskiej możliwość przyjęcia procedury głosowania również na podstawie systemu list preferencyjnych (art.1 ust.2 Akt Rady). Przepis art. 2 Aktu Rady umożliwia państwom członkowskim tworzenie okręgów wyborczych do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielenia obszaru wyborczego w inny sposób, ogólnie bez naruszenia proporcjonalnego systemu wyborczego. Państwa członkowskie mają również możliwość stosowania progu wyborczego (nie może przekroczyć 5%) oraz mogą ustalać maksymalny limit wydatków wyborczych (art.4 Akt Rady).

Kolejne rozstrzygnięcia Aktu Rady dotyczą mandatu członka Parlamentu Europejskiego. Przepisy omawianego aktu normatywnego wprowadzają zakaz łączenia mandatu członka parlamentu narodowego z mandatem członka Parlamentu Europejskiego (*incompatibilitas*). Katalog funkcji objętych tym zakazem został w sposób enumeratywny określony w art. 7 ust. 1 Aktu Rady¹². Inne równie istotne rozstrzygnięcia zostały zawarte w art. 6 ust. 1 Aktu Rady. Przepis ten przesądza, że mandat członka Parlamentu Europejskiego ma charakter wolny i nieodwołalny. Najważniej-

¹¹R. Grzeszczyk [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom III, art. 189-314*, A. Wróbel (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 122. Tytułem wyjaśnienia wskazać należy, iż w wyborach proporcjonalnych mandaty do Parlamentu Europejskiego uzyskuje się proporcjonalnie do ich wyników w przeciwieństwie do wyborów większościowych opartych na okręgach jednomandatowych, w których z każdego okręgu uzyskuje mandat do PE kandydat, który uzyskał najwyższą liczbę głosów. Cechą charakterystyczną systemu proporcjonalnego jest to, iż głos wyborcy oddawany jest na listę kandydatów – tzw. listę partyjną, a nie na pojedynczego kandydata (jak ma to miejsce w systemie większościowym).

¹²W świetle obecnie przyjętych rozwiązań lista funkcji, których nie można łączyć z wykonywaniem mandatu deputowanego do PE obejmuje: członka rządu państwa członkowskiego, członka Komisji Europejskiej, sędziego, rzecznika generalnego lub sekretarza Trybunału Sprawiedliwości bądź Sądu Pierwszej Instancji, członka Zarządu Europejskiego Banku Centralnego, członka Trybunału Obrachunkowego, Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka komitetów lub innych organów utworzonych na mocy Traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej w celu zarządzania funduszami Wspólnot, lub wykonywania stałych, bezpośrednich zadań administracyjnych, członka Rady Dyrektorów, Komitetu Zarządzającego, lub pracownika Europejskiego Banku Inwestycyjnego, czynnego urzędnika lub pracownika instytucji Wspólnot Europejskich lub wyspecjalizowanych organów przy nich ustanowionych lub Europejskiego Banku Centralnego.

sze uregulowania z perspektywy omawianego tematu zostały zawarte w art. 8 Aktu Rady. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego Aktu, procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym. Te przepisy krajowe, które mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w Państwach Członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego.” Powyższy przepis ma o tyle istotne znaczenie, gdyż stwarza państwom członkowskim pewną granicę swobody w kształtowaniu systemów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i pozwala na przyjęcie własnych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

W dniu 20 grudnia 2012 roku Rada Unii Europejskiej wydała Dyrektywę 2013/1/UE zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami¹³. Mocą wskazanego aktu zniesiono wymóg przedkładania przez obywateli składających wnioski o kandydowanie w wyborach w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia zaświadczenia potwierdzającego, że dana osoba nie została pozbawiona prawa do kandydowania. Przedmiotowe zaświadczenie zostało zastąpione oświadczeniem podpisywanym przez kandydata i każdorazowo załączanym do składanego przez niego wniosku. W dyrektywie zawarto również niezbędne przepisy w zakresie wymiany informacji między państwami członkowskimi umożliwiającymi weryfikację tego, czy obywatel Unii nie został faktycznie pozbawiony prawa do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim pochodzenia.

3. Wybory do Parlamentu Europejskiego z perspektywy systemów wyborczych państw członkowskich

W dalszej kolejności zasadnym wydaje się poczynienie analizy systemów wyborczych¹⁴ do Parlamentu Europejskiego, które obowiązują w poszczególnych państwach członkowskich pod kątem oceny perspektyw wypracowania w tym zakresie wspólnego wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej stanowiska. Charakterystyka ta zostanie poczyniona w oparciu o pięć podstawowych elementów (zmiennych) decydujących o obliczu współczesnych systemów wyborczych, takich jak¹⁵: wielkość i charakter okręgów wyborczych, możliwość głoso-

¹³Dyrektywa Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 roku zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U.UE L z dnia 26 stycznia 2013 r.).

¹⁴A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 50. System wyborczy to zespół reguł określających charakter i przebieg procesu, w którym preferencje obywateli zostają zamienione na głosy, a następnie przetworzone na uzyskane przez kandydata mandaty.

¹⁵Patrz również S. Bachrynowski, *op. cit.* s. 58-60., Odmienne: T. Kowalczyk, *Systemy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w wybranych państwach członkowskich*, [w.] *Parla-*

wania preferencyjnego, sposób (metoda alokacji) mandatów, czynne i bierne prawo wyborcze, sposób zgłaszania kandydatów, wysokość progu wyborczego. Wnioski wypływające z analizy pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy w oparciu o obowiązujące w systemach wyborczych państw członkowskich rozwiązania prawne, możliwe jest wypracowanie konsensusu w kwestii opracowania jednolitej ordynacji wyborczej oraz pozwolą dokonać oceny perspektyw związanych z wcieleniem w życie tego aktu normatywnego.

Jak już zauważono we wcześniejszych rozważaniach, Akt Rady stworzył państwom członkowskim możliwość tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z uprawnienia tego, jak dotychczas, skorzystało zaledwie 6 z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁶. Należy do nich Belgia, (która podzieliła swój kraj na 3 językowe kolegia wyborcze i 4 regionalne okręgi wyborcze), Irlandia (4 regionalne okręgi wyborcze), Francja (8 regionalnych okręgów wyborczych), Wielka Brytania (13 regionalnych okręgów wyborczych, Włochy (5 regionalnych okręgów wyborczych) oraz Polska (13 okręgów wyborczych)¹⁷. W pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej obszar całego kraju tworzy jeden okręg wyborczy, co jest równoznaczne z tym, że mandaty rozdzielane są w skali całego państwa. Rozwiązanie z jednym wyłącznie okręgiem wyborczym sprzyja uzyskaniu bardziej proporcjonalnego wyniku wyborczego, tym samym może być korzystniejsze dla mniejszych podmiotów wyborczych, zakładając, że pozostałe elementy w systemie wyborczym nie będą wzmacniać silniejszych podmiotów, kosztem słabszych¹⁸.

W 13 państwach członkowskich Unii Europejskiej wyborcy mają możliwość głosowania preferencyjnego, natomiast w 13 pozostałych już takiej opcji nie ma. Szczególny przypadek zachodzi w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa, gdzie w jednej części kraju (Irlandia Północna) głosuje się preferencyjnie, a w pozostałej części Wielkiej Brytanii taki sposób nie jest stosowany¹⁹. W piśmiennictwie zauważa się, iż większa niż jedna liczba okręgów wyborczych jest charakterystyczna dla państw, w których występuje ustrój federacyjny lub gdzie zauważa się stosunkowo silne struktury regionalne²⁰. Dokonany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej podział na okręgi wyborcze spowodował znaczne zróżnicowanie w sile głosów poszczególnych wyborców, gdyż w Belgii w okręgu utworzonym dla wspólnoty

ment Europejski „bezpośrednim głosem” zjednoczonej Europy, red. A. Kustra, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 103-109.

¹⁶ W poniższej analizie nie uwzględniono Chorwacji, która wstąpiła do Unii Europejskiej z dniem 1 lipca 2013 roku. Obywatele tego państwa pierwszy raz będą wybierać posłów do Parlamentu Europejskiego wspólnie z obywatelami pozostałych państw członkowskich UE w 2014 roku.

¹⁷ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 58-59.

¹⁸ W. Sokół, *op. cit.*, s. 15.

¹⁹ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 58-59.

²⁰ W. Sokół, *op. cit.*, s. 15.

niemieckojęzycznej na jeden mandat przypada ok. 70 tys. mieszkańców, podczas gdy na Sycylii i Sardynii we Włoszech 900 tys. mieszkańców²¹.

W celu wyeliminowania słabszych partii z podziału mandatów i ograniczenia fragmentaryzacji Parlamentu Europejskiego państwa członkowskie mogą ustanowić próg wyborczy, którego wysokość nie może jednak przekroczyć 5% (na maksymalnej wysokości jest ustanowiony w Polsce, Niemczech oraz Francji). Jak do tej pory z takiej możliwości skorzystało 12 państw członkowskich, choć nie we wszystkich wysokość progu jest taka sama (oscyluje pomiędzy 3% a 5%). Natomiast w 15 pozostałych państwach nie przewidziano istnienia jakichkolwiek klauzul zaporowych. Osiągnięcie poparcia wyborczego przez komitety wyborcze powyżej przewidzianego progu wyborczego jest równoznaczne z uzyskaniem kwalifikacji do udziału w dystrybucji mandatów. Stosowanie progów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest kwestionowana, z uwagi na fakt, iż w Unii Europejskiej nie obowiązuje parlamentarny system rządów i tym samym Parlamentowi Europejskiemu nie grozi dezintegracja polityczna, jaka występuje w parlamentach krajowych²².

Kolejnym elementem, który należy przybliżyć przy okazji analizy systemów wyborczych państw członkowskich, jest sposób alokacji mandatów. Konieczność wyboru określonej metody, która umożliwi obliczanie ilości mandatów uzyskanych przez poszczególne rywalizujące ze sobą podmioty, wypływa z konsekwencji przyjęcia systemu proporcjonalnego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W tym względzie wypada zauważyć, że w 13 państwach członkowskich stosuje się metodę d'Hondta, jako sposób alokacji mandatów. W 4 innych państwach (Bułgaria, Grecja, Litwa i Włochy) zdecydowano się na formułę Hare-Niemeyera, a na Łotwie, w Niemczech i w Szwecji obowiązuje metoda Sainte-Lague. Poza tym poza Słowacją, w której stosuje się metodę Droopa używa się formuł mieszanych: Cypr (d'Hondta+Droopa), Luksemburg (d'Hondta + Hagenbacha-Bischoffa), Polska (d'Hondta + Hare – Niemeyera). W Irlandii i Malcie stosowana jest metoda STV²³. Mając na uwadze przedstawione aspekty, już na pierwszy rzut oka widać, że osiągnięcie kompromisu w tym zakresie będzie niezwykle trudne. Za takim postrzeganiem problematyki przemawia doniosłość praktyczna problemu oraz interesy poszczególnych państw członkowskich, które zapewne będą walczyć o jak najkorzystniejszą dla siebie metodę alokacji mandatów.

W systemach wyborczych państw członkowskich w wyborach do Parlamentu Europejskiego można również zaobserwować stosunkowo duże rozbieżności dotyczące możliwości zgłaszania kandydatów. W niektórych z nich, aby wystartować

²¹ M. Rulka, J. Zbieranek, *W kierunku jednolitego aktu? System prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego [w:] W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, J. Kucharczyk, A. Łada (red.), Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 126 - 127.

²² P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 39-41.

²³ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 59.

w wyborach kandydat, musi najpierw zebrać odpowiednią liczbę podpisów wyborców (ich liczba waha się od 30 do 200 tys.) oraz/lub dokonać wpłaty określonej kwoty pieniężnej tj. kaucji (maksymalna kwota, jaką odnotowano wynosi 11 250 euro). Warto również odnotować, iż w niektórych państwach Unii dopuszcza się start w wyborach do Parlamentu Europejskiego tylko kandydatów partyjnych (Czechy, Litwa, Estonia.)²⁴.

Można sądzić, iż jednym z tych elementów, w odniesieniu do którego teoretycznie najłatwiej będzie o osiągnięcie konsensusu, to kwestie związane z terminem przeprowadzania głosowania. Obecnie głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego trwa do czterech dni czerwca tj. rozpoczynają się w czwartek rano, a kończą w niedzielę wieczorem. Jak zauważa się w piśmiennictwie, ustanowienie tak długiego okresu, w którym można przeprowadzać wybory, jest spowodowane tradycją kilku państw, które zwykły organizować elekcję w inny dzień niż niedziela będąca najpopularniejszym terminem głosowania²⁵. W czwartek wybory odbywają się w Wielkiej Brytanii i Holandii, piątek (Irlandia), w sobotę (Cypr, Łotwa, Malta i Słowacja). Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że w niektórych państwach (Czechy, Włochy) głosowanie trwa dwa dni.

Kolejną kwestią o istotnym znaczeniu w kontekście opracowania jednolitej ordynacji wyborczej jest czynne i bierne prawo wyborcze. W przypadku prawa do głosowania, w porządkach prawnych państw członkowskich przyznaje się je osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18 rok życia (z wyjątkiem Austrii, gdzie wiek ten obniżono do 16 lat). Więcej rozbieżności występuje w odniesieniu do prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W 12 państwach członkowskich Unii Europejskiej kandydaci w wyborach powinni mieć ukończone co najmniej 18 lat, natomiast w pozostałych państwach granica wieku oscyluje pomiędzy 21 a 25 rokiem życia²⁶.

4. Perspektywy ujednoczenia systemu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w kontekście wejścia w życie Traktatu z Lizbony oraz opracowania raportu A. Duffa

Nadzieje na zmiany w obowiązującym stanie prawnym rozbudziło wejście w życie Traktatu z Lizbony i powiązany z nim wzrost uprawnień Parlamentu Europejskiego²⁷. Z uwagi na fakt, iż wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w 2014 roku będą pierwszymi po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, na szczeblu ogólnoeuropejskim nastąpiła potrzeba podjęcia określonych inicjatyw prawodawczych mających na celu dostosowanie procedur wyborczych do Parlamentu Europejskiego do nowych realiów ustrojowych. Wraz z końcem VII kadencji

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ M. Rulka, J. Zbieranek, *op.cit.*, s. 129

²⁶ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 59.

²⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Unię Europejską (Dz. U. UE.C. 2007, nr 306).

Parlamentu Europejskiego przestaną obowiązywać postanowienia protokołu w sprawie postanowień przejściowych dotyczące składu Parlamentu Europejskiego oraz postanowienia art. 19 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Chorwacji. Zgodnie z art. 2 ust. 3 tego Protokołu, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, Rada Europejska zmuszona została do wydania decyzji ustalającej skład Parlamentu Europejskiego. Biorąc pod uwagę określony w Traktacie z Lizbony limit 751 miejsc, w Parlamencie VIII kadencji należy – w stosunku do składu PE z końca VII kadencji – zlikwidować 15 mandatów. Trzy z nich będą odjęte z liczby miejsc przypadającej Niemcom, które zachowają 96 mandatów (górną próg określony w Traktacie z Lizbony). Pozostałych 12 zostanie odjętych państwom, które posiadają więcej niż minimalny próg 6 mandatów, określony w Traktacie²⁸.

Dostrzegając nikłe zainteresowanie, jakie towarzyszy ostatnim wyborom do Parlamentu Europejskiego na szczeblu Unii Europejskiej, podjęto szereg działań zogniskowanych na zwiększenie ich popularności. W dniu 14 czerwca 2013 roku Rada Europejska wydała Decyzję w sprawie ustalenia terminu ósmych wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich²⁹, a w dniu 28 czerwca 2013 roku Decyzję ustanawiającą skład Parlamentu Europejskiego³⁰. Na mocy pierwszej decyzji ustalono termin głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na 22–25 maja 2014 r. Głównym powodem, który legł u podstaw wyznaczenia terminu wyborów na miesiąc maj, było dążenie do zwiększenia frekwencji oraz stworzenie Parlamentowi Europejskiemu w nowym składzie warunków do wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej.

W dniu 04 lipca 2013 roku Parlament Europejski przyjął tekst Rezolucji w sprawie poprawy organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, w którym to akcie zawarto szereg propozycji mających na celu poprawę organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego. Mocą wskazanego aktu Parlament Europejski wezwał państwa członkowskie Unii Europejskiej m.in. do podawania do wiadomości publicznej nazwisk osób startujących w wyborach co najmniej na sześć tygodni przed rozpoczęciem wyborów, wskazał również na możliwość umieszczenia nazw i symboli europejskich partii politycznych na kartach do głosowania, czy możliwość emitowania politycznych programów informacyjnych przez europejskie partie polityczne. W tekście przedmiotowej rezolucji znalazł się również apel do państw członkowskich oraz partii politycznych o zwiększenie udziału kobiet na listach wyborczych oraz o to, aby w żadnym z państw członkowskich nie podawano do wiadomości publicznej wyników wyborów przed zakończeniem głosowania w ostatnim państwie członkowskich Unii Europejskiej.

²⁸ *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku*, <http://oide.sejm.gov.pl/oide>, dostęp dnia 12.07.2013

²⁹ Decyzja Rady Europejskiej w sprawie ustalenia terminu ósmych wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach (Dz. U.UE.L 2013, nr 169).

³⁰ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 roku ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (Dz. U. UE.L, 2013, nr 312).

W tle działań związanych z wcieleniem w życie postanowień Traktatu z Lizbony doszło do opracowania kolejnego raportu dotyczącego zmian w prawie wyborczym do Parlamentu Europejskiego. Jego autor A. Duff, postulował wprowadzenie szeregu reform w zakresie przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego, takich jak m.in. wyznaczenie dwudniowego głosowania, zmianę terminu wyborów z czerwca (okres urlopów) na maj, przyznanie czynnego prawa wyborczego osobom, które ukończyły 16 rok życia, stworzenie dodatkowego ogólnoeuropejskiego okręgu wyborczego, zobowiązane państw członkowskich do wprowadzenia systemów głosowania preferencyjnego, wprowadzenie obowiązku podziału kraju na okręgi wyborcze w państwach liczących ponad 20 mln mieszkańców, likwidację list krajowych, czy utworzenie europejskiej komisji wyborczej³¹.

Wskazany projekt raportu w nieco okrojonym kształcie został przyjęty przez posłów na posiedzeniu Komisji Spraw Konstytucyjnych 19 kwietnia 2011 roku i w dniu 7 lipca 2011 roku trafił do Parlamentu Europejskiego. Posłowie w następstwie przeprowadzonego głosowania zdecydowali się odesłać sprawozdanie do Komisji Spraw Konstytucyjnych w celu jego ponownego rozpatrzenia oraz naniesienia niezbędnych poprawek. Komisja do Spraw Konstytucyjnych w dniu 26 stycznia 2012 roku przyjęła drugie sprawozdanie w sprawie raportu i ponownie przedłożyła je Parlamentowi Europejskiemu. Wskazany projekt po dziś dzień oczekuje na pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim.

Zakończenie

Podjmując się oceny perspektyw dotyczących stworzenia jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego wypada zauważyć, iż w świetle przedstawionych rozważań, niestety nie rysują się one zbyt optymistycznie. Na takie postrzeganie tej problematyki wpływ ma kilka czynników, z których na pierwszy plan wybija się widoczny stopniowy kryzys decyzyjny instytucji Unii Europejskiej, będący konsekwencją ogromnego przedsięwzięcia, jakim było rozszerzenie Unii Europejskiej na Europę Środkowo-Wschodnią³². Biorąc pod uwagę fakt, iż do uchwalenia jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego miałyby dojść w drodze specjalnej procedury prawodawczej, której etapem finalnym byłoby zatwierdzenie jej kształtu przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, można niejako z góry zakładać, iż o kompromis w tym względzie będzie niezwykle trudno. W tym kontekście pesymistycznie nastroją również wnioski wypływające z poczynionej analizy historycznej prac nad ujednoczeniem ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, która jednoznacznie obrazuje, iż o kompromis w tym temacie było już ciężko, gdy Unia Europejska liczyła 9 państw (1973r.). Obecnie, gdy liczba państw członkowskich jest ponad trzykrotnie wyższa (28 państw), o wypracowanie wspólnego stanowiska z całą pewnością będzie

³¹ S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 60-61.

³² S. Bachrynowski, *op. cit.*, s. 60.

jeszcze trudniej. Przykłady takich państw, jak Francja (lata 60 i 70 ubiegłego wieku), Wielka Brytania (lata 80 i 90 XX w.) czy Czechy (opór w toku prac nad Traktatem Lizbońskim) w sposób dobitny obrazują, że jedno państwo członkowskie Unii Europejskiej jest w stanie skutecznie spowolnić proces integracji europejskiej na określonej płaszczyźnie prawnej. Dodatkowo, jak pokazuje historia prac nad powołaniem do życia jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego analizowany problem nie był jak do tej pory nigdy dostatecznie silnie artykułowany i forsowany na forum Parlamentu Europejskiego.

Brak dostatecznie silnej motywacji do zmiany obowiązujących uregulowań prawnych przejawiał się w tym, iż prace nad jednolitym aktem wyborczym nigdy nie wychodziły poza ramy poszczególnych komisji Parlamentu Europejskiego a odrzucanie przedstawianych raportów było równoznaczne z zakończeniem prac nad danym projektem. Nie da się ukryć, iż deficytu wystarczająco silnej woli ze strony państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie zmiany istniejącego stanu prawnego można doszukiwać się w kompromisowym charakterze obecnie przyjętych rozwiązań, które nie tylko bez zarzutu sprawdzają się w praktyce, ale nie wymagają większych ustępstw ze strony państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zasadnym wydaje się, aby na poruszoną w niniejszym opracowaniu problematykę patrzeć nieco szerzej, nie tylko przez pryzmat jednorazowego działania, nastawionego tylko i wyłącznie na uchwalenie konkretnego aktu normatywnego, ale również w kierunku wzajemnej integracji państw członkowskich Unii Europejskiej w sferze prawa wyborczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż wcielenie w życie omawianych rozwiązań miałoby pozytywny wydzźwięk w kierunku wzmocnienia demokratycznej idei obywatelstwa Unii Europejskiej, zwłaszcza w jego aspekcie dotyczącym czynnego i biernego prawa wyborczego. Przyjęcie omawianego aktu normatywnego niewątpliwie można byłoby uznać za miłowy krok w kierunku scementowania europejskiego prawa wyborczego. Wcielenie w życie tej europejskiej inicjatywy parlamentarnej skutkowałoby bowiem nie tylko wzmocnieniem pozycji Parlamentu Europejskiego, ale również pokazałoby, że Europa może i potrafi mówić jednym głosem w fundamentalnych i zarazem newralgicznych kwestiach.

Bibliografia

1. Bachrynowski S., *Ujednolicenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
2. Dydak E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003.
3. Frydrych A., *Od jednolitej procedury wyborczej dla wszystkich państw członkowskich do przeprowadzenia wyborów „zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich,”* w: *Parlament Europejski „bezpośrednim głosem” zjednoczonej Europy*, Kustra A. (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.

4. Grzeszczyk R. w: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom III, art. 189-314*, Wróbel A. (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
5. Kowalczyk T., *Systemy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w wybranych państwach członkowskich*, w: *Parlament Europejski „bezpośrednim głosem” zjednoczonej Europy*, red. A. Kustra, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.
6. Rulka M., Zbieranek J., *W kierunku jednolitego aktu? System prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego w: W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, Kucharczyk J., Łada. A., Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
7. Sarnecki P., *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 5.
8. Sokół W., *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne*, w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Sokala A., Michalak B., Frydrych A., Zych R. (red.), Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora,” Toruń 2010.
9. Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999.
10. Akt Rady z 20 września 1976 dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. Urz. WE z 1976, L. 278, s. 1-5), zmieniony i ujednolicony w 2002r. (Dz. Urz. WE z 2002, L 283, s. 1-6).
11. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 14 czerwca 2013 roku w sprawie ustalenia terminu ósmych wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach (Dz. U.UE.L 2013, nr 169).
12. Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 roku ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (Dz. U. UE.L, 2013, nr 312).
13. Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 roku (*Dziennik Urzędowy L 329 , 30/12/1993*).
14. Dyrektywa Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 roku zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. U. UE L z dnia 26 stycznia 2013 r.).
15. Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957r.

16. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Unię Europejską (Dz. U. UE.C. 2007, nr 306).
17. *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku*, <http://oide.sejm.gov.pl/oide>, dostęp dnia 12.07.2013.

Streszczenie

W niniejszym artykule omówiona została problematyka dotycząca unifikacji prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Inicjatywa powołania do życia jednolitej, wspólnej wszystkim państwom członkowskim ordynacji wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego posiada bardzo długą i bogatą tradycję. W niniejszym opracowaniu jego autor przybliży najważniejsze wydarzenia historyczne związane z analizowanym tematem oraz omawia ich wpływ na kształt aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych. W chwili obecnej Parlament Europejski jest instytucją, której skład wyłaniany jest w wyborach przeprowadzanych zarówno na podstawie prawa Unii Europejskiej, jak i przepisów prawa właściwych poszczególnym państwom członkowskim. W dalszej części opracowania autor dokonuje analizy obowiązujących uregulowań prawnych oraz charakteryzuje systemy wyborcze poszczególnych państw członkowskich w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Całość rozważań wieńczy ocena perspektyw związanych z unifikacją prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Summary

This paper refers to the problem connected with the unification of the electoral law to the European Parliament. The idea of creating the electoral law which is unified and common for all Member States of the European Union is an initiative of relatively rich tradition. This tradition has been accompanying development of the European Union for several dozen years. The author of this paper talks about the most important historical events relevant to the discussed topic and tries to describe their influence on the current binding legal regulations. According to the accepted legal regulations the European Parliament is an institution appointed in the elections which are carried out not only on the basis of the European Union law, but also on national regulations. Further part of this paper is devoted to the analysis of current legal regulations based on the European law. What is more, national legal regulations adopted in the Member States are assessed and compared in this paper. The last part of this paper is the final conclusion in which the author estimates the outlook for introducing unification of the electoral law in all Member States.

Informacje o autorze:

mgr Jacek Wojciechowski
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
jacekwojciechowski0@op.pl
0-692098481