

# STUDIA I ARTYKUŁY

---

„Studia Wyborcze”, tom 23, 2017

**Anna Pacześniak\***

## **UJEDNOLICENIE UNIJNEJ ORDYNACJI WYBORCZEJ – MRZONKA CZY REALNY PROJEKT NA PRZYSZŁOŚĆ?**

Możliwość przeprowadzenia w przyszłości bezpośrednich wyborów do wspólnotowego organu parlamentarnego według ujednoczonej ordynacji była przewidziana już w traktacie paryskim z 1951 roku powołującym do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w traktatach rzymskich z 1957 roku, ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego zostały przeprowadzone dopiero w 1979 roku, jednak nie udało się wtedy wypracować wspólnej dla wszystkich państw członkowskich ordynacji wyborczej. Niemal czterdzieści lat później wybory do PE nadal odbywają się na podstawie ordynacji narodowych, a Unia Europejska wypracowała jedynie wspólne zasady w tym zakresie.

Tuż przed i tuż po wyborach do PE unijni politycy, komentatorzy, publicyści, naukowcy [Bardi, Cicchi 2015: 9] dochodzą do rytualnej konstatacji, że europejskie wybory po raz kolejny okazały się europejskimi tylko z nazwy. Zwolennicy upolitycznienia i zeuropeizowania unijnej rywalizacji wyborczej podejmują próby zreformowania zasad przeprowadzenia kolejnej elekcji, napotykać stanowcze weto zwolenników *status quo*. Ostatecznie skutkuje to co najwyżej wprowadzeniem zmian i korekt akceptowalnych dla większości polityków, ale niezauważalnych dla opinii publicznej.

Panuje przekonanie, że ustanowienie wspólnej ordynacji wyborczej jest politycznie niemożliwe, ponieważ stanowiłoby krok w stronę federalizacji Unii Europejskiej, a na nią – szczególnie ostatnio – nie ma przyzwolenia. Analiza przykładów modelowych rozwiązań wyborczych stosowanych w państwach o wysokim poziomie segmentacji społeczno-politycznej pokazuje, że przyjęcie w Unii Europejskiej rozwiązań konsocjonalnych wcale nie musiałyby oznaczać „więcej Europy”.

---

\* Dr hab., Katedra Studiów Europejskich, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski, [anna.paczesniak@uwr.edu.pl](mailto:anna.paczesniak@uwr.edu.pl).

## MODELE SYSTEMÓW WYBORCZYCH DLA DEMOKRACJI SFRAGMENTARYZOWANYCH

Unia Europejska jest złożonym systemem politycznym, w skład którego wchodzi dwadzieścia osiem (przynajmniej do czasu opuszczenia UE przez Wielką Brytanię) państwowych systemów politycznych. Politolodzy, europejsi, prawnicy od lat toczą dyskusje, na ile Unia przypomina państwo, a na ile znane historycznie lub funkcjonujące współcześnie organizacje międzynarodowe [Burges 2000; Sidjanski 2000; Zielonka 2007; Łastawski 2011]. Nie rozstrzygając tutaj istoty Unii Europejskiej, a także uwzględniając całą wyjątkowość unijnego systemu politycznego, można – analizując jej system wyborczy – rozważyć funkcjonalność modeli wypracowanych z wykorzystaniem doświadczeń państw o wysokim poziomie segmentacji społeczno-politycznej.

Złożoność Unii Europejskiej jako systemu politycznego nie wynika jedynie z tego, że tworzy ją 28 państw narodowych, które reprezentują odmienne tradycje i kultury polityczne, mają inne doświadczenia historyczne. Ta unijna wspólnota polityczna (przyjmując optymistyczne założenie, że europejski *demos* istnieje, choć wątpliwości w tej materii są liczne i uzasadnione [Wojtaszczyk 2000: 15–48]), jest mocno sfragmentaryzowana i zróżnicowana pod względem językowym, etnicznym, religijnym, kulturowym. Dlatego w poszukiwaniu możliwości wypracowania unijnego systemu wyborczego uprawnione wydaje się przywołanie dwóch najczęściej cytowanych w literaturze politologicznej modelowych rozwiązań stosowanych w demokracjach sfragmentaryzowanych. Pierwszy z nich to model konsocjonalny, polegający na zapewnieniu segmentalnej autonomii [Lijphart 1977], drugi to model dośrodkowy, z silną władzą centralną. Oba podejścia proponują odmienne rozstrzygnięcia na poziomie systemów wyborczych. Model konsocjonalny, którego teoretykiem, a zarazem rzecznikiem, jest politolog holenderskiego pochodzenia Arend Lijphart [2002: 37–54], przyjmuje, że spokój społeczny w sfragmentaryzowanych społeczeństwach można osiągnąć poprzez wprowadzenie systemu wyborczego opierającego się na trzech zasadach. Po pierwsze, interesy każdej grupy powinny mieć sprawiedliwą polityczną reprezentację, co umożliwi tylko proporcjonalny system wyborczy. Po drugie, zakłada się, że interesy te są lepiej reprezentowane przez polityków wybranych spośród tego samego segmentu społecznego, co oznacza, że każda grupa (np. językowa, etniczna) wybiera przedstawicieli spośród własnej grupy. Przedstawiciele opozycyjnych wobec siebie grup nie zabiegają zatem o głosy wyborców, posługujących się np. innym językiem. W praktyce oznacza to stworzenie w heterogenicznym i zróżnicowanym społeczeństwie odrębnych okręgów wyborczych, które są homogeniczne pod względem określonej, doniosłej politycznie, cechy socjodemograficznej. Po trzecie wreszcie, zarządzanie konfliktami międzygrupowymi należy zostawić wybranym w ten sposób reprezentantom politycznym, czyli elitom, a nie przerzucać je na wyborców [Pilet 2009: 37–52].

Model dośrodkowy (*centripetal*) kieruje się inną filozofią, którą wyjaśniają m.in. Benjamin Reilly [2001, 2017] i Donald L. Horowitz [1997: 21–37]. Najważniejszym celem jest rozmontowywanie podziałów między poszczególnymi segmentami społeczeństwa, m.in. poprzez taką konstrukcję systemu wyborczego, która uniemożliwia wybór polityków reprezentujących tylko jedną grupę językową, etniczną czy religijną. Nie funkcjonują tu zatem jednolite, homogeniczne okręgi wyborcze, kandydaci muszą przedstawiać ofertę, która będzie akceptowalna dla wyborców z opozycyjnych wobec siebie grup. Minimalizuje to szanse wyborcze kandydatów skrajnych i radykalnych, co jest dodatkowym argumentem zwolenników modelu dośrodkowego. Podobnie jak w modelu konsojnalnym, również model dośrodkowy ma na celu wypracowanie sposobu na zarządzanie konfliktem w głęboko podzielonym społeczeństwie, które mimo obiektywnych różnic wchodzi w skład tego samego systemu politycznego.

Ponad czterdziestoletnia historia prac nad unijnym systemem wyborczym<sup>1</sup>, która rozpoczęła się jeszcze przed pierwszymi bezpośrednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego, pokazuje, że twórcy kolejnych propozycji czerpią z obu tych przeciwstawnych modeli, co w jakiejś mierze tłumaczy niemożność znalezienia satysfakcjonującego i spójnego rozwiązania.

## JAK JEST TERAZ, CZYLI OD SASA DO LASA

Wybory do Parlamentu Europejskiego są organizowane w każdym państwie członkowskim w tym samym okresie (ale nie jednego dnia) według krajowych ordynacji wyborczych opartych na kilku wspólnych unijnych zasadach: bezpośredniości, powszechności, a od 1999 roku również proporcjonalności. Jeszcze zanim doszło do pierwszej bezpośredniej elekcji europejskiej w 1979 roku część politologów i dziennikarzy krytykowała wypracowany na tę okazję system wyborczy do Parlamentu Europejskiego za brak jednolitych zasad dla wszystkich dziewięciu państw członkowskich, niemożność głosowania i bycia wybieranym w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia, czy też nieobecność transgranicznych okręgów wyborczych [Costa 2016]. Wejście w życie Traktatu z Maastricht zlikwidowało jeden z wymienionych deficytów: obywatele państw członkowskich UE mają prawo głosować i być wybieranymi do Parlamentu Europejskiego w każdym państwie członkowskim,

<sup>1</sup> Z okazji czterdziestej rocznicy przyjęcia aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Parlament Europejski zlecił O. Coście naukowe opracowanie historii prac nad unijnym systemem wyborczym, które jest dostępne na stronie PE i nie będzie streszczane przez autorkę artykułu. Zob. Costa [2016]. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS\\_STU\(2016\)563516\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU(2016)563516_FR.pdf) (dostęp 04.03.2017).

w którym mieszkają, nawet jeśli legitymują się obywatelstwem innego państwa członkowskiego. W praktyce to jednak nadal państwo członkowskie doprecyzowuje warunki, jakie obywatel musi spełnić, żeby z takiego prawa skorzystać.

Dla zwolenników jednolitego unijnego systemu wyborczego wprowadzenie bezpośrednich wyborów do PE w 1979 roku było wydarzeniem przełomowym, ale zarazem tylko etapem na drodze do wspólnotowej ordynacji do PE [tamże]. Organizowanie wyborów według ordynacji narodowych traktowali jako rozwiązanie przejściowe przyjęte na mocy Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (*European Electoral Act*) w 1976 roku<sup>2</sup> i wyrażali przekonanie, że do czasu kolejnej europejskiej elekcji w 1984 roku wspólne zasady będą wypracowane i przyjęte. Mimo powstania wielu – niejednokrotnie ambitnych – raportów parlamentarnych, których celem było wdrożenie jednolitego systemu wyborczego, nie udało się to ani w pierwszej kadencji Parlamentu Europejskiego (1979–1984), ani przez wszystkie kolejne [Costa 2016]. Traktat z Maastricht z 1992 roku przewidywał, że wybory należy prowadzić według jednolitej procedury, a Parlament Europejski powinien sporządzić wniosek w tej sprawie, wymagający jednomyślnego przyjęcia przez Radę. Radzie nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie żadnego wniosku, dlatego w traktacie z Amsterdamu mowa jest już jedynie o konieczności przyjęcia tzw. wspólnych zasad wyborczych.

Obecnie na unijne podstawy prawne regulujące organizację wyborów europejskich składa się wspomniany Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, zmodyfikowany decyzją Rady z 2002 roku (nr 2002/772 EC), która była pierwszą i jak dotąd jedyną reformą unijnego prawa wyborczego. Wprowadzono wtedy obowiązek stosowania w wyborach do PE w każdym państwie członkowskim ordynacji proporcjonalnej bazującej na systemie list partyjnych lub systemie pojedynczego głosu przechodniego (STV – *single transferable vote*), co wcześniej było blokowane przez Wielką Brytanię. Zabroniono też łączenia mandatu deputowanego krajowego i unijnego oraz przewidziano wprowadzenie progu wyborczego nie wyższego niż 5%. Trudno uznać te zmiany za rewolucyjne, ponieważ klauzule zaporowe były stosowane przez część państw członkowskich już wcześniej i w żadnym z nich nie przekraczały 5%, a odejście od ordynacji większościowej w Wielkiej Brytanii, która jako jedyna stosowała ją w wyborach do PE od 1979 roku, nastąpiło już podczas elekcji europejskiej w 1999 roku

Jeśli porówna się wszystkie dwadzieścia osiem ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego obowiązujących podczas ostatnich wyborów do PE w 2014 roku, okazuje się, że nie znajdziemy wśród nich dwóch identycznych [Sokół 2010], co zostało zestawione w tabeli 1.

<sup>2</sup> Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct. 1976. JO L 278 du 8.10.

Tabela 1. Zróżnicowanie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich w wyborach w 2014 roku

Państwo członkowskie	Próg wyborczy w %	Formuła wyborcza	Przymus wyborczy	Uprawnienia wyborcy w akcie głosowania/rodzaj list	Wiek prawa wyborczego	
					czynny	bierny
1	2	3	4	5	6	7
Austria	4	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	16	18
Belgia	–	d'Hondt	tak	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Bułgaria (zależny od frekwencji wyborczej)	5,6 w 2014	Hare-Niemayer	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Chorwacja	5	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Cypr	1,8	Hare-Niemayer	tak	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej (lista alfabetyczna)	18	21
Czechy	5	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Dania	–	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Estonia	–	d'Hondt	nie	listy zamknięte w przypadku partii, wskazanie preferowanego kandydata z list niepartyjnych	18	21
Finlandia	–	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej (lista alfabetyczna)	18	18
Francja	5	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Grecja	3	Droop	tak	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej (lista alfabetyczna)	18	25
Hiszpania	–	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Holandia (zależny od frekwencji wyborczej)	3,8 w 2014	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Irlandia	–	STV	nie	szeregowanie poszczególnych kandydatów w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego	18	21

Tabela 1. (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Litwa	5	Hagenbach-Bischoff	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Luksemburg	–	Hagenbach-Bischoff	tak	możliwość oddania głosów na 6 list partyjnych, kumulacji 2 głosów na jednego kandydata lub oddania 6 głosów na jedną listę partyjną	18	18
Łotwa	5	Sainte-Lagüe	nie	możliwość wskazania preferowanych kandydatów i wykreślenia kandydatów jako wyraz braku poparcia	18	21
Malta	–	STV	nie	szeregowanie poszczególnych kandydatów w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego	18	18
Niemcy	–	Sainte-Lagüe	nie	listy zamknięte	18	18
Polska	5	d'Hondt i Hare-Niemayer	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Portugalia	–	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Rumunia	5	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	23
Słowacja	5	Hagenbach-Bischoff	nie	wskazanie maksymalnie dwóch preferowanych kandydatów z jednej listy partyjnej	18	21
Słowenia	4	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Szwecja	4	Sainte-Lagüe	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Węgry	5	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Wielka Brytania	–	d'Hondt + STV (Irlandia Pfn)	nie	listy zamknięte + szeregowanie poszczególnych kandydatów w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego (Irlandia Pfn)	18	18
Włochy	4	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	25

Źródło: opracowano na podstawie: Oelbermann, Pukelsheim. 2015: 91–124. *Parlament Europejski: procedury wyborcze*, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pi/FTU\\_1.3.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pi/FTU_1.3.4.pdf), (dostęp 05.03.2017).

Oprócz porównywanych w tabeli 1 elementów systemu wyborczego, jak uprawnienia wyborcy, wiek czynnego i biernego prawa wyborczego, formuła wyborcza, obligatoryjność głosowania, istnienie klauzuli zaporowej, przepisy dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich różnicuje także wielkość okręgów, istnienie ustawowych gwarancji równowagi płci, czas trwania kampanii wyborczej, przepisy dotyczące jej finansowania, możliwość głosowania pocztowego i elektronicznego, wskazywanie podmiotów uprawnionych do rejestrowania list wyborczych [Nogaj, Poptcheva 2015; Trzaskowski, Popielawska 2013: 27–56]. To pokazuje, jak wiele elementów systemu wyborczego poszczególnych państw członkowskich należałoby zmodyfikować, by wypracować jednolite unijne reguły przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. Nie oznacza to jednak, że wysiłki w kierunku europeizowania, choć niekoniecznie harmonizowania, unijnej rywalizacji wyborczej, nie były i nie są podejmowane.

## REFORMY „DWÓCH PRĘDKOŚCI”

Propozycje dotyczące zmian w unijnym systemie wyborczym są wysuwane w Parlamencie Europejskim przez komisję spraw konstytucyjnych (AFCO), której jednym z zadań jest wypracowywanie procedur wyborczych. Takie inicjatywy pojawiały się praktycznie w każdej kadencji PE i zwykle miały podobny przebieg. W dużym uproszczeniu scenariusz wygląda następująco: na początku wysuwa się ambitną propozycję reformy systemu wyborczego, która trafia na sesję plenarną w formie raportu przedstawionego przez posła sprawozdawcę. Raport wzbudza emocjonującą debatę, w której posłowie z poszczególnych grup politycznych i państw członkowskich argumentują, dlaczego niemożliwe jest jego przyjęcie, a zwolennicy reformy dowodzą, jak bardzo jest ona potrzebna i umożliwi rozwój Unii Europejskiej we właściwym kierunku. Odsyła się projekt do poprawki, pojawia się druga, czasem nawet trzecia wersja reformy, za każdym razem skromniejsza, mniej ingerująca w kulturę polityczną i tradycje wyborcze państw członkowskich oraz nie wymagająca od nich wprowadzania poważnych korekt w ordynacjach przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego [Costa 2000: 103–125].

## Z MOTYKĄ NA SŁOŃCE, CZYLI PANEUROPEJSKIE LISTY WYBORCZE

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych i rewolucyjnych propozycji zmian unijnego systemu wyborczego pozostaje pomysł utworzenia tzw. listy europejskiej, czyli wyodrębnienie ogólnoeuropejskiego okręgu, z którego obywatele wszystkich państw członkowskich wybieraliby określoną liczbę posłów do PE

[Gagatek 2014: 200]. Pomysł sięga lat 90. ubiegłego wieku, ale jak dotąd nie poparł go nawet Parlament Europejski, który jest skądinąd instytucją najbardziej przychylną i najbardziej zainteresowaną tego typu zmianami. Wielu prawników uważa, iż tak poważna zmiana systemu wyborczego wymagałaby modyfikacji traktatowych, choćby artykułu 14 Traktatu o Unii Europejskiej określającego liczebność Parlamentu Europejskiego, którego skład nie może przekraczać siedmiuset pięćdziesięciu posłów, nie licząc przewodniczącego, a minimalna reprezentacja państwa członkowskiego nie może liczyć mniej niż sześciu deputowanych, maksymalna zaś dziewięćdziesięciu sześciu<sup>3</sup>. Trudno sobie wyobrazić, żeby państwa członkowskie dobrowolnie przystały na oddanie „swoich miejsc” na rzecz ogólnounijnej puli rozdysponowywanej za pomocą list paneuropejskiej, co prawdopodobnie oznacza, że utworzenie list transnarodowych wymagałoby traktatowego zwiększenia liczebności Parlamentu Europejskiego.

Po raz pierwszy propozycja utworzenia listy europejskiej pojawiła się w raporcie Parlamentu Europejskiego przygotowanym w 1997 roku przez greckiego deputowanego z Europejskiej Partii Ludowej Georgiosa Anastassopoulou. Postulował on, aby począwszy od 2009 roku (czyli po 12 latach od sformułowania propozycji) 10% wszystkich posłów do PE było wybieranych z list europejskich<sup>4</sup>. Już wtedy wzbudziło to w Parlamencie Europejskim sporo kontrowersji, oznaczałoby bowiem konieczność zmniejszenia liczby europosłów wybieranych z list narodowych, a o zgodzie Rady na tak rewolucyjne zmiany nie było nawet co marzyć. Ostatecznie PE przyjął raport Anastassopoulou w 1998 roku, jednak koncepcję utworzenia list transnarodowych odrzuciła Rada.

Sprawę odłożono *ad acta* aż do kadencji 2009–2014, kiedy komisja spraw konstytucyjnych PE powierzyła przygotowanie propozycji kompleksowej reformy systemu wyborczego liberalnemu deputowanemu z Wielkiej Brytanii Andrew Duffowi. W pierwszym raporcie przygotowanym w listopadzie 2010 roku i zaprezentowanym podczas obrad plenarnych w 2011 roku<sup>5</sup> powrócił on do koncepcji możliwości ogólnoeuropejskiej rywalizacji kandydatów do Parlamentu Europejskiego i szczegółowo rozwinął pomysł utworzenia paneuropejskich list wyborczych. Wyborcy mieliby dysponować dwoma głosami, czyli tak jak dotychczas wybieraliby swoich krajowych przedstawicieli do PE, a drugi głos oddawaliby na kandydatów z listy europejskiej

<sup>3</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t3](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t3), (dostęp 03.03.2017).

<sup>4</sup> Resolution on a draft electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament (Anastassopoulos Report). 1998. Parlament Europejski. OJ C 292.

<sup>5</sup> Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., A7-0176/2011.



[Gagatek 2014: 202]. Kampania wyborcza takich kandydatów musiałaby być prowadzona w co najmniej kilku, jeśli nie we wszystkich państwach członkowskich. Duff zaproponował obniżenie do 25 liczby posłów, którzy mieliby być wybierani w okręgu europejskim, czyli byłoby ich ponad trzykrotnie mniej niż w propozycji Anastassopoulou sprzed 14 lat. Istotną rolę przypadłaby europejskim partiom politycznym, których zadaniem byłaby selekcja kandydatów (na listach miałyby się znaleźć osoby reprezentujące co najmniej jedną trzecią państw członkowskich), ustalenie ich kolejności i prowadzenie transnarodowej rywalizacyjnej kampanii wyborczej.

Podczas plenarnej debaty na temat wprowadzenia paneuropejskich list wyborczych pomysł ten był krytykowany zarówno z pozycji ideowych, jak i szczegółowych, odnoszących się do kwestii w dużej mierze technicznych. Eurosceptycy z frakcji Europa Demokracji i Wolności oraz grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów postrzegali listy europejskie jako krok w kierunku ściślejszej integracji politycznej, a nawet federalizacji UE. Ale i deputowani z tzw. *mainstreamowych* grup politycznych, czyli chadecy, socjaliści, liberałowie, zieloni, podnosili argumenty przeciwko propozycji Duffa. Wskazywali, że listy europejskie mogą przyczynić się do wyboru nie polityków, ale celebrytów rozpoznawanych we wszystkich państwach członkowskich, co *de facto* ośmieszyłoby całą ideę. Obawiano się również, że największe szanse będą mieli reprezentanci najsilniejszych i najludniejszych państw, którzy są lepiej znani europejskim wyborcom niż politycy pochodzący z państw małych i średnich. Mówiono także, że tak fundamentalna zmiana prawa wyborczego byłaby niemożliwa bez rewizji unijnego traktatu, a przecież wciąż żywe pozostało wspomnienie perturbacji politycznych, które miały miejsce przy ratyfikacji traktatu z Lizbony.

Początkowy pomysł reformy rzeczywiście zakładał konieczność modyfikacji prawa pierwotnego, ponieważ komisja spraw konstytucyjnych nie chciała wywoływać dyskusji, które państwa członkowskie miałyby mieć zredukowaną delegację narodową w PE. Stąd w pierwszym raporcie Duffa 25 posłów z list europejskich powiększałoby liczebność Parlamentu Europejskiego do 776 osób. W drugiej wersji raportu<sup>6</sup> (która *notabene* nigdy nie weszła pod obrady plenarne, gdyż m.in. przez sprzeciw grupy Europejskiej Partii Ludowej nie udało się wypracować większości, która by go poparła), pojawił się pomysł, by nie zwiększać liczby posłów do PE, tylko od nowa podzielić miejsca pomiędzy państwami członkowskimi. Okazją ku temu była akcesja Chorwacji, która i tak wiązała się z koniecznością „wygospodarowania”

<sup>6</sup> Deuxième rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI)). 2012. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 472.030v03-00.

miejsce w PE dla nowego państwa członkowskiego. Pozostawał jednak problem – sygnalizowany także przy pierwszej wersji reformy – ewentualnego przekroczenia traktatowej liczby maksymalnej reprezentacji w Parlamencie Europejskim np. przez Niemcy, którym z racji potencjału ludnościowego przysługuje maksymalna liczba 96 mandatów parlamentarnych. Jak wskazuje w swojej analizie Wojciech Gagatęk, Niemcy same musiałyby przyjąć wewnętrzne przepisy uzależniające liczbę posłów wybranych z terytorium Niemiec od tego, ilu Niemców byłoby wybranych z list europejskich. „Przykładowo, gdyby okazało się, iż z list europejskich wybranych zostało pięciu posłów niemieckich, to wtedy taka sama liczba już wybranych kandydatów z krajowych list niemieckich automatycznie traciłaby mandat” [Gagatęk 2014: 206].

Poważne spory dotyczyły także metody podziału mandatów, formuły wyborczej oraz kwestii zapewnienia równowagi płci. Początkowo twórca reformy wyborczej zakładał wprowadzenie głosowania na listy półotwarte, czyli możliwość oddawania głosu na listę partyjną z zaznaczeniem preferowanego kandydata z danej listy. Mandaty miały być przydzielane według metody Sainte-Laguë<sup>7</sup>. Po ożywionych dyskusjach w ostatecznej wersji sprawozdania zaproponowano proporcjonalny system list zamkniętych, gdzie wyborca głosuje na listę partyjną bez możliwości wskazywania preferowanego kandydata, oraz rozdział mandatów oparty na metodzie d’Hondta bez progu minimalnego<sup>8</sup>. Z pierwotnej wersji sprawozdania wykreślono obowiązek zapewnienia zrównoważonej reprezentacji płci na każdej z list, przyjmując, że jest to jedynie rekomendacja pożądanego przez Unię Europejską stanu.

Prace nad projektem utworzenia ogólnoeuropejskich list wyborczych, z których obywatele UE wyłaniałoby tylko nieco ponad 3% składu Parlamentu Europejskiego, pokazały ogromne różnice pomiędzy i w obrębie grup politycznych w PE, i między państwami członkowskimi. Podział na zwolenników i przeciwników list europejskich okazał się tak głęboki i wieloaspektowy, że w przewidywalnej przyszłości trudno liczyć na konsensus w tej sprawie. Nic dziwnego, bowiem kwestia ta dotyka spraw tak fundamentalnych jak istnienie lub brak unijnego *demosa*, istoty systemu politycznego Unii Europejskiej zakresu autonomii instytucji wspólnotowych w relacjach z państwami członkowskimi, kierunku, w jakim zmierza proces integracji europejskiej.

---

<sup>7</sup> Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicielei do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., 2009/2134(INI).

<sup>8</sup> Sprawozdanie w sprawie wniosku...

Ostatecznie przyjęta została trzecia wersja raportu Andrew Duffa<sup>9</sup>, wyciszczona z „rewolucyjnego” pomysłu wprowadzenia do unijnego systemu list paneuropejskich, za to wprowadzająca kilka modyfikacji przed wyborami w 2014 roku Trochę „tylnymi drzwiami” doprecyzowano przepisy traktatu z Lizbony na temat wpływu wyników wyborów do PE na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej (formuła *Spitzenkandidaten*), co wprawdzie nie przyczyniło się do harmonizacji narodowych ordynacji wyborczych, ale poszerzyło znaczenie europejskiej elekcji o elementy funkcji kreatywnej.

Pomysł wprowadzenia list paneuropejskich nie został odesłany do lamusa. Jego zwolennicy, z eurodeputowanymi o poglądach federalistycznych na czele, zaproponowali na początku 2017 roku, by wykorzystać do takiej reformy opuszczenie Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię, która dysponuje 73 miejscami w Parlamencie Europejskim. Już teraz państwa członkowskie lobbują za korzystnym dla siebie podziałem brytyjskich mandatów, co niewątpliwie wywoła kolejne napięcia i dyskusje przed wyborami w 2019 roku. Propozycja zwolenników utworzenia list transnarodowych miałyby „zagospodarować” te 73 mandaty już w najbliższych wyborach i zrealizować pomysł, o którym dyskutuje się od ponad dwóch dekad [Clarotti 2017].

## STRATEGIA „MAŁYCH KROKÓW”

W pracach nad zmianami europejskiego systemu wyborczego o wiele częściej zastosowanie ma tytułowa rosyjska mądrość „Tisze jedziesz, dalsze budiesz”. Kiedy zbliżają się wybory do PE, przyjmuje się rozwiązania akceptowalne dla większości klasy politycznej Unii i państw członkowskich, których wprawdzie podstawowym mankamentem jest to, że są niezauważalne dla opinii publicznej, ale mimo wszystko „małymi kroczkami” polityzują i europeizują wybory do PE.

Przed wyborami w 2014 roku, kiedy oczywiste stało się, że ambitne projekty komisji konstytucyjnej PE nie mają szans na wejście w życie, Parlament Europejski przyjął kilka rekomendacji, których celem było przede wszystkim zwiększenie widoczności wyborów europejskich, zachęcenie krajowych partii politycznych do europeizacji ich programów wyborczych poprzez wypracowywanie ich wspólnie z europartiami oraz wzmocnienie zależności między wynikiem wyborów do PE a nominacją przewodniczącego Komisji Europejskiej. Powołano się w tym przypadku na zapis traktatu z Lizbony stwierdzający,

---

<sup>9</sup> Rapport sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)). 2013. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 508.212v02-00.

iz największa grupa polityczna w PE powinna mieć prawo desygnowania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Stało się to zachętą dla europartii, by wprowadzić wspomniany już mechanizm wyłaniania tzw. wiodących kandydatów (*Spitzenkandidaten*). W 2014 roku skorzystało z niego pięć partii europejskich: Europejska Partia Ludowa, Partia Europejskich Socjalistów, Partia Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, Europejska Partia Zielonych i Partia Europejskiej Lewicy. Poinformowały, kto będzie ich kandydatem na szefa Komisji Europejskiej w przypadku wygranych wyborów do PE i starały się spersonalizować kampanię wyborczą wokół tej osoby. Mimo dużej dozy sceptycyzmu mediów, ekspertów, jak i stolic europejskich, niedowierzających, że Rada Europejska zaakceptuje kandydata wskazanego przez wygraną europartię, po wyborach okazało się, iż wątpliwości te się nie potwierdziły. Europejska Partia Ludowa ponownie została największą grupą polityczną w PE, a jej wiodący kandydat Jean-Claude Juncker został nominowany przez Radę Europejską na stanowisko szefa Komisji Europejskiej. Tym samym po raz pierwszy w historii UE Parlament wybrał, a nie tylko zaakceptował, kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, nominowanego przez Radę Europejską. Uznano to za bezdyskusyjny sukces Parlamentu, który spowodował między innymi, że europosłowie będący zwolennikami reformy unijnego prawa wyborczego z werwą zabrali się do pracy.

W kadencji 2014–2019 za przygotowanie reformy systemu wyborczego odpowiedzialnych jest dwoje eurodeputowanych z komisji konstytucyjnej: Danuta Hübner z Europejskiej Partii Ludowej i Jo Leinen z Partii Europejskich Socjalistów. Ich przynależność partyjna może mieć duże znaczenie w przyjęciu proponowanych rozwiązań, bowiem reprezentują grupy polityczne, które łącznie dysponują ponad połową miejsc w PE. Przygotowany przez nich dokument roboczy dotyczący reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej z 30 kwietnia 2015 roku<sup>10</sup> identyfikuje dwa najważniejsze problemy wynikające z braku jednolitego systemu wyborczego. Istnienie w państwach członkowskich różnych zasad wybierania posłów do PE łamie zasadę równości, bowiem w rezultacie głos poszczególnych wyborców ma różną wagę, a to godzi to w instytucję europejskiego obywatelstwa. W związku z tym proponują, by przed wyborami w 2019 roku wprowadzić kilkanaście rozwiązań, które mają stanowić remedium na wskazane problemy i niejako przy okazji rozwiązać kilka innych bolączek. Obowiązkowe progi wyborcze na poziomie od 3 do 5% we wszystkich państwach członkowskich mają zapobiegać dalszemu rozdrobnieniu PE i wyrównywać szanse krajowych partii politycznych ze wszystkich państw członkowskich. Jeśli propozycja zostanie przyjęta, dwanaście państw członkowskich

<sup>10</sup> Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union. 2015. Committee on Constitutional Affairs, co-rapporteurs: D. Hübner, J. Leinen. PE557.068v01.00.

będzie musiało albo wprowadzić do swoich ordynacji klauzule zaporowe, albo – jak w przypadku Cypru – podwyższyć już istniejącą. Dopuszcza się ustalenie niższych progów wyborczych w okręgach zamieszkałych przez mniejszości narodowe. Harmonizacja systemu głosowania poprzez rezygnację z list zamkniętych na rzecz wprowadzenia we wszystkich państwach członkowskich preferencyjnego modelu głosowania oraz ujednolicenie formuły wyborczej to druga propozycja zmian. Ma ona wyrównać prawa wyborcze obywateli, podwyższyć frekwencję wyborczą oraz wyrównać szanse partii politycznych przy rozdziale mandatów parlamentarnych. Trzecia propozycja dotyczy ujednolicenia wieku biernego i czynnego prawa wyborczego w państwach członkowskich, ponieważ obecne zróżnicowanie w tym zakresie dyskryminuje tych obywateli, którzy uzyskują możliwość głosowania i bycia wybieranym później niż pozostali. Czwarty postulat dotyczy sformalizowania kwestii nominacji tzw. wiodących kandydatów przez europartie poprzez wpisanie do Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego np. wspólnych zasad i daty granicznej, do kiedy partie mają ich zgłaszać. Piąta propozycja dotyczy zwiększenia widoczności europartii na krajowych kartach do głosowania. Chodzi o to, by albo wprowadzić obowiązek umieszczania nazw i logotypów europartii na listach wyborczych, by poinformować wyborcę, do jakich europartii należą poszczególne partie krajowe, albo, w wersji łagodniejszej, proponuje się, by ustawodawca krajowy umożliwił umieszczenie takiej informacji tym partiom, które wyrażą takie życzenie. Analiza obecnego stanu prawnego pokazuje, że należałoby zmienić ordynacje aż w szesnastu państwach członkowskich, bowiem zakazują one pokazywania tego typu afiliacji<sup>11</sup>. Szósty pomysł dotyczy synchronizacji rejestracji list wyborczych w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie zasady, iż należy to uczynić najpóźniej do sześciu tygodni przed datą wyborów do Parlamentu Europejskiego. Obecnie regulacje krajowe różnią się pod tym względem: w Niemczech cezura czasowa wynosi 83 dni w Niemczech, a w Grecji jedynie 17 dni<sup>12</sup>. Ustalenie minimum sześciu tygodni we wszystkich państwach członkowskich spowodowałoby wydłużenie czasu na zaprezentowanie oferty wyborczej i - przy optymistycznym założeniu – zwiększyło zainteresowanie wyborami wśród obywateli. Siódma propozycja dotyczy wprowadzenia możliwości głosowania elektronicznego i listownego, ale sami posłowie sprawozdawcy przyznają, że należy ją potraktować raczej jako sugestię na przyszłość i drogowskaz dla państw członkowskich

<sup>11</sup> Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards more democratic European Parliament elections – Report on the implementation of the Commission's recommendations of 12 March 2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament, COM(2014) 196 final, s. 4.

<sup>12</sup> Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union..., s. 7.

[Kuźlewska 2013: 381–398; Kuźlewska, Kraśnicka 2013: 335–358]. Kolejny wniosek odnosi się do wprowadzenia jednego dnia głosowania we wszystkich państwach członkowskich (co raczej skazane jest na porażkę w związku z odmiennymi tradycjami wyborczymi w poszczególnych krajach) albo przynajmniej ustalenia wspólnej daty zamknięcia lokali wyborczych. Mimo że obowiązujące przepisy zakazują podawania wyników wyborów przed zamknięciem lokali wyborczych we wszystkich państwach członkowskich, to informacje z tych krajów, które wcześniej zakończyły głosowanie przedostają się do opinii publicznej, co potencjalnie może wpływać na wyniki tam, gdzie głosowanie jeszcze nie zostało zakończone. W ramach centralizacji informacji dotyczących wyborów europejskich rekomenduje się utworzenie Europejskiej Komisji Wyborczej (*European Electoral Authority*), która byłaby rezerwuarem wiedzy na temat wyborów w poszczególnych państwach członkowskich, uniemożliwiałaby głosowanie w więcej niż jednym państwie członkowskim, a w przyszłości mogłaby koordynować wprowadzenie jednolitej unijnej klauzuli zaporowej czy transnarodowych list wyborczych.

## PODSUMOWANIE

Od co najmniej kilku lat proces europejskiej integracji przechodzi trudności spowodowane spiętrzeniem sytuacji kryzysowych, z którymi Unia Europejska zmuszona jest się zmierzyć. Reforma unijnego prawa wyborczego w kierunku większej harmonizacji krajowych ordynacji wyborczych, czy wręcz wprowadzenia jednolitego systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego, nie znajduje się na tzw. top liście kwestii do rozwiązania. Nie trzeba być prorokiem, żeby przewidzieć, iż w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku nadal w państwach członkowskich będą obowiązywały zróżnicowane ordynacje wyborcze. To pokazuje, że w dyskusji na temat unijnego systemu wyborczego przewagę mają zwolennicy zasady segmentalnej autonomii charakterystycznej dla przywoływanego w artykule modelu konsocjonalnego, co sprowadza się do przeprowadzania europejskich wyborów w okręgach narodowych i według krajowych ordynacji. Nie oznacza to jednak, że model dośrodkowy nie ma swoich rzeczników w Parlamencie Europejskim przygotowującym propozycje reform unijnego systemu wyborczego. Pomysły wprowadzenia list europejskich i transnarodowych okręgów wyborczych wracają w każdej debacie na temat zmian prawa wyborczego. Ich zastosowanie wymagałoby jednak jednomyślności w Radzie, która jest konieczna do wprowadzenia zmian traktatowych, oraz wiązałoby się z koniecznością zmian w konstytucjach niektórych państw członkowskich. Reforma unijnego systemu wyborczego tylko na pierwszy rzut niewprawnego oka wydaje się kwestią techniczną. Za każdym razem staje się

okazją do debaty na temat politycznych aspektów integracji europejskiej, natury unijnej wspólnoty politycznej, zakresu suwerenności państw członkowskich czy wreszcie legitymizacji demokratycznej Parlamentu Europejskiego.

## BIBLIOGRAFIA

- Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct. 1976. JO L 278 du 8.10.
- Bardi Leonardo, Cicchi Lorenzo. 2015. *Electoral rules and electoral participation in the European elections: the ballot format and structure* Bruxelles. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536464/IPOL\\_STU\(2015\)536464\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536464/IPOL_STU(2015)536464_EN.pdf) (dostęp 12.03.2017).
- Burges Michael. 2000. *Federalism and European Union. The building of Europe 1950 – 2000* London.
- Clarotti Giorgio. 2017. „One head, two votes: The case for a pan-European list for EU elections”. *Euroactiv*. 10 January. <https://www.euroactiv.com/section/elections/opinion/one-head-two-votes-the-case-for-a-pan-european-list-for-eu-elections/> (dostęp 10.03.2017)
- Costa Olivier. 2016. *Histoire de la réforme électorale européenne et de l'Acte électoral de 1976. Démocratisation et légitimité politique*. Luxembourg.
- Costa Olivier. 2000. Quelles leçons tirées du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes. W *Le mode de scrutin fait-il l'élection?* Bruxelles. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS\\_STU\(2016\)563516\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU(2016)563516_FR.pdf) (dostęp 04.03.2017).
- Deuxième rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI)). 2012. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 472.030v03-00.
- Gagatek Wojciech. 2014. Perspektywy utworzenia transnarodowych list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*. Toruń.
- Hix Simon, Hagemann Sara. 2009. „Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?” *Politique européenne* 28.
- Horowitz Donald L. 1997. Encouraging Electoral Accommodation in Divided Societies. W *Electoral Systems in Divided Societies: The Fiji Constitution Review*. Canberra.
- Kuźelewska Elżbieta. 2013. „Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego”. *Miscellanea Historico-Iuridica* 12.
- Kuźelewska Elżbieta, Kraśnicka Izabela. 2013. *E-voting to the European Parliament and United States Congress: an attempt of comparison*. W *Elections to the European Parliament as a challenge for democracy*. Warszawa–Białystok.
- Lijphart Arend. 2002. The Wave of Power-Sharing Democracy. W *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford.
- Lijphart Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*. New Haven.
- Lastawski Kazimierz. 2011. „Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej”. *Polityka i Społeczeństwo* 8.
- McCulloch Allison. 2014. *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*. New York.
- Nogaj Monika, Poptcheva Eva-Maria. 2015. *The Reform of the Electoral Law of the European Union*, European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative Report (Co-Rapporteurs Danuta Hübner and Jo Leinen), EPRS: PE 558.775.

- Oelbermann Kai-Friederike, Pukelsheim Friedrich. 2015. „European Elections 2014: From Voters to Representatives, in Twenty-eight Ways”, *European Electoral Studies* 10 (2). <https://www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/2015e.pdf> (dostęp 05.03.2017).
- Parlament Europejski: procedury wyborcze. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.3.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.4.pdf), (dostęp 05.03.2017).
- Pilet Jean-Benoit. 2009. Changer la logique du système électoral séparées à la circonscription fédérale. W *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité*. Bruxelles.
- Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., 2009/2134(INI).
- Rapport sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)). 2013. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 508.212v02-00.
- Reilly Benjamin. 2017. *Electoral systems and conflict management: comparing STV and AV systems*. [http://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/Reilly\\_Electoral\\_Systems\\_and\\_conflict\\_management.pdf](http://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/Reilly_Electoral_Systems_and_conflict_management.pdf) (dostęp 11.03.2017).
- Reilly Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards more democratic European Parliament elections – Report on the implementation of the Commission's recommendations of 12 March 2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament, COM(2014) 196 final
- Resolution on a draft electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament (Anastassopoulos Report). 1998. Parlament Europejski: OJ C 292, 21.9.
- Sidjanski Dusan. 2000. *The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union*. Michigan.
- Sokół Wojciech. 2010. Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne. W *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*. Toruń.
- Trzaskowski Rafał, Popielawska Joanna. 2013. How European are the European Elections? The European Parliament's Long Struggle for a Direct and Universal Suffrage Conducted According to a Uniform Electoral Procedure. W *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*. European Integration and Democracy Series 2, Warszawa–Białystok.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t3](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t3) (dostęp 03.03.2017).
- Witkowska Marta. 2009. Uwarunkowania istnienia społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. W *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej. Stan prawny uwzględniający zmiany wprowadzony traktatem z Lizbony*. Warszawa.
- Wojtaszczyk Konstanty A. 2000. „Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków”. *Przegląd Europejski* 1.
- Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union. 2015. Committee on Constitutional Affairs, co-rapporteurs: D. Hübner, J. Leinen. PE557.068v01.00.
- Zielonka Jan. 2007. *Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa.



## **Streszczenie**

Parlament Europejski jest jedyną instytucją systemu politycznego Unii Europejskiej, której skład wybierany jest bezpośrednio przez wszystkich dorosłych obywateli państw członkowskich. Od czterech dekad nie udało się wypracować jednolitego systemu wyborczego, a wybory do PE organizowane są od samego początku, czyli od 1979 roku, na podstawie ordynacji narodowych.

Przedmiotem analizy są wysuwane propozycje reform systemu wyborczego Unii Europejskiej, wychodząc od przedstawienia modelowych rozwiązań systemów wyborczych stosowanych w demokracjach sfragmentaryzowanych. Wskazane są różnice w obecnie obowiązujących krajowych ordynacjach wyborczych do PE oraz przeanalizowane trudności w zakresie ujednolicenia unijnego systemu wyborczego.

**Słowa kluczowe:** wybory do Parlamentu Europejskiego, unijna ordynacja wyborcza, harmonizacja, ujednolicenie.

## **HARMONIZATION OF THE EU'S ELECTORAL LAW – WISHFUL THINKING OR REALISTIC PLAN FOR THE FUTURE?**

### **(summary)**

The European Parliament is the only institution of European Union' political system, which is elected directly by the adult citizens of the Member States. After four decades from the first direct elections (1979) the EP elections are organized on the basis of national law.

The article examines proposals of the EU electoral system' reforms starting from the analysis of the model solutions used in fragmented democracies. Author indicated differences in the current national EP' electoral laws and examined difficulties of the convergence and harmonization of the EU voting system.

**Keywords:** elections to the European Parliament, EU' electoral law, harmonization, unification.

