

# Wybory dziś, wybory jutro. Parę uwag na temat obecnej i przyszłej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego

*Elections today, elections tomorrow. A few comments on the current and future electoral regulations for the European Parliament*

Oskar Kwasiński, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Typ artykułu:** przeglądowy.

**Źródło finansowania badań i artykułu:** środki własne Autora.

**Cytowanie:** Kwasiński O., (2017) *Wybory dziś, wybory jutro. Parę uwag na temat obecnej i przyszłej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Rynek-Spoleczeństwo-Kultura” nr specjalny (26)/2017, s. 211-213, <https://kwartalnikrsk.pl/Artykuly/RSK-Specjalny-2017/RSK-Specjalny-2017-Kwasinski-Wybory-dzis-jutro-pare-uwag-obecnej-przyszlej-ordynacji-wyborczej-do-parlamentu-europejskiego.pdf>

STRESZCZENIE

Artykuł ten stanowi omówienie, a zarazem pewną „odповідź” na zmiany, jakie są planowane w Unii Europejskiej pod względem ordynacji wyborczej. Artykuł ma za zadanie przybliżyć czytelnikowi obecny stan prawny odpowiedzialny za kształtowanie ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego tak w Polsce, jak i w całej wspólnocie UE. Artykuł skupia się na przedstawieniu zapowiadanych coraz silniej zmian w europejskim systemie wyborczym. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż zagadnienia związane ze zwiastowaną metamorfozą, przedstawione w artykule, odznaczają się swym selektywnym charakterem, które w subiektywnym przeświadczeniu autora, są najważniejsze. Takie ujęcie sprawy pozwala skupić się na naprawdę relewantnych komponentach z punktu widzenia tematyki procesu ujednoczenia prawa wyborczego w Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** ordynacja wyborcza, Unia Europejska, obecne i przyszłe regulacje, parę uwag.

This article is a discussion, and at the same time a certain „response” to changes that are planned in the European Union in terms of electoral law. The information disclosed in this article is designed to present to the reader the current legal status responsible for shaping the electoral law for the European Parliament both in Poland and in the entire EU community. However, due to its implication, the article focuses on the presentation of the ever-announced changes in the European electoral system. It should be noted that issues related to the heralded metamorphosis, presented in the article, are characterized by their selective character, which in the subjective belief of the author are the most important. This approach to the issue allows us to focus on really relevant components from the point of view of the subject of the unification of electoral law in the European Union.

**Keywords:** electoral regulations, European Union, current and future regulations, a few comments.

ABSTRACT

## Wstęp

Artykuł skupia się wokół próby wskazania tego, jak wyglądają obecnie stosowne regulacje krajowe w wybranych obszarach wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz w jaki sposób kształtują się obecne prace nad ujednoczeniem wspomnianej ordynacji. Tematyka owych stosownych regulacji krajowych skupia się przy tym na naszej ordynacji ojczystej. Część niniejszego opracowania traktować będzie o tytułowych pracach nad ujednoczeniem ordynacji wyborczej w kręgu krajów członkowskich UE. Ostatnia część skupia się nad próbą odpowiedzenia na, mogłoby się wydawać, dość fundamentalne pytanie o to, czy zapowiadana ewolucja legislacyjna na polu wyborczym jest zmianą pozytywną, czy może jednak bardziej niekorzystną.

## Dzisiejszy wygląd procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego

We wstępie do rozważań objętych bieżącym rozdziałem, trzeba rzec, że podstawowym aktem prawnym regulującym *in genere* zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, a konkretnie art. 190 tego aktu (Borkowski 2007: 229). Przechodząc na rodzimą płaszczyznę – od 2011 roku całość meandrowych związanych z prawem wyborczym do organu, jakim jest Parlament Europejski, została uregulowana w Ustawie z 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Osiński, Pytlik 2016: 16). Jednakże, co istotne – jeszcze przed wejściem w życie ww. aktu prawnego, ustawodawca kreował proces wyborczy do PE w, można powiedzieć, spe-

cialistycznej (bowiem ukierunkowanej na wyłącznie jeden typ elekcji powszechnej) Ustawie z dnia 23 stycznia 2004 roku. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Osiński, Pytlik 2016: 16). Przy czym należy wspomnieć, iż kodeks wyborczy przyjmuje cztery naczelne zasady rządzące procesem elekcyjnym, a są nimi: powszechność wyborów, ich bezpośredniość, tajny charakter głosowania oraz wolność wyboru (Garlicki 2007: 424). Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 2 kodeksu wyborczego – czynne prawo wyborcze (czyli innymi słowy „prawo wybierania”) przysługuje osobom, które najpóźniej w dniu wyborów do PE kończą 18 lat (Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy). W Austrii, jako jedynym kraju, omawiany cenzus wieku przy czynnej legitymacji wyborczej został obniżony do 16 lat. Natomiast bierne prawo wyborcze (czyli inaczej „prawo wybieralności” czy też „prawo do bycia wybranym”) zachowane zostało dla osób, które, stosownie do art. 11 § 1 pkt 4 kodeksu wyborczego, najpóźniej w dniu wyborów kończą 21 lat i co najmniej od 5 lat na stałe zamieszkują na terytorium Polski bądź innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Tyle samo, co w naszym kraju, bo 21 lat, zastosowano w takich krajach, jak: Belgia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Słowacja i Wlk. Brytania. Postanowienia wielu innych krajów członkowskich różnią się jednak, jeśli chodzi o próg wieku, od którego obywatel może startować w wyborach na deputowanego Unii. I tak dla przykładu – w Danii, Finlandii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii, Słowenii, Szwecji i na Węgrzech jest to 18 lat, we Francji i Rumunii 23 lata, a aż 25 lat na Cyprze, w Grecji i we Włoszech (Wiszwaty 2009: 21-38). Prawo do zgłaszania kandydatów na europostów przysługuje przede wszystkim partiom politycznym, które to mogą grupować się następnie w koalicje polityczne, choć sami kandydaci mogą stać ze sobą w szranki również bez zrzeszenia w jakichkolwiek ugru-

powaniach tj. jako kandydaci niezależni. Startowanie do wyborów z niezależnej pozycji częstokroć opatrzone jest pewnymi dodatkowymi warunkami – przykładem może być tutaj Irlandia, w której konieczne jest zebranie 60 podpisów wyborców zamieszkujących w okręgu zamieszkania danego kandydującego. Listy kandydatów niezależnych w naszym kraju składane są przez komitety wyborcze (koalicyjne, obywatelskie albo partyjne). Nietrudno więc zauważyć, iż tak naprawdę niezależność kandydata, której to istotą jest brak przynależności do jakiegokolwiek ugrupowania, napotyka na pewne istotne problemy natury faktycznej. Bowiem, o czym trzeba nadmienić, każda lista wyborcza (w tym ta, na której znajdują się kandydaci niezależni) musi uzyskać minimum 10 000 głosów uprzedniego poparcia, co jest warunkiem *sine qua non*, aby móc w ogóle mówić o zgłoszeniu listy. Tym samym zdecydowanie łatwiej jest potencjalnemu kandydatowi niezależnemu wystartować z listy partyjnej i uzyskać tam razem z innymi kandydatami wstępne poparcie, niż wystartować na liście samych kandydatów niezależnych. Dodać trzeba, że w krajach o silnej polityce partyjnej, w których polityka immanentnie jest z ugrupowaniami politycznymi kojarzona (a do takich krajów zalicza się też Polska) szansa na sukces wyborczy kandydata niezależnego niestartującego z listy dowolnego ruchu politycznego jest praktycznie bliska zeru. Taka okoliczność często służy za argument wyjaśnienia wyborcom tego, dlaczego aspirujący o fotel eurodeputowanego, nieposiadający legitymacji partyjnej, decydują się startować z list określonych frakcji. Warto wspomnieć, iż prawo udzielenia poparcia określonym listom kandydatów nie jest ograniczone liczbowo – w Polsce uprawniony do głosowania może postawić od 5 do 10 „krzyżyków”, podczas gdy np. we Francji dla ważności elekcji należy oddać dwa razy więcej głosów niż jest mandatów do zdobycia (Wiszowaty 2009: 21). Przyznać trzeba, że rozwiązanie znad Loary jest dość ciekawym zabiegiem, na pewno ożywiającym konkurencję polityczną wśród kandydatów. Należy pamiętać, że Polska podzielona jest na 13 okręgów wyborczych, jeśli chodzi o wybory do PE właśnie ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Okr%C4%99gi\\_wyborcze\\_do\\_Parlamentu\\_Europejskiego\\_w\\_Polsce](https://pl.wikipedia.org/wiki/Okr%C4%99gi_wyborcze_do_Parlamentu_Europejskiego_w_Polsce) 2018). Jednakże jest to uregulowanie poddawane krytyce m.in. ze względu na to, iż europosełom wybranym w sposób oddający *status quo* zarzuca się, że reprezentują oni właśnie swoje okręgi wyborcze, a nie tak, jak powinno być – cały kraj (Wroński 2018). Wyniki wyborów do naczelnego organu wspólnotowej legislatury składają się z dwóch etapów, a są nimi – podział 51 przysługujących Polakom mandatów, na stronnictwa polityczne, które przekroczyły próg wyborczy 5% oraz ustanowienie tego, w których okręgach wyborczych konkretny komitet uzyska mandaty i którzy kandydaci je zdobędą (Osiński, Pytlik 2016: 16). Finansowanie europejskich partii politycznych ze wspólnotowych środków finansowych regulowane jest w Rozporządzeniu (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 roku w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. L 297 z 15.11.2003 r., str. 1).

### Ku zjednoczonej legislacji wyborczej

Aby w pełni oddać meritum tematyki będącej osnową tego rozdziału, należy zaznaczyć, iż tytułowe prace nie są wytworem chwili, kolejną tylko imaginacją zblazowanych „głów Europy” zasiadających w salach plenarnych Strasburga i Brukseli, jak mogłoby się to na pierw-

szy rzut oka wydawać laikom. Możliwość wprowadzenia holistycznego systemu uregulowań wyborczych przewidywana była już za czasów Traktatu Paryskiego w 1951 roku (Pacześniak 2017: 1). Nie tylko jednak ten akt międzynarodowy zwiastował nastanie ujednoczonej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. W Traktatach Rzymskich podpisanych 25 marca 1957 roku wskazywano na to, iż ustawodawczy organ ówczesnych Wspólnot Europejskich, a dzisiejszej Unii Europejskiej, wybierany będzie w wyborach powszechnych i bezpośrednich za pomocą takiej samej dla wszystkich krajów członkowskich procedury elekcyjnej (Marszałek-Kawa 2013: 20). Należy zauważyć, że już wtedy – po rozpoczęciu II połowy XX wieku ojcowie-założyciele mieli projekt stworzenia aktu, którego bezsprzeczną intencją było objęcie swym zasięgiem obowiązywania wszystkich ówczesnych zrzeszających się krajów, a także tych, które postanowią dołączyć do Wspólnot w przyszłości (Gebethner, Urbaniak 2003: 16). 20 września 1976 roku ustanowiono Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Decyzja Rady Nr 76/787/EWWiS) (Tupalski 2012: 87-120). Nie wszystkie działania podejmowane począwszy od roku 1979, których celem było stworzenie pierwszej, prawdziwie jednolitej ordynacji wyborczej, skończyły się sukcesem. Inicjatywy te, bez wątpienia, utrudniała sukcesywnie zwiększająca się liczba państw przystępujących do wspólnoty europejskiej *sensu largo* (Osiński, Pytlik 2016: 16). Zmianami w strukturze wyborczej UE, a raczej składaniem propozycji wszelkich zmian tej struktury dotyczących zajmuje się AFCE (ang. *The Committee on Constitutional Affairs*) – Komisja Spraw Konstytucyjnych (Pacześniak 2017: 1). Do zadań owego organu należy właśnie skonstruowanie, za pomocą rozległych konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi, jednolitego systemu wyborczego (Pacześniak 2017: 1). Opracowanie ewolucji wyborczej w kadencji Komisji 2014-2019 należy głównie do dwójga eurodeputowanych, którymi są Danuta Hübner i Jo Leinen (Pacześniak 2017: 1). Przygotowany przez nich dokument roboczy dotyczący reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej z 30 kwietnia 2015 roku identyfikuje różne ważne problemy wynikające z braku jednolitego systemu wyborczego. Najbardziej sztandarowy z nich dotyczy tego, iż różnorodna procedura wyborcza w krajach członkowskich w istocie swej implikuje dyferencjację wagi głosów obywateli poszczególnych państw członkowskich – jedne głosy „liczą się bardziej”, a inne „liczą się mniej” (Pacześniak 2017: 1). Podniesione zostało nawet przez europosłów, że takie ukształtowanie sprawy może godzić w konsekwencji w instytucję obywatelstwa europejskiego (Pacześniak 2017: 1). Jedną ze sztandarowych proponowanych zmian statuuje minimalne progi w rozdziale mandatów wyborczych w okręgach wyborczych pomiędzy 3% a 5% – dla krajów, w których listy okręgów wyborczych przewidują ponad 26 mandatów (<http://www.europarl.europa.eu> 2018). Uzasadnienie tej zmiany stanowi o tym, iż uniemożliwiłaby ona Parlamentowi postępujące „rozdrobienie” (obsadzanie narodowych miejsc w PE przez bardzo małe liczby posłów) i skuteczniałyby ogólne funkcjonowanie tego organu, przy zachowaniu możliwości przeprowadzania demokratycznych wyborów w mniejszych krajach bądź tych podzielonych na mniejsze okręgi (<http://www.europarl.europa.eu> 2018). Pozostałe proponowane korekty legislacyjne dotyczą m.in. takich kwestii, jak: ustalenie terminu sporządzania i zamknięcia list wyborczych, przestrzegania reguł demokratycznych i przejrzystości wyboru kandydatów, zapewnienia równości płci za pomocą np. list naprzemiennych, a także umożliwienia obywatelom

państw członkowskich wybierania preferowanych kandydatów za pomocą sieci internetowej (<http://www.europarl.europa.eu> 2018). Reszta planowanych poprawek ma charakter *stricte* kosmetyczny i mający na celu poprawę nieaktualnych, zamierzonych już postanowień prawa unijnego. Co ważne dla przedmiotowego tematu – 13 lipca 2018 roku Rada Europejska przyjęła nowe przepisy o wyborach do Parlamentu. Nieco wcześniej, bowiem 4 lipca 2018 roku, zgodę na nowelizację wyraził sam Parlament Europejski. Co oczywiste i zgodne z przyjętą u nas hierarchią aktów prawnych – aby do niedawna dyskutowane, a dziś przyjęte przepisy mogły ujrzeć światło dzienne w krajowych publikatorach, a tym samym wejść w życie – konieczne jest, aby zostały zaakceptowane przez same państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi porządkami (<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/07/13/eu-electoral-law-new-rules-adopted-by-the-council/> 2018). Skoro państwa członkowskie muszą zaadaptować zmiany dopiero do 2024 roku, to wydaje się, że przed Europą wciąż długa droga do tego, aby wybory do PE stały się „prawdziwie europejskie”.

### Co przyniesie przyszłość?

Wydawać by się mogło, iż nowoczesna strukturalnie i pod względem technicznym Unia Europejska jest w stanie poradzić sobie dziś z każdą zagwozdką. Omawiana problematyka przeczy jednak tej tezie. Warto zauważyć, iż pomimo upływu wielu dekad – postulaty skonstruowania jednolitej ordynacji wyborczej w wyborach europejskich nie znalazły jeszcze swojego właściwego, praktycznego ujęcia, choć wszystko podobno ma zmienić się już w najbliższych latach. Trudno jest podjąć wyzwanie wystawienia jednoznacznej oceny proponowanych i wprowadzanych zarazem zmian. Z jednej strony wydaje się, że są one potrzebne, ponieważ pozwalają zbudować po raz pierwszy ordynację korygującą niektóre wady techniczne systemów krajowych. Z drugiej strony jednak, jak słusznie zauważa A. Pacześniak, jest to kolejny krok do federalizacji Unii (co wcale nie jest takim pozytywnym kierunkiem) – szczególnie w kontekście bardzo kontrowersyjnych propozycji stworzenia paneuropejskich list wyborczych. Co przyniosą zmiany w praktyce – to stanie się jasne dopiero za parę lat, a każdy z nas oceni to sam.

### Bibliografia:

1. Borkowski P.J., (2007) *Rada Europejska. Instytucje prawodawczo-wykonawcze Wspólnot Europejskich* [w:] Góralski W., (red.), Unia Europejska. T. 1. Genez – System – Prawo, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
2. Osiński J., Pytlik B., (2016) *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, Szkoła Główna Handlowa, nr 3, s. 11-39.
3. Garlicki L., (2007) *Polska w Unii Europejskiej* [w:] Garlicki L. (red.), Polskie prawo konstytucyjne. Wyd. 11. Warszawa: Liber.
4. Wiszowaty M.M., (2009) *Na drodze do jednolitej ordynacji wyborczej. Regulacja prawna wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. w 27 krajach członkowskich*, Acta Pomerania. Zeszyty Naukowe Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej w Chojnicach, Chojnice, s. 21-38.
5. Banaszak B., (2004) *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków.
6. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Okr%C4%99gi\\_wyborcze\\_do\\_Parlamentu\\_Europejskiego\\_w\\_Polsce](https://pl.wikipedia.org/wiki/Okr%C4%99gi_wyborcze_do_Parlamentu_Europejskiego_w_Polsce) [22.06.2018].
7. <https://fakty.interia.pl/raporty/raport-wybory-do-pe-2014/aktualnosc/news-finansowanieeuropejskich-partiii-kampanii-dope,nld,1111110> [23.06.2018].
8. <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/305279970-Wybory-doParlamentu-Europejskiego---procedura-wnoszenia-i-rozpoznawania-protestow-przeciwko-waznosc-i-wyborow.html> [24.06.2018].
9. Garlicki L., (2000) *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Wydawnictwo Liber, s. 178-179.
10. Wroński P., *Zmierzymy tę dziwną ordynację*, *Gazeta Wyborcza* [http://wyborcza.pl/1,75968,16059663,Zmienmy\\_te\\_dziwna\\_ordynacje.html](http://wyborcza.pl/1,75968,16059663,Zmienmy_te_dziwna_ordynacje.html) [22.06.2018].
11. Pacześniak A., (2017) *Ujednolicenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość?* Studia wyborcze, tom 23.
12. Marszałek-Kawa J., (2013) *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
13. Gebethner S., Urbaniak K., (2003) *Przyszły polski system wyborczy do Parlamentu Europejskiego w świetle prawa wspólnotowego i analizy prawnoporównawczej*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1.
14. Tupalski T.A., (2012) *Normy prawne i ordynacja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2004 r.*, *Colloquium*, nr 1, s. 87-120.
15. Sprawozdanie z 2 października 2015 w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0286+0+DOC+XML+V0//PL> [26.06.2018].
16. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/07/13/eu-electoral-law-new-rules-adopted-by-the-council/> [26.06.2018].