

**Na drodze do jednolitej ordynacji wyborczej.
Regulacja prawna wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. w 27
krajach członkowskich.**

Historia Parlamentu Europejskiego sięga początków XX-wiecznej integracji europejskiej. Oficjalnie, nazwę ustanowił dopiero Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie w 1987 r.¹, ale zwyczajowo używano jej znacznie wcześniej. W 1952 r. na mocy Traktatu Paryskiego² powołano Wspólnotę Węgla i Stali. Jednym z czterech podstawowych organów EWWiS było Wspólne Zgromadzenie o charakterze kontrolnym. Traktat Rzymski z 1957 r. ustanawiał Europejską Wspólnotę Gospodarczą³, a w jej ramach Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne – również o charakterze kontrolnym. W Zgromadzeniu zasiadali przedstawiciele parlamentów narodowych państw-stron, a więc nie przewidziano powszechnych wyborów do tego organu. Drugi z Traktatów Rzymskich podpisany tego samego dnia zawiązywał Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. EWEA posiadała bliźniacze organy – wśród nich: Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne. Wraz z Traktatami Rzymskimi podpisano tzw. „pierwszy traktat fuzyjny”, na mocy którego Zgromadzenia Parlamentarne oraz Trybunały Sprawiedliwości przewidziane w poszczególnych traktatach założycielskich połączono w jedno Zgromadzenie i jeden Trybunał dla wszystkich trzech Wspólnot⁴. Utworzone w ten sposób Zgromadzenie Ogólne zaczęto zwyczajowo nazywać Parlamentem Europejskim.

Działalność Parlamentu Europejskiego opiera się na przepisach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art.a 189-201 TWE⁵), Traktatu ustanawiającego

¹ Jednolity Akt Europejski został przyjęty przez państwa członkowskie w lutym 1986 r. Wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

² Podpisany 18 kwietnia 1951 r. wszedł w życie 23 lipca 1952 r. (A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, t. I Lublin 1994, ss. 175 i nn.)

³ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 25 marca 1957 r. Wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.

⁴ Drugi traktat fuzyjny z 8 kwietnia 1965 r. dokonał analogicznego połączenia Komisji i Rad Ministrów trzech Wspólnot.

⁵ Dziennik Urzędowy UE, C 115 z 9 maja 2008 r. (wersja skonsolidowana)

Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art. 107-114 TEWEA⁶) oraz Regulaminu Parlamentu Europejskiego⁷.

Parlament jest jedynym organem Wspólnot Europejskich pochodzącym z wyborów powszechnych i bezpośrednich, a więc posiadającym legitymację demokratyczną. Siedzibą Parlamentu jest Strasburg. Skład PE w kadencji 2009-2014 tworzy 736 parlamentarzystów⁸. Liczba deputowanych do PE z poszczególnych państw członkowskich jest zróżnicowana. Określa ją każdorazowo traktat akcesyjny. Liczba nie jest stała i może ulec zmianie w wyniku przystąpienia nowych państw członkowskich lub w związku ze zmianami demograficznymi⁹. Kadencja Parlamentu wynosi 5 lat¹⁰. W zasadzie nie ma możliwości jej skrócenia ani przedłużenia z wyjątkiem okoliczności wynikających z niemożności terminowego przeprowadzenia wyborów¹¹.

Deputowany sprawuje mandat wolny i ogólnoeuropejski. Nie jest skrupowany instrukcją wyborców, nie reprezentuje wyłącznie swoich wyborców ani swojego kraju, ale wszystkich obywateli Unii Europejskiej, nie można odwołać go przed upływem kadencji¹². Mandat deputowanego do PE chronią gwarancje immunitetowe określone w art. 5 Regulaminu PE oraz w Protokole nr 36 z 1965 r. w *sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich* (szczególnie art. 8-10)¹³. Są to w szczególności: na terenie swojego państwa - pełna ochrona immunitetowa analogiczna do przysługującej posłowi do parlamentu narodowego, na terenie terytorium innego państwa członkowskiego - immunitet formalny i przywilej nietykalności. Akt o wyborach bezpośrednich z 1976 r. określił także zakres niepołączalności formalnej obowiązującej eurodeputowanego¹⁴. Jedną z najnowszych zmian w tym zakresie wprowadziła zakaz łączenia funkcji eurodeputowanego i posła do parlamentu

⁶ Dziennik Ustaw z 2004 r., nr 90, poz. 864 z późn. zmian.

⁷ Wydanie XVI, Dziennik Urzędowy UE, L 44/2005.

⁸ Dla porównania: Wspólne Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali liczyło 78 deputowanych.

⁹ W 2007 r. w związku z przystąpieniem Rumunii i Bułgarii liczba deputowanych wzrosła czasowo do 785 („Zmiany instytucjonalne wprowadzone przez traktat dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej”. Materiały Centrum Informacji Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl>). Zgodnie z Traktatem Lizbońskim liczba deputowanych ma wynosić 751.

¹⁰ Art. 190 ust. 3 TWE.

¹¹ Zob. art. 5 i 11 Aktu dot. wyborów członków PE w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. (OJ 1976 L 278 z późn. zmianami).

¹² Art. 6 Aktu dot. wyborów członków PE w powszechnych wyborach bezpośrednich stwierdza, że „członkowie Parlamentu Europejskiego Nie są związani żadnymi instrukcjami ani nie otrzymują mandatu wiążącego”

¹³ Dziennik Urzędowy WE, C 321E z 29 grudnia 2006 r.

¹⁴ S. Dudzik, *Unia Europejska, [w:] Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*. Pod red. Pawła Sarneckiego. Warszawa-Kraków 2007, s. 42.

krajowego¹⁵. Każde Państwo Członkowskie ma prawo poszerzyć zakres zasady *incompatibilitas* dla eurodeputowanych pochodzących z własnego terytorium¹⁶. Zgodnie z art. 12 AWPE Parlament Europejski weryfikuje mandat członków Parlamentu Europejskiego oraz rozstrzyga spory, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień Aktu.

Pierwotnie skład Zgromadzenia Ogólnego kształtowały parlamenty państw członkowskich. *Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich* (AWPE¹⁷) dołączony do Decyzji Rady Europejskiej nr 76/787 z 20 września 1976 r. wprowadził odmienny od dotychczasowego sposób tworzenia składu Zgromadzenia Ogólnego. 7 i 10 lipca 1979 r. odbyły się pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory do Zgromadzenia Ogólnego Wspólnot¹⁸. Art. 190 ust. 4 TWE oraz art. 108 TEWEA zobowiązały Parlament Europejski do przygotowania projektu bezpośrednich wyborów powszechnych zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. Jest to jedyna materia, w której PE posiada prawo inicjatywy prawodawczej.

Do tej pory nie udało się przygotować jednolitej, ogólnoeuropejskiej ordynacji wyborczej do PE. Do momentu jej uchwalenia, jak głosi art. 8 AWPE: „*Z zastrzeżeniem postanowień (...) Aktu, procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym*”. Akt zawiera ogólne wytyczne, którym podlegają krajowe ordynacje wyborcze do PE. Wybory muszą opierać się na zasadach: powszechności, bezpośredniości, wolności oraz odbywać w głosowaniu tajnym. Nowelizacja z 2002 r. wprowadziła również wymóg zastosowania proporcjonalnego systemu wyborczego¹⁹ – głosowanie na listy lub tzw. system STV²⁰. Z treści art. 9 wykluczającego możliwość głosowania więcej niż jeden raz, można wywnioskować, że wybory powinny być również równe w sensie formalnym. AWPE

¹⁵ Decyzja Rady z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dziennik Urzędowy WE, L 283/2002.

¹⁶ Zob. Art. 7 ust. 3 Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r.

¹⁷ Akt ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), OJ 1976 L 278, s. 5.

¹⁸ Wybierano 410 deputowanych do Parlamentu, na 5-letnią kadencję. Jako ciekawostkę można podać, że frekwencja w wyborach wyniosła 63 % i była najwyższa w dotychczasowej historii wyborów europejskich. Kolejne wybory przyniosły stopniowy spadek frekwencji aż do 43,55% w wyborach z 2009 r. (T. Spies *Looking back: 30 years of European Union elections*. Portal informacyjny Deutsche Welle. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4288633,00.html>, K. Polarczyk *Wybory do Parlamentu Europejskiego*. [w:] „Infos” nr 9(56), 7 maja 2009, Biuro Studiów i Analiz Sejmu, ss. 2-3).

¹⁹ Decyzja Rady z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca AWPE (2002/772/WE, Euratom) (*Dziennik Urzędowy* L 283, 21/10/2002 P. 0001 - 0004)

²⁰ STV = „Single Transferable Vote” - głosowanie jednoturowe z głosami przenoszonymi. System taki stosowany jest m.in. w Irlandii, Irlandii Płn. i na Malcie

dopuszcza ustanowienie progu wyborczego (maks. 5 %) oraz limitu wydatków na kampanię wyborczą.

Przepisy regulujące wybory do PE w poszczególnych krajach członkowskich, przy wielu zasadniczych podobieństwach wykazują również istotne różnice. Niniejsze opracowanie ma na celu prezentację rozwiązań obowiązujących w 27 państwach Unii w wyborach z 2009 r., aby dać asumpt do refleksji nad tym jak trudnym, ale jednocześnie twórczym zadaniem będzie realizacja traktatowych zaleceń ujednolicenia prawa wyborczego Unii Europejskiej.

1. Zgłaszanie kandydatów.

Kandydatów w wyborach do PE na ogół zgłaszać mogą partie polityczne²¹, ich koalicje lub startują oni jako osoby „niezależne”²². W ostatnim wypadku zazwyczaj istnieją dodatkowe wymogi, np. konieczność zebrania podpisów popierających kandydata niezależnego (w Irlandii: 60 podpisów wyborców, przy czym mogą je złożyć wyłącznie osoby zamieszkujące w tym samym okręgu wyborczym, z którego startuje kandydat²³). W Polsce listy kandydatów zgłaszają komitety wyborcze (partyjne, koalicyjne lub obywatelskie), ponadto każda lista dla zgłoszenia musi uzyskać poparcie w postaci podpisów min. 10.000 wyborców. Jeden wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednej liście kandydatów. Lista może liczyć więcej (np. Polska: od 5-10 kandydatów, Grecja: do 22 kandydatów, Francja: obowiązkowo dwa razy więcej kandydatów niż mandatów do zdobycia) lub dokładnie tylu kandydatów ile mandatów jest do zdobycia w danym okręgu wyborczym (np. Hiszpania). Zarejestrowanie list w co najmniej połowie okręgów wyborczych w Polsce zwalnia z obowiązku uzyskania podpisów pod listami w pozostałych okręgach²⁴. W Austrii istnieją trzy odmiany poparcia wymaganego dla zgłoszenia kandydata: podpis 1 deputowanego do PE, 3 deputowanych do parlamentu krajowego lub 2600 podpisów wyborców²⁵. Podobnie w

²¹ W niektórych krajach – wyłącznie partie lub ich koalicje, jak np. na Węgrzech, Słowacji, Litwie

²² W Finlandii istnieje możliwość zgłoszenia listy kandydatów przez organizację społeczną, a także koalicję takich stowarzyszeń.

²³ Podstawa prawna wyborów do PE w Irlandii to: the Electoral Act of 1992, the European Parliament Elections Acts of 1997, the Electoral Act of 1997, the Electoral (Amendment) Acts of 1998, 2001, 2002, and 2004, the European Parliament Elections (Amendment) Act nr 2/2004 (więcej, zob.: internetowy serwis informacyjny Parlamentu Europejskiego: “European Parliament Elections 2009”, http://www.europarl.europa.eu/elections2009/countries/electoral_laws)

²⁴ Art. 59-63: Ustawy z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z późn. zmian.)

²⁵ § 30 ust. 2: *Bundesgesetz über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Europawahlordnung – EuWO)* BGBl. Nr. 117/1996 idF BGBl. I Nr. 28/2007.

Luksemburgu: 250 podpisów pod listą lub poparcie 1 eurodeputowanego luksemburskiego – aktualnego lub byłego. W Słowenii określono odmiennie wymogi dotyczące poparcia dla zgłoszenia listy kandydatów, w zależności, czy jest to lista obywatelska, partii politycznej czy koalicji partyjnej²⁶. W Belgii – liczba wymaganych podpisów wyborców pod listą kandydatów zależy od strefy językowej, przy czym zawsze wystarczy poparcie 5 deputowanych z danej strefy językowej²⁷. W Niemczech – inne są wymogi dla list federalnych (ogólnopństwowych) i krajowych (wybory w landach)²⁸. Liczba wymaganych podpisów jest zróżnicowana. Zazwyczaj określa się ją kwotowo²⁹. Nie zawsze zależy ona od populacji kraju, np. w Holandii jest to 30 podpisów, na Węgrzech 20.000 podpisów, we Włoszech wymaga się zebrania od 30 do 35 tysięcy podpisów. Z tego obowiązku włoska ustawa zwalnia partie, które zdobyły przynajmniej 1 mandat w ostatnich wyborach do parlamentu krajowego³⁰. Podobnie w Szwecji, gdzie zgłoszenie tylko tych list, które nie są reprezentowane w PE wymaga udokumentowanego poparcia min. 1500 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze³¹. W Irlandii kandydaci muszą dodatkowo przedstawić listę zastępców, czyli osób, które w wypadku wyboru do PE deputowanego zasiadającego dotąd w parlamencie krajowym – zajmą jego miejsce. Podobnie w przypadku opróżnienia mandatu przez eurodeputowanego, jego miejsce obejmuje zastępca. Zasadą jest, że można kandydować wyłącznie w jednym okręgu wyborczym, w jednym państwie. Zgłoszenia kandydatów dokonywane są przed wyborami (od 68 dni przed wyborami w Niemczech³², do 30 dni przed wyborami w Słowenii i na Węgrzech; z kolei w Irlandii: miesiąc przed wyborami, przez ok. tydzień). Większość państw poszerzyło zakres

²⁶ Partia polityczna musi załączyć do listy kandydatów podpisy 4 deputowanych do parlamentu krajowego lub 1000 podpisów wyborców. Zgłoszenie listy przez koalicję dwóch lub więcej partii wymaga 6 podpisów poparcia ze strony deputowanych. Lista obywatelska musi zebrać 3000 podpisów poparcia dla jej zgłoszenia. (art. 14-16: *Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament* (ZVPEP-UPB1) (uradno prečiščeno besedilo), Stran 4685 *Uradni list Republike Slovenije*, nr 40/2004 z 20.04.2004).

²⁷ 5000 podpisów francuskojęzycznych wyborców dla listy francuskojęzycznego komitetu wyborczego, 5000 dla holenderskiego i 200 podpisów dla niemieckojęzycznego.

²⁸ 1 na 1000 wyborców, ale nie więcej niż 2000 – dla list krajowych oraz nie więcej niż 4000 dla list ogólnopństwowych (§ 9 ust. 5: *Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994* (BGBl. I S. 423, 555, 852), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394)

²⁹ Inaczej - przepisy duńskie, które wymagają, aby liczba podpisów pod kandydaturą stanowiła min. 2% liczby wszystkich uprawnionych do głosowania.

³⁰ Art. 12: Legge 24 Gennaio 1979, N. 18 (*Gu N. 029 Del 30/01/1979*) *Elezione Dei Rappresentanti Dell'Italia Al Parlamento Europeo e successive modificazioni* (z późn. zmian). Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 29 del 30 gennaio 1979.

³¹ Ch. 2, Sec. 3: *The Election Act nr 837 of 2005*. Ministry of Justice, Stockholm 2005

(http://www.val.se/pdf/2005_elections_act.pdf)

³² 66 dni dla zgłoszenia list ogólnopństwowych i 68 dni – list krajowych (*Länder*).

niepołączalności formalnej deputowanych do PE wybieranych na ich terytorium oraz zasady dotyczące niewybieralności określone w przepisach AWPE (na ogół polega to na analogicznym stosowaniu przepisów o niepołączalności lub niewybieralności dotyczących deputowanego do parlamentu krajowego³³).

Wśród dodatkowych wymogów stawianych przed kandydatami w niektórych państwach należy wpłacenie kaucji wyborczej. Wysokość kaucji jest zróżnicowana (Wlk. Brytania: 5000 funtów od partyjnej listy kandydatów lub od kandydata niezależnego, Słowacja: 50.000 koron, Malta: 90 euro, Łotwa: 1000 łatów = ok. 1300 euro, Litwa: 20-krotność średniego, miesięcznego wynagrodzenia, Holandia: 11.250 euro dla list partii, które nie posiadają żadnego przedstawiciela w aktualnym składzie PE, Grecja: 2934,70 euro za każdą listę³⁴, Estonia: 5-krotne miesięczne wynagrodzenie (ok. 1390 euro) na każdego zgłoszonego kandydata³⁵, Czechy: 15.000 koron (ok. 600 euro) na listę – partyjną, organizacyjną lub koalicyjną, Cypr: 427 euro, Bułgaria: 10.000 lew od listy obywatelskiej, 15.000 lew od listy partyjnej, 20.000 lew od koalicyjnej). Kaucja podlega zwrotowi po spełnieniu określonych warunków, np. w Wlk. Brytanii jest to uzyskanie nie mniej niż 2,5 % głosów w okręgu³⁶, na Malcie 10%³⁷, na Łotwie i w Holandii – zdobycie min. 1 mandatu w PE, na Litwie – zdobycie mandatu oraz przedstawienie prawidłowego sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy³⁸. W Bułgarii – lista partyjna i koalicyjna musi zdobyć min. 2% głosów, aby odzyskać kaucję, lista obywatelska – tylko 1% głosów. W Austrii

³³ np. Austria: dyrektor przedsiębiorstwa z ograniczoną odpowiedzialnością, firmy ubezpieczeniowej (szczególnie ubezpieczeń medycznych), prywatnego banku, firmy transportowej, firmy udzielającej kredytów; Irlandia: ombudsman; Belgia: kierownik ośrodka pomocy społecznej, burmistrz miasta powyżej 50.000 mieszkańców; Estonia: zawodowy żołnierz sił zbrojnych; Francja: sędziowie Rady Konstytucyjnej, członkowie władz lokalnych, którym podlega min. 3500 mieszkańców; Litwa: pełniący funkcje w organach samorządu terytorialnego, Luksemburg: urzędnik państwowy, a także urzędnik kolei państwowych; Malta: bankrut, osoba skazana na karę pozbawienia wolności powyżej 12 miesięcy, Polska: członek Rady Ministrów; Łotwa, Malta i Polska: osoby ubezwłasnowolnione, Węgry: żołnierz służby zasadniczej lub zawodowej, członek personelu ministra sprawiedliwości; Włochy: burmistrz miasta liczącego ponad 15.000 mieszkańców; hiszpańskie prawo przewiduje najwięcej wyłączeń i ograniczeń w tej mierze.

³⁴ Law 1180/81 on election of representatives to the European Parliament (<http://www.ypes.gr/en/Elections/ElectionsEuropeanParliament/ElectionsforEuropeanParliament/InterestCandidate/>)

³⁵ § 29.(5): *European Parliament Election Act of 18.12. 2002* (RT1 I 2003, 4, 22).

³⁶ Rule 8: *The European Parliamentary Elections (Northern Ireland) (Amendment) Regulations 2009*. Podobna regulacja dotyczy wyborów do Izby Gmin. (A. Pułło *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 56). Wysokość kaucji oraz warunki jej zwrotu podlegają zmianie.

³⁷ Art. 52: *Laws of Malta, Chapter Chapter 354: General Elections Act. To make provision for the qualification of voters, the constitution of Electoral Divisions, the method of registration of voters and the Election and Co-optation of Members of Parliament. 27.09.1991. Act XXI of 1991 as amended by Acts XXIV of 1995 and XV of 1996; Legal Notice 178 of 1996; Acts VI of 2001, XVI of 2002 and XXI of 2007; Legal Notice 425 of 2007; and Act VII of 2009.*

³⁸ Art. 40: *Republic Of Lithuania Law On Elections To The European Parliament 20 November 2003, No. IX-1837.*

zamiast depozytu ustanowiono bezzwrotną opłatę w wysokości 3600 euro wpłacaną na rzecz skarbu państwa za każdą zgłoszoną listę kandydatów, stanowiącą koszt wydrukowania kart do głosowania³⁹.

Ordynacja słoweńska, francuska, belgijska i portugalska zawierają przepisy ustanawiające parytet płci obowiązujący przy konstruowaniu list kandydatów w wyborach do PE. W Słowenii udział przedstawicieli danej płci w ogólnej liczbie kandydatów, liczony osobno dla każdej z list, nie może być niższy niż 40%. Jednocześnie, wśród pierwszej połowy kandydatów uwidocznionych na liście, musi pojawić się przynajmniej jeden przedstawiciel każdej płci⁴⁰. Przepisy portugalskie wymagają, aby minimum 33,3% kandydatów na każdej liście stanowiły kobiety. Jedną z sankcji za niewypełnienie tego wymogu jest redukcja wysokości dotacji skarbu państwa dla danej partii⁴¹. Przepisy francuskie mówią o konieczności umieszczenia na liście mężczyzn i kobiet w równej liczbie⁴². Przepisy belgijskie wymagają oprócz równej liczby kandydatów (i zastępców kandydatów) obu płci, aby dwie pierwsze osoby na liście kandydatów i liście zastępców nie reprezentowały tej samej płci⁴³.

Kandydaci startujący w wyborach na terenie państwa, którego obywatelstwa nie posiadają, muszą przedstawić zaświadczenie, że nie są pozbawieni praw wyborczych (na podstawie swojego kraju obywatelstwa), ani nie startują jednocześnie na terenie innego państwa członkowskiego. Ten wymóg spotykamy w ordynacjach wyborczych do PE w większości państw.

Wśród szczególnych wymogów dotyczących rejestracji kandydatów w wyborach można wskazać obowiązek przewidziany przez prawo łotewskie, aby do zgłoszenia listy dołączyć program wyborczy zawarty w tekście liczącym maks. 4000 znaków⁴⁴.

2. Czynne i bierne prawo wyborcze.

Ogólna zasada dotycząca czynnego prawa wyborczego (prawa do wzięcia udziału w wyborach w charakterze wyborcy) stanowi, że każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo

³⁹ § 31 ust. 5: *Bundesgesetz über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Europawahlordnung – EuWO)* BGBl. Nr. 117/1996 idF BGBl. I Nr. 28/2007.

⁴⁰ Art. 15 (člen 15): *Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP-UPB1)* (uradno prečiščeno besedilo), 2004.

⁴¹ Art. 2 : *Lei da paridade: estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos.* Lei Orgânica no 3/2006, Diário da República (D. R.) z 21.08.2006 (Seria I).

⁴² Art. 2 : *Loi N° 2000-493 du 6.06.2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et les hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.*

⁴³ Art. 21bis: *Loi Du 23 Mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.*

⁴⁴ Sec. 11.(1).2: *European Parliament Election Law of 29.01.2004.*

oddąć głos w wyborach do PE. Regulacje krajowe różnią się między sobą w dwóch kwestiach – przesłanek pozbawienia czynnego prawa wyborczego oraz wieku wymaganego dla nabycia praw wyborczych.

Do przesłanek negatywnych posiadania praw wyborczych, najczęściej wymienianych, należy choroba psychiczna potwierdzona decyzją sądu o ubezwłasnowolnieniu, a także wyrok uprawnionego organu państwa pozbawiający praw wyborczych lub praw publicznych.

Wiek wymagany dla nabycia czynnego prawa wyborczego to w przeważającej większości państw UE 18 lat ukończone najpóźniej w dniu wyborów (Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja, Węgry, Włochy, Wlk. Bryt.⁴⁵). Jedynie w Austrii wiek ten został obniżony do 16 lat⁴⁶.

W wyborach do PE mogą brać udział również obywatele UE nie posiadający obywatelstwa kraju, na terenie którego oddają głos. Osoby takie, pragnące wziąć udział w głosowaniu, muszą spełnić dodatkowy wymóg w postaci zgłoszenia do rejestru wyborczego (obywatele z zasady figurują w rejestrze bez spełniania dodatkowych wymogów). Zgłoszenie wymaga przedstawienia zaświadczenia o niepozbawieniu praw wyborczych w kraju ojczystym (Austria). W Belgii cudzoziemcy, którzy brali udział w poprzednich wyborach do PE są dopisywani do rejestru z urzędu⁴⁷. Podobnie w Luksemburgu⁴⁸. W Bułgarii cudzoziemcy pragnący oddać głos w wyborach muszą od min. 3 miesięcy zamieszkiwać na terenie jednego z krajów UE. Na Cyprze czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom UE, którzy przez min. 6 miesięcy po nabyciu praw wyborczych zamieszkiwali na terenie kraju⁴⁹.

Bierne prawo wyborcze (prawo kandydowania w wyborach do PE) posiadają osoby legitymujące się czynnym prawem wyborczym. Dodatkowy wymóg dotyczy wieku, którego minimalna granica na ogół jest podwyższona w porównaniu z prawem czynnym. W kilku państwach zachowano wymóg 18 lat również dla prawa biernego (Dania, Finlandia, Holandia,

⁴⁵ W wyborach do PE ustanowiono wyjątek od zasady obowiązującej w wyborach krajowych odbierającej prawo głosu członkom Izby Lordów (C. Sear *Electoral franchise: who can vote?* House of Commons Library (Biblioteka Izby Gmin), Parliament and Constitution Centre, sygn: SN/PC/2208, 1 marca 2005, s. 2)

⁴⁶ § 10 Europawahlordnung (EuWO)

⁴⁷ internetowy serwis informacyjny Parlamentu Europejskiego: „*European Parliament Elections 2009*”, http://www.europarl.europa.eu/elections2009/countries/electoral_laws/belgium.htm

⁴⁸ Jednorazowa rejestracja cudzoziemca w rejestrze wyborców do PE powoduje, że zostaje on tam do momentu, kiedy złoży wniosek o wykreślenie lub nie weźmie udziału w kilku kolejnych wyborach. Art. 7: *Loi électorale du 18 février 2003 et portant modification*, Memorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Recueil de Legislation, seria A, Nr 30, 21 lutego 2003.

⁴⁹ Art. 5: Law of 2004 on the Election of the Members of the European Parliament

Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Węgry), co jednak w przypadku Austrii oznacza podwyższenie granicy wieku. W regulacjach krajowych spotykamy także ustanowiony dla biernego prawa wyborczego próg 21 lat (Belgia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Wlk. Brytania), 23 lat (Francja, Rumunia), czy 25 lat (Cypr, Grecja, Włochy). Dla obywateli UE nie posiadających obywatelstwa kraju, w którym kandydują ustanawia się kolejne wymogi. Najczęściej jest to wymóg zamieszkiwania na terenie kraju kandydowania stale lub przez określony minimalnie okres – np. Bułgaria: 2 lata. Przepisy belgijskie wymagają, aby kandydat był francusko-, holendersko- lub niemieckojęzyczny, w zależności od okręgu wyborczego w którym startuje⁵⁰. Prawo bułgarskie zabrania kandydatom do PE posiadania obywatelstwa kraju spoza UE⁵¹, a także odbywania kary pozbawienia wolności.

Ciekawy wyjątek od ogólnych zasad dotyczących wyborów do PE stanowią francuskie departamenty i terytoria zamorskie. Chociaż znajdują się poza kontynentem europejskim, wchodzą w skład UE, a ich mieszkańcy mają czynne prawo wyborcze w wyborach do PE, na mocy konstytucyjnej zasady niepodzielności terytorium Republiki Francuskiej⁵².

3. Kampania wyborcza i jej finansowanie

Akt głosowania poprzedza zawsze kampania wyborcza. Sporo racji zawiera twierdzenie, że w ustrojach demokratycznych kampania wyborcza trwa przez cały rok. Faktem jest również, że jej intensywność zwielokrotnia się w ostatnim okresie przed wyborami. Ale i w tej kwestii trudno jest mówić o ogólnoeuropejskim standardzie. Kampania właściwa, poddana bardziej restrykcyjnym przepisom, rozpoczyna się najczęściej na kilkanaście lub kilkadziesiąt dni przed dniem wyborów, na ogół z chwilą zarządzenia wyborów przez głowę państwa (np. Polska, Węgry) albo podania do publicznej wiadomości listy kandydatów (np. Litwa). Wśród elementów wspólnych wielu ordynacjom wyborczym należą: instytucja tzw. ciszy wyborczej, czyli zakazu prowadzenia agitacji wyborczej (zazwyczaj w okresie doby przed dniem wyborów), określenie limitu środków, jakie można pozyskać i wydać na kampanię wyborczą – łącznie oraz od pojedynczego darczyńcy (sumy są

⁵⁰ Art. 41tertio: Loi Du 23 Mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

⁵¹ Jest to zasada wynikająca z art. 64 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r., złagodzona o tyle, że kandydat w wyborach do parlamentu bułgarskiego nie może posiadać żadnego obcego obywatelstwa.

⁵² Art. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958. Chodzi o 4 departamenty: Gwadelupę (Ameryka Środkowa), Martynikę (Karaiby), Gujanę Francuską (Ameryka Pd.) i Reunion (wyspa na O. Indyjskim). W wyniku referendum z dnia 29 marca 2009, od roku 2010 wyspa Majotta (archipelag Komory na Oceanie Indyjskim) stanie się piątym departamentem zamorskim Francji.

zróznicowane w skali UE, w zależności chociażby od wartości nabywczej pieniądza i zamożności kraju⁵³), a także obowiązek ich rozliczenia w określonym terminie po wyborach. Powszechny jest zakaz podawania informacji nieprawdziwych, czy wręcz obraźliwych o kontrkandydatach, podobnie - zakazy publikowania wyników sondaży opinii publicznej w czasie ciszy wyborczej. W Czechach okres ten został wydłużony do trzech dni przed dniem wyborów. W innych państwach spotykamy pięć (Hiszpania), siedem (Cypr, Słowenia), piętnaście dni (Grecja, Włochy), a nawet miesiąc (Luksemburg). W Danii nie istnieje cisza wyborcza, ani zakazy dotyczące agitacji wyborczej w tym okresie. W Estonii nie ma zakazu dotyczącego publikowania rankingów wyborczych.

W części państw, jak w Belgii, czy Polsce przewiduje się bezpłatny czas antenowy dla komitetów wyborczych ustalany w zależności od liczby komitetów. Inaczej w Austrii, gdzie emisja każdego materiału wyborczego jest płatna. Zdarza się, że komitety wyborcze partii i koalicji, które już posiadają swoich eurodeputowanych w obecnej kadencji, posiadają preferencyjny dostęp do mediów publicznych w porównaniu z pozostałymi komitetami (Bułgaria, Francja). O szerszym czasie antenowym może także decydować liczba głosów otrzymana przez komitet w poprzednich wyborach (Hiszpania). W większości państw, jak w Polsce i podobnie np. na Cyprze, w Czechach, Finlandii, Grecji, Irlandii, czy Słowenii – wszystkie komitety ogólnokrajowe posiadają równy dostęp do czasu antenowego w radiu i telewizji. Zasady finansowania wyborów przyjęte w części państw UE ograniczają grono darczyńców wyłącznie do osób fizycznych. Inne zezwalają na pozyskiwanie środków również od osób prawnych (Bułgaria).

4. Głosowanie

Co do zasady, udział w głosowaniu nie jest obowiązkowy – w większości państw UE, wybory do PE mają charakter wolny. Do wyjątków należą: Belgia, Cypr, Grecja i Luksemburg. O ile jednak na Cyprze i w Grecji nie ustanowiono żadnych sankcji za niewzięcie udziału w wyborach, w pozostałych dwóch krajach za nieusprawiedliwioną absencję wyborczą można narazić się na kary. W Belgii nieobecnemu wyborcy grozi kara grzywny od 26 do 200 euro lub nawet kara pozbawienia wolności od 8 do 15 dni⁵⁴. W Luksemburgu ustanowiono karę grzywny w wysokości od 100 do 250 euro. Jeśli obywatel

⁵³ Różnią się także z powodu sposobu obliczania maksymalnej kwoty. Na Litwie jest to 1000-krotność miesięcznego wynagrodzenia, w Portugalii 300-krotność minimalnego, w Polsce i na Łotwie – wynik iloczynu określonej kwoty pieniędzy i liczby obywateli uprawnionych do głosowania.

⁵⁴ Art. 1 § 4: Loi Du 23 Mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

ponownie nie wypełni swojego obowiązku wyborczego w ciągu 5 lat od orzeczenia kary – wysokość następnej kary musi być wyższa: od 500-1000 euro⁵⁵. Od obowiązku wyborczego zwolnieni są obywatele, którzy przekroczyli 75 rok życia oraz wyborcy, którzy mieszkają w innej gminie niż oddają głos⁵⁶.

W ponad połowie państw UE możliwe jest głosowanie korespondencyjne, czyli za pośrednictwem poczty. W ten sposób dochodzi bez wątpienia do zwiększenia frekwencji wyborczej, a także wzmocnienia realizacji zasady powszechności wyborów. Głosowanie za pośrednictwem poczty dopuszczalne jest w: Austrii⁵⁷, Belgii, Danii, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Litwie, Luksemburgu, Łotwie, Niemczech, Słowenii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Należy zaznaczyć, że każde z państw szczegółowo reguluje korespondencyjny tryb głosowania, który zawsze jest wyjątkiem od zasady głosowania osobiście, w lokalu wyborczym. Dotyczy to m.in. terminów, trybu oraz osób uprawnionych do posłużenia się tym szczególnym trybem wyborczym.

Co do zasady, uprawnionymi do głosowania korespondencyjnego są obywatele stale przebywający za granicą. Jest to alternatywa dla organizowania lokali wyborczych w placówkach dyplomatycznych za granicą (m.in. Polska). W niektórych krajach obywatele czasowo znajdujący się poza granicami kraju mogą tam oddać swój głos (np. Estonia, Hiszpania). Zupełnie wyjątkowe rozwiązanie zastosowano na Malcie, której obywatele mieszkający za granicą nie mają możliwości oddania głosu za pośrednictwem poczty, ani w placówce dyplomatycznej, ale za to Państwo dofinansowuje im bilety lotnicze na powrót do kraju w dniu głosowania⁵⁸.

W części krajów głos mogą oddać korespondencyjnie również wyborcy przebywający w kraju, którzy z różnych powodów nie mogą zjawić się w lokalu wyborczym. Ustawa irlandzka wymienia: policjantów i wojskowych na służbie, pracowników irlandzkich przebywających na rządowej misji zagranicznej, osoby obłożnie chore i niepełnosprawne,

⁵⁵ Art. 90: *Loi électorale du 18 février 2003 et portant modification*

⁵⁶ Art. 89

⁵⁷ Możliwość ta dotyczy wyłącznie obywateli austriackich przebywających za granicą. Inne rozwiązania austriacki Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucyjną zasadą głosowania osobistego (P. Gapski *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów* [w:] „Przegląd Sejmowy”, nr 2(91)/2009, ss. 84-85.

⁵⁸ Cena biletu lotniczego została zredukowana za sprawą dopłat wniesionych przez rząd. Oferta obejmuje wyłącznie obywateli Malty – stale zamieszkających zagranicą lub studiujących, odbywających leczenie szpitalne zagranicą oraz ich podopiecznych (zob.: *Air Malta issues reduced fare tickets for eligible voters*, URL = www.timesofmalta.com, 19 maja 2009; *Election amendment gives PN advantage*, url= <http://www.maltatoday.com.mt>; 22 kwietnia 2009; *Air Malta Issues Reduced Fare Tickets for Eligible Voters*: www.air.malta.com; 18 maja 2009

studentów stale przebywających poza miejscem swojego zamieszkania⁵⁹. Według prawa szwedzkiego głosować korespondencyjnie mogą również obywatele służący na statkach obcych bander⁶⁰. W Luksemburgu, gdzie głosowanie jest obligatoryjne, z tego obowiązku zwolnieni są obywatele, którzy przekroczyli 75 rok życia, ale państwo daje im możliwość zagłosowania korespondencyjnego⁶¹.

Głosowanie pocztowe musi odbyć się przed terminem wyborów krajowych (np. w Danii między 4 a 3 tygodniem przed dniem wyborów⁶², na Litwie: w środę, czwartek lub piątek przed dniem wyborów w godzinach pracy urzędów pocztowych⁶³).

Głosowanie polega na ogół na przesłaniu otrzymanej korespondencyjnie karty do głosowania. Przesyłka jest wolna od opłat i musi wpłynąć do komisji w określonym terminie (np. w Hiszpanii – wniosek najpóźniej 10 dni przed wyborami, wysłanie karty – do 3 dnia przed wyborami). Niektóre ustawy bardzo szczegółowo regulują procedurę głosowania za pośrednictwem poczty – np. w Szwecji wymaga to udziału dwóch pełnoletnich świadków, którzy obserwują wkładanie koperty z głosem do koperty pocztowej, następnie na kopercie zewnętrznej podają swoje dane i zaświadcza, że czynność oddania głosu przebiegła zgodnie z przepisami⁶⁴.

Niektóre ordynacje dopuszczają, aby wybory trwały dwa dni. Ciekawym rozwiązaniem jest instytucja głosowania wcześniejszego obecna w przepisach: Estonii⁶⁵, Finlandii⁶⁶, Francji (dla terytoriów zamorskich), Grecji (tylko dla obywateli greckich mieszkających lub przebywających zagranicą – dzień przed wyborami w Grecji), Litwie, Łotwie (3 dni przed głównym dniem wyborów), Malcie (tylko dla ograniczonej liczbie grupy urzędników wyborczych), Słowenii, Szwecji i na Węgrzech (dla obywateli przebywających zagranicą). Do tej grupy powinniśmy również zaliczyć państwa, które przewidują możliwość głosowania korespondencyjnego, które z zasady kończy się kilka dni przed dniem wyborów (np. Niemcy czy Austria).

⁵⁹ Art. 63: Act nr 25 of 1997: Electoral Law.

⁶⁰ Ch. 7, Sec. 11: *The Election Act nr 837 of 2005*. Ministry of Justice, Stockholm 2005.

⁶¹ Art. 328: . 7: *Loi électorale du 18 février 2003*.

⁶² Art. 26: *Bekendtgørelse af lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet* (LBK nr 143 z 24 lutego 2009).

⁶³ Art. 65: *Republic Of Lithuania Law on Elections to the European Parliament* 20 listopada 2003, No. IX-1837.

⁶⁴ Ch. 7, Sec. 12-14: *The Election Act nr 837 of 2005*. Ministry of Justice, Stockholm 2005. Podobne wymogi formalne uznał za konieczne austriacki Trybunał Konstytucyjny wypowiadając się na temat takiej formy głosowania obywateli austriackich (P. Gapski, *op. cit.*, s. 85).

⁶⁵ Między 6 a 4 dniem przed wyborami, w godzinach od 12 do 20 oraz elektronicznie, między 10 a 4 dniem przed wyborami (§ 37: *European Parliament Election Act of 18.12. 2002* (RT1 I 2003, 4, 22)).

⁶⁶ Oznaczono również osobny, wcześniejszy termin wyborów dla obywateli fińskich głosujących za granicą.

Wśród sposobów głosowania warto wymienić dwa zupełnie nie znane polskiemu prawu, chociaż będące przedmiotem ożywionych dyskusji polityków i konstytucjonalistów – głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie przez internet. Głosowanie przez pełnomocnika możliwe jest w Belgii, Francji, Holandii, Szwecji i Wlk. Brytanii. Wybory przez pełnomocnika mają różne zastosowanie – umożliwiają oddanie głosu obywatelom mieszkającym za granicą (np. Belgia, Francja) lub którym wiek, choroba czy niepełnosprawność, a także sytuacja życiowa (zakład karny) uniemożliwiają oddanie głosu osobiście (np. Szwecja). Kluczowe znaczenie, oprócz ustalenia osób uprawnionych do posiadania pełnomocnika wyborczego, ma kwestia kręgu uprawnionych do pełnienia tej roli (*proxy, messenger*). Dla przykładu, w Szwecji mogą to być: zstępni i wstępni mocodawcy, małżonek, profesjonalny opiekun, wychowawca w zakładzie karnym, osoba wyznaczona do roli opiekuna przez władze samorządowe, listonosz państwowej poczty⁶⁷.

Jedynym krajem, który wprowadził w 2009 r. możliwość głosowania w wyborach do PE za pośrednictwem internetu jest Estonia⁶⁸. W pozostałych państwach ta metoda wciąż wzbudza wiele obaw i wątpliwości.

W Estonii zastosowano również dodatkowe rozwiązanie stanowiące ukłon wobec osób niepełnosprawnych i służące podwyższeniu frekwencji. Należy pamiętać, że estońska frekwencja w wyborach do PE w 2005 r. była jedną z najniższych w Europie (27%). W Estonii każda osoba, która do godziny 16 zgłosi do lokalnych władz wniosek o możliwość zagłosowania w domu, z powodów utrudniających jej samodzielne udanie się do lokalu wyborczego, może liczyć na ten szczególny przywilej. Zgodnie z przepisami, do domu wyborcy udaje się przynajmniej 2 członków lokalnej komisji wyborczej⁶⁹.

5. System wyborczy

Decyzją Rady UE z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniającą „*Akt dotyczący wyborów członków PE w powszechnych wyborach bezpośrednich*” ustalono, że wybory w państwach członkowskich muszą być proporcjonalne, tzn. rozdział mandatów pomiędzy komitety wyborcze musi uwzględniać uzyskane przez nie poparcie. Ma to na celu zapewnienie reprezentacji w parlamencie różnym grupom wyborców z zachowaniem

⁶⁷ Ch. 7, Sec. 5: *The Election Act nr 837 of 2005*. Ministry of Justice, Stockholm 2005.

⁶⁸ Estończycy przetestowali możliwość głosowania przez internet w wyborach samorządowych z 2005 r. i parlamentarnych w 2007. (*Internet sees Estonia vote first in EU elections*, Portal EurActiv.com, URL = <http://www.euractiv.com/en/eu-elections/internet-sees-estonia-vote-eu-elections/article-182706>. 28 maja 2009).

⁶⁹ § 43: *European Parliament Election Act of 18.12. 2002* (RT1 I 2003, 4, 22).

różnorodności poglądów, przekonań, postaw itp.⁷⁰. Odkąd na przełomie XIX i XX w.⁷¹ zorganizowano pierwsze wybory oparte na zasadzie proporcjonalności, system ten rozwijał się i ewoluował przynosząc kilkanaście różnych metod przeliczania głosów na mandaty. Obecnie dominują dwie podstawowe odmiany głosowania – na listy kandydatów zgłaszane przez komitety wyborcze oraz tzw. system STV⁷² – gdzie nie ma list. Do ustalenia wyników wyborów na listy stosuje się dzisiaj kilka metod: z użyciem tzw. ilorazu wyborczego (oparte na formule: Hare’a-Niemeyera⁷³, Hagenbacha-Bischoffa⁷⁴, Droopa⁷⁵) lub dzielnika (system d’Hondta⁷⁶, Sainte-Laguë/Schepersa⁷⁷). Do dodatkowych elementów regulujących zasady głosowania na listy należy określenie, czy wyborca oddaje głos wyłącznie na listę, czy też może również zaznaczyć swoje preferencje co do osoby kandydata przypisując swój głos konkretnej osobie. Taka możliwość istnieje w. Austrii, Belgii, Bułgarii, Finlandii, Holandii, Danii, Litwie, Luksemburgu, Łotwie, Szwecji i Włoszech. Nie ma jej w Hiszpanii, Niemczech, Grecji, Portugalii i Francji. Z zasady można oddawać głos lub głosy na jedną, czy w ramach jednej listy wyborczej. Wyjątkiem jest tutaj Luksemburg, gdzie wyborca może poprzeć kandydatów z różnych list. Każdy wyborca posiada sześć głosów, które może rozdysponować między kandydatami lub przyznać jednej liście (tzw. *panachage*)⁷⁸. W Szwecji zastosowano wyjątkowe rozwiązanie polegające na możliwości dopisania własnego kandydata i oddania na niego głosu⁷⁹.

W większości krajów UE całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy, w innych doszło do podziału terytorium na okręgi geograficzne. W tym drugim przypadku zdarza się, że w części okręgów głosuje się na listy, w części na kandydatów (np. Dania).

Niewątpliwą zaletą systemu proporcjonalnego jest zapewnienie szerokiej, a przynajmniej szerszej niż przy zastosowaniu systemu większościowego, reprezentacji społeczeństwa w organie przedstawicielskim. Negatywną konsekwencją tej sytuacji może być

⁷⁰ B. Banaszak *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków 2004, s. 369.

⁷¹ Pierwsze wybory odbyły się w Szwajcarii (1891), Belgii (1899) i Finlandii (1906) (J. Haman, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, [w:] „Studia Socjologiczne”, R. 2000, nr 1-2 (156-157), s. 16).

⁷² Zob. przypis 21.

⁷³ Bułgaria

⁷⁴ W Grecji stosuje się dwie metody. W pierwszym liczeniu Hare’a-Niemeyera, a nie rozdane mandaty rozdysponowuje się z użyciem metody Hagenbacha-Bischoffa.

⁷⁵ Słowacja

⁷⁶ Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry, Wlk. Brytania.

⁷⁷ Łotwa, Niemcy – wersja zmodyfikowana: pierwszy dzielnik 1,4 zamiast 1.

⁷⁸ Art. 299: *Loi électorale du 18 février 2003 et portant modification*.

⁷⁹ Ch. 7, Sec. 2: *The Election Act nr 837 of 2005*. Ministry of Justice, Stockholm 2005.

atomizacja sceny politycznej stanowiąca zagrożenie dla trwałości i stabilności władzy oraz utrudniająca podejmowanie decyzji. Z tego powodu systemowi proporcjonalnemu towarzyszy często instytucja „progu wyborczego” lub „klauszuli zaporowej”. Komitety, których łączna ilość zebranych głosów nie przekroczyła ustalonego procentowo limitu, nie biorą udziału w podziale mandatów. APWE zezwala na stosowanie progu wyborczego, określając jego maksymalną wysokość na 5 % (Art. 3). W ordynacjach krajowych odnajdujemy więc przepisy ustalające próg na wysokości 3% (Grecja), 4 % (Austria, Szwecja⁸⁰, Włochy) i 5 % (Czechy, Polska, Francja, Litwa, Łotwa, Niemcy, Słowacja, Węgry),

6. Weryfikacja wyborów i obsadzanie opróżnionych mandatów

Wybory demokratyczne poza spełnieniem reguł dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów podlegają również weryfikacji pod względem zgodności z prawem. Wszystkie krajowe ordynacje wyborcze przewidują taką powyborczą weryfikację, przy czym różny jest organ właściwy do tych spraw. Część krajów oddaje prawo decydowania Parlamentowi Europejskiemu (np. Dania, Niemcy i Luksemburg), część powierza to zadanie sądom (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Irlandia, Polska, Wielka Brytania, Włochy), inne przewidują powołanie specjalnych instytucji weryfikacyjnych lub przekazanie sprawy do naczelnego organu wyborczego (np. Hiszpania⁸¹).

Ustalony w wyniku pozytywnie zweryfikowanych wyborów skład PE ulega zmianie raz na 5 lat. Może się jednak zdarzyć, że mandat deputowanego zostanie opróżniony wcześniej. Szczególne procedury dotyczą uzupełniania takiego opróżnionego miejsca. I w tym wypadku brak jest jednolitych przepisów w skali UE. O ile najwięcej państw przewiduje objęcie mandatu przez kolejną osobę z listy, z której pochodził deputowany zwalniający mandat (względnie – kolejna osoba o najlepszym wyniku w wyborach), o tyle w kilku państwach, o czym była mowa, przewidziano instytucję zastępcy deputowanego, wybieranego wraz z nim w wyborach, który obejmuje wakujący mandat (np. w Belgii, Irlandii, Niemczech

⁸⁰ W przypadku tzw. głosów „personalnych”, czyli oddanych na kandydatów dopisanych do listy, partia, do której należy kandydat dopisany musi przekroczyć limit 5 % w skali kraju, aby miał on szansę na mandat)

⁸¹ „la Junta Electoral Central” (Art. 223: Ley Orgánica 5/1985, 19.06.1985, *Del Régimen Electoral General*. BOE núm. 147, 20.06.1985, z późn. zmianami).

i Szwecji). Najrzadziej spotykane rozwiązanie to wybory uzupełniające, które dopuszcza Wlk. Brytania⁸².

W świetle poczynionych spostrzeżeń, można wyrazić przekonanie, że przygotowanie jednolitej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego będzie zadaniem bardzo trudnym. Analiza 27 ordynacji wyborczych obowiązujących w państwach członkowskich dowodzi, że w jak odmienny sposób można dzisiaj skonstruować procedury wyłaniania składu parlamentu, przy jednoczesnym zachowaniu wszystkich standardów wynikających z wymogów jakie na prawodawcę nakładają fundamentalne zasady prawa wyborczego. Nie ulega wątpliwości, że wybory europejskie są powszechne i proporcjonalne. Rzadko spotykane cenzusy – wieku i zawodu, nie mają charakteru dyskryminacyjnego. Pozostałe ograniczenia praw wyborczych wynikają z powszechnie przyjętych i zaakceptowanych powodów, takich jak niezdolność do podejmowania decyzji spowodowana chorobą psychiczną, ograniczenia praw publicznych orzeczone wyrokiem sądu za poważne przestępstwa, w szczególności przeciwko wyborom lub w związku z pełnioną funkcją publiczną. Na uwagę zasługują zastosowane w kilku państwach mechanizmy służące ułatwieniom w skorzystaniu z prawa wyborczego, szczególnie dotyczące osób stale przebywających za granicą, niepełnosprawnych, chorych i starszych – głosowanie w domu, głosowanie korespondencyjne, głosowanie wcześniejsze, czy odpowiednie dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. karty wyborcze w alfabecie Braille’a). Do kwestii bardziej kontrowersyjnych zaliczyć należy środki takie jak głosowanie internetowe (za sprawą trudności technicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa takich wyborów), głosowanie przez pełnomocnika (które zarówno narusza zasadę wyborów bezpośrednich oraz głosowania tajnego, jak i wiąże się z ryzykiem manipulacji wyborczych)⁸³, kary finansowe za absencję wyborczą, ograniczenia w zakresie prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Stosunkowo nowe zjawisko ustanawiania parytetów płci, które zagościło w kilku ordynacjach europejskich również wzbudza wątpliwości. Z jednej strony trudno odmówić twórcom parytetów szlachetnych intencji – przeciwdziałania dyskryminacji kobiet i zwiększenia ich udziału w życiu politycznym. Z drugiej strony wybory

⁸² Ostatecznie tryb obsadzania opróżnionych miejsc określi Sekretarz Stanu na podstawie: Ch. 24, Sec. 5: *European Parliamentary Elections Act 2002*.

⁸³ Więcej na temat alternatywnych sposobów głosowania i związanych z tym kontrowersji zgłaszanych przez środowisko polskich konstytucjonalistów zob. *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Rzeszów 26-27 maja 2007*. Pod red. Sabiny i Radosława Grabowskich, a także: P. Gapski *Nowe techniki głosowania...*, op. cit.

demokratyczne to wybory równe, a o takich trudno mówić w warunkach sztucznie ustalanych parytetów, o tyle niebezpiecznych, że wspomagających dobór kandydatów nie w oparciu o kompetencje i umiejętności, ale płeć. Kolejna dyskusyjna kwestia dotyczy zachowania zasady równości materialnej wyborów do PE. O ile wybory w poszczególnych krajach, szczególnie tych, gdzie całe terytorium stanowi jeden okręg wyborczy, nie wzbudzają zastrzeżeń, o tyle dużo gorzej sytuacja prezentuje się w skali całej Unii, gdzie liczba deputowanych do PE z poszczególnych krajów nie odzwierciedla wiernie liczby ludności. Wiadomo jednak, że liczba deputowanych do PE, pomimo wciąż niewielkiej roli Parlamentu w systemie organów - stanowi dla wielu państw, negocjujących modyfikacje traktatów wspólnotowych, element prestiżowy, ale również jest źródłem znaczenia państwa przy budowie bardziej lub mniej trwałych koalicji politycznych. Zasada równości w sensie formalnym ulega także ograniczeniu w państwach, które stosują klauzule zaporowe oraz tych, których ordynacje przewidują preferencyjne warunki dla kandydatów reprezentujących partie obecne już w PE.

Należy się spodziewać, że o ile wiele zagadnień związanych z organizacją wyborów europejskich można będzie ujednolicić bez większych przeszkód, znajdą się kwestie, w których niezwykle trudno będzie dojść do porozumienia – zarówno wobec oporu państw powołujących się na własne tradycje i sprawdzone wzory, jak i na wybitnie ideologiczne zabarwienie części zagadnień – żeby wymienić tylko problem parytetu płci obecny w postulatach ugrupowań socjalistycznych. Trudno jest przewidywać, czy jednolite wybory europejskie staną się obowiązkowe, jak ma to już miejsce w kilku państwach. Pomysł wydaje się być kuszący, szczególnie wobec rażąco niskiej i spadającej stale frekwencji wyborczej. Coraz częściej, również w Polsce słyszy się zachęty do wprowadzenia głosowania internetowego oraz głosowania przez pełnomocników.

Nie ulega wątpliwości, że prace związane z tworzeniem jednolitej ordynacji do PE mogą być okazją, by na niespotykaną do tej pory skalę, doszło do twórczej wymiany doświadczeń państw europejskich o odmiennej historii i tradycji prawnej. Tak, jak jednolita ordynacja będzie wypadkową dorobku 27 państw, tak samo może ona stać się inspiracją do modyfikacji ordynacji wyborczych w prawie krajowym. Szczególną rolę należy przypisać tym rozwiązaniom, które wpłynęłyby na demokratyzację wyborów (zmiana modelu systemu wyborczego), czy zwiększenie frekwencji w państwach Europy Wschodniej.

Dyskusja nad nową, jednolitą ordynacją trwa. Należy się spodziewać, że zapowiadane w Traktacie Lizbońskim zmiany instytucjonalne zwiększające istotnie zakres uprawnień, a więc rolę Parlamentu Europejskiego w systemie organów unijnych, wpłyną na

zintensyfikowanie prac. Oby dobro wspólne przeważało nad interesem partykularnym, a troska o przyszłość Europy okazała się ważniejsza od bieżących ambicji polityków.