

MARCIN RULKA

W SPRAWIE DODATKOWYCH MANDATÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

I. WPROWADZENIE

Traktat lizboński¹ (TL) wprowadził wiele nowych rozwiązań istotnie usprawniających funkcjonowanie Unii Europejskiej (UE)². Jego wejście w życie (1 grudnia 2009 r.) zrodziło jednak problem implementacji zawartych w nim postanowień dotyczących składu Parlamentu Europejskiego (PE). Na mocy Traktatu PE liczy 751 posłów (precyzyjnie – 750, nie licząc przewodniczącego), podczas gdy w chwili jego wejścia w życie w skład PE wchodziło 736 posłów. Zmianie liczby członków ciała przedstawicielskiego zwykle towarzyszy przepis stanowiący, że postanowienia dotyczące zwiększenia lub zmniejszenia składu wchodzi w życie od następnej jego kadencji. W TL zabrakło takiego zastrzeżenia, co zrodziło problem wyboru sposobu obsady dodatkowych mandatów oraz konieczność zmiany przepisów traktatowych. Warto zauważyć, że w Traktacie z Nicei, zmieniając liczbę deputowanych, zastrzeżono, że zmiana ta wchodzi w życie dopiero od następnej kadencji. Taką metodą legislacyjną zastosowano również w TL odnośnie do przepisu dotyczącego redukcji liczby członków Komisji Europejskiej, który wejdzie w życie 31 października 2014 r. Należy żałować, że podobnej techniki nie zastosowano wobec przepisu powiększającego skład PE.

Na wstępie należy wskazać na przyczynę uchwalenia TL. Bezpośrednim powodem było odrzucenie w referendum traktatu konstytucyjnego przez Francję oraz Holandię (2005 r.). TL miał być w zasadzie kalką traktatu konstytucyjnego, jednakże w związku z tym, że do UE przystąpiły Bułgaria oraz Rumunia, zdecydowano się na dokonanie nowego podziału mandatów pomiędzy państwa członkowskie. Pierwotnie prace nad nowym podziałem mandatów prowadzono w Komisji Spraw Konstytucyjnych PE. Pierwszym dokumentem przygotowanym przez komisję był raport na temat składu Parlamentu Europejskiego. W raporcie autorstwa Alaina Lamassourea i Adriana Severina³ zaproponowano wykorzystanie zasady degresywnej proporcjonalności do

¹ Oficjalna nazwa: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

² Szerzej zob. P. Świeboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 20.

³ Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI)), Rapporteurs: Alain Lamassoure and Adrian Severin, <http://www.europarl.europa.eu>.

podziału mandatów pomiędzy państwa członkowskie⁴ oraz powiększenie składu PE do 750 posłów. Propozycję tę przyjął PE⁵.

Rozstrzygnięcia co do wielkości PE w nowo projektowanym Traktacie zapadły podczas Konferencji Międzyrządowej przeprowadzonej w 2007 r. Wobec sprzeciwu Włoch, które nie chciały zgodzić się na odejście od historycznej równości między reprezentacjami parlamentarnymi Włoch, Francji i Wielkiej Brytanii⁶, powiększono zarekomendowaną w raporcie liczbę mandatów o jeden (do 751), który to mandat przyznano Włochom. Polska – zgodnie z ustaleniami Konferencji Międzyrządowej – zyskała 1 dodatkowy mandat (dotychczas miała ich 50). Po jednym dodatkowym mandacie otrzymać miały również: Bułgaria, Włochy, Łotwa, Malta, Holandia, Słowenia i Wielka Brytania, po 2 mandaty: Francja, Austria i Szwecja, a 4 mandaty Hiszpania. Natomiast Niemcy miały stracić 3 mandaty. Przyznanie dodatkowych mandatów dla części z państw wynikało z włączenia do Traktatu zasady degresywnej proporcjonalności, która wymaga, aby żadne państwo o mniejszej liczbie ludności nie było niedoreprezentowane w stosunku do państwa o większej liczbie ludności⁷. Ustanowienie mierzalnego kryterium, na podstawie którego byłyby rozdzielane mandaty, podyktowane było tym, że dotychczasowy podział mandatów w znaczny stopniu odbiegał od potencjału ludnościowego poszczególnych państw i był przedmiotem sporów politycznych.

Wszystkie te ustalenia zostały jednak umieszczone w akcie nieposiadającym mocy prawnej i miały stać się obowiązujące przez umieszczenie ich w decyzji Rady Europejskiej określającej skład PE, wydawanej przed każdymi wyborami. Błędne okazały się jednak przewidywania, że wejście w życie TL, dającego podstawę prawną do wydania takiej decyzji, nastąpi przed wyborami do PE mającymi się odbyć w czerwcu 2009 r.⁸ Zrodziło to konieczność zmiany protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

TL podpisany został 13 grudnia 2007 r., a więc na długo przed wyborami do PE, jednak aby stał się on wiążący, musiał zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich krajowymi procedurami. W związku z tym, że proces ratyfikacji Traktatu przeciągał się, wkrótce okazało się, że powiększenie składu PE nastąpi w trakcie nowej – VII kadencji PE. Zrodziło to problem wyboru zasad obsady dodatkowych miejsc, gdyż twórcy TL nie

⁴ Zasada ta oznacza, że nie można dokonać takiego podziału mandatów pomiędzy państwa członkowskie, w wyniku którego państwo z większą liczbą ludności miałoby mniejszą reprezentację w PE aniżeli państwo z mniejszą liczbą ludności.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 października 2007 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego (2007/2169(INI)), <http://www.europarl.europa.eu>.

⁶ Takie uzasadnienie sprzeciwu Włoch wobec proponowanego podziału mandatów podał Romano Prodi, udając się na szczyt Rady Europejskiej w październiku 2007 r. Por. Ł. Sosnowski, *Nowy podział mandatów do Parlamentu Europejskiego*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 20.

⁷ Szerzej na temat nowego sposobu rozdziału mandatów zob. J. Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w Parlamencie Europejskim*, „Decyzje” 2007, nr 8.

⁸ P. Chybalski, *Opinia prawna na temat możliwych sposobów obsadzenia przez Polskę dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 1, s. 44.

przewidzieli możliwości pojawienia się problemów z ratyfikacją Traktatu, ustanawiając tę samą datę wejścia w życie wszystkich jego przepisów. Poza tym projektodawcy TL, umieszczając w jego tekście postanowienie, że PE liczy 751 posłów, zapomnieli o tym, że na Konferencji Międzyrządowej ustalono nie tylko, że część państw otrzyma dodatkowe mandaty, lecz także, że Niemcy stracą trzy mandaty, a to spowoduje przejściowe zwiększenia składu PE do 754 posłów oraz konieczność zmiany protokołu przejściowego. Trudno podważać tę decyzję, gdyż pozbawienie mandatów wybranych posłów byłoby złamaniem wszelkich reguł demokratycznych, a przede wszystkim naruszeniem zasady ochrony praw nabytych.

Propozycję zmiany Traktatu przedłożyła Hiszpania najbardziej zainteresowana realizacją ustaleń dotyczących składu PE (zyskiwała aż 4 mandaty). Przedstawiciele tego państwa zaproponowali zmianę protokołu w sprawie postanowień przejściowych i zwiększenie liczby posłów do PE z 751 do 754 na okres od wejścia w życie zmian do końca kadencji 2009-2014. Protokół jako prawo pierwotne wymagał zmiany w zwykłej procedurze – zgodnie z art. 48 Traktatu o UE, a także ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Do przeprowadzenia zmian traktatowych zwykle konieczne jest zwołanie konwentu złożonego z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, PE i Komisji, chyba że zakres zmian nie uzasadnia jej zwołania. O zwołaniu konwentu decyduje Rada Europejska po uzyskaniu zgody PE. W omawianym przypadku zdecydowano, że zakres zmiany nie uzasadnia zwołania konwentu, dzięki temu procedura zmian traktatowych uległa znacznemu skróceniu. W przyjętym 23 czerwca 2010 r. protokole zmieniającym protokół w sprawie postanowień przejściowych przewidziano, że zmiany wejdą w życie 1 grudnia 2010 r. lub pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-sygnatariusza, które jako ostatnie spełni tę formalność. Ustalona data, podobnie jak pierwotnie planowana data wejścia w życie TL (1 stycznia 2009 r.) okazała się zbyt optymistyczna, gdyż większość państw, w tym również Polska, nie zakończyła procedury ratyfikacji protokołu zmieniającego przed 1 grudnia 2010 r.

Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem problemu dodatkowych mandatów było dokonanie nowego podziału zapisanych w Traktacie 751 mandatów. Zabieg ten nie rodziłby konieczności zmiany Traktatu. Aby zrealizować takie zamierzenie, konieczne byłoby pozbawienie 3 państw jednego mandatu. Państwami, które wydają się najlepiej reprezentowane z punktu widzenia zasady regresywnej proporcjonalności, są Polska, Rumunia oraz Litwa, i to te państwa powinny stracić po jednym mandacie. Posunięcie takie byłoby zgodne prawem pierwotnym UE, gdyż – jak już wspomniano – w Traktacie mowa jest tylko o liczbie miejsc i ogólnych zasadach podziału mandatów, a nie liczbie mandatów przyznanych poszczególnym państwom. Nie było zatem przeszkód, aby to same państwa członkowskie na forum Rady Europejskiej dokonały nowego podziału mandatów. Oczywiście wymóg jednomyślności na forum Rady Europejskiej sprawił, że taki scenariusz nie mógł zostać zrealizowany.

II. REKOMENDACJE UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska posiada kompetencję do stanowienia przepisów prawnych regulujących tryb wyboru posłów do PE. W Traktatach rozstrzygana jest zwykle kwestia składu liczebnego PE ze wskazaniem liczby mandatów przypadających każdemu państwu. Podstawowym aktem normującym zasady wyboru posłów do PE jest Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. (dalej: Akt)⁹. Posiada on rangę prawa pierwotnego i jego zmiana wymaga zgody wszystkich członków UE, a także przeprowadzenia specjalnej procedury. Postanowienia tego aktu nie są zbyt rozbudowane, w rezultacie państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą w kształtowaniu zasad wyboru posłów do PE. Akt między innymi określa, że wybory do PE w państwach członkowskich powinny być powszechne, równe, proporcjonalne oraz odbywać się w głosowaniu tajnym. W sprawach nieuregulowanych w Akcie państwa członkowskie dysponują pełną swobodą. Żaden z przepisów prawa UE nie reguluje jednak sposobu podziału mandatów dodatkowych przydzielonych w trakcie kadencji. Unia Europejska nie ma zatem podstaw do wskazywania, w jaki sposób państwo członkowskie powinno obsadzić dodatkowy mandat. Tylko wprowadzenie odpowiednich przepisów do Aktu związałoby państwa członkowskie w zakresie sposobu obsady dodatkowych mandatów.

W związku z powyższym ustalenia polityczne dotyczące dodatkowych mandatów poczynione przez Radę Europejską w czerwcu 2009 r. mogą być traktowane jedynie w kategoriach rekomendacji.

Rada Europejska zarekomendowała 3 sposoby obsady dodatkowych mandatów:

- 1) na podstawie wyników wyborów z czerwca 2009 r.,
- 2) w drodze wyborów przeprowadzonych *ad hoc*¹⁰,
- 3) przez parlamenty narodowe spośród swych członków.

Rozważając zasadność i legalność zarekomendowanych sposobów podziału mandatów, należy zauważyć, że zastosowanie przynajmniej przez część państw drugiej propozycji (przeprowadzenie wyborów *ad hoc*) naruszy postanowienia Aktu, według którego wybór członków do PE odbywa się według zasady proporcjonalności¹¹. Nasuwa się konstatacja, iż Rada Europejska, rekomendując państwom członkowskim jako jeden ze sposobów obsady dodatkowego mandatu przeprowadzenie wyborów *ad hoc*, wykazała się nieznajomością tematu albo wyjątkową nieprecyzyjnością. Należy zauważyć, że 8 (z 12) państw zyskało zaledwie 1 mandat, co oznacza, że w państwach tych wybory dodatkowe musiałyby siłą rzeczy mieć charakter większościowy. Również państwa, które

⁹ Akt ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), OJ 1976, L 278, zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom, OJ 2002, L 283.

¹⁰ W tekście posługuję się terminem „wybory dodatkowe”, który – moim zdaniem – jest właściwszy.

¹¹ Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego i są od niej możliwe wyjątki. Za każdym razem konieczne jest jednak podanie przyczyny odejścia od tej zasady, podczas gdy Rada Europejska nawet nie zauważyła, że proponowane wybory *ad hoc* są sprzeczne z tą zasadą.

otrzymały dwa mandaty, tylko teoretycznie mogą dochować wymogów zasady proporcjonalności (choć np. w Chile stosowany jest proporcjonalny system wyborczy oparty na dwumandatowych okręgach wyborczych¹²). W zasadzie podobnie ma się sytuacja w państwach, którym przydzielono 3 dodatkowe mandaty. Jedynie w Hiszpanii, która otrzymała 4 dodatkowe mandaty, obsada ich w drodze wyborów dodatkowych może zostać uznana za zgodną z zasadą proporcjonalności, choć bardzo ją wypaczającą. Wydaje się jednak, że dopiero okręg 7-mandatowy pozwala przynajmniej na częściowo proporcjonalny podział mandatów i minimalną gwarancję realizacji zasady proporcjonalności. W tym miejscu należy zauważyć, że rozważania te nie mają jedynie charakteru teoretycznego, gdyż kwestia zgodności przyjętego systemu wyborczego z ustanowioną na poziomie unijnym zasadą proporcjonalności również może być przedmiotem kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który na podstawie wniosku Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego może rozpatrzyć zarzut naruszenia zasady proporcjonalności przez jedno z państw członkowskich¹³.

Niezgodna z Aktem jest również trzecia propozycja: wybór dodatkowych posłów przez parlamenty spośród swych członków. Akt stanowi bowiem, że wybory mają charakter bezpośredni, co wyklucza, aby poseł do PE został wybrany w sposób pośredni.

Wobec powyższego, wydaje się, że aby państwa, które otrzymały dodatkowe mandaty, mogły oprzeć sposób obsady dodatkowych mandatów na drugiej lub trzeciej propozycji, konieczna byłaby zmiana Aktu wprowadzająca możliwość odstępstwa od zasady proporcjonalności oraz bezpośredniości.

III. PROBLEM SYSTEMU WYBORCZEGO

W związku z tym, że państwa, które otrzymały dodatkowe mandaty, zdecydowały się na ich podział na podstawie przeprowadzonych już wyborów, powstaje pytanie, na jakich zasadach powinna zostać dokonana obsada tychże mandatów. Czy na podstawie tych samych przepisów, według których rozdzielono wszystkie pozostałe mandaty, czy też – zgodnie ze specjalnie ustanowionymi regułami – odrębnym systemem wyborczym?

Przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie należy rozważyć konsekwencje obsady mandatów na podstawie dotychczasowych przepisów. W tym miejscu należy wyjaśnić, że przez system wyborczy rozumiem wielkość i strukturę okręgów wyborczych, wysokość progów wyborczych oraz metodę podziału mandatów (formułę wyborczą).

Po pierwsze, należy zauważyć, że kwestia progów wyborczych pozostaje bez znaczenia, gdyż w podziale tych mandatów uczestniczą tylko te partie, które taki próg przekroczyły. Jedynie w przypadku tzw. progów ruchomych, które

¹² Zob. szerzej, J. Szymanek, W. Ozierańska, *Binominalny system wyborczy*, „Studia Wyborcze”, t. VII, s. 43-73.

¹³ A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 169.

zmieniają swoją wysokość w zależności od liczby głosów „zmarnowanych” (czyli oddanych na kandydatów, którzy nie zdobyli mandatu), przyznanie dodatkowych mandatów może mieć znaczenie. Wówczas bowiem mogłoby się okazać się, że w wyniku przyznania dodatkowych mandatów konieczna była zmiana wysokości progu, co spowodowałoby przesunięcia w rozdzielonych już mandatach. Spośród państw UE tylko Litwa stosuje takie rozwiązania w zakresie procedury wyborczej do PE¹⁴.

Po drugie, analizując kwestię okręgów wyborczych należy zauważyć, że jeśli całe państwo tworzy jeden okręg narodowy, to rozdzielenie dodatkowych mandatów nie stanowi problemu, gdyż nie pojawia się dylemat wyboru okręgów, z których powinni zostać wybrani posłowie obejmujący dodatkowe mandaty. Natomiast taki problem pojawia się, jeśli obszar wyborczy podzielony jest na wiele okręgów. Spośród państw, które otrzymały dodatkowe mandaty, tylko Francja, Wielka Brytania, Polska i Włochy zostały podzielne na okręgi wyborcze. Przy czym we Włoszech podział ten dokonany został jedynie dla celów administracyjnych, podczas gdy kandydatów zgłasza się na poziomie krajowym. Sytuację występującą w Polsce omówię w dalszej części opracowania, w tym miejscu należy wyjaśnić, że podział ten dokonywany jest na podstawie frekwencji wyborczej, co właściwie rozwiązuje kwestię kryterium, według którego powinno nastąpić przydzielenie dodatkowego mandatu do konkretnego okręgu. Rzeczywisty problem przydziału dodatkowych mandatów występuje natomiast w Wielkiej Brytanii oraz Francji. W Wielkiej Brytanii dodatkowy mandat przydzielony został najbardziej niedoreprezentowanemu okręgowi West Midlands, a we Francji – zamiast posłużyć się normą przedstawicielską do rozdziału dwóch dodatkowych mandatów – zaproponowano, aby po 1 mandacie otrzymały opozycja i rządzący, bez uzasadnienia takiego rozdziału wynikami wyborów (sic!). Wydaje się, że w tym państwie dodatkowe mandaty powinny zostać przydzielone do okręgów, które posiadają najwyższą normę przedstawicielską.

Po trzecie, najwięcej problemów sprawia kwestia sposobu podziału dodatkowych mandatów pomiędzy startujące w wyborach ugrupowania (kandydatów). W naukach politycznych znane jest pojęcie tzw. paradoksów formuł wyborczych. Największe znaczenie ma tutaj paradoks Alabamy. Polega on na tym, że zwiększenie liczby mandatów pozostałych do obsadzenia może spowodować nie tylko, że jedna z partii zyska dodatkowy mandat, ale też może ulec zmianie dotychczasowy podział¹⁵. Jest to najbardziej niebezpieczny paradoks z punktu widzenia obsady dodatkowych mandatów do PE. Obciążone są nim jedynie kwotowe formuły wyborcze (Hare’a, Hare’a-Niemeyera, Hagenbacha-Bischoffa) polegające na tym, że wyznaczane są pewne kwoty, których osiągnięcie oznacza uzyskanie mandatu. Z problemem tym mogą spotkać się Włochy, Polska i Bułgaria, które jako jedyne z państw, które uzyskały dodatkowe miejsca w PE, stosują do rozdziału mandatów metody kwotowe. Paradoksem tym nie są obciążone metody dzielnikowe (metoda d’Hondta, Sainte-Lagué’a).

¹⁴ K. Oelbermann, A. Palomares, F. Pukelshein, *The 2009 European Parliament Elections: From Votes to Seats in 27 Ways*, „European Electoral Studies” 5, 2010, nr 1, s. 168-169.

¹⁵ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 130.

Problem wyboru formuły wyborczej do obsady dodatkowych mandatów dostrzegła Centralna Komisja Wyborcza Holandii. Warto przytoczyć kilka trafnych uwag Komisji związanych z tą kwestią, a wyrażonych w odpowiedzi na prośbę rządu holenderskiego o zaopiniowanie projektu przepisów regulujących tryb obsady dodatkowego mandatu, który ma zostać przyznany Holandii. Uwagi poczynione przez Komisję mają zarówno charakter ogólny (mogą stać się punktem odniesienia przy rozdzielaniu dodatkowych mandatów we wszystkich państwach UE), jak i szczególny (w wypadku tych, które odnoszą się tylko do holenderskiego systemu wyborczego do PE). Jeśli chodzi o uwagi o charakterze ogólnym, to Komisja zauważyła, że:

1) wybrany sposób obsady dodatkowych mandatów nie może mieć na celu faworyzowania żadnej z partii politycznych,

2) przeprowadzenie wyborów dodatkowych dla obsady dodatkowego mandatu spowodowałoby, że mandat ten otrzymałaby największa partia, a ponadto naruszona zostałaby zasada proporcjonalności,

3) obsadzenie dodatkowego mandatu na podstawie wyników przeprowadzonych już wyborów w przypadku obowiązywania jednej z metod kwotowych może wywołać zmianę dokonanego już podziału mandatów,

4) unormowania regulujące tryb obsady dodatkowego mandatu powinny znaleźć się w ustawie całościowo regulującej prawo wyborcze lub przynajmniej dany rodzaj wyborów.

Przed przedstawieniem uwag Komisji odnoszących się do holenderskiego systemu wyborczego należy wyjaśnić, że Holandia ma 25 mandatów do PE, a po wejściu w życie zmian Traktatu zyskała jeden dodatkowy mandat. Należy też wspomnieć, że całe terytorium Holandii tworzy jeden okręg wyborczy, a do dzielenia mandatów wykorzystywana jest metoda Hare'a. Po analizie obowiązującego systemu wyborczego Komisja stwierdziła, że idealnym rozwiązaniem obsady dodatkowego mandatu byłoby uregulowanie tej kwestii jeszcze przed wyborami do PE w ten sposób, iż kwota niezbędna do uzyskania mandatów obliczona zostałaby dla 26 mandatów, a dodatkowy mandat pozostałby „zawieszony” do czasu dopełnienia odpowiednich procedur na poziomie unijnym. Oceniając zaproponowany przez rząd holenderski system, w którym 26 mandat obsadzony zostałby według kwoty, obliczonej dla 25 mandatów, Komisja stwierdziła, że w sytuacji gdy wybory zostały już przeprowadzone, jest to rozwiązanie najlepsze z możliwych. Według holenderskiego kodeksu wyborczego¹⁶ mandaty są rozdzielane zgodnie z metodą Hare'a (oblicza się ją przez dzielenie pozostałych głosów przez liczbę już uzyskanych mandatów), a o mandaty resztkowe mogą walczyć tylko te partie, które zdobyły przynajmniej jeden mandat. Takie rozwiązanie nie wydaje się słuszne, gdyż w ten sposób z podziału wyłączone zostaną wszystkie te partie, które nie zdobyły mandatu, choć osiągnęłyby odpowiednią kwotę przy założeniu, że rozdziałowi podlega 26 mandatów. W tym mechanizmie uwidacznia się jedyna ułomność proponowanego systemu, niekorzystnie oddziałująca na zasadę

¹⁶ Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act).

proporcjonalności wyborów. Dlatego Komisja zaproponowała, aby do podziału dodatkowego mandatu zostały dopuszczone również ugrupowania, które osiągnęły 75% kwoty wyborczej¹⁷.

IV. SPOSÓB OBSADY DODATKOWYCH MANDATÓW W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wszystkie państwa członkowskie zdecydowały, że dodatkowe mandaty rozdzielone zostaną na podstawie wyników przeprowadzonych już wyborów. Część państw wykazała się przezornością i już przed wyborami przyjęła odpowiednie unormowania, które pozwoliły podczas czerwcowych wyborów dokonać wyboru „rezerwowego” posła do PE (np. Hiszpania i Austria). W Austrii odpowiednią ustawę konstytucyjną przyjęto już 6 kwietnia 2009 r., postanawiając, że jeśli po wyborach do PE w 2009 r. UE zwiększy liczbę mandatów do PE, Federalna Komisja Wyborcza dokona ponownej redystrybucji mandatów na podstawie wyników przeprowadzonych wyborów i odpowiednich przepisów ordynacji wyborczej do PE. Inne państwa dopiero po wyborach podjęły się określenia zasad obsady dodatkowych mandatów (np. Holandia i Słowenia). Natomiast część państw kwestią zasad obsady dodatkowych mandatów zajęła się dopiero po wejściu w życie Traktatu (np. Polska i Francja).

V. SPOSÓB OBSADY DODATKOWEGO MANDATU W POLSCE

Jako że zaistnienie problemu obsady dodatkowego mandatu można było przewidzieć już kilkanaście miesięcy przed wyborami do PE, było wystarczająco dużo czasu na podjęcie przez polskiego ustawodawcę właściwych działań. Wydaje się, że rozsądnym rozwiązaniem, szanującym wszelkie zasady konstytucyjne, byłoby uchwalenie ustawy zmieniającej ordynację do PE i wskazującej, że jeśli TL wejdzie w życie po dniu przeprowadzenia wyborów, dodatkowy mandat zostanie obsadzony na zasadach określonych w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego¹⁸. Nawet jeśliby postanowiono, że ustawa wchodzi w życie w podstawowym terminie (14-dniowym), a jedynie jej przepisy będą stosowane w terminie uzależnionym od zdarzenia przyszłego, to mimo że z punktu widzenia techniki legislacyjnej nie byłoby to najlepsze rozwiązanie¹⁹, byłoby ono uprawnione i uzasadnione szczególną sytuacją, w której władze UE postawiły polskiego ustawodawcę. Nie zdecydowano się jednak na uregulo-

¹⁷ [Http://www.kiesraad.nl/nl](http://www.kiesraad.nl/nl).

¹⁸ Ustawa – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z 23 stycznia 2004 r., Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.

¹⁹ Zob. G. Wierczyński, „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne (dot. P. Grabowski, M. Hermann: *O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie*), „Państwo i Prawo” 2007, z. 2, s. 111.

wanie tej problematycznej kwestii przed wyborami. Oznaczało to, że kwestia ta będzie musiała zostać uregulowana po wejściu w życie TL.

Polski ustawodawca szybko zareagował na pojawienie się konieczności obsady dodatkowego mandatu, gdyż już w dniu wejścia w życie TL (1 grudnia 2009 r.) przez grupę posłów PSL przedłożony został projekt ustawy o zasadach obsadzania w kadencji trwającej w latach 2009-2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego²⁰. Projekt zakładał obsadzenie dodatkowego mandatu na podstawie wyników wyborów do PE przeprowadzonych w czerwcu 2009 r. oraz według tego samego systemu wyborczego, zgodnie z którym dokonany został podział mandatów w tych wyborach²¹. Według ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, mandaty rozdzielane są dwustopniowo: najpierw pomiędzy partię według metody d'Hondta, a następnie w ramach list partyjnych według metody Hare'a-Niemeyera. Należy zauważyć, że w ramach tego drugiego podziału pojawia się niebezpieczeństwo wystąpienia przedstawionego już paradoksu Alabamy. Z ustaleń Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) wynika, że taka sytuacja nie wystąpi, tj. przyznanie dodatkowego mandatu nie spowoduje zmiany już dokonanego rozdziału 50 mandatów²². PKW nie odpowiedziała jednak na pytanie, czy przydzielenie dodatkowego mandatu do jednego z okręgów nie wywoła przesunięć w przeprowadzonym już podziale mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Według ordynacji (art. 129 ust. 2 i 3) do podziału mandatów pomiędzy okręgi stosowana jest metoda uzależniająca liczbę mandatów od osiągniętej frekwencji wyborczej, która jest oparta na mechanizmie metod kwotowych, polegającym na ustaleniu pewnej kwoty – ile razy wynik partii zmieści się w kwocie, tyle ta partia zdobędzie mandatów w okręgu. Wykorzystanie metody kwotowej do rozdziału mandatów między okręgi wobec konieczności przydzielenia dodatkowego mandatu rodzi zatem niebezpieczeństwo wystąpienia paradoksu Alabamy. Należy również zauważyć, że celem podziału mandatów pomiędzy okręgi powinna być równa siła głosów wszystkich wyborców. Względy natury geograficznej, politycznej, a przede wszystkim podział administracyjny kraju oraz braki aktualizacji danych o liczbie mieszkańców powodują znaczne uszczuplenie zasady równej siły głosu. Dlatego do podziału mandatów między okręgi należy wybrać metodę, która w jak najwyższym stopniu spełnia wymogi zasady proporcjonalności, a przez to nie pogłębi jeszcze bardziej dysonansu w zakresie siły głosu wyborców. Jedynie metoda Sainte-Laguë'a, a szczególnie jej zmodyfikowana forma (z pierwszym dzielnikiem 1,4), nie sprzyja ani dużym, ani małym okręgom, dlatego też zastanawiające jest, iż żadna z jej form nie

²⁰ Druk sejmowy 2574, ustawa została podpisana przez Prezydenta 23 marca 2010 r. i weszła w życie po upływie 14 dni.

²¹ Mandat otrzyma Arkadiusz Bratkowski, kandydat Polskiego Stronnictwa Ludowego z okręgu numer 8, położonego na obszarze województwa lubelskiego (pierwotnie miał go otrzymać tragicznie zmarły w katastrofie pod Smoleńskiem Edward Wojtas).

²² Wypowiedź sekretarza PKW, Kazimierza W. Czaplickiego, podczas posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej z 5 stycznia 2010 r. rozpatrującej projekt ustawy o zasadach obsadzania w kadencji trwającej w latach 2009-2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego (druk nr 2574).

znalazła powszechnego zastosowania do podziału mandatów między okręgi. Taką właśnie metodę w wyborach do PE zarekomendowała Centralna Komisja Wyborcza Wielkiej Brytanii²³.

Mimo pewnych wad przyjętego sposobu obsady dodatkowego mandatu w związku z przedstawionymi już znacznie poważniejszymi ułomnościami innych rozwiązań zarekomendowanych przez Radę Europejską (wybory dodatkowe, wybory pośrednie), wspomniane wyżej rozwiązanie, głównie z powodu poszanowanie zasady proporcjonalności, wydaje się najlepsze. Z drugiej strony należy zauważyć, że obsadzanie dodatkowych mandatów w sytuacji, gdy już podjęte zostały najważniejsze rozstrzygnięcia (np. wybór Przewodniczącego PE) wydaje się spóźnione. Co prawda, Przewodniczący PE wybierany jest dwukrotnie w trakcie kadencji PE, ale pozostałe stanowiska sprawowane są przez pełną, 5-letnią kadencję (np. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich). Częściowo tylko tę ułomność łagodzi możliwość delegowania dodatkowych posłów w charakterze obserwatorów.

Przyjęty przez Polskę sposób obsady dodatkowego mandatu może również budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny już dwukrotnie (K 31/06, Kp 3/09) w uzasadnieniach wyroków wyraźnie wskazywał, niejako zapowiadając swoją przyszłą linię orzeczniczą, iż istotne zmiany prawa wyborczego nie powinny zachodzić w ciągu 6 miesięcy przed zarządzeniem wyborów. Zdaniem Trybunału, zmiany istotne to przede wszystkim takie zmiany, które mają wpływ na ostateczny wynik wyborów, a według Trybunału taki wpływ mają mierzalne czynniki, czyli wielkość okręgów wyborczych, wysokość ewentualnych progów wyborczych w systemie proporcjonalnym oraz przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty).

Mimo że ustawa dokonuje zmiany tylko w jednym elemencie systemu wyborczego, tj. powiększa jeden z okręgów o 1 mandat, to jednak trzeba mieć na względzie, że system wyborczy to naczynia połączone i każda zmiana jednego elementu systemu (tj. progów wyborczych, okręgów wyborczych czy formuły wyborczej) może mieć wpływ na ostateczny wynik wyborów. W tym kontekście uprawnione wydaje się stwierdzenie, że proponowane przez ustawodawcę rozwiązanie rodzi wątpliwości konstytucyjne, gdyż zmienia istotny element prawa wyborczego po wyborach, co może zostać uznane za naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

Istotna jest również funkcja 6-miesięcznego zakazu wprowadzania istotnych zmian prawa wyborczego. TK wskazał, że celem ustalenia przedłużonego okresu spoczywania ustawy jest to, „aby regulacja odnosząca się do rozdziału mandatów była wystarczająco wcześniej znana rywalizującym podmiotom wyborczym” (K 31/06). Każda zatem zmiana normatywna w zakresie istotnych przepisów prawa wyborczego powinna być wprowadzana z takim wyprzedzeniem, aby wszyscy potencjalni aktorzy procesu wyborczego zdołali prze-

²³ *The Electoral Commission. Distribution between electoral regions of UK MEPs. Recommendation, July 2007.*

analizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim dostosować swoje zachowania do nowych reguł gry (K 31/06). Potrzeba kształtowania zasadniczych reguł wyborczych z odpowiednim wyprzedzeniem wynika przede wszystkim z konieczności przyjęcia przez startujące w wyborach ugrupowania określonej strategii wyborczej, adekwatnej do nowych mechanizmów prawa wyborczego.

Odnosząc ustalenia TK do zaistniałej sytuacji wyboru przez polskiego ustawodawcę zasad obsady dodatkowego posła w oparciu o przeprowadzone już wybory, należy zauważyć, iż w postanowieniu o zarządzeniu wyborów do PE²⁴ wydanym przez Prezydenta RP wyraźnie wskazana została liczba mandatów, o które konkurować będą startujące w wyborach ugrupowania. Należy założyć, że partie polityczne, a także (choć w dużo mniejszym stopniu) wyborcy układali swoją strategię, kierując się m.in. liczbą mandatów do obsadzenia. Mimo że w wyborach do PE mandaty między okręgi wyborcze rozdzielane są w oparciu o frekwencję wyborczą, a nie liczbę mieszkańców, to jednak z dużą dozą pewności szacować można, ile mandatów uzyska dany okręg, i na podstawie tych danych partie tworzą listę kandydatów. Jeśli z szacunków wynika się, że w danym okręgu liczba mandatów jest mała, a poparcie dla partii niskie, to nie wystawi ona poważnego kandydata i przesunie go do innego okręgu. W ostatnich wyborach powszechną praktyką było wystawianie kandydatów nie w okręgach wyborczych, z którymi byli związani (np. poprzez miejsce zamieszkania czy pracy), ale w okręgach, w których szansa na zdobycie mandatu była zdecydowanie większa. Z tego wynika, że dodatkowy mandat przydzielony do danego okręgu mógłby zmienić strategię partii politycznych, co każe uznać jego przydzielenie po wyborach za zmianę istotną.

Wydaje się również, że przyznanie dodatkowych mandatów w trakcie kadencji może dezawuować pewne czynności dokonane w procesie wyborczym, np. stwierdzenie ważności wyborów przez Sąd Najwyższy (SN). W wyborach do PE ważność wyborów stwierdza SN, mając na uwadze, czy nieprawidłowości związane z wyborami miały wpływ na wynik wyborów, a oceny tej dokonuje między innymi na podstawie złożonych protestów wyborczych. Ocena, czy nieprawidłowości miały wpływ na wynik wyborów, zależy także od liczby okręgów pozostałych do obsadzenia w okręgu. SN może również stwierdzić nieważność wyborów tylko w jednym z okręgów i nakazać ich powtórzenie. SN jednak już stwierdził ważność wyborów z 7 czerwca 2009 r.²⁵ Czy zatem w związku z obsadzeniem dodatkowego mandatu w jednym z okręgów nie powinien on podjąć jeszcze raz uchwały o ważności wyborów w okręgu, z którego pochodzić będzie poseł obejmujący dodatkowy mandat?

W kontekście przedstawionych ułomności przyjętego przez polskiego ustawodawcę sposobu podziału dodatkowego mandatu, wydaje się, że lepszym

²⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 9 marca 2009 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. 2009, Nr 37 poz. 287).

²⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2009 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r.

rozwiązaniem byłoby jednak przeprowadzenie wyborów dodatkowych²⁶. Wybory powinny być przeprowadzone w okręgu, do którego przydzielony powinien zostać 51 mandat, czyli okręgu numer 8, obejmującym obszar województwa lubelskiego. Takie rozwiązanie nie spowodowałoby ogromnych kosztów (także w trakcie kadencji Senatu odbywają się wybory uzupełniające w niewiele mniejszych okręgach). Co prawda, mandatu nie zdobyłaby raczej ta partia, która zdobyłaby ten mandat w wyborach podstawowych, ale nie zachwiałoby to równowagi politycznej, gdyż – jak już wspomniano – w UE nie obowiązuje parlamentarny system rządów. Pozostaje jeszcze kwestia zgodności tego rozwiązania z zasadą proporcjonalności. Przede wszystkim należy zauważyć, że skoro wybory do PE nie zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym, to przeprowadzenie większościowych wyborów uzupełniających nie byłoby sprzeczne z Konstytucją RP. Z kolei zgodność tego rozwiązania z prawem unijnym mógłby badać jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że zasada proporcjonalności nie ma charakteru bezwzględnej. Najważniejszą konsekwencją ustanowienia zasady proporcjonalności jako zasady prawa wyborczego jest obowiązek utworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych²⁷, jednak od tej zasady są dopuszczalne wyjątki.

Może to wynikać z potrzeby zapewnienia reprezentacji pewnym małym społecznościom zamieszkującym obszar znacznie oddalony od kraju czy znacznie różniący się kulturowo. W takich sytuacjach dopuszczalne jest tworzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Jako przykład można wskazać Hiszpanię, gdzie w wyborach parlamentarnych po jednym mandacie przyznano dwóm miastom leżącym na terytorium Afryki (Ceuta i Melilla), mimo że liczą sobie zaledwie po ok. 70 tys. mieszkańców, podczas gdy w innych okręgach jeden mandat przypada na ok. 144 500 mieszkańców²⁸. Taka sytuacja występuje również na gruncie wyborów do PE, gdyż w Belgii we wspólnocie niemieckojęzycznej wybierany jest tylko jeden poseł do PE.

Odstępstwa od zasady proporcjonalności można również dostrzec w zakresie zasad obsady opróżnionego mandatu. W większości państw stosujących system proporcjonalny w przypadku opróżnienia mandatu przypada on pierwszemu pod względem liczby uzyskanych głosów kandydatowi na liście, który nie uzyskał mandatu. Natomiast w przypadku gdy zabraknie kandydatów z listy, mandat pozostaje nieobsadzony, pojedyncze kraje zdecydowały się jednak w takiej sytuacji przeprowadzić wybory uzupełniające, np. Grecja w wyborach

²⁶ Padają również inne propozycje odnośnie do zasad obsady dodatkowych mandatów. Ryszard Piotrkowski jeszcze przed wyborami z 2009 r. proponował, aby dodatkowy mandat przydzielić kandydatowi z największą liczbą głosów, który nie otrzymał mandatu, ewentualnie – biorąc pod uwagę różną wielkość okręgów – mandat przyznać kandydatowi z największym procentem głosów w okręgu w całym kraju. Zob. *Eurowybory: konstytucjonalista o dodatkowym mandacie*, <http://www.newsweek.pl>.

²⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 96, Uwaga 16*, w: idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przekł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, s. 209.

²⁸ D. Nohlen, op. cit., s. 346.

do PE²⁹. Niewątpliwie w sytuacji wyboru pomiędzy pozostawieniem mandatu nieobsadzonego a wyborami uzupełniającymi (z konieczności większościowymi) naprzeciwko siebie stają dwie zasady prawa wyborczego: proporcjonalności oraz równości. Zasada proporcjonalności wymaga, aby wybory na całym obszarze wyborczym zostały przeprowadzone w wielomandatowych okręgach wyborczych, a podział wszystkich mandatów był dokonany według jednej z proporcjonalnych formuł wyborczych, podczas gdy zasada równości wymaga, aby głos wyborców z poszczególnych okręgów miał równą siłę. Pozostawienie nieobsadzonego mandatu niewątpliwie osłabia siłę głosu wyborców z danego okręgu, a przez to interesy tego okręgu są słabiej reprezentowane. Natomiast przeprowadzenie wyborów uzupełniających łamie zasadę proporcjonalności. W tym porównaniu zasadzie równości, jak się wydaje, należy przyznać pierwszeństwo.

W mojej opinii, usprawiedliwionym powodem przeprowadzania wyborów większościowych w ramach wyborów proporcjonalnych jest również obsada dodatkowego mandatu.

VI. PODSUMOWANIE

W państwie demokratycznym nie powinno dochodzić do zmiany liczby członków ciała przedstawicielskiego w trakcie jego kadencji w wyniku zmiany prawa. Stabilizacja składu wynika z konieczności zachowania równowagi politycznej, która została ustanowiona w demokratycznych wyborach. Należy wyrazić krytyczną opinię odnośnie do polityki UE prowadzącej do sytuacji, w której dodatkowe mandaty muszą zostać rozdzielone w trakcie kadencji PE. Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę, że same państwa członkowskie mogły naprawić ten błąd, przyjmując odpowiednio wcześniej ustawę incydentalną lub też dokonać nowelizacji ustawy obowiązującej, tak aby w przypadku uzyskania dodatkowych mandatów zostaną one obsadzone w oparciu o wyniki nadchodzących wyborów. Większość państw jednak tego nie uczyniła, decydując się następnie na podział mandatów na podstawie przeprowadzonych już wyborów, i to niezależnie od tego, czy w wyniku takiego podziału mandaty uzyskiwała partia rządząca, czy opozycja (m.in. przedstawiciele opozycji zyskali dodatkowe mandaty w Wielkiej Brytanii, Malcie czy Szwecji). A zatem konieczność ustalenia zasad obsady dodatkowych mandatów nie stała się przedmiotem instrumentalizacji, co należy uznać za pozytyw. Nie zmienia to faktu, że na gruncie ustaleń TK, polska regulacja obsady dodatkowego mandatu do PE może rodzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

mgr Marcin Rulka
Uniwersytet Łódzki
marcinrulka2@o2.pl

²⁹ *European Parliament Elections 2009. OSCE/ODIHR Exploratory Mission Report*, s. 16; www.osce.org.

ON ADDITIONAL MANDATES TO THE EUROPEAN PARLIAMENT

Summary

Increasing the size of the European Parliament is a normal process connected with the EU enlargement and new member states joining in. When a new European Parliament opens, its composition, if needed, is increased. This paper, however, deals with a situation when the EP composition is to be increased during its existing term. Such a need appeared following the Lisbon Treaty which envisaged 18 more mandates to the to EP but was silent on the issue whether they were to be allocated only when a new Parliament commences its term, or an earlier date. This led to certain problems regarding the mode of allocation of additional mandates. The European Council proposed three modes of filling the additional mandates: (i) by reference to the results of the national elections held in June 2009; (ii) by an *ad hoc* election, or (iii) by having national parliaments appoint members to the EU parliament from their own members. All member states, including Poland, decided upon the first of the aforementioned modes. The author expresses some doubts whether allocating mandates on the basis of already conducted elections is compliant with the Constitution of the Republic of Poland.