

Przyszłość wyborów do Parlamentu Europejskiego¹

Spasimir Domaradzki, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: s.domaradzki2@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0001-5794-6532

Streszczenie

Problemem badawczym, który znajduje się w centrum rozważań niniejszego artykułu, jest przyszłość wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE) w świetle istniejących propozycji reform. Artykuł stanowi krytyczną refleksję nad stanem dyskusji wokół reform związanych z wyborami do PE. Na gruncie jakościowej analizy obecnego stanu organizacji wyborów do PE oraz proponowanych zmian, autor stawia tezę, że odgórne próby reformy wyborów skazane są na niepowodzenie, nie tylko z powodu instytucjonalnego oporu państw członkowskich oraz wewnątrz PE, ale również ze względu na istotę proponowanych zmian. Rozpoznane wyzwania w sferze proceduralnej, przedstawicielskiej i partycypacyjnej wymagają uwzględnienia stanu rozwoju procesu integracji. Jeśli rzeczywistym celem reform ma być wzrost demokratycznej legitymizacji procesu integracji, to należy wyjść poza ramy istniejących obecnie propozycji reform. Jednym z możliwych wariantów jest sięgnięcie po mandat imperatywny.

Słowa kluczowe: Parlament Europejski, wybory, reforma, mandat imperatywny

The future of the European Parliament elections

Abstract

The main research problem of this article is the future of the elections to the European Parliament (EP) in the context of the ongoing debates and reform proposals. This article is critical reflection on the content of the discussions about EP elections reform. Based on qualitative analysis of the EP elections *status quo* and the reform proposals, the author claims that the top-down efforts for election reforms are doomed to fail not only due to the existing institutional resistance from the Member States and inside the EU, but also due to the essence of the proposed changes. The identified procedural, representative and participative challenges underline the necessity of the integration process analysis. Should the genuine aim of the reforms be the growth of democratic legitimisation of the integration process, there is a need to go behind the framework of the existing reform proposals. One of the possible solutions can be the imperative mandate.

Keywords: European Parliament, elections, reform, imperative mandate

¹ Badania zostały przeprowadzone w ramach programu DIALOG finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2019–2020.

Wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) są postrzegane jako urzeczywistnienie demokracji w ramach procesu integracji. Ewoluując, Parlament Europejski stał się jedną z czterech głównych instytucji Unii Europejskiej (UE), a wzrost jego pozycji i kompetencji jest dowodem rozwoju i pogłębienia procesu integracji europejskiej. Jak pisze Józef M. Fiszer, żadna inna instytucja Wspólnot i Unii nie doświadczyła takiej ewolucji (Fiszer 2010: s.186). Wybory do Parlamentu Europejskiego otoczone są aurą ponadnarodowej demokratyczności (Kopciuch 2013: s. 40). Ich wyniki są przedmiotem dla analiz i refleksji na temat stanu procesu integracji, europejskich trendów politycznych czy poparcia dla idei integracji (Hix, Marsh 2007, 2011; Hobolt, Spoon 2012; Fiszer 2010: s.199). Jednocześnie, świadomość ułomnego stanu demokracji na poziomie ponadnarodowym, wyartykułowana w ramach szerokiego nurtu myślenia o deficycie demokracji w UE (Moravcsik 2002; Witkowska 2015; Grosse 2008; Mizera 2014) stanowi o potrzebie dalszych rozważań na temat przyszłego kształtu wyborów do PE. W ich obecnej formie, zarówno pod względem rozwiązań formalno-prawnych, jak i proceduralnych, wybory stanowią ewenement namiastki demokratycznego oddelegowania przedstawicieli do organu ponadnarodowego.

Niniejszy artykuł stanowi krytyczną refleksję na temat potrzeby reform wyborów do Parlamentu Europejskiego. Za K.A. Wojtaszczykiem można przyjąć, że demokracja w UE powinna być rozpatrywana w przestrzeni proceduralnej, przedstawicielskiej i partycypacyjnej (zob. Wojtaszczyk 2012: s.13). Jak w soczewce, w wyborach do PE nakładają się te trzy płaszczyzny. Regulacje traktatowe oraz stosowne akty normatywne dotyczące przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego, stworzyły społeczeństwu państw członkowskich możliwość bezpośredniego uczestnictwa w procesie integracji przez wybór własnego przedstawiciela. Jednakże specyfika procesu integracji wymaga, aby na każdą z tych płaszczyzn patrzeć przez pryzmat fenomenu politycznego, jakim jest Unia Europejska. Na przykład, S. Russack twierdzi, że Parlament Europejski posiada „odmienne instytucjonalne DNA” niż parlamenty narodowe i dlatego ocena jego demokratyczności nie może opierać się na tych samych kryteriach, co ocena parlamentów narodowych (Russack 2019: s. 47; Tosiek 2018: s. 409). O ile taki pogląd uwzględnia specyfikę procesu integracji, to nie można negować porównywania wspomnianych regulacji dotyczących wyborów do PE do procedur wyborczych na poziomie krajowym. Przede wszystkim dlatego, że to właśnie za sprawą mechanizmów demokratycznych na poziomie krajowym powstały warunki, które umożliwiły rozwój integracji, a po drugie dlatego, że za sprawą właśnie tych krajowych mechanizmów odbywa się proces uprawiania polityki, który odróżnia państwa demokratyczne od niedemokratycznych.

Jak zauważa K. Mizera, istotą wywodzącej się z doktryny liberalizmu demokracji przedstawicielskiej jest sprawowanie władzy przez przedstawicieli narodu w oparciu o własne rozumienie interesu publicznego. W UE zasada ta realizowana jest przez funkcjonowanie PE oraz Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (Mizera 2014: s. 94). Tym samym, przyjmuje się, że PE jest bezpośrednim reprezentantem Europejczyków (Fiszer 2010: s. 190). Po pierwsze dlatego, że ustanowienie ciała przedstawicielskiego (od Zgromadzenia Parlamentarnego po dzisiejszy Parlament Europejski) jest niezbędnym elementem rozwijającego się procesu integracji, gdyż jest charakterystyczny dla wszystkich

państw członkowskich, wyznających tą samą filozofię i praktykę polityczną. Po drugie, dlatego, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak i zwiększanie jego kompetencji służą uzupełnieniu luki „niedemokratyczności” w procesie integracji (Dodi 2016: s. 57–58). Zatem, dążenie do wzrostu demokratyczności nowego czy wymagowanego typu, lecz właśnie opartego na doświadczeniach praktyk demokratycznych państw unijnych, ma na celu wzmocnienie i utrwalenie tego procesu.

Dotychczas proces integracji europejskiej posiada mocny technokratyczny charakter uzupełniany przez przemożny wpływ krajowych egzekutyw, przy jednoczesnej, tylko pośredniej, ich legitymizacji demokratycznej, wywodzącej się z faktu wyboru krajowych władz w demokratycznych wyborach. Stąd Parlament Europejski miał stać się „lekarstwem” na deficyt demokracji na poziomie ponadnarodowym, który trapi proces integracji (Wojciechowski 2013; Bachrynowski 2010: s. 53).

W polskiej literaturze nie brakuje opracowań przybliżających rolę, miejsce oraz ewolucję Parlamentu Europejskiego w procesie integracji. Wśród nich należy wspomnieć chociażby o monografiach E. Dydak (2003) czy J. Marszałek-Kawy (2002), pracach zbiorowych pod redakcją R. Glajcara oraz W. Wojtasika (zob. Glajcar, Wojtasik 2010), czy też A. Sokali, B. Michalaka, A. Frydrych i R. Zycha (zob. Sokala et al. 2010), a także pokażnej ilości artykułów naukowych, które na przestrzeni czasu rozwijały i uzupełniały wiedzę o Parlamencie Europejskim (zob. chociażby: Grzelak 2004; Bachrynowski 2010; Wojciechowski 2013; Pacześniak 2017; Rulka 2013; Kopciuch 2013; Fiszer 2010; Marczyńska 2016; Mizera 2014; Gagatek 2014; Sarnecki 2003; Tosiek 2018; Czapla 2015; Rulka, Zbieranek 2010). Nie można pominąć faktu, że Parlament Europejski jest nie tylko przedmiotem analiz ze strony prawników i politologów, ale również matematyków, których wkład został doceniony w raporcie A. Duffa (2015), zachęcającego do powrotu do dyskusji na temat podziału głosów w PE na podstawie tzw. kompromisu jagiellońskiego, którego autorami są W. Słomczyński i K. Życzkowski (2004).

Idąc tropem istotnego wkładu intelektualnego w polskiej literaturze oraz sięgając po dorobek innych europejskich autorów, niniejszy artykuł zmierza do refleksji nad logiką ewolucji i funkcjonowania Parlamentu Europejskiego w poszukiwaniu rozwiązań, które mogłyby przyczynić się, nie tylko do usprawnienia działalności samej instytucji, ale mieć namacalny wkład w umocnienie procesu integracji europejskiej.

Niniejsze rozważania oparte są na jakościowej analizie danych zastanych, dostępnej literatury wtórnej oraz raportów, jak również propozycji zmian w procedurach wyborczych do PE autorstwa postów i ekspertów PE. Zgromadzony materiał posłużył jako punkt wyjścia dla krytycznej analizy obecnego stanu i refleksji nad potencjalnymi kierunkami zmian.

Status quo

Aktualną podstawę prawną dla Parlamentu Europejskiego stanowi art. 14 Traktatu o UE (TUE) oraz sekcja 1 części VI dotyczącej postanowień instytucjonalnych i finansowych Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Co więcej, przy organizacji

wyborów do PE, państwa członkowskie nie mogą pomijać również podstawowych zasad Unii Europejskiej, np. równości (niedyskryminacji) oraz swobodnego przepływu osób (Rulka 2013: s. 27–28).

Do dzisiaj, poza regulacjami traktatowymi, podstawą prawną, która wytyczyła sposób przeprowadzania wyborów, jest *Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich* z 1976 roku z jego kolejnymi zmianami (dalej: Akt). U podstaw tego aktu normatywnego leży kompromis między zwolennikami i przeciwnikami bezpośrednich wyborów, zawarty w projekcie konwencji podpisanej przez Radę Ministrów 12 lipca 1976 roku. Jak pisze J. Marszałek-Kawa za F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackelton (1996): „Postanowienia przygotowanego projektu konwencji zezwalały bowiem na przeprowadzenie pierwszych wyborów do Parlamentu Europejskiego w oparciu o procedurę narodową – niekoniecznie tożsamą z procedurą obowiązującą w narodowych wyborach – i zawierały upoważnienie dla nowo wybranego Parlamentu do opracowania w przyszłości nowych propozycji w tym zakresie. Ustalono również, że deputowani będą niezawisli i niezależni. Nie krępują ich żadnego rodzaju instrukcje, czy też sam mandat” (Marszałek-Kawa 2002: s. 41). Ten kompromisowy duch organizacji bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego jest jednym z ich najtrwalszych elementów. Poddając analizie zapisy stosownych artykułów w kolejnych traktatach, A. Duff zauważa, że dążeniu do ustanowienia jednolitej ordynacji towarzyszy alternatywa w postaci zgodności z zasadami wspólnymi dla państw członkowskich (Duff 2015: s. 6). Do dzisiaj jednolita ordynacja wyborcza pozostaje dążeniem, któremu towarzyszy doświadczenie kolejnych wyborów do PE, odbywających się według krajowych ordynacji, zbliżających się w niektórych miejscach ku sobie pod wpływem doświadczenia i rozwoju procesu integracji.

Oprócz ustanowionych już w 1976 roku zasad tajności, wolności i powszechności, dzisiejsza wersja Aktu zakłada również ich proporcjonalność, która została wprowadzona Decyzją Rady UE z 2002 roku (Rulka 2013: s. 25; Grzelak 2004: s. 28). Wspomniana proporcjonalność jest bodajże najbardziej namacalnym elementem procesu europeizacji wyborów. W 1999 roku Wielka Brytania odeszła od stosowania ordynacji większościowej na rzecz ordynacji proporcjonalnej w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie, odmienne sposoby przeprowadzenia wyborów w państwach członkowskich, wśród których są takie, które stosują zamknięte i otwarte listy wyborcze oraz pojedynczy głos przechodni, dają asumpt do refleksji, czy rzeczywiście można mówić, że wybory do PE są proporcjonalne (Rulka 2013: s. 48).

Akt reguluje możliwość tworzenia okręgów wyborczych, ustanawia limit pięcioprocentowego progu wyborczego, uwzględnia prawo państwa do ustanowienia górnej granicy wydatków na kampanię kandydatów, co – jak trafnie zauważa Rulka (2013) – wobec braku konieczności egzekwowania stanowi swoistą niespójność z art. 7, który z kolei stwierdza: „Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego Aktu procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym...” (zob. Akt... 1976). Ponadto, Akt reguluje kwestię wolnego mandatu poselskiego, zasadę *incompatibilitas* (Sokolska 2021), zakazu głosowania więcej niż jeden raz, dat przeprowadzenia wyborów

i możliwości ich zmian oraz zasady zakazu ogłoszenia wyników do czasu zakończenia głosowania w ostatnim z państw członkowskich. Parlament Europejski weryfikuje mandat członków Parlamentu Europejskiego oraz reguluje kwestię wakatu. Warto przy tym zwrócić uwagę, na argument Rulki, że na gruncie procedury przyjęcia Aktu oraz treści jego art. 16 można stwierdzić, że jest źródłem prawa pierwotnego (Rulka 2013: s. 28).

Do katalogu źródeł należy także dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Z kolei, decyzja Rady 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. rozszerzyła wachlarz metod głosowania, progów wyborczych, ochrony danych osobowych, karalności „podwójnego głosowania” zapisanej w przepisach krajowych, głosowania w państwach trzecich oraz możliwości wyeksponowania europejskich partii politycznych na kartach do głosowania (Sokolska 2021). Zapewne jednak, jej postanowienia zostaną zastosowane po raz pierwszy w 2024 r., gdyż nadal trwa proces ratyfikacyjny.

Również *Karta Praw Podstawowych* zawiera regulacje dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego, które powielają postanowienia traktatowe (KPP 2016: Tytuł V, art. 39). Państwa organizujące wybory do Parlamentu Europejskiego zobowiązane są również uwzględniać wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Rulka 2013: s. 29).

Wybory do PE i płaszczyzny unijnej demokracji

Idąc tropem zarysowanych na początku trzech płaszczyzn unijnej demokracji (proceduralnej, przedstawicielskiej oraz partycypacyjnej), należy pochylić się nad ich praktycznym wymiarem związanym z wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Ramy prawne regulujące sposób organizacji wyborów są przedmiotem krytyki ze strony zarówno zwolenników głębszej integracji, dla których obecny stan jest potowiczny i niezadawalający, jak również dla przeciwników głębszej integracji dostrzegających w rosnącej roli PE zagrożenie dla suwerenności państw członkowskich. Regulacje pozostawiające w rękach władz państwowych swobodę organizacji i przeprowadzenia wyborów przekładają się na wątpliwości co do spełnienia podstawowych zasad zapisanych w traktatach. Odmienne zasady krajowe dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego, organizacji obszarów wyborczych, progów wyborczych czy prawa do zgłaszania kandydatów, wskazują na daleko idące rozbieżności przy organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego. Procedura przeprowadzenia wyborów, którą Rulka (2013: s. 27) umiejscawia w kompetencjach dzielonych Unii Europejskiej, cechuje nierozwiązywalny węzeł dążenia do głębszej integracji przy poszanowaniu suwerenności państw członkowskich (Sokół 2010: s. 11). Przydział miejsc w PE oraz organizacja wyborów na poziomie krajowym są swoistą równowagą między rosnącą pozycją PE w systemie instytucjonalnym UE i dążeniem do ponadnarodowej demokratyczności. Dlatego, w swojej istocie regulacje prawne dotyczące wyborów na poziomie unijnym stanowią swoiste ramy, które również zabezpieczają interesy państw członkowskich.

Jednocześnie, obecny charakter wyborów do PE zdaje się być nieprzystosowany do rosnącej polityzacji w UE.

W wymiarze partycypacyjnym wybory do Parlamentu Europejskiego cechuje tendencja względnie niskiej aktywności wyborców (Olsen, McCormick 2016: s. 135), co przekłada się na słabą legitymizację nie tylko posłów do PE, ale również Unii Europejskiej. Ten stan, utrzymujący się przez dekady, doprowadził do postrzegania wyborów do PE jako „wyborów drugiego rzędu” (Rachwał 2017: s. 61).

Po drugie, kampanie wyborcze w poszczególnych krajach unijnych zdominowane są głównie przez problemy polityki krajowej, w mniejszym stopniu przez sprawy istotne dla UE jako wspólnoty. Choć podczas ostatnich wyborów, po raz pierwszy odnotowano wzrost frekwencji wyborczej (50,62% w porównaniu do 43,09% w 2014), to brak jest jednoznacznych dowodów na to, że kwestie europejskie nabrały większego znaczenia dla wyborców (Russack 2019: s. 52; de Wilde 2020: s.11). Kenneth Armstrong zwraca uwagę, że ten „historyczny” wzrost aktywności wyborczej w wyborach do PE jest zasługą frekwencji wyborczej w niektórych państwach, które przystąpiły w 2004 roku, jak też Francji, Niemiec i Holandii. Natomiast frekwencja była niższa w Luksemburgu, Belgii i we Włoszech (Anderson 2019). Jednocześnie, nie należy całkowicie ignorować faktu, że sam proces integracji europejskiej oraz procesy w nim zachodzące przesuwają się bardziej w kierunku centrum krajowych dyskusji politycznych (Anderson 2019).

Za sprawą głębokich kryzysów, które trapią Unię Europejską od 2007 roku oraz Brexitu, dostrzec można postępujący proces polityzacji kwestii integracji europejskiej na poziomie państw członkowskich. W tym procesie kwestie, wcześniej postrzegane jako techniczne aspekty, wokół których panuje cichy konsensus (ang. *permissive consensus*), stały się przedmiotem ostrych sporów wewnątrz krajowych. Te spory zmusiły partie polityczne do zajęcia bardziej jednoznacznych pozycji i tym samym zmusiły je do wypracowania stanowiska w kwestii wizji przyszłego kształtu procesu integracji. Polityzacja kwestii procesu integracji na poziomie państw członkowskich, wraz z sumą jej pozytywnych i negatywnych konsekwencji, jest ważnym krokiem emancypacji procesu integracji. Za wspomnianą postępującą polityzacją przemawia również stopniowy zanik krytyki względem wyborów do Parlamentu Europejskiego jako wyborów drugiego rzędu (de Wilde 2020: s. 9). Postrzeganie wyborów do PE jako wyborów przede wszystkim służących temu, żeby wyrazić swój sprzeciw wobec rządzących na poziomie krajowym oraz nikłe zainteresowanie tematami europejskimi odchodzą powoli w przeszłość. Fakt, że samo przyjęcie krytycznego stosunku do integracji może zapewnić bardzo dobry wynik w wyborach do PE, świadczy o tym, że integracja europejska staje się płaszczyzną zderzenia wizji nie tylko wśród polityków i wąskiego grona ekspertów, ale również wśród obywateli.

W wymiarze przedstawicielskim E. Dydak zauważa, że najważniejszą i podstawową funkcją wyborów w demokratycznym systemie jest jego legitymizacja. To tej funkcji powinny być podporządkowane pozostałe funkcje wyborów, takie jak przydział stanowisk i podział władzy między partie polityczne, czy też wyrażenie woli wyborców (Dydak 2003: s. 19). W praktyce wyborów do Parlamentu Europejskiego, można jednak

dostrzec przerwanie ciągłości procesu legitymizacji, które można zaobserwować w kilku miejscach.

Po pierwsze, w wymiarze spójności treści, o czym już była mowa, podczas wyborów do PE przeważają problemy krajowe i rzadko omawiane są problemy nie tylko procesu integracji, ale i konkretnego wkładu kandydatów w reprezentowanie interesów wyborców na poziomie europejskim. Głosowanie na listy wyborcze i partie, których główną płaszczyzną działania jest wymiar krajowy, determinuje tematykę kampanii wyborczej, która staje się zakładnikiem polityki krajowej. Choć wyborcy formalnie głosują w wyborach do Parlamentu Europejskiego, to ich świadomość absorbowana jest przez sprawy wewnątrzrajowe.

Po drugie, listy wyborcze tworzone są przez partie polityczne głównie zgodnie z ich wewnątrzpartyjną logiką. Szczególnie w przypadku list wyborczych (zarówno zamkniętych, jak i otwartych) zależność między postem i jego partią jest o wiele mocniejsza, niż zależność między nim i wyborcami dlatego, że to od partii, o wiele bardziej, niż od wyborców, zależy jego przyszłość w polityce. W tym kontekście warto również wspomnieć o karygodnym procederze „lokomotyw wyborczych” – udział na listach osób, których celem jest przyciągnięcie głosów, a nie sprawowanie mandatu. Takie praktyki, jak chociażby Bułgara Deliana Peevskiego, który w dwóch kolejnych wyborach do PE zrezygnował z mandatu po wyborach, całkowicie podważają sens idei wyborów jako źródło legitymizacji politycznej.

Po trzecie, wraz z uzyskaniem wolnego mandatu, poseł do Parlamentu Europejskiego staje się „niezależnym podmiotem” w unijnej rzeczywistości. Teoretycznie, reprezentuje on społeczność obywateli UE (Grzelak 2004: s. 25; Marszałek-Kawa 2002; Wierzchowska 2008: s.129–158), ale w praktyce przechodząc przez proces nacechowany brakiem spójności między tematami w kampanii (Czapla 2015: s. 51) i powyborczej rzeczywistości oraz pierwszeństwa partyjności nad odpowiedzialnością przed wyborcami, staje się nazbyt wolnym parlamentarzystą. Zagmatwana i niejasna polityka na poziomie unijnym oraz bariera językowa również nie ułatwia wyborcom możliwości rozliczania własnych przedstawicieli.

Kwestia przedstawicielstwa staje się problemem już w samym Parlamencie Europejskim, gdzie parlamentarzyści wiążą się nie tylko zgodnie z ideologicznymi konstelacjami, ale również w zależności od istniejących możliwości i własnych ambicji. Co więcej, na poziomie unijnym parlamentarzyści wystawieni są też na inne siły oddziaływania, co dodatkowo osłabia ich więzi z wyborcami (Dodi 2016: s. 69; Czub 2018: s. 166). Stąd aktualne staje się pytanie o to, kogo reprezentują postowie w Parlamencie Europejskim?

W wymiarze proceduralnym również można dostrzec, że PE nie posiada konsekwentnego wpływu na wyłonienie unijnej władzy wykonawczej (Wojtasik 2010). Choć w ostatniej dekadzie podejmowano próby pozatraktatowych zmian w tym zakresie, szczególnie w kwestii *Spitzenkandidaten* (kandydatów wiodących), o której będzie mowa dalej, wydaje się, że nie został osiągnięty cel zwiększenia wpływu PE w procesie obsadzania stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE).

Oparty na „degresywnej proporcjonalności” podział mandatów w PE zakładający „solidarnościowe” zmniejszenie reprezentacji większych na rzecz mniejszych państw

(Grimmet et. al. 2017: s. 9; Tosiek 2016: s. 1) oraz różne ordynacje wyborcze na poziomie poszczególnych państw, przekładają się na odmienną wagę głosu poszczególnych posłów, podważając w ten sposób zasadę równości w wyborach do PE.

Specyfika PE w instytucjonalnych ramach Unii Europejskiej przejawia się również w wyzwaniach natury ustrojowej. Parlamentowi brakuje co najmniej trzech z charakterystycznych kompetencji władzy ustawodawczej: nie posiada samodzielnej funkcji prawotwórczej, nie decyduje sam o treści aktów prawnych oraz nie może stanowić o podatkach (Olsen, McCormick 2016: s. 135).

Wątpliwości dotyczące roli partii europejskich oraz elastycznych zasad przynależności do poszczególnych rodzin politycznych, a także zagmatwany proces podejmowania decyzji, oparty na niejasnym i technicznym języku przekłada się na brak zrozumienia roli PE i postrzegania go jako dobrze płatnych politycznych wakacji od krajowej polityki.

Wspomniane wyzwania nie obejmują wszystkich aspektów będących przedmiotem refleksji w kontekście specyfiki wyborów do PE, lecz pokazują, że w każdym z wymiarów unijnej demokracji konieczne są dalsze reformy. Wymienione kwestie obrazują wachlarz problemów, z którymi należy się zmierzyć, jeśli Parlament Europejski rzeczywiście miałby być europejską agorą. Nie brakuje przy tym mniej lub bardziej kompleksowych prób rozwiązania wyzwań, przed którymi stoi Parlament Europejski.

Propozycje reform wyborów do Parlamentu Europejskiego

Traktat z Lizbony usankcjonował równorzędną rolę PE w procesie decyzyjnym w UE oraz zmienił mandat posłów do Parlamentu Europejskiego, czyniąc ich bezpośrednimi przedstawicielami obywateli Unii, nie zaś „przedstawicielami narodów państw należących do Wspólnoty” (Rezolucja (2015)0395: H). Jednocześnie, Parlamentowi dalej towarzyszy krytyka jego niedokończonego kształtu i kompetencji, które z kolei pociągają za sobą pomysły na dalsze wzmacnianie jego roli w procesie integracji. Piotr Tosiek zwraca uwagę, że reforma prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego jest jednym z czterech głównych kierunków reform instytucjonalnych, wśród których za najważniejsze przyjmuje się wprowadzenie paneuropejskiej listy wyborczej, wprowadzenie zasady podwójnej proporcjonalności oraz dookreślenie wpływu wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej (Tosiek 2019: s. 54). Wobec złożoności wyzwań i trudnych rozmów na temat przyszłego kształtu integracji europejskiej, wysiłki na rzecz ich wdrażania skupione są wokół logiki pozatraktatowych i odgórnych (top-down) działań (por. Witkowska 2021). Wśród tych pomysłów należy wymienić te, które przyciągnęły większą uwagę, jak chociażby tzw. *Spitzenkandidaten*, jednolita procedura wyborcza czy ogólnoeuropejska lista wyborcza (OLW).

Idea wyboru przez ugrupowania polityczne w PE osób, które w przypadku wygranej ich ugrupowania stawałyby się automatycznie kandydatami na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej, była oparta na przekonaniu, że ustanowienie takiego zwyczaju wzmocni obecność demokratycznych mechanizmów, a tym samym także legitymacji UE (Gray et al. 2019). Pomysł na *Spitzenkandydaten* jest odpowiedzią na je-

den z aspektów deficytu demokracji, nad którym deliberowano już podczas dyskusji na temat wzrostu demokratyczności w trakcie prac nad Traktatem Konstytucyjnym (Roche 2019). Koncepcja pojawiła się ponownie w gronie członków Parlamentu Europejskiego przed wyborami w 2014 roku (de Wilde 2020: s. 6) i stanowiła twórczą interpretację art. 17 ust.7 TUE (Armstrong 2019), który jedynie wymaga, aby Rada Europejska uwzględniła w swojej decyzji, dotyczącej wyboru Przewodniczącego KE, wynik wyborów do PE oraz przeprowadziła stosowne konsultacje (TUE: art. 17).

Sukces w realizacji tego pomysłu po wyborach w 2014 roku, gdy przewodniczącym KE został Jean Claude Juncker, wzmocnił nadzieje, że ten pomysł może przekształcić się w polityczny zwyczaj, który z czasem stanie się jedną z zasad unijnego systemu politycznego. Warto przy tym zauważyć, że do wyboru Junckera przyczyniły się również jego polityczna przeszłość jako długoletniego premiera Luksemburga oraz poparcie Angeli Merkel, które było uzależnione od zachowania pozycji Martina Schultza na stanowisku przewodniczącego PE wbrew rotacyjnej zasadzie, że dwie główne partie w PE (Europejska Partia Ludowa, EPL oraz Sojusz Socjalistów i Demokratów, SiD) wymieniają się tym stanowiskiem w połowie kadencji. Na początku kadencji 2014–2019 stanowisko to miało być obsadzone przez EPL, ponieważ Martin Schulz (SiD) piastował to stanowisko w drugiej połowie kadencji 2009–2014. Za kandydaturą Junckera opowiedziały się również pozostałe partie w PE.

Jednocześnie, sam proces wyłaniania *Spitzenkandidaten* oparty na partyjnej nominacji posiada te same cechy hermetyczności procesu podejmowania decyzji na poziomie unijnym, które trapią proces integracji (de Wilde 2020: s. 6–7). W dostępnych analizach na temat fiaszka pomysłu *Spitzenkandidaten* w ostatnich wyborach wybrzmiewają tezy o słabej pozycji samego Manfreda Webera, który miał zostać nominowany na Przewodniczącego KE z ramienia Europejskiej Partii Ludowej. Weberowi jednak brakowało doświadczenia w piastowaniu najwyższych stanowisk na poziomie krajowym, nie był w stanie uzyskać poparcia pozostałych partii w PE, nie mówił po francusku oraz jak twierdzi De Wilde, nie był wystarczająco stanowczy wobec Premiera Węgier Viktora Orbana (de Wilde 2020). Opór wobec Webera, ambicje Timmermansa, postrzeganie stanowiska Przewodniczącego KE jako największej korzyści dla najliczniejszej partii w PE, wizje Prezydenta Francji Emmanuela Macrona i Kanclerz Niemiec Angeli Merkel, a także obawy ze strony mniejszych państw, wynikające z ustaleń podczas szczytu G-20 w Osace (zob. Domaradzki 2019) doprowadziły do powrotu do dobrze znanej polityki ustaleń za zamkniętymi drzwiami, co Dick Roche podsumował w tytule swojego artykułu, że system *Spitzenkandidaten* jest tak uszkodzony, że nie da się go naprawić (Roche 2019).

Dążenie do utworzenia **jednolitej procedury wyborczej** towarzyszy procesowi integracji od Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG: Art.138 ust. 3). Jak zauważa Wojciechowski, choć w art. 138 ust. 3 istnieje wytyczona droga, jak należy doprowadzić do uchwalenia jednolitej procedury wyborczej, działania podejmowane w tej sferze w toku prac kolejnych kadencji Parlamentu Europejskiego nie są w stanie zakończyć się pełnym sukcesem (Wojciechowski 2013: s. 39). Wiele inicjatyw, które nie doczekały się realizacji, pozwoliły Annie Pacześniak dostrzec prawidłowości

w ich przebiegu. Ambitne propozycje wysuwane na początku kadencji PE procedowane są tak długo i przy takiej ilości poprawek, że ostatecznie nie wymuszają żadnych zasadniczych zmian na poziomie krajowych ordynacji wyborczych (Pacześniak 2017: s. 13).

Kolejnym pomysłem na reformę wyborów do Parlamentu Europejskiego jest propozycja **ogólnoeuropejskiej listy wyborczej** (OLW). Choć pomysły na listę europejską nie są nowe (Zbieranek 2011), to projekt Komisji Spraw Konstytucyjnych (ang. AFCO) przedstawiony w 2011 roku zakładał bardzo konkretne rozwiązania. Obok dotychczasowego sposobu przeprowadzania wyborów do PE, każdy wyborca głosowałby (drugim głosem) na listę kandydatów na poziomie całej UE. Z tej listy do PE wchodziłoby 25 posłów, a kandydaci na liście byłiby zgłaszani przez ugrupowania europejskie i musieliby reprezentować co najmniej 1/3 państw unijnych. Pomysł ten miał nie tylko wzmocnić transnarodowe partie polityczne, ale przede wszystkim zwiększyłby świadomość wyborców. Jednakże, jak zauważa Pacześniak, pomysł spotkał się z krytyką zarówno z pozycji ideologicznych, jak i technicznych, ze strony partii należących do głównego nurtu w PE, jak i opozycyjnych. Obawiano się dominacji przedstawicieli największych państw, uczynienia z niej listy celebrytów, wzmocnienia trendu federalistycznego, konieczności zmian traktatowych (Pacześniak 2017: s. 14; Zbieranek 2011) czy też utworzenia nowej procedury wyborczej, której wyborcy mogliby nie zrozumieć (Rulka 2013: s. 53).

Pomysły nie ominęły również kwestii zmiany terminu wyborów (który miał rzekomo być bardziej korzystny), równości płci, czy też obowiązku podziału terytorium większych państw członkowskich na okręgi wyborcze (Zbieranek 2011; Rulka 2013).

W 2015 roku Danuta Hübner (EPL) i Jo Leinen (Partia Europejskich Socjalistów, PES) zgłosili także pomysł kompleksowych zmian, w których A. Pacześniak dostrzega „strategię małych kroków”. Wśród zgłoszonych propozycji pojawiają się obowiązkowe progi wyborcze, harmonizacja systemów głosowania przez wprowadzenie preferencyjnego modelu głosowania, ujednoczenie wieku biernego i czynnego prawa wyborczego, sformalizowanie procesu nominacji *Spitzenkandidaten*, zwiększenie widoczności europejskich partii na kartach do głosowania, synchronizacji rejestracji list wyborczych, regulacje dotyczące możliwości głosowania elektronicznego i listownego, wprowadzenie zasady jednego dnia głosowania oraz utworzenie *European Electoral Authority* (Pacześniak 2017: s.18–19).

W 2015 roku komisja AFCO opublikowała kolejny raport autorstwa A. Duffa, F. Pukelsheima oraz K. F. Oelderma, który podchodził holistycznie do wyzwań stojących w kontekście wyborów do PE. Obok kwestii ogólnoeuropejskiej listy wyborczej czy *Spitzenkandidaten*, Duff porusza w raporcie problem nie do końca proporcjonalnej reprezentacji, a także dylemat odwróconej proporcjonalności przy przyznawaniu mandatów państwom członkowskim. W kontekście zmian w liczbie miejsc w PE, Duff zwraca uwagę na konieczność również zmian w sposobie liczenia głosów w Radzie UE, która kompensowałaby straty nadreprezentowanym państwom (Duff 2015: s.6). Duff także zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia głosowania preferencyjnego, ujednoczenia czynnego i biernego prawa wyborczego, a także równej reprezentacji kobiet i mężczyzn. Duff wzywa również do uwzględnienia zmian w kontekście wyborów do PE jako część nowej

konwencji, która usankcjonowałaby kolejne zmiany w procesie integracji (Duff 2015: s. 6). Z kolei F. Pukelsheim i K. F. Oelbermann optują za przeniesieniem ciężaru organizacji kampanii wyborczej na partie europejskie, rozwiązując w ten sposób podstawowy w ich mniemaniu problem trudności w odnalezieniu się (ang. *misdirect*) wyborców (Pukelsheim, Oelbermann 2015: s. 18). Diagnoza autorów jest o tyle istotna, że zwracają oni uwagę na problem, który jest kluczowy dla panującego stanu niejasności i braku zaufania wyborców do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego – niespójności między biegiem wydarzeń na poziomie krajowym, a rzeczywistością na poziomie unijnym (Pukelsheim, Oelbermann 2015: s. 19). Co ciekawe, dojście do proponowanego systemu podwójnej proporcjonalności miało odbyć się stopniowo, a okresem przejściowym miałyby być wybory z 2019 r., podczas których miały zostać odpowiednio przygotowane karty do głosowania, kaskada progów wyborczych oraz listy transnarodowe. Żaden z tych pomysłów nie został wdrożony w praktyce podczas minionych wyborów w 2019 roku.

Decyzją Rady z 13 lipca 2018 r. przyjęto część postulatów z omawianych wcześniej propozycji Hübner i Leinen, dotyczących elektronicznego głosowania czy widoczności politycznej przynależności partii krajowych do partii europejskiej. Wprowadzono również regulacje dotyczące konieczności zgłaszania kandydatów najpóźniej na trzy tygodnie przed wyborami oraz uszczegółowiono kwestie progów i mandatów, podkreślono zakaz podwójnego głosowania oraz położono podwaliny pod koordynację instytucji krajowych, zarządzających wyborami. Mimo tego, w swojej istocie postanowienia nadal pozostawiają pierwszeństwo państwom w kwestii ostatecznego kształtu wyborów (Decyzja 2018/994). Co więcej, regulacje te jeszcze nie weszły w życie.

Teraz Parlament Europejski mobilizuje się do przeprowadzenia reform systemu wyborczego przed elekcją w 2024 roku. Działania koordynuje nowy sprawozdawca Pascal Durand. Różnica polega na tym, że wezwanie do reform zajął się z planowaną Konferencją w sprawie przyszłości Europy (zob. *Konferencja... WWW*), w trakcie której szereg postulatów może znaleźć szersze poparcie. Obecnie deklarowane cele zdają się iść „strategią małych kroków” i dotyczą możliwości zdalnego głosowania w wybranych przypadkach, obniżenia wieku wyborczego do 16 lat, wspólnych zasad organizacji kampanii i finansowania, oraz utworzenia *European Electoral Authority* (zob. European Parliament 2020).

Podsumowując analizę dostępnych propozycji reform wyborów do Parlamentu Europejskiego, należy zwrócić uwagę na dwa wymiary, które zdają się najlepiej charakteryzować sposób myślenia i główne siły oddziaływania. Po pierwsze, dążenie do reform jest bezpośrednio sprzężone z ośrodkami, które najmocniej zaangażowane są w proces integracji europejskiej. Ta oczywistość ma znaczenie dlatego, że pomysły na reformy są w swojej znakomitej większości odgórne i zakładają zmiany, które powstaną w następstwie kontynuacji dotychczasowego modelu integracji przez prowadzenie społeczeństw i kształtowania ich unijnej tożsamości. Nie polemizując z zasadnością dostrzeganych problemów i koniecznością wprowadzenia zmian, warto się zastanowić: czy ich wprowadzenie zmieni zasadniczo bolączki mechanizmów unijnej demokracji?

Drugi argument dotyczy wycinkowości reform. Nawet jeżeli pojawiają się pomysły bardziej kompleksowego podejścia do kwestii wyborów, to ich istota mieści się w domi-

nującej logice „małych kroków”, raczej modyfikujących, niż zmieniających cały proces. Tym samym, wybory do PE raczej konsolidują obecny system, niż rzeczywiście dążą do wzmocnienia demokratyczności na poziomie unijnym.

Po trzecie, pomysły na reformy pozostają zakładnikami nierozwiązywalnego klinczu między umacnianiem struktury ponadnarodowej albo suwerenności państw, co wpływa na ich treść. Dotychczasowe propozycje reform pokazują specyfikę i złożoność wyborów do PE oraz systemowe ograniczenia, które przekładają się na ich skuteczność. Należy zgodzić się z obserwacjami Pukelsheima i Oeldermann, że istotą problemu jest zagubienie się wyborców w procesie wyborów. Chociaż, Thierry Shopin i Łukasz Macek dostrzegają ten problem przez pryzmat ubogiej oferty politycznej w UE między nacjonalizującym populizmem a technokracją depolityzowanych ekspertów, idą krok dalej stwierdzając, że w UE nie ma funkcjonującego systemu politycznej reprezentacji, co jest niebezpieczne (Chopin, Macek 2018: s. 2).

Konkludując, można stwierdzić, że mamy do czynienia z ułomnie funkcjonującym systemem politycznej reprezentacji, który jest sumą możliwości wynikających z oddziaływania dążenia do głębszej integracji i ochrony suwerenności państw członkowskich. Przekłada się to na brak zrozumienia i zainteresowania ze strony wyborców. Zdaje się jednak, że to zagubienie nie wynika tyle z niewiedzy wyborców, braku zainteresowania czy ubogiej oferty, ale z samej struktury, ułomnej przedstawicielskości i pustej partycypacji.

Koncentrując się na technicznych aspektach wyborów i rozważając nad potencjalnym poparciem dla takiej lub innej propozycji ze strony parlamentarzystów, partii europejskich, PE czy Rady, z horyzontu znikają problemy, które stanowią istotę obecnego stanu rzeczy. Po pierwsze, zerwana zostaje więź reprezentatywności. Wybrany poseł do PE staje się „niezależnym podmiotem”, który jeśli w ogóle jest związany, to o wiele bardziej z władzami własnej partii i politycznych realiów Brukseli, niż jest reprezentantem kogokolwiek. O ile wolny mandat na poziomie krajowym wiąże się z ideą reprezentanta Narodu, to w przypadku UE pozostaje zasadnicze pytanie: kogo reprezentuje? Formalnie, Traktat z Lizbony dostarczył odpowiedzi, zmieniając „przedstawicieli obywateli państw” na „przedstawicieli obywateli UE”. O ile, postowie ponoszą odpowiedzialność przed Narodem, to czy postowie PE ponoszą odpowiedzialność przed obywatelami UE?

Po drugie, chimeryczna tożsamość. W rozważaniach nad reformami wyborów do PE często pojawia się argument braku zainteresowania, czy też niewiedzy ze strony wyborców na temat UE. Odpowiedzią na to są nieustanne kampanie informacyjne, które nasilają się w okresie przedwyborczym, a następnie ich tempo spada, w oczekiwaniu na kolejny cykl. Niewiedza czy też brak zainteresowania wyborców nie wynika jednak z niechęci do UE, ale z braku poczucia wspólnoty. UE jest klamrą spinającą tożsamości, ale nie tożsamością spinającą jednostki. Dlatego odgórne próby wprowadzania reform będą stale trafiały na opór i sceptycyzm nie dlatego, że są złe, ale dlatego, że nie są „nasze”.

Po trzecie, wynikający z poprzedniego wątku brak europejskiego *demos* każe pójść drogą ewolucyjnego i oddolnego tworzenia wspólnoty. Poczucie wspólnoty i tożsamości pojawi się tam, gdzie pojawia się poczucie współwłasności i odpowiedzialności. W obec-

nej formule wyborów do PE, z perspektywy Europy Środkowo-Wschodniej, za formalną współwłasnością i rzekomą odpowiedzialnością kryją się koteryjność i brak jakiegokolwiek odpowiedzialności.

Można zatem stwierdzić, że omawiane do tej pory reformy, nawet jeśli zostaną wdrożone, wzmocnią obecny stan nieukonstytuowanej więzi między wyborcami a parlamentarzystami, ale nie wzmocnią demokracji w procesie integracji. Z drugiej strony, wzrost polityzacji procesu integracji w krajowym dyskursie jest potencjalnym źródłem dynamizacji politycznego wymiaru procesu integracji. Konieczność zajęcia jednoznacznych pozycji na temat UE w debacie na poziomie krajowym oraz potencjał polityczny, jaki dostarcza również krytyka Brukseli, paradoksalnie prowadzą do wzrostu świadomości obywateli na temat spraw europejskich. Propozycje reform powinny w większym stopniu rozważyć możliwość wykorzystania polityzacji do wzrostu demokratyzacji w UE. Pewną propozycją w tym kierunku jest idea mandatu imperatywnego.

Zamiast podsumowania – mandat imperatywny

Jeżeli sednem problemu są rozpoznane w tym artykule słabości ułomnej reprezentacji, braku odpowiedzialności politycznej oraz braku narodu europejskiego, to należałoby poszukać rozwiązania, które mogłoby jednocześnie odnieść się do wszystkich tych aspektów równocześnie. To, co łączy te trzy wymiary, to osoba posła do Parlamentu Europejskiego, który działa jako wolny „przedstawiciel społeczności obywateli Unii Europejskiej” (Grzelak 2004: s. 25; Kopciuch 2013: s. 45–46). Ze względu na ograniczenia edytorskie, w tym artykule zostanie tylko zarysowany po krótko pomysł, który mógłby jednocześnie ustanowić więź między wyborcami a posłem, wzmocnić poczucie wpływu wśród wyborców oraz przyczynić się do powstania nowej płaszczyzny unijnej „Res publica”.

Obecnie w państwach należących do zachodniej demokracji liberalnej przeważnie odrzuca się ideę mandatu imperatywnego (Closa Montero 2008). Wynika to z faktu, że postowie są reprezentantami narodu i jako tacy muszą być wolni w swoich czynnościach, co posiada swoje korzenie w ewolucji cywilizacji zachodniej ze szczególnym uwzględnieniem roli rewolucji francuskiej (Tomba 2018: s.109–118). W przypadku procesu integracji należy jednak dostrzec, że o ile naród europejski nie został jeszcze ukształtowany, to istnieją postowie, którzy rzekomo go reprezentują. Należałoby zatem poczynić krok wstecz i sięgnąć po doświadczenie mandatu imperatywnego wobec posłów do PE, którego należałoby dopasować do unijnej rzeczywistości. Pomysł mandatu imperatywnego został jednoznacznie odrzucony przez Komisję Wenecką w raporcie Closa Montero jako „ogólnie nieakceptowalny w demokracjach” (Closa Montero 2008: s. 2).

Istotą mandatu imperatywnego jest założenie, że poseł reprezentuje swoich wyborców i powinien wykonywać ich zalecenia. W przypadku wyborów do PE nie wydaje się, żeby była potrzeba wykonywania zaleceń, o ile poseł realizowałby swój jednoznacznie wyartykułowany program wyborczy, stanowiący podstawę jego wyboru. Mandat imperatywny położyłby kres bezgranicznego mandatu wolnego, jaki obecnie cechuje PE. Zamiast tego, przez poczucie kontroli, wzmocniłby zaangażowanie i świadomość

wyborców, zwiększyłby dalszą polityzację procesu integracji i tym samym UE jako płaszczyznę demokratyczności. Wprowadzenie takiego mandatu osłabiłoby rolę partii politycznych, a zyskałaby funkcja posta, którego lojalność przeniosłaby się z partii politycznej na wyborców. Jednocześnie, nastąpiłoby odejście od odgórnie narzucanej idei „demos Europa” na rzecz oddolnego uruchomienia procesu kształtowania, artykulacji i rywalizacji preferencji politycznych, tym samym tworząc warunki do rozwoju demokratycznej legitymacji procesu integracji. Oczywiście, jak to bywa w demokracji, nie ma gwarancji, że taki system doprowadziłby do jednoznacznego sukcesu procesu integracji, ponieważ wola większości określi jego losy. Otwarte zostaje pytanie: czy jesteśmy gotowi zobaczyć, jakie naprawdę jest wyobrażenie obywateli o unijnej demokracji?

Spasimir Domaradzki – doktor nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Prawa i Instytucji Unii Europejskiej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracownik *Visegrad Insight* od 2019 roku oraz członek Kolegium Redakcyjnego czasopisma „Res Publica Nowa”. Członek *Team Europe* przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce.

Spasimir Domaradzki – Ph.D., political scientist, assistant professor at the Department of Law and Institutions of the European Union at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw. *Visegrad Insight* Fellow since 2019, and the Editorial Board member of the journal „Res Publica Nowa”. A member of *Team Europe* at the Representation of the European Commission in Poland.

➔ Bibliografia:

- AKT (1976) dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Bruksela, 20.09.1976, Dz.U. 2004.90.864/10, wersja z dn. 01.05.2004, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/akt-dotyczacy-wyboru-czlonkow-parlamentu-europejskiego-w-powszechnych-17099419> (20.02.2021)
- ARMSTRONG Kenneth (2019), *Has the Spitzenkandidaten system failed and should we care?*, "Verfassungsblog on matters constitutional", <https://verfassungsblog.de/has-the-spitzenkandidaten-system-failed-and-should-we-care/> (04.07.2019)
- BACHRYNOWSKI Stanisław (2010), *Ujednolicenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo”, nr 3.
- CHOPIN Thierry, MACEK Łukasz (2018), *Reforming the Union, A political and democratic imperative*, "European Issues", no.463, Foundation Robert Schuman Policy paper, <https://www.robertschuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qa-463-en.pdf> (20.02.2018)
- CLOSA MONTERO Carlos (2008), *Report on the Imperative Mandate, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)*, Study no. 288/2008, CDL-EL(2008)031, Strasbourg, 12.12.2008
- CZAPLA Dominika (2015), *Jednolita europejska ordynacja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego – szansa czy zagrożenie?*, w: Waldemar Tomaszewski, Diana Marta Mościcka, Andrzej Jurkun (red.), *Demokracja a wybory: Współczesne wyzwania i dylematy*, Olsztyn.
- CZUB Jarosław (2018), *Hybrydowy model funkcjonowania grup interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa.

- DECYZJA 2018/994 RADY (UE, Euratom) z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&from=PL> (20.02.2021)
- De WILDE Pieter (2020), *The Fall of the Spitzenkandidaten: Political Parties and Conflict in the 2019 European Elections*, in: S. Kritzinger, C. Plescia, K. Raube, J. Wilhelm, J. Wouters (eds), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, Abingdon: Routledge. DOI: 10.4324/9780367816926-5
- DODI Ioana Antoaneta (2016), *From a Parliamentary Assembly to a European Parliament: An Unfinished Process*, „CES Working Papers”, vol. 8, issue 1.
- DOMARADZKI Spasimir (2019), *Wspólnota po puczu z Osaki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1420199.wspolnota-po-puczu-z-osaki.html> (03.07.2019)
- DUFF Andrew (2015), *Democratic legitimacy in the European Union: taking a new look at the composition and electoral procedure of the European Parliament*, in: Andrew Duff, Friedrich Pukelsheim, Kai-Friederike Oelbermann, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*, In-depth analysis for the AFCO Committee, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA\(2015\)510002_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510002/IPOL_IDA(2015)510002_EN.pdf)
- DYDAK Elżbieta (2003), *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa
- EUROPEAN PARLIAMENT (2020), *Steps to improve EU democracy ahead of 2024 elections*, Press Release, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201120IPR92133/steps-to-improve-eu-democracy-ahead-of-2024-elections> (26.11.2020)
- FISZER Józef M. (2010), *Parlament Europejski po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i wyborach w czerwcu 2009 r.*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2 (8), s.178–209.
- GAGATEK Wojciech (2014), *Perspektywy utworzenia transnarodowych list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, w: Anna Pacześniak, Robert Wiszniewski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, s.199–221
- GLAJCAR Rafał, WOJTASIK Waldemar (red.) (2010), *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, Katowice
- GRAY Andrew, BARIGAZZI Jacopo, DE LA BAUME Maia (2019), *Who killed the Spitzenkandidat?*, „Politico”, <https://www.politico.eu/article/who-killed-the-spitzenkandidat-european-parliament-election-2019-transition/> (05.07.2019)
- GRIMMET Geoffrey, PUKELSHEIM Friedrich, RAMIREZ GONZALEZ Victoriano, SŁOMCZYŃSKI Wojciech, ŻYCKOWSKI Karol (2017), *The Composition of the European Parliament*, In-depth analysis for the AFCO Committee, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs PE583.117–February 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583117/IPOL_IDA%282017%29583117_EN.pdf (28.02.2017)
- GROSSE Tomasz G. (2008), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania*, w: Urszula Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*, Warszawa
- GRZELAK Agnieszka (2004), *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Prawie Unii Europejskiej*, w: *Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*, Zeszyty OIDE 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa
- HIX Simon, MARSH Michael (2007), *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*, „The Journal of Politics”, vol. 69, no. 2.

- HIX Simon, MARSH Michael (2011), *Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time*, "Electoral Studies" no. 30.
- HOBOLT Sara, SPOON Jae-Jae (2012), *Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections*, "European Journal of Political Research", vol. 51.
- JACOBS F., CORBETT R., SHACKLETON M. (1996) *Parlament Europejski*, Rzeszów
- KONFERENCJA w sprawie przyszłości Europy (WWW), [https://futureu.europa.eu/?locale=pl\(05.05.2021\)](https://futureu.europa.eu/?locale=pl(05.05.2021))
- KPP (2016), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2016/C 202/02), Dziennik Urzędowy UE, C 202/389, 07.06.2016., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE\(20.02.2021\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE(20.02.2021))
- KOPCIUCH Krzysztof (2013), *Status prawny deputowanego do Parlamentu Europejskiego wedle przepisów polskiego prawa*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2(11), s. 40-53
- MARCZYŃSKA Agnieszka (2016), *Ewolucja Parlamentu Europejskiego jako instytucji w ustawodawstwie Unii Europejskiej oraz status jego członków – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2(30)/2016, s.133–152. DOI 10.15804/ppk.2016.02.07
- MARQUES Joao Vitor Da Silva, PARROCK Jack (2019), *Spitzenkandidaten: Is this the end of the political experiment?* [https://www.euronews.com/2019/07/17/spitzenkandidaten-is-this-the-end-of-the-political-experiment\(17.07.2019\)](https://www.euronews.com/2019/07/17/spitzenkandidaten-is-this-the-end-of-the-political-experiment(17.07.2019))
- MARSZAŁEK-KAWA Joanna (2002), *Struktura i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego*, Toruń
- MIZERA Kamila (2014), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, vol. 3.
- MORAVCSIK Andrew (2002), *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", vol. 40, no. 4.
- OLSEN Jonathan, McCORMICK John (2016), *The European Union, Politics and Policies*, Sixth edition, Westview Press.
- PACZEŚNIAK Anna (2017), *Ujednoczenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny scenariusz?*, „Studia Wyborcze”, tom 23, s.7–23
- RACHWAŁ Marcin (2017), *Znikający wyborcy – partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, w: M. Rachwał (red.), *Współczesne oblicza władzy politycznej. Wybrane zagadnienia*, Poznań
- REZOLUCJA (2015)0395 Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (2015/2035(INL)), Reforma prawa wyborczego Unii Europejskiej, P8_TA(2015)0395, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0395_PL.pdf\(31.12.2019\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0395_PL.pdf(31.12.2019))
- ROCHE Dick (2019), *The Spitzenkandidaten system is broken beyond repair*, "Euractiv", [https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/the-spitzenkandidaten-system-is-broken-beyond-repair/\(04.06.2019\)](https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/the-spitzenkandidaten-system-is-broken-beyond-repair/(04.06.2019))
- PUKELSHEIM Friedrich, OELBERMANN Kai-Friederike (2015), *Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019 Towards systematic double-proportionality in 2024*, in: Andrew Duff, Friedrich Pukelsheim, Kai-Friederike Oelbermann, *The Electoral Reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*, In-depth analysis for the AFCO Committee, European Parliament
- RULKA Marcin (2013), *Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze”, tom 16, s. 25-55

- RULKA Marcin, ZBIERANEK Jarosław (2010), *W kierunku jednolitego aktu? System prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego*, w: Jacek Kucharczyk, Agnieszka Łada (red.), *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, Warszawa
- RUSSACK Sophia (2019), *EU parliamentary democracy: how representative?*, in: Steven Blockmans, Sophia Russack (eds), *Representative democracy in the EU, Recovering Legitimacy*, Centre for European Policy Studies
- SARNECKI Paweł (2003), *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(58), s. 29-42
- SŁOMCZYŃSKI Wojciech, ŻYCZKOWSKI Karol (2004), *Voting in the European Union: The square root system of Penrose and a critical point*, <https://arxiv.org/ftp/cond-mat/papers/0405/0405396.pdf>
- SOKALA Andrzej, MICHALAK Bartłomiej, FRYDRYCH Anna, ZYCH Radosław (2010), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń
- SOKÓŁ Wojciech (2010), *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne*, w: Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Anna Frydrych, Radosław Zych, *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń
- TOMBA Massimiliano (2018), *Who is Afraid of the Imperative Mandate?*, „Critical Times”, vol. 1 (1), p.108–119. DOI: 10.1215/26410478-1.1.108
- TOSIEK Piotr (2016), *Konsekwencje wprowadzenia jednolitej ordynacji europejskiej do Parlamentu Europejskiego dla systemu politycznego i tadu prawnego w Polsce (opinia politologiczno-prawna)*, ekspertyza przygotowana na zamówienie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP
- TOSIEK Piotr (2018), *Demokracja bezpośrednia, międzyparlamentarna czy międzyrządowa? W poszukiwaniu sposobów demokratyzacji Unii Europejskiej*, w: K.A.Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), *Zmierzch demokracji liberalnej?*, Warszawa
- TOSIEK Piotr (2019), *Perspektywy federalizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, w: T. Kownacki, A. Wierchowska (red.), *Instytucjonalizacja procesów integracji europejskiej, wybrane zagadnienia teoretyczne i funkcjonalne*, Warszawa
- TEWG, TRAKTAT ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957), https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf (20.02.2021)
- TFUE, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dziennik Urzędowy C 326, 26.10.2012.
- TUE, TRAKTAT o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. Unii Europejskiej C 202, 07.06.2016.
- SOKOLSKA Ina (2021), Parlament Europejski: procedury wyborcze, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/21/parlament-europejski-procedury-wyborcze> (30.04.2021)
- WIERZCHOWSKA Anna (2008), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- WITKOWSKA Marta (2015), *Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej – przyczyny, uwarunkowania, scenariusze rozwoju sytuacji*, w: K.A.Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, Warszawa
- WITKOWSKA Marta (2021), *The relations and connections between the European Council and the European Parliament in the EU decision-making process*, w: Beata Przybylska-Maszner, Jarosław Janczak (red.), *The Process of Shaping the Formal and Informal Powers of the European Council with Regard to EU External Actions*, Berlin

- WOJCIECHOWSKI Jacek (2013), *Problem ujednolicenia systemu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo”, nr 3, s. 39–52.
- WOJTASIK Waldemar (2010), *Specyfika rywalizacji politycznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „De Doctrina Europea. Roczniki Instytutu Europeistyki”, Rok VII/2010, s. 13–27.
- WOJTASZCZYK Konstanty Adam (2012), *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt?*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa
- ZBIERANEK Jarosław (2011), *Reforma prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego – kolejna odłona*, „Gazeta Wyborcza”, https://wyborcza.pl/1,76842,9694921.Reforma_prawa_wyborczego_do_Parlamentu_Europejskiego.html (30.05.2011)