

dr Ryszard Piotrowski

1. Zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego odbędą się w roku pięciolecia naszego członkostwa w Unii, które spotyka się z pozytywnymi ocenami opinii publicznej. Trudno powiedzieć, czy jest to zasługa Parlamentu Europejskiego, bo to instytucja niezbyt wyrazista ze względu na specyficzne i ograniczone kompetencje, co wynika przecież z obecnego stanu integracji europejskiej. Wciąż jesteśmy daleko od realizacji projektu Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, przedstawionego w roku 1831 przez Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego. Traktat, którego rozwiązania z dzisiejszej perspektywy wydają się nieco archaiczne, ale też i nowatorskie, przewidywał, że „prawa narodowe stanowi naród przez swoich pełnomocników, czyli Sejm, prawa zaś europejskie stanowi Europa przez swój Kongres, złożony z pełnomocników wybranych przez wszystkie narody” .

Przywiązanie do idei europejskiej ma w Polsce odleglejsze niż XIX - wieczne i bardziej rozległe tradycje. Nasza obecność w Unii spotyka się z ograniczonym sprzeciwem opinii społecznej. Wybory do Parlamentu Europejskiego zaskakują jednak tym, że nasza praktyka ustrojowa wydaje się niezbyt przyjazna dla integracji europejskiej i charakteryzuje się subiektywną niemożnością ograniczenia owego deficytu demokracji, na który uskarżają się instytucje europejskie.

2. Przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego w sposób przyjazny dla obywateli i dla Unii to podstawowy obowiązek kraju członkowskiego. Ustawodawca podjął starania o wprowadzenie głosowania dwudniowego oraz dopuszczenie możliwości głosowania przez pełnomocnika. Niestety nie dotrzymano obowiązujących wymagań dotyczących zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego, określonych przez Trybunał Konstytucyjny. Okres ten dla „istotnych zmian” w prawie wyborczym wynosi „co najmniej 6 miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym” . Projekt odpowiedniej ustawy wniesiono do Sejmu 29 października 2008 r. Ustawę tę uchwalono 12 lutego 2009 r. i przekazano Prezydentowi 18 lutego 2009 r., nie zostawiając mu konstytucyjnych 21 dni na podpisanie ustawy. Gdyby wykorzystał cały ten okres, to nie byłoby możliwe dochowanie terminów poszczególnych czynności przewidzianych w kalendarzu wyborczym, a zatem powinien podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w ciągu kilku dni. Niezależnie od problemu zgodności z konstytucją głosowania przez pełnomocnika, Prezydent miał dobry powód, by 5 marca 2009 r. – a więc na 4 dni przed wydaniem postanowienia o zarządzeniu wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego na podstawie ordynacji wyborczej, którą ustawodawca usiłował zmienić - skierować do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie zgodności zmian w ordynacji wyborczej z konstytucją. Przekreśliło to plany wprowadzenia nowych rozwiązań i zdynamizowania w ten sposób kampanii wyborczej. Nie było żadnego obiektywnego powodu, by zmian w prawie regulującym wybory do Parlamentu Europejskiego nie dokonać z odpowiednim wyprzedzeniem. W ten sposób Prezydent, wykonując swoje konstytucyjne uprawnienia, przesądził o niepowodzeniu zamierzeń ustawodawcy związanych z mającymi się odbyć wyborami.

Ordynacja wyborcza jest tak pomyślana, że kandydaci wyborców nie mają szans w porównaniu z osobami startującymi z list partyjnych. Przesadne upartyjnienie wyborów do Parlamentu Europejskiego zniechęca do udziału w głosowaniu. Wyborcom pozostaje bierna ratyfikacja, niekiedy zaskakujących nawet zwolenników partii, arbitralnych decyzji jej kierownictwa. Nie ma

żadnego powodu, dla którego kandydaci do Parlamentu Europejskiego powinni reprezentować elity partyjne. Obecna praktyka przypomina nieco model nomenklaturowo-oligarchicznej obsady stanowisk z tą różnicą, że mamy do czynienia z pluralizmem politycznym. W wyborach do Sejmu jest „wręcz niemożliwe” by wybrano tego, kto „nie został wysunięty, czy poparty przez istniejące partie czy ugrupowania polityczne”. Tym bardziej dotyczy to wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których zgłoszenie kandydatów poprzez trzeba dziesięcioma tysiącami podpisów, a nie tylko pięcioma tysiącami, jak to jest w wyborach sejmowych. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w akcie wyborczym „bez względu nawet na sformułowania ordynacji wyborczej, główną rolę odgrywają partie polityczne”, co jak można sądzić hamuje kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. W ordynacji wyborczej należałoby zastąpić preferencje dla kandydatów partyjnych rozwiązaniami sprzyjającymi kandydatom obywatelskim. Wybory do Parlamentu Europejskiego mają przecież służyć wyłonieniu reprezentantów „społeczeństwa obywatelskiego zintegrowanej Europy – obywateli Unii wybieranych na terytorium Polski”. W myśl ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego posłowie „są przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej”, nie zaś działających w tych państwach partii politycznych. Zasadnicze wątpliwości budzi również praktyka zgłaszania do Parlamentu Europejskiego kandydatur sprawujących mandat deputowanych. Zaangażowanie znacznej grupy parlamentarzystów osłabia wszystkie funkcje przedstawicielstwa narodowego i podważa wiarygodność związków przedstawicieli z wyborcami oraz przywiązanie do solennych obietnic zawartych w złożonych ślubowaniach. Narusza to także zasadę równości – przecież poseł na Sejm kandydujący do Parlamentu Europejskiego ma zasadniczą przewagę nad bezpartyjnym rywalem, nie dysponującym budżetowymi pieniędzmi na działalność poselską, które w praktyce mogą być wykorzystywane na potrzeby kampanii.

Według Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości biernego prawa wyborczego płynie dyrektywa dla ustawodawcy, w myśl której osoby ubiegające się o mandat parlamentarny mają mieć takie same prawa i obowiązki w trakcie całego procesu wyborczego. Zadaniem ustawodawcy jest więc takie ukształtowanie poszczególnych instytucji prawa wyborczego, by spełniały ten wymóg. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego oznacza, że wszyscy ubiegający się o mandat parlamentarny kandydaci powinni brać udział w kampanii wyborczej na równych zasadach, żadna kategoria kandydatów nie może znajdować się w uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych kandydatów pozycji, zwłaszcza, jeżeli sytuacja faktyczna kręgu podmiotów wśród których następuje zróżnicowanie jest taka sama. Konstytucja nie reguluje wprost zagadnienia wyborów do Parlamentu Europejskiego, a odpowiednia ordynacja wyborcza nie stanowi, że wybory do Parlamentu Europejskiego „są równe”, co „pozwala na swobodniejsze ustalanie wielkości okręgów wyborczych”. Jednak ukształtowana przez ustawę praktyka musi odpowiadać wartościom konstytucyjnym, do których należy zasada równości. Nie oznacza to, że trzeba odebrać deputowanym prawo ubiegania się o mandat w Parlamencie Europejskim, ale ordynacja powinna stanowić, że samo wyrażenie zgody na kandydowanie – nie zaś wybór do Parlamentu Europejskiego – powoduje wygaśnięcie mandatu w parlamencie krajowym.

3. Deputowany do Parlamentu Europejskiego powinien być rzecznikiem europejskich wartości. Znajdują one wyraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, określającym cele Unii, do których należy „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Deputowany powinien wyznawać fundamentalne wartości Unii, określone w art. 6 wspomnianego Traktatu, w myśl którego opiera się ona „na zasadach wolności,

demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego". Powinien szanować „prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (art. 6 Traktatu), a więc respektować orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Powinien także szanować prawa podstawowe „wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”. Deputowany do Parlamentu Europejskiego powinien być Europejczykiem, który potrafi szanować „tożsamość narodową Państw Członkowskich” (art. 6 Traktatu), respektuje wartości Karty Podstawowych Praw UE, rozumie kulturę konstytucyjną Europy, wspólną ograniczeniu władzy przez prawa człowieka i poszanowaniu praw mniejszości.

Wyznacznikiem tożsamości europejskiej są przecież słowa Tukidydesa opisującego demokrację jako ustrój, w którym „jednostkę ceni się nie ze względu na jej przynależność do pewnej grupy, lecz ze względu na talent osobisty, jakim się wyróżnia”. Z tego punktu widzenia wybory do Parlamentu Europejskiego pozostają manifestacją antyeuropejskości, nie tylko ze względu na ich upartyjnienie, ale także dlatego, że sprowadzają do parlamentu nazywanego europejskim posłów wyznających swego rodzaju antywartości europejskie i traktujących swoją misję jako przejaw pragmatyzmu antyunijnego.

Od czasów Tukidydesa do wartości europejskich należy postępowanie według zasady wolności w życiu państwowym; w życiu prywatnym europejskość oznacza, że „nie wglądamy z podejrzliwą ciekawością w zachowanie się naszych współobywateli, nie odnosimy się z niechęcią do sąsiada, jeśli się zajmuje tym, co mu sprawia przyjemność, i nie rzucamy w jego stronę owych pogardliwych spojrzeń, które wprawdzie nie wyrządzają szkody, ale ranią. Kierując się wyrozumiałością w życiu prywatnym, szanujemy prawa w życiu publicznym; jesteśmy posłuszni każdorazowej władzy i prawom, zwłaszcza tym niepisany, które bronią pokrzywdzonych i których przekroczenie przynosi powszechną hańbę”. Europejskość rozumiana w taki sposób to dla nas wciąż jeszcze odległy ideał, do którego wybory do Parlamentu Europejskiego, zdominowane przez nie mieszczącą się w tej perspektywie rywalizację międzypartyjną, raczej nie przybliżają.

Obejmując swój mandat deputowani do Parlamentu Europejskiego nie składają żadnego ślubowania, wyrażającego choćby wolę poszanowania traktatów. Wystarcza procedura weryfikacji pełnomocnictw. Rozwiązanie to budzi wątpliwości. Ustanowienie wymogu potwierdzenia unijnych wartości podstawowych w drodze ślubowania mogłoby pomóc deputowanym – a wcześniej kandydatom i wyborcom – w zrozumieniu Europy, która znaczy więcej aniżeli ułatwienia komunikacyjne, pożyteczne inwestycje i nowe zyski.

Zaprzeczeniem wartości europejskich pozostają rażące i trwałe nierówności społeczne. Mieszkańcy lokali socjalnych i slumsów na ogół nie głosują, nie kandydują i nie wygrywają wyborów, także do Parlamentu Europejskiego. Związek między zapewnieniem jednostce choćby minimum socjalnego a jej prawem „do egzystencji i wolności z uwagi na niezbywalną, przyrodzoną godność człowieka” dostrzegł Trybunał Konstytucyjny w początkowym okresie polskiej transformacji ustrojowej, co nie spotkało się jednak ze zrozumieniem ustawodawcy. Budowanie Europy, w której korzystanie z praw jest uzależnione od udziału we władzy politycznej, Europy nieskutecznej w zwalczaniu wykluczenia społecznego we wszystkich jego postaciach, stygmatyzującej biedę, wydaje się odległe od europejskich ideałów. Z perspektywy tych ideałów niezbyt europejskie są wybory, o których wyniku, zwłaszcza przy niskiej frekwencji, czemu sprzyja choćby brak dwudniowego głosowania, przesądzą medialne triumfy kandydatów, ich zasobność, sondaże oraz liczebność i determinacja „pancernych elektoratów”

rywalizujących ugrupowań. Będą to wybory tym mniej merytoryczne, im bardziej polityczne i konfesyjne. To przecież z europejskiej perspektywy właśnie budowanie instytucji unijnych bez właściwej troski o ich aksjologiczną wiarygodność zasługuje jednak na przypomnienie słów poety – „samo już staranie nosi zarodek klęski” .

Odnosińki

1. W. B. Jastrzębowski: Traktat o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi. Konstytucja dla Europy, Warszawa-Łódź 1985, s. 184.
2. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 31/06.
3. Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 166.
4. Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 8/94.
5. Por. W. Sokolewicz: Uwagi do art. 62 Konstytucji RP, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005, t. IV, s. 38.
6. Do Parlamentu Europejskiego kandyduje 80 posłów. Tak A. Pawlicka: Paraliż wyborczy, „Przekrój” z 16 kwietnia 2009 r.
7. Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie W 8/94.
8. Ibidem.
9. Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s.426.
10. Tak Tukidydes: Wojna Peloponeska, Warszawa 1988, s. 107.
11. Ibidem.
12. Por. Regulamin Parlamentu Europejskiego, Warszawa 2003, s. 14 i nast.
13. Por. J. K. Kowalski: Rosną rozpiętości w dochodach, „Gazeta Prawna”, Nr 15 z 2005 r., s. 11. W świetle raportu Komisji Europejskiej poniżej progu ubóstwa znajduje się 19% Polaków; ubóstwo dotyka 26% dzieci. Raport dotyczy lat 2004-2006.
14. Por. E. Gietka: Życie szczerka, „Polityka” z 18 kwietnia 2009 r., s. 108 i nast. Por. także A. Leszczyński: Fawele po polsku. Rozmowa z prof. M. Jędrzejko, „Gazeta Wyborcza” z 26-27 lipca 2008 r.
15. W świetle badań CBOS z 2004 r. 70% zarabiających do 300 zł na osobę w rodzinie deklarowało, że nie weźmie udziału w głosowaniu. Por. Centrum Badania Opinii Społecznej, „Nie wierzę politykom” – przyczyny deklarowanej absencji wyborczej. Komunikat z badań, Warszawa 2004.
16. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 7/92.
17. Tylko w Małopolsce w latach 2004-2006 nie wykorzystano 50 mln euro ze środków europejskich na walkę z wykluczeniem społecznym, „bo nie było dobrych pomysłów, wnioskodawcy nie potrafili przebrnąć przez unijne procedury”, por. B. Kuraś: Mazowiecki: razem zrobimy pakt dla wykluczonych, „Gazeta Wyborcza” z 15-16 marca 2008 r., s. 7.
18. Por. Z. Sowa: Demokracja i korupcja, „Znak” nr 6 z 2002 r., s. 90.
19. Por. Z. Herbert: Pan Cogito a myśl czysta.

Ryszard Piotrowski, dr nauk prawnych, konstytucjonalista, Uniwersytet Warszawski