

Marcin Rulka*

**BEZPOŚREDNIOŚĆ WYBORÓW
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO –
GŁOSA DO POSTANOWIENIA EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA
Z DNIA 3 MAJA 2016 R.
W SPRAWIE NR 77032/12,
*WILLIAM DUPRÉ PRZECIWKO FRANCJI*¹**

1. Wprowadzenie

Wybory do organu parlamentarnego (Zgromadzenia, a później Parlamentu Europejskiego²) Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej początkowo miały charakter pośredni, gdyż dokonywane były przez legislatury poszczególnych państw członkowskich. Co prawda już tzw. traktat paryski³ stanowił w art. 21, że: „Zgromadzenie powinno się składać z przedstawicieli delegowanych przez poszczególne parlamenty raz na rok spośród swoich członków lub powinno być wybierane w powszechnych i bezpośrednich wyborach, zgodnie z procedurą ustanowioną przez każde państwo członkowskie”, pozostawiając możliwość przeprowadzenia wyborów bezpośrednich. Ostatecznie jednak wszystkie państwa członkowskie przeprowadziły wybory w sposób pośredni.

W 1976 r. zdecydowano się na wprowadzenie bezpośrednich wyborów poprzez przyjęcie aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Zgromadzenia w bezpośred-

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym, Wydział Zamiejscowy w Poznaniu.

¹ Postanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2016 r. w sprawie *William Dupré przeciwko Francji*, skarga nr 77032/12.

² Zgromadzenie, chcąc wzmocnić swoją pozycję w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich, 30 marca 1962 r. przyjęło rezolucję o zmianie nazwy na Parlament Europejski, oficjalna zmiana nazwy nastąpiła jednak dopiero na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.

³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r.

nich wyborach powszechnych⁴. Akt ten nie ustanawiał żadnych wyjątków od zasady bezpośredniości wyborów.

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. miały zostać przeprowadzone już pod reżimem zmian wprowadzonych przez traktat z Lizbony⁵. Zmiany te dotyczyły również kwestii składu PE oraz liczby mandatów przydzielonych poszczególnym państwom członkowskim. Liczba mandatów miała zostać zwiększona z 736 do 751. Zakładano, że traktat z Lizbony wejdzie w życie w terminie umożliwiającym wybór powiększonego składu PE. W związku jednak z przedłużającym się procesem ratyfikacyjnym w wyborach z czerwca 2009 r. dokonano wyboru jedynie 736 członków PE. Jako remedium na brak możliwości określenia terminu wejścia w życie traktat z Lizbony zawierał zastrzeżenie stanowiące zabezpieczenie przed koniecznością uzupełnienia składu PE w związku z wejściem w życie przed upływem VI kadencji PE (2004–2009). Zgodnie z tym zastrzeżeniem, umieszczonym w art. 2 protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych: „do końca kadencji 2004–2009 skład i liczba członków Parlamentu Europejskiego pozostają takie same jak te obowiązujące w chwili wejścia w życie Traktatu”. Zabrakło natomiast zastrzeżenia, że postanowienia dotyczące składu PE wejdą w życie dopiero w kadencji następującej po kadencji, w której traktat z Lizbony wejdzie w życie, na wypadek gdyby nie został on jednak ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie przed wyborami. Ostatecznie dopiero 13 listopada 2009 r., a więc zaledwie kilka miesięcy po wyborach do PE VII kadencji (2009–2014), został złożony ostatni dokument ratyfikacyjny. Traktat z Lizbony wszedł w życie wobec państw sygnatariuszy 1 grudnia 2009 r. i postawił przez decydentami UE pytanie o sposób wyjścia z problemu dodatkowych mandatów⁶.

Zdecydowano się na przyjęcie protokołu zmieniającego protokół nr 36 traktatu z Lizbony⁷, który zaczął obowiązywać dokładnie rok po wejściu w życie traktatu, tj. 1 grudnia 2010 r. Protokół ten stanowił, że w drodze odstępstwa od art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (który stanowi, że członkowie PE są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym) państwa, którym przyznano dodatkowe mandaty⁸, mogą wyznaczyć osoby

⁴ Akt ustanowiony decyzją Rady z dnia 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom), Dz. Urz. EWG L 278, s. 1, zmieniony traktatem z Amsterdamu, Dz. Urz. WE C 340 z 1997 r., s. 1 i decyzją Rady (2002/772/WE, Euratom) z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r., Dz. Urz. WE L 283, s. 1, dalej: akt o wyborach.

⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 106, s. 1.

⁶ Zob. szerzej M. Rulka, *Problem dodatkowych mandatów do Parlamentu Europejskiego VII kadencji na forum Unii Europejskiej*, Studia Europejskie 2010, nr 4, s. 199–213.

⁷ Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, zwany potocznie protokołem hiszpańskim, gdyż to Hiszpania, jako państwo będące największym beneficjentem podziału mandatów, określonego w traktacie z Lizbony, zainicjowała jego przyjęcie, Dz. Urz. UE C 263 z 2010 r., s. 1, dalej: protokół hiszpański.

⁸ Ostatecznie dodatkowych mandatów było osiemnaście, nie zaś piętnaście: Bułgaria, Włochy, Łotwa, Malta, Holandia, Polska, Słowenia, Wielka Brytania zyskały po jednym mandacie;

(pod warunkiem że osoby te zostały wybrane w powszechnych wyborach bezpośrednich) do objęcia owych mandatów na trzy sposoby:

- 1) przez odwołanie się do wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w dniach 4–7 czerwca 2009 r.,
- 2) przez ich wybór w powszechnych wyborach bezpośrednich, zorganizowanych specjalnie w tym celu w danym państwie członkowskim, zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do wyborów do Parlamentu Europejskiego,
- 3) przez wyznaczenie przez parlament narodowy danego państwa członkowskiego ze swojego grona wymaganej liczby członków, zgodnie z procedurą przyjętą w tym państwie.

Państwa członkowskie, które uzyskały dodatkowe miejsca w PE, w różnym czasie podjęły decyzję o sposobie obsady przyznaných mandatów. Część państw wykazała się przezornością i jeszcze przed wyborami przyjęła unormowania pozwalające podczas czerwcowych wyborów dokonać obsady „rezerwowego” mandatu do PE (np. Hiszpania, Austria), który miał zostać obsadzony po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Inne państwa dopiero po wyborach podjęły się określenia zasad obsady dodatkowych mandatów (np. Holandia, Słowenia, Polska⁹). Jest też grupa państw (w tym Francja), które tą kwestią zajęły się dopiero po wejściu w życie protokołu hiszpańskiego.

2. Stan faktyczny

Wybory do PE zostały uregulowane we Francji przez odrębną ustawę przyjętą w związku z pierwszymi bezpośrednimi wyborami do tego organu i obowiązującą do dnia dzisiejszego¹⁰. Na potrzeby wyboru dwóch dodatkowych członków PE Francja przyjęła odrębną ustawę regulującą tryb wyboru dwóch dodatkowych członków Parlamentu Europejskiego dopiero 26 maja 2011 r.¹¹, czyli prawie pół roku po wejściu w życie protokołu hiszpańskiego. Skorzystała z trzeciego z wymienionych w protokole dopuszczalnych sposobów obsadzenia dodatkowych mandatów, powierzając to zadanie Zgromadzeniu Narodowemu. Argumentowano, że pierwsza z propozycji (podział mandatów na podstawie wyborów z 2009 r.) nie może znaleźć zastosowania w związku z jej niezgodnością z konstytucyjnymi standardami przeprowadzania wyborów, gdyż wyborcy *de facto* wybieraliby większą liczbę mandatariuszy aniżeli liczba znana w dniu zarządzenia wyborów. Co do drugiego rozwiązania (wybory *ad hoc*; wybory dodatkowe) wskazano na problem wysokich kosztów oraz praw-

Francja, Austria i Szwecja zyskały po dwa mandaty; Hiszpania zyskała cztery mandaty; Niemcy nie utraciły trzech mandatów (traktat z Lizbony przewidywał zmniejszenie liczby mandatów dla Niemiec z dziewięćdziesięciu dziewięciu do dziewięćdziesięciu sześciu) z uwagi na konieczność poszanowania praw nabytych wybranych już członków PE.

⁹ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o zasadach obsadzenia w kadencji trwającej w latach 2009–2014 dodatkowego mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. Nr 56, poz. 337.

¹⁰ Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, Journal officiel de la République française, 08.07.1977, n° 157, s. 3579 (dalej: ustawa podstawowa).

¹¹ Loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, Journal officiel de la République française, 27.05.2011, n°0123, s. 9138 (dalej: ustawa incydentalna).

dopodobnie bardzo niską frekwencją wyborczą. Pozostawienie wyboru dwóch członków PE Zgromadzeniu Narodowemu zostało uznane za najlepsze rozwiązanie z uwagi na swoją prostotę, czytelność, szybkość, niskie koszty oraz odpowiednią legitymację wybranych członków PE, mającą źródło w bezpośrednich wyborach do Zgromadzenia Narodowego.

Najważniejsze rozwiązania wprowadzone przez ustawę incydentalną to zastosowanie metody największych reszt przy podziale mandatów pomiędzy ugrupowania oraz rezygnacja z procedury skargowej podobnej do tej, która ma miejsce w wyborach bezpośrednich. W wynikach przeprowadzonych w dniu 6 grudnia 2011 r. wyborów pośrednich po jednym mandacie uzyskały: Unia na rzecz Ruchu Ludowego (L'Union pour un mouvement populaire), która dysponowała wówczas zdecydowanie największą liczbą mandatów w Zgromadzeniu Narodowym (313 z 577) oraz Europa Ekologia (Europe Écologie) – koalicja utworzona tuż przed wyborami do PE. Należy odnotować, że Europa Ekologia uzyskała mandat, mimo że formalnie nie miała przedstawicieli w Zgromadzeniu Narodowym, zaś w wyborach do PE przeprowadzonych 7 lipca 2009 r. zanotowała dopiero trzeci wynik za Partią Socjalistyczną (Parti Socialiste). Rzetelna ocena wyboru dokonanego przez Zgromadzenie Narodowe wymagałaby jednak analizy, w których z ośmiu okręgów wyborczych przydzielone zostałyby dwa dodatkowe mandaty. Następnie należałoby ustalić, które partie uzyskałyby ten dodatkowy mandat przy zastosowaniu obowiązującej w wyborach bezpośrednich formuły d'Hondta.

Oddanie w ręce Zgromadzenia Narodowego decyzji w kwestii podziału dodatkowych mandatów stało się przedmiotem skargi złożonej do Rady Stanu przez Williama Dupré, przewodniczącego Partii Humanistycznej (Parti humaniste), który wniósł o unieważnienie wyborów pośrednich. Skarżący podniósł, że został pozbawiony prawa do kandydowania w wyborach, co stanowiło naruszenie art. 3 protokołu dodatkowego (A3P1) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), a także art. 13 i 14 tej Konwencji. Skarga została jednak odrzucona z uwagi na to, że ustawa incydentalna nie przyznała Radzie Stanu kompetencji w zakresie rozpatrywania sporów dotyczących wyborów pośrednich. W związku z powyższym W. Dupré skierował skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), zarzucając ustawie incydentalnej naruszenie A3P1¹² samodzielnie, jak również w powiązaniu z art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji). Wskazał, że choć A3P1 nie wyklucza przeprowadzenia wyborów pośrednich części legislatury, to jednak nie dopuszcza, aby prawo do kandydowania zostało zawężone do niewielkiej grupy osób (w tym przypadku 577 członków Zgromadzenia Narodowego) składających się wyłącznie z przedstawicieli wybranych w wyborach bezpośrednich. Ponadto zauważył, że zachodzi w tym przypadku dyskryminacja zakazana przez art. 14 EKPC, gdyż możliwości uzyskania mandatu zostają *de facto* pozbawione partie polityczne, które nie są reprezentowane w Zgromadzeniu Narodowym.

¹² „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

3. Rozstrzygnięcie

W pierwszej kolejności Trybunał rozpatrzył żądanie rządu francuskiego dotyczące skreślenia sprawy z listy na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c EKPC, zgodnie z którym Trybunał może dokonać wskazanego skreślenia, jeżeli okoliczności prowadzą do wniosku, że z jakiegokolwiek przyczyny ustalonej przez Trybunał nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi. Taką przyczyną miał być incydentalny charakter ustawy, która została „skonsumowana” jedną czynnością. Skarżący podniósł natomiast, że skarga powinna być rozpatrywana, gdyż wymaga tego poszanowanie praw człowieka (art. 37 ust. 1 EKPC). Powołując się na podniesiony przez rząd wyrok w sprawie *Leger przeciwko Francji*¹³, Trybunał wskazał, że podstawą skreślenia sprawy z listy w rzeczonym wyroku, mimo potrzeby poszanowania praw człowieka, był nie tylko fakt, że kwestionowana regulacja prawna została zmieniona. Istotne było również to, że Trybunał rozpatrywał w podobnych sprawach analogiczne kwestie, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Trybunał następnie pozostawił bez rozpoznania żądanie przez rząd uznania, że skarżący nie jest ofiarą ustawy incydentalnej w rozumieniu art. 34 Konwencji, gdyż nawet w przypadku wyboru jednej z pozostałych dwóch opcji (wybory *ad hoc* lub podział mandatów na podstawie wyborów z czerwca 2009 r.) mandaty zostałyby przydzielone do okręgów wyborczych, w których skarżący nie ma prawa do kandydowania. Trybunał uzasadnił swą decyzję tym, że sprawa jest niedopuszczalna z innych powodów.

Rozpatrując sprawę co do meritum, ETPC w pierwszej kolejności odwołał się do dwóch fundamentalnych wyroków wyznaczających zakres obowiązywania oraz rozumienia prawa do wolnych wyborów wynikającego z A3P1. Po pierwsze, powołał się na wyrok w sprawie *Mathews przeciwko Wielkiej Brytanii*¹⁴, w którym po raz pierwszy uznał Parlament Europejski za ciało ustawodawcze, co stanowi warunek dopuszczalności skargi opartej na A3P1. Po drugie zaś, odwołał się do orzeczenia w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*¹⁵, w którym określił sposób interpretacji A3P1, wskazując na dopuszczalność wprowadzonych przez dane państwo ograniczeń w prawach wyborczych, które powinny być wykonywane „w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Wskazał, że prawo do wolnych wyborów nie jest absolutne, gdyż dopuszczalne są dorozumiane ograniczenia, a państwa mają swobodę w tym zakresie, szczególnie jeśli chodzi o prawo do kandydowania. Margines oceny, jakkolwiek szeroki, nie jest jednak nieograniczony – i to Trybunał podejmuje ostateczną decyzję w zakresie spełnienia wymogów z A3P1. ETPC nie może jednak zgodzić się na tak daleko posunięte ograniczenia, które pozbawią te prawa ich istoty i staną się nieefektywne, ograniczenia te muszą bowiem mieć prawowity cel, zaś przyjęte

¹³ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie *Léger przeciwko Francji*, skarga nr 19324/02.

¹⁴ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie *Mathews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 24833/94.

¹⁵ Wyrok ETPC z dnia 2 marca 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81, dalej: wyrok w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*.

środki nie mogą być nieproporcjonalne. W szczególności wprowadzone ograniczenia nie powinny pozbawiać „swobody wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”¹⁶.

Katalog prawowitych celów, jak wskazał Trybunał, nie został określony w A3P1, w związku z czym państwa mogą ograniczać prawa wyborcze, opierając się na innych podstawach, pod warunkiem że pozostaną one zgodne z zasadą rządów prawa oraz celami Konwencji (tzw. dorozumiane ograniczenia; *implied limitations*). Należy w tym miejscu wskazać, że katalog celów prawowitych (*legitimate aims*) jest szerszy niż ten przyjęty w art. 8–11 EKPC¹⁷.

Trybunał, stosując wykształcone we wcześniejszym orzecznictwie zasady kontroli zgodności rozwiązań krajowych z A3P1, w pierwszej kolejności dokonał analizy, czy cele zastosowanego ograniczenia w prawie do kandydowania są prawowite. Uznał, że podane przez stronę rządową argumenty (o których w dalszej części opracowania) przemawiają za odrzuceniem pozostałych dopuszczonych przez UE sposobów oraz wskazują na istnienie wystarczających powodów do przeprowadzenia wyborów pośrednich.

Przechodząc do drugiego elementu testu zgodności z A3P1, Trybunał wskazał, że w badanej sprawie nie nastąpiło pozbawienie skarżącego samej istoty prawa do wolnych wyborów ani też przyjęte rozwiązania nie uczyniły go nieefektywnym. Nie można było też mówić o dysproporcji zastosowanych środków do prawowitego celu. ETPC zauważył, że przyjęte środki są przejściowe, dotyczyły bowiem tylko połowy kadencji (2,5 roku przy 5-letniej kadencji) oraz jedynie dwóch spośród siedemdziesięciu czterech członków PE wybieranych w wyborach do PE organizowanych przez Francję. Tym samym ograniczenie prawa do kandydowania było relatywnie niewielkie, tym bardziej że skarżący kandydował w wyborach bezpośrednich przeprowadzonych w czerwcu 2009 r. W związku z powyższym Trybunał uznał skargę za oczywiście nieuzasadnioną i odrzucił, pozbawiając jednocześnie skarżącego prawa do wnioskowania o rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę.

4. Komentarz do orzeczenia

4.1. Uwagi wstępne

Glosowany wyrok dotyczy incydentalnej ustawy krajowej wydanej na podstawie protokołu hiszpańskiego przyjętego w związku z pewną niefrasobliwością twórców traktatu z Lizbony. Jego przyjęcie związane było z koniecznością obsady dodatkowych mandatów, do których państwa członkowskie uzyskały prawo po wejściu traktatu w życie. Pozostawienie państwom członkowskim dość dużej swobody w zakresie sposobów obsady dodatkowych mandatów, w tym dopuszczenie pośredniego wyboru członków PE, nie mogło być w związku z tym skutecznie kwestionowane

¹⁶ Paragraf 23 i 24 postanowienia ETPC w sprawie *Dupré*.

¹⁷ L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. II, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 571.

przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TS UE), badającym zgodność prawa krajowego z prawem UE. Choć przyjęte rozwiązania nie były zgodne z kilkoma zasadami przeprowadzania wyborów do PE, ustanowionymi w prawie pierwotnym UE, takimi jak bezpośredniość wyborów¹⁸ czy też prawo do kandydowania przez obywateli UE zamieszkujących w danym państwie członkowskim, ale niebędących jego obywatelami, to jednak ujęcie tej regulacji w protokole do traktatu z Lizbony wyłączało możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw przed TS UE. W przedmiotowej sprawie istotne są zatem: zasada bezpośredniości wyborów oraz prawo do kandydowania.

4.2. Bezpośredniość wyborów

Obowiązek przeprowadzenia wyborów bezpośrednich, choć nie został wprost wyartykułowany w A3P1, jest oczywistą konsekwencją obowiązku zapewnienia ludności swobody wyrażania opinii w wyborze ciała ustawodawczego. Trudno uznać, że taka swoboda mogłaby zostać zapewniona w sytuacji, gdyby wyborcy wybierali jedynie elektorów, zaś dopiero ci w głosowaniu decydowaliby o wyborze członków ciała ustawodawczego. Nie oznacza to jednak, że wszystkie organy o charakterze parlamentarnym muszą być wybierane bezpośrednio.

Z *travaux préparatoires* wynika, że A3P1 szanuje rozwiązania ustrojowe tych państw, w których druga izba parlamentu nie jest wybierana w wyborach bezpośrednich. W przypadku parlamentów dwu- lub wieloizbowych wystarczające jest, aby przynajmniej jedna z nich była wybierana z poszanowaniem zasady wolnych wyborów¹⁹. Nie oznacza to, że w sytuacji gdy wszystkie izby parlamentarne wybierane są w wyborach bezpośrednich, wystarczające byłoby, aby wybór tylko jednej przeprowadzony został z dochowaniem wymogów określonych w A3P1²⁰. Brak jest w zasadzie orzecznictwa trybunału strasburskiego w zakresie dopuszczalnych przesłanek rezygnacji z wyborów bezpośrednich. Można tutaj wskazać jedynie raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka (EKomPC) w sprawie greckiego zamachu stanu, gdy rozwiązaniu parlamentu nie towarzyszyły nowe wybory. Państwo greckie chciało wówczas skorzystać z art. 15 EKPC wyłączającego zobowiązania wynikające z Konwencji, w tym prawo do wolnych wyborów²¹. Pokazuje to, w zakresie jak wyjątkowej regulacji przyszło orzekać ETPC.

Z powyższego wynika, że pośredni wybór legislatury stanowi naruszenie prawa do wolnych wyborów, i bez znaczenia jest, czy tenże pośredni wybór jest chociażby częściowo demokratyczny, tj. organ dokonujący wyboru jest wybierany w wyborach bezpośrednich, czy też organ wybierający takiej legitymacji nie posiada.

Z orzecznictwa trybunału strasburskiego wynika ponadto, że pojęcie „organ ustawodawczy” jest rozumiane funkcjonalnie i nie jest istotne, jaką pozycję w systemie

¹⁸ W przeszłości zdarzały się już przypadki odstępstwa od tej zasady w sytuacji przystąpienia nowych państw członkowskich w trakcie kadencji Parlamentu Europejskiego.

¹⁹ Collected Edition of the *Travaux préparatoires*, t. VIII, s. 47, 51, 53.

²⁰ Paragraf 40 wyroku Wielkiej Izby ETPC z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skargi nr 27996/06 i 34836/06.

²¹ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 5 listopada 1969 r., sprawa grecka.

ustrojowym państwa zajmuje dany organ (czy to ustawodawczy, czy wykonawczy, centralny czy lokalny), istotne są natomiast jego kompetencje do samostanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Przy założeniu takiej interpretacji za legislaturę zostały uznane m.in. regionalne organy stanowiące prawo²². Trybunał nie wykluczył również objęcia zakresem stosowania A3P1 wyborów prezydenckich²³. A3P1 nie obejmuje natomiast swoim zakresem referendów²⁴.

Jeśli chodzi o Parlament Europejski, to przez wiele lat traktowany był przez ówczesną EKomPC za organ, który nie wpisuje się w pojęcie „ciała ustawodawczego” z uwagi na nikłe uprawnienia w procedurze prawodawczej²⁵. Dopiero po wejściu w życie traktatu z Maastricht EKomPC uznała, że Parlament Europejski jest ciałem ustawodawczym w rozumieniu A3P1. Wiązało się to nie tylko z obowiązkiem bezpośredniego wyboru składu PE, choć ten był bezpośrednio wybierany już od 1979 r., ale również z wymogiem ukształtowania procedury wyborczej zgodnie z A3P1. Pojawiają się też wątpliwości, czy wymogi z A3P1 nie powinny zostać odniesione również do Rady Unii Europejskiej, która współtworzy prawo UE²⁶.

W przedmiotowej sprawie należy przede wszystkim udzielić odpowiedzi na pytanie, czy obowiązek bezpośredniego wyboru członków jedyne go organu parlamentarnego w państwie (organizacji) jest w świetle A3P1 obowiązkiem bezwzględny m. Czy bezpośredni wybór jedynie części, nawet zdecydowanej, członków legislatury nie jest naruszeniem istoty prawa do swobodnego wyrażania przez wyborców ich opinii co do składu tego organu?

Z prac przygotowawczych A3P1 nie można wywieść żadnych wskazówek co do rozstrzygnięcia tej kwestii. Również żadne z wcześniejszych orzeczeń organu sądowniego EKPC nie dotyczyło podobnego problemu. W związku z powyższym należy przeprowadzić weryfikację poprawności oceny dokonanej przez Trybunał, czy cel wprowadzonego ograniczenia jest prawowity, a także proporcjonalności ograniczenia do założonego prawowitego celu (zob. punkt 4).

4.3. Prawo do kandydowania

W związku ze sposobem sformułowania A3P1, który wskazuje na obowiązek państw, nie zaś prawo jednostki, Trybunał przez długi czas przyjmował, że z tego przepisu nie można wywodzić żadnego prawa podmiotowego, a więc również prawa

²² Np. belgijska Rada Flamandzka, zob. § 53 wyroku *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*.

²³ Postanowienie ETPC z dnia 2 września 2004 r. w sprawie *Boškosi przeciwko Macedonii*, skarga nr 11676/04.

²⁴ Paragrafy 32 i 33 postanowienia ETPC z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie *McLean i Cole przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 12626/13 i 2522/12.

²⁵ Postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 8 marca 1979 r. w sprawie *Lindsay i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 8364/78; postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 9 grudnia 1987 r. w sprawie *Tête przeciwko Francji*, skarga nr 11123/84.

²⁶ Zob. pkt 4 zdania odrębnego sędziego Krzysztofa Wojtyczka do wyroku ETPC z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie *Firth i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 47784/09, 47806/09, 47812/09, 49001/09, 49007/09, 49018/09, 49033/09 i 49036/09.

do kandydowania. Przełomowy był wyrok w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, w którym Trybunał potwierdził możliwość żądania na podstawie tego przepisu zaprzestania naruszenia zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego. Przyjmuje się, że takie sformułowanie A3P1 miało podkreślić, że w przypadku prawa do wolnych wyborów państwo nie tylko nie powinno ingerować w wolny wybór jednostki, ale jest zobowiązane do właściwego zagwarantowania praw wyborczych²⁷.

Z orzecznictwa trybunału strasburskiego wynika, że dopuszczalne jest pozbawienie prawa do kandydowania określonych grup osób, pod warunkiem istnienia wyjątkowo silnego uzasadnienia. Dotychczas za prawowite Trybunał uznał ograniczenie prawa do kandydowania m.in.²⁸, gdy realizują one ważne cele konstytucyjne, np. skuteczność wykonywania mandatu przez reprezentantów suwerena (co przejawiało się pozbawieniem prawa do kandydowania osób nieznających w odpowiednim stopniu języka urzędowego²⁹) czy ze względu na bezpieczeństwo państwa (osoby podejrzane o przynależność do mafii, działacze reżimu komunistycznego³⁰). Trybunał jak dotąd nie orzekł jednak w sprawie dopuszczalności przesłanek ograniczenia prawa do kandydowania podanych przez rząd francuski.

4.4. Zgodność z wymogami prawowitego celu oraz proporcjonalności

Ocena zgodności ustawy incydentalnej z wymogami prawowitego celu oraz proporcjonalności dokonywana była przez Trybunał jedynie w odniesieniu do pozbawienia skarżącego prawa do kandydowania, choć argumenty przedstawione przez stronę rządową można odnieść przede wszystkim do naruszenia wymogu bezpośredniości wyborów. Oceny dopuszczalności wprowadzonego ograniczenia w prawie do kandydowania Trybunał dokonał przez pryzmat dwóch pozostałych rozwiązań, które państwo francuskie miało do dyspozycji zgodnie z protokołem hiszpańskim, gdyż żaden z tych sposobów nie prowadził do ograniczenia prawa do kandydowania. W związku jednak z tym, że ograniczenie prawa do kandydowania jest w zasadzie konsekwencją pośrednich wyborów, w których prawo do kandydowania posiadają zwykle członkowie organu dokonującego wyboru, przeprowadzę również ocenę dopuszczalności pośrednich wyborów do PE. Należy w tym miejscu przypomnieć, że Trybunał nie przyjmuje argumentacji, iż niezastosowanie się do wymogów konwencyjnych wynikało z innych zobowiązań międzynarodowych, w tym prawa Unii Europejskiej³¹.

²⁷ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2006, s. 305.

²⁸ Szerzej na temat dopuszczalnych ograniczeń w prawie do kandydowania zob. I.C. Kamiński, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2015, vol. XIII, s. 30–34.

²⁹ Paragraf 35 wyroku ETPC z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie *Podkolzina przeciwko Łotwie*, skarga nr 46726/99.

³⁰ Paragraf 203 wyroku ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *Labita przeciwko Włochom*, skarga nr 26772/95.

³¹ Zob. np. § 32 wyroku ETPC z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24833/94.

W pierwszej kolejności należy poddać analizie cele podane przez rząd francuski, które znajdowały się u podstaw rezygnacji z przeprowadzenia wyborów *ad hoc*, tj. oszczędność środków oraz niska frekwencja wyborcza. Niewątpliwie oszczędność środków jest celem, który nie stanowi wystarczającego uzasadnienia rezygnacji z przeprowadzenia bezpośrednich wyborów dwóch członków PE, a w rezultacie również pozbawienia prawa do kandydowania niemal wszystkich obywateli. Należy zauważyć, że wybory dodatkowe mogłyby zostać przeprowadzone jedynie w dwóch z ośmiu okręgów wyborczych. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest również to, że w państwach stosujących system większościowy tradycyjnym rozwiązaniem obsady wygaszonego mandatu są wybory uzupełniające, przeprowadzane mimo dużych kosztów, które generują. Przykładowo wybory uzupełniające do PE były również organizowane w Wielkiej Brytanii wskutek wprowadzenia obowiązku stosowania systemu proporcjonalnego. Decyzja o wprowadzeniu systemu proporcjonalnego³² nie wynikała jednak, co oczywiste, z dążenia do zmniejszenia kosztów wyborów.

Ważniejszy wydaje się czynnik frekwencji wyborczej, która w wyborach do PE jest wręcz dramatycznie niska, co w przypadku Francji nie jest jeszcze tak odczuwalne, gdyż w wyborach z 2009 r. oddało głos nieco ponad 40% uprawnionych do głosowania. Należy jednak zauważyć, że w wyborach uzupełniających, do których można przyrównać ewentualne francuskie wybory *ad hoc*, do urn udaje się zwykle zdecydowanie mniej wyborców. Wybory uzupełniające do PE zazwyczaj nie są jednak przeprowadzane z uwagi na obowiązywanie systemu proporcjonalnego, co utrudnia oszacowanie prawdopodobnej frekwencji w wyborach *ad hoc*. Niewątpliwie uczestnictwo wyborcze byłoby jednak bardzo niskie, rzędu kilkunastu, a może nawet jedynie kilku procent, co podważałoby legitymację wybranych w tych wyborach członków PE. Legitymacja do sprawowania władzy jest bardzo ważną wartością, dlatego można uznać ten cel za prawowity, pod warunkiem jednak, że organ dokonujący wyboru posiada legitymację z wyborów, w których frekwencja wyborcza była zdecydowanie wyższa aniżeli przewidywana frekwencja w wyborach dodatkowych³³. Należy jednak zauważyć, że w wyborach proporcjonalnych, w przypadku wygaszenia mandatów, mandatu nie obsadza inny kolegialny organ przedstawicielski, lecz otrzymuje go następny kandydat z listy, co odpowiada kolejnemu z zaproponowanych sposobów, tj. posłużeniu się wynikami wyborów do PE z czerwca 2009 r.

Uzupełniająco można wskazać dwie, jeszcze inne istotne ułomności tego rozwiązania. Pierwsza związana jest z tym, że wybory dodatkowe musiałyby mieć *de facto* charakter większościowy. Powyższe wynika z tego, że dodatkowe mandaty najprawdopodobniej trafiłyby do dwóch różnych okręgów wyborczych. Fakt, że w wyborach do PE został ustanowiony proporcjonalny system wyborczy, zaś wybory *ad hoc* w celu obsady jednego mandatu (w dwóch okręgach wyborczych) byłyby w praktyce większościowe, nie ma jednak znaczenia dla oceny zgodności

³² Wielka Brytania wprowadziła system proporcjonalny w wyborach do PE jeszcze przed dokonaniem odpowiedniej zmiany w akcie o wyborach.

³³ W wyborach do Zgromadzenia Narodowego przeprowadzonych w 2007 r. w obu turach frekwencja wyborcza wyniosła ok. 60%.

wyborów *ad hoc* z EKPC. W kilku orzeczeniach ETPC podkreślił bowiem, że A3P1 nie narzuca konkretnego systemu wyborczego, w szczególności zaś systemu proporcjonalnego³⁴. Powyższe mogłoby zatem być jedynie przedmiotem skutecznej skargi do TS UE, gdyż prawo pierwotne UE wyraźnie stanowi, że wybory do PE są proporcjonalne, zaś w protokole hiszpańskim nie ustanowiono, przynajmniej wprost, odstępstwa od tej zasady.

Kolejnym argumentem przemawiającym za słusnością rezygnacji z wyborów *ad hoc* jest znaczące przedłużenie okresu, w którym mieszkańcy Francji, będący obywatelami UE (a więc nie tylko obywatele francuscy)³⁵, nie posiadaliby dwóch należnych im zgodnie z traktatem z Lizbony reprezentantów w PE, co naruszałoby traktatową zasadę degresywnej proporcjonalności określającą zasady rozdziału mandatów pomiędzy państwami członkowskimi, a w konsekwencji również zasadę równości wyborów. Należy jednak zauważyć, że w wyborach do PE siła głosu wyborców z poszczególnych państw różni się nawet 10-krotnie (Niemcy – Malta), mimo zachowania degresywnej proporcjonalności. Ponadto ETPC akceptuje dużo znaczniejsze odstępstwa od zasady równości materialnej aniżeli te wywołane wyborami pośrednimi dwóch członków PE³⁶. W związku z powyższym należy stwierdzić, że wybory *ad hoc* nie powinny być przyczyną stwierdzenia przez ETPC naruszenia tej zasady.

Jeśli chodzi o drugą z opcji, z których ustawodawca francuski zrezygnował, tj. podział mandatów na podstawie przeprowadzonych już wyborów, uzasadnienie rządu francuskiego oparte było na dwóch powodach: wątpliwościach dotyczących zgodności tego rozwiązania z konstytucją krajową ze względu na zmianę zasad przeprowadzania wyborów oraz trudności organizacyjne.

Pierwszą z wymienionych przyczyn można uznać za prawowitą. Zmiana zasad podczas toczącej się procedury, szczególnie zaś wyborczej, jest rozwiązaniem bardzo niebezpiecznym dla uczciwości wyborów. Termin, w którym powinny być dokonywane zmiany w prawie wyborczym, może stanowić bowiem samodzielną podstawę uznania regulacji wyborczej za sprzeczną z zasadą wolnych wyborów.

Zgodnie z kodeksem dobrej praktyki w sprawach wyborczych³⁷, na którego postanowienia, rozpatrując sprawy dotyczące A3P1, Trybunał bardzo często się powołuje, „podstawowe elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy (...) nie powinny być otwarte dla zmian na co najmniej jeden rok przed

³⁴ Zob. np. postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 6 października 1976 r. w sprawie *X przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7140/75; postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 18 grudnia 1980 r. w sprawie *The Liberal Party przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 8765/79.

³⁵ W wyborach do PE prawo do głosowania obywatele UE posiadają w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, niezależnie od tego, czy posiadają obywatelstwo tego państwa.

³⁶ Zob. postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 8 grudnia 1981 r. w sprawie *X przeciwko Islandii*, skarga nr 8941/80.

³⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters, uchwalony przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisję Wenecką) na 51. i 52. sesji, w dniach 5–6 lipca i 18–19 października 2002 r., dalej: kodeks dobrych praktyk wyborczych.

wyborami (...)” (pkt II.2.b). W tym miejscu należy wyjaśnić, że pod pojęciem systemu wyborczego można rozumieć również zasady podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Mimo że kodeks nie jest dokumentem o mocy wiążącej, bardzo często jest przywoływany przez ETPC w uzasadnieniach orzeczeń. Trybunał w wyroku w sprawie *Ekoglasnost przeciwko Bułgarii*³⁸ po raz pierwszy stwierdził naruszenie zasady wolnych wyborów wyłącznie w związku z wprowadzeniem w okresie przedwyborczym zmiany w prawie wyborczym³⁹. Trybunał powołał się wprost na cytowane postanowienie kodeksu. Wskazał, że taka praktyka stanowi oczywistą niezgodność z demokratycznym porządkiem oraz podważa zaufanie obywateli do władzy państwowej. Swoje stanowisko w zakresie terminu zmiany istotnych postanowień prawa wyborczego Trybunał potwierdził w późniejszym orzecznictwie⁴⁰.

Pojawia się pytanie, czy omawianą zmianę, polegającą na rozdzieleniu dodatkowych mandatów w trakcie kadencji PE, należy uznać za istotną. Można twierdzić, że chociaż dodatkowe dwa mandaty do rozdzielenia nie spowodowałyby raczej zmiany sposobu prowadzenia kampanii wyborczej przez partie polityczne czy też preferencji wyborczych przez głosujących, to jednak nastąpiłaby tutaj ingerencja w procedurę wyborczą, co jest szczególnie groźne, gdyż ma wpływ na wynik wyborów. Trudno jednak twierdzić, aby tego typu zmiana w trakcie procedury wyborczej naruszała swobodę uczestników procedury wyborczej mającej na celu wybór legislatury. Warto zresztą zauważyć, że w wyborach proporcjonalnych powszechnie stosowane jest rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku wygaszenia mandatu w trakcie kadencji mandat obejmuje kolejny kandydat z listy, co jest rozwiązaniem w zasadzie identycznym jak omawiane. Powyższe wynika co prawda z regulacji prawa wyborczego znanych w dniu zarządzenia wyborów, jednak informacja taka zwyczajowo nie znajduje się na kartach do głosowania i zapewne niewielu wyborców jest tego świadomych, a jeszcze mniej kształtuje przez to treść swojego głosu.

Decydujący jest jednak fakt, że ustawodawca francuski był świadomy problemu⁴¹ i mógł go rozwiązać jeszcze przed przeprowadzeniem wyborów z czerwca 2009 r. poprzez przyjęcie regulacji, zgodnie z którą w wyborach tych zostaną wybrani dwaj dodatkowi członkowie do PE, których mandaty zostaną zawieszony do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony. Takie rozwiązanie, jak wspomniałem, przyjęło kilka państw członkowskich. Rezygnację z wyborów *ad hoc* jako rozwiązanie problemu dodatkowych mandatów należy zatem uznać za prawowitą.

³⁸ Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., skarga nr 30386/05.

³⁹ Trybunał już wcześniej wskazywał na konieczność poszanowania regulacji kodeksu dobrych praktyk wyborczych, dotyczących zmian w prawie wyborczym, zob. wyrok ETPC z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie *Petkov i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 77568/01, 178/02 i 505/02.

⁴⁰ Wyrok ETPC z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie *Danis and Association of Ethnic Turks przeciwko Rumunii*, skarga nr 16632/09.

⁴¹ Rada Europejska dostrzegła problem dodatkowych mandatów już pod koniec 2008 r., wydając w konkluzjach Prezydencji oświadczenie pt. *Traktat z Lizbony – środki przejściowe dotyczące składu Parlamentu Europejskiego*, w którym zapowiedziała, że jeśli traktat z Lizbony nie wejdzie w życie przed wyborami zaplanowanymi na 2009 r., to jak najszybciej powinny zostać podjęte działania mające na celu obsadzenie. Zob. Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, Bruksela, 11–12 grudnia 2008 r., <http://www.consilium.europa.eu/>.

Niezależnie od tego należy wskazać, że termin podjęcia decyzji o sposobie obsady dodatkowych mandatów stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia naruszenia A3P1. Zmiana została wprowadzona już po wyborach, co w sposób rażąco narusza zakaz zmian w okresie bezpośredniej bliskości wyborów, który ma chronić przede wszystkim przed manipulowaniem prawem wyborczym w celu maksymalizacji wyniku wyborczego. Okres roczny bez zmian ma zapewnić, że partie polityczne nie będą w stanie oszacować swojego poparcia na dzień wyborów, co powinno je powstrzymać przed dokonywaniem zmian. W przedmiotowej sprawie mamy natomiast do czynienia z sytuacją, w której większość rządowa przyjmująca ustawę incydentalną jest w stanie określić z bardzo dużym prawdopodobieństwem – a w przypadku jednego ze sposobów nawet z pewnością – skutki przyjętej regulacji.

Drugie uzasadnienie rezygnacji z posłużenia się wynikami wyborów z czerwca 2009 r. to trudności organizacyjne, a konkretnie problem ustalenia okręgu wyborczego, do którego miałyby zostać przydzielone dodatkowe mandaty, co związane jest z pytaniem o dane dotyczące liczby osób zamieszkujących poszczególne okręgi wyborcze, która powinna zostać przyjęta jako podstawa podziału. Ten powód nie wydaje się prawowity, gdyż jak już wspomniałem, Trybunał dopuszcza dość znaczne odstępstwa od równej siły głosu wyborców. W tym przypadku siła głosu wyborców nie różniłaby się w sposób znaczny, gdyż dane zapewne nie odbiegałyby od siebie w istotny sposób.

Drugą kwestią (po analizie przedstawionych przez rząd celów) jest analiza proporcjonalności przyjętego rozwiązania w odniesieniu do założonych prawowitych celów. Na tym etapie należy ustalić, czy powierzenie wyboru dodatkowych członków PE Zgromadzeniu Narodowemu pozostaje w odpowiedniej proporcji do założonego celu, np. zwiększenia legitymacji dodatkowych członków PE. Innymi słowy, czy fakt rezygnacji z wyborów bezpośrednich na rzecz pośrednich oraz pozbawienie prawa do kandydowania niemal wszystkich obywateli przeważa nad wymienionymi prawowitymi celami, a jeśli tak, to czy nie można było przyjąć takiego rozwiązania, które spełniałoby wymienione cele oraz zapewniałoby wszystkim obywatelom prawo do kandydowania bez naruszenia innych wymogów A3P1?

Trybunał wskazał na niewielkie oddziaływanie kwestionowanej regulacji, gdyż dotyczyła ona trybu wyboru jedynie dwóch członków PE spośród ogólnej liczby 74 wybieranych w wyborach francuskich, choć bardziej odpowiednie i wyraziste byłoby porównanie do ogólnej liczby 754 członków PE, gdyż tylko z perspektywy ogólnej liczby członków PE można mierzyć wpływ wyborów pośrednich na prawo do swobodnego wyboru legislatury, z którego Trybunał wywiódł również prawo do kandydowania. Ponadto nie bez znaczenia jest również fakt, że skarżący brał udział w wyborach do PE z czerwca 2009 r. jako kandydat. Nieuprawnione zatem, zdaniem Trybunału, byłoby stwierdzenie, że analizowana regulacja spowodowała nadwątlenie jego prawa do kandydowania, dotknęła istoty tego prawa, pozbawiła efektywności bądź była nieproporcjonalna w stosunku do prawowitego celu.

Argumentacja Trybunału wskazująca na brak naruszenia A3P1 z uwagi na niewielką liczbę mandatów nie jest trafna, gdyż kwestia, czy w puli do podziału jest 2, 72 czy też 754 mandatów, nie ma żadnego znaczenia w przypadku pozbawienia

prawa do kandydowania, co w analizowanym przypadku niewątpliwie miało miejsce. W każdym bowiem z wymienionych przypadków kandydat może co do zasady ubiegać się tylko o jeden mandat⁴². Zgodnie z prawem UE zakazane jest kandydowanie w wyborach do PE w dwóch różnych państwach.

Chciałbym również odnieść się do argumentu strony rządowej, z którym zgodził się Trybunał, dotyczącego faktu kandydowania przez skarżącego w wyborach z czerwca 2009 r. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że prawo do kandydowania nie wyczerpuje się w sytuacji, gdy dana osoba została zarejestrowała się jako kandydat w danych wyborach i władze państwowe nie mają obowiązku zapewnienia takiej osobie prawa do kandydowania w wyborach przeprowadzanych w toku kadencji danego organu w związku z koniecznością uzupełnienia jego składu. Osoba posiadająca bierne prawo wyborcze w wyborach organu danej kadencji ma prawo do kandydowania do tego organu również w wyborach mających na celu uzupełnienie jego składu. Wylimitowanie z tej procedury kandydatów, którzy nie uzyskali mandatu w wyborach podstawowych, stanowiłoby nie tylko ograniczenie ich biernego prawa wyborczego, ale również naruszenie swobody wyrażania poglądów przez wyborców. Pozbawienie prawa do kandydowania w tego typu wyborach wydaje się dopuszczalne tylko odnośnie do osób, które pomiędzy wyborami podstawowymi a uzupełniającymi (dodatkowymi) zmieniły miejsca zamieszkania, zaś głosując w wyborach uzupełniających (dodatkowych), miałyby możliwość oddania drugiego głosu – dysponując w ten sposób większym wpływem na skład organu w danej kadencji, to z kolei naruszałoby zasadę równości formalnej. Z naruszeniem tej zasady nie mamy jednak do czynienia w przedmiotowej sprawie z uwagi na wybór dwóch dodatkowych członków PE przez Zgromadzenie Narodowe. W przypadku jednak przeprowadzenia wyborów *ad hoc* konieczne byłoby wykluczenie z tych wyborów wyborców mających możliwość wykonania swojego prawa do głosowania w innym okręgu wyborczym, jak również w innym państwie (chodzi tutaj głównie o obywateli innych państw członkowskich UE).

Przyjęte rozwiązanie nie jest również proporcjonalne do założonego celu z uwagi na fakt, że możliwe było ustanowienie procedury obsady dodatkowych mandatów, w której wszyscy uprawnieni do kandydowania w wyborach do PE zgodnie z ustawą podstawową mieliby formalnie zapewnione prawo do kandydowania, zaś kandydatów zgłaszałiby deputowani do Zgromadzenia Narodowego (w odpowiedniej liczbie). Co prawda w takim przypadku zostaliby prawdopodobnie zgłoszeni kolejni kandydaci z list poszczególnych partii, którzy nie uzyskali mandatu, a mogliby go uzyskać w przypadku, gdyby pula mandatów była większa o dwa. Nadwątlenie prawa do kandydowania byłoby w takim przypadku jednak znacznie mniejsze. Jak pokazała praktyka, spodziewana wada tego rozwiązania, czyli praktyczny brak szans na kandydowanie i uzyskanie mandatów przez kandydatów z tych partii, które nie mają przedstawicieli w Zgromadzeniu Narodowym, nie zaistniałaby.

⁴² Choć we Włoszech można kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym.

4.5. Naruszenie A3P1 w powiązaniu z art. 14 (zakaz dyskryminacji)

Trybunał również ten zarzut uznał za nieuzasadniony, wskazując, że wprowadzone ograniczenie jest prawowite z tych samych powodów, jakie zostały podane w odpowiedzi na zarzut naruszenia A3P1, oraz jest proporcjonalne do założonych celów. Ponadto o mandat w Zgromadzeniu Narodowym mogli ubiegać się w zasadzie wszyscy obywatele, w związku z obowiązującą w tych wyborach zasadą powszechności. Należy zgodzić się z Trybunałem, że wymóg bycia deputowanym do Zgromadzenia Narodowego nie jest warunkiem dyskryminującym. Dyskryminacja oznacza bowiem odmienne traktowanie, bez obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia, osób znajdujących się w podobnej sytuacji⁴³. Porównanie francuskich parlamentarzystów oraz obywateli francuskich posiadających prawo do kandydowania w wyborach do PE prowadzi do wniosku, że ten warunek nie został spełniony.

4.6. Podsumowanie

Trybunał w głosowanym postanowieniu stwierdził brak naruszenia A3P1. Jego analiza była jednak skupiona przede wszystkim na naruszeniu bezpośrednio wyborów, które istotnie można uznać za przejściowe i niewielkie, biorąc pod uwagę ogólną liczbę członków PE. Kwestionowana przed Trybunałem ustawa francuska, oddająca w ręce Zgromadzenia Narodowego kompetencję do wyboru dwóch członków PE, stanowiła jednak – poza ingerencją w bezpośrednio wyborów do PE – również naruszenie, wynikające z A3P1 i nieodłącznie związane z bezpośrednio wyborów, prawa obywateli francuskich⁴⁴ do wyboru członków organu ustawodawczego w wyborach bezpośrednich, a w konsekwencji również naruszenie ich prawa do kandydowania. Prawo to bowiem nie realizuje się poprzez zapewnienie możliwości kandydowania w wyborach podstawowych, lecz powinno zostać zapewnione każdorazowo, gdy pojawia się mandat do obsadzenia. Naruszony został również zakaz dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym w odpowiednim czasie przed wyborami, szczególnie że w przedmiotowym przypadku zmiana została dokonana już po wyborach. Fakt, iż państwo francuskie było związane regulacjami prawa UE, nie ma tutaj znaczenia, zwłaszcza że istniała możliwość, jak pokazują rozwiązania innych państw członkowskich UE, uregulowania tej kwestii jeszcze przed wyborami.

Optymalnym rozwiązaniem było wcześniejsze uregulowanie kwestii sposobu podziału dodatkowych mandatów i powierzenie mandatów kolejnym kandydatom z partii, którzy w wyniku rozdziału mandatów uzyskaliby dwa kolejne mandaty. Rząd podnosi co prawda, że wyboru dwóch członków PE dokonało Zgromadzenie Naro-

⁴³ J. Kapelańska-Pręgowska, *Problem dyskryminacji na tle etnicznym w związku z realizacją praw wyborczych – wyrok ETPC w sprawie Sejdić i Finci p. Bośni i Hercegowinie* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontroli – perspektywa systemowa i orzecznicza*, pod red. M. Balcerzaka, T. Jasudowicza i J. Kapelańskiej-Pręgowskiej, Toruń 2011, s. 203–204.

⁴⁴ Należy tutaj zauważyć, że przyznanie prawa do kandydowania w wyborach do PE obywatelom innych państw członkowskich jest unikalnym rozwiązaniem prawodawcy unijnego i nie należy ono do standardów EKPC w zakresie wolnych wyborów.

dowe posiadające legitymację z wyborów bezpośrednich, należy jednak wskazać, że legitymacja ta pochodzi z wyborów krajowych, nie zaś europejskich, a ponadto zostały one przeprowadzone stosunkowo dawno, bo w 2007 r., podczas gdy wybory do PE odbyły się w 2011 r.

SUMMARY

DIRECTNESS OF ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT – COMMENTARY ON THE DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS OF 6 MAY 2016 (NR 77032/12)

The Author comments on the European Court of Human Rights judgment on the issue of the European Parliament elections, specifically the directness of the elections and the right to stand as a candidate. The problem was how to fill additional seats created by the entry into force of the Treaty of Lisbon. The author criticizes the judgment of the Court, according to which there was no violation of the right to free elections in Protocol No 1 to the Convention by distribution two additional seats in indirect elections. He argues that the right to free elections was infringe by too late adoption of a legal regulation setting out the rules governing additional seats (violation of the ban on the change of important electoral regulations before the election, and even more after the election) and its disproportionality to the aim.

Słowa kluczowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Unia Europejska, wybory bezpośrednie, prawo do kandydowania

Key words: European Court of Human Rights, European Union, direct elections, right to be a candidate