



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19/07/2018

Adam Bodnar

VII.602.14.2018.JZ

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku

Uprzejmie proszę o przyjęcie mojej opinii w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk nr 2660; dalej jako: projekt).

Problematyka poruszona w projekcie jest różnorodna, zasadnicza część zmian dotyczy jednak regulacji prawnej systemu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (dalej jako: PE) i na tej kwestii pragnę się skupić w niniejszym stanowisku.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania obejmują ustanowienie zasady, zgodnie z którą dokonywany ma być w każdym okręgu wyborczym wybór co najmniej trzech posłów do Parlamentu Europejskiego. Dokładna liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych ma być ustalana każdorazowo według jednolitej normy przedstawicielstwa. Rozwiązanie takie, zdaniem projektodawców, ma stanowić *remedium* na negatywne efekty obecnie funkcjonującego systemu wyborczego do PE. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, „[...] dotychczasowy stan prawny w zakresie zasad ustalania liczby posłów do Parlamentu Europejskiego reprezentujących dany okręg wyborczy powodował znaczące różnice w potencjale głosu w poszczególnych okręgach wyborczych, co mogło negatywnie przekładać się na wyborczą frekwencję. Ponadto, obowiązujący dotychczas system

przeliczania uprzywilejowywał okręgi wyborcze o dużej liczbie uprawnionych do głosowania. Zastosowany mechanizm charakteryzował efekt tzw. głosu wędrującego, gdzie siła głosów wyborców w danym okręgu nie musiała przekładać się na mandat poselski w tymże okręgu, [...] do niektórych okręgów trafiały ostatecznie jedynie dwa, a w skrajnych sytuacjach zaledwie jeden mandat posła do Parlamentu Europejskiego, powodując w konsekwencji wyraźnie niedoreprezentowanie konkretnego regionu w PE”. Projektodawca wskazuje więc, że celem proponowanych rozwiązań jest **wzmocnienie równości materialnej głosu**. Zdaniem projektodawców zmiany przyczynią się „[...] do **wzrostu zainteresowania wyborami europejskimi**, co z kolei bezpośrednio przekłada się na **frekwencję wyborczą**”.

Obecna regulacja dotycząca wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego zawarta w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754 i 1000) jest niedoskonała i wymaga z pewnością pewnych korekt¹. **Zmiany zawarte w projekcie należy jednak rozpatrzyć w kontekście bardzo istotnej zasady jaką jest proporcjonalność wyborów**. W tym kontekście przedłożony projekt budzi moje poważne wątpliwości.

Pragnę zauważyć, że Konstytucja RP nie zawiera regulacji dotyczącej bezpośrednio wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego. Istotne przepisy na poziomie prawa Unii Europejskiej zawiera natomiast *Akt dotyczący wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich* (Dz. Urz. WE L 278 z 8.10.1976 r., str. 5, ze zmianami; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 137, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, dalej jako: Akt).

Akt ten stanowi, że w wybór posłów dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych (art. 1 ust. 3). Co bardzo istotne dla niniejszych rozważań, w art. 1 ust. 1 Aktu wskazano, że „w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu”.

¹ Szerzej: P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, Przegląd Sejmowy 2003, nr 5, K. Składowski, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego (kilka uwag de lege ferenda)*, Studia Wyborcze 2008, t. 5, P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, Studia Wyborcze 2008, t. 6, B. Michalak, *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, Studia Wyborcze 2010, t. 10, B. Michalak, *Kto traci a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, Przegląd Sejmowy 2015, nr 1, s. 27-44.

Z treści art. 2 Aktu wynika natomiast, że państwa członkowskie UE mogą tworzyć okręgi wyborcze do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielić obszar wyborczy w inny sposób, nie naruszając jednakże proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego. Dopiero z zastrzeżeniem postanowień omawianego Aktu, dopuszcza się by procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim była uszczegółowiona na mocy przepisów krajowych (art. 8 Aktu).

Uwzględniając regulację zawartą w *Akcie dotyczącym wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich* należy krytycznie ocenić zawarty w projekcie system wyborczy do Parlamentu Europejskiego. Przy jednoczesnym zachowaniu bowiem obecnej liczby i struktury 13 okręgów wyborczych oraz 5 % progu wyborczego, proponowane przez projektodawców rozwiązania dotyczące liczby mandatów w okręgach wyborczych oraz sposobu przeliczania głosów na mandaty budzą bardzo poważne zastrzeżenia odnośnie do zagwarantowania proporcjonalnego charakteru wyborów posłów do PE. Badania i symulacje politologiczne wskazują bowiem wyraźnie, że w systemie wyborczym, jaki będzie funkcjonował po wprowadzeniu zmian przewidzianych w projekcie, następuje bardzo duża nadreprezentacja posłów wybranych z komitetów wyborczych, które uzyskują większe poparcie, kosztem komitetów o poparciu mniejszym. Co więcej, ustalono że uzyskanie mandatu w najmniejszych okręgach wymaga zgromadzenia poparcia w okolicach 20% głosów ważnych, zaś w okręgach największych przynajmniej 9%². **Bez wątpienia w praktyce proponowane rozwiązania normatywne w sposób całkowicie nieuzasadniony premiowałyby komitety wyborcze dużych partii politycznych, kosztem osłabienia mniejszych ugrupowań oraz „obywatelskich” komitetów wyborczych tworzonych przez wyborców. W efekcie prowadzi to do faktycznego pozbawienia reprezentacji relatywnie dużej części wyborców.**

Mimo, że jak już zostało wspomniane, Konstytucja RP nie reguluje bezpośrednio kwestii wyborów do Parlamentu Europejskiego, to jednak powyższe zagrożenie należy analizować biorąc również pod uwagę doniosłą konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawartą w art. 2 Konstytucji RP.

² Bardzo ważne symulacje dokonuje w swoich pracach B. Michalak. Szerzej: B. Michalak, *Ocena poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, w części poświęconej wyborom polskich posłów do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2018. Podobne wnioski wynikają z symulacji przygotowywanych przez J. Flisa.

Pragnę podkreślić, że uwzględniając kompetencje Parlamentu Europejskiego i specyfikę działania tego organu, nie znajduje w mojej ocenie uzasadnienia stosowanie w systemie wyborczym w odniesieniu do tego organu licznych mechanizmów faktycznie deformujących wyniki wyborcze, których zasadniczym celem jest zwykle dążenie do powoływania stabilnej większości. Słusznie zauważa się w doktrynie, że w przeciwieństwie np. do parlamentów krajowych, „[...] PE nie dokonuje wyboru rządu unijnego, wyłonionego na podstawie umowy koalicyjnej zapewniającej stabilność oraz większość koalicyjną. Również przyjęcie żadnego aktu normatywnego, w którego wydawaniu współuczestniczy PE, nie jest uzależnione od stabilnej większości w jego łonie. W sytuacji, gdy [...] funkcja wyłonienia stabilnej większości rządowej <odpada>, wydaje się, że obowiązkiem prawodawcy jest skonstruowanie systemu wyborczego maksymalnie odzwierciedlającego poglądy wyborców”³.

W tym kontekście należy przywołać ważne orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który oceniał zastosowanie jednego ze wspomnianych wyżej mechanizmów prawnych, jakim są progi wyborcze w niemieckiej regulacji dotyczącej systemu wyborczego do PE. W swoich orzeczeniach z 2011 i 2014 roku niemiecki Trybunał stwierdził, że zarówno próg w wysokości 5%, jak i 3%⁴ jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości prawa wyborczego oraz równości szans podmiotów biorących udział w wyborach⁵. Warto zauważyć, że te ważne orzeczenia zapadły, mimo że niemiecka ustawa zasadnicza z 1949 r. bezpośrednio nie regulowała wyborów do PE (podobnie jak Konstytucja RP)⁶.

Pragnę zauważyć również, że w świetle powyższych ustaleń, także jeden z ważnych celów projektu wskazywanych w jego uzasadnieniu, jakim jest zwiększenie frekwencji wyborczej, wydaje się wysoce problematyczny.

³ M. Rulka, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uwagi polemiczne*, Przegląd Sejmowy 2014(123)/2014, s. 24-25.

⁴ O zastosowaniu system wyborczego w wyborach do PE w Niemczech szerzej: P. Kubiak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Niemczech – komentarz do wyników*, Biuletyn Instytutu Zachodniego 2014, nr 165/2014.

⁵ Szerzej: M.W. Gehring, *The German Constitutional Court's Latest Decision on European Elections: No Protection Needed*, Int'l J. Const. L. Blog, 28 lutego 2014, Źródło: <http://www.icconnectblog.com/2014/02/the-german-constitutional-courts-latest-decision-on-european-elections-no-protection-needed> (dostęp 17 lipca 2018 roku).

⁶ Szerzej: M. Rulka, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uwagi polemiczne*, Przegląd Sejmowy 2014(123)/2014, s. 26.

Do przedstawienia powyższych uwag składania mnie dodatkowo **krytyczna ocena dotychczasowego trybu prac nad projektem**, szczególnie biorąc pod uwagę zakres wprowadzanych zmian i ich wagę dla obywateli. Jestem zmuszony zauważyć, że prace ustawodawcze przebiegają w bardzo szybkim tempie, co znajduje odzwierciedlenie w braku pogłębionej merytorycznej analizy projektowanych rozwiązań prawnych. Brak jest konsultacji społecznych, nie skorzystano również z możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego. W niewielkim zakresie zaprezentowano konieczne ekspertyzy i symulacje, które umożliwiałyby zapoznanie z praktycznymi konsekwencjami zastosowania nowego systemu wyborczego dla wyborców.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Marszałka o przyjęcie powyższego stanowiska, poinformowanie o nim Pań Posłanek oraz Panów Posłów. Będę zobowiązany za wykorzystanie moich uwag w dalszych pracach nad projektem. Jednocześnie pragnę podkreślić, że opinia może zostać uzupełniona i rozszerzona, bądź też przedstawiona przez przedstawiciela Rzecznika w trakcie dalszych prac legislacyjnych w parlamencie.

Z wyrazami szacunku
(podpis na oryginale)