



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 31/07/2018

Adam Bodnar

VII.602.14.2018. JZ

**Pan
Andrzej Duda
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej**

Wielce Szanowny Panie Prezydencie

Uprzejmie proszę Pana Prezydenta o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 20 lipca 2018 r. ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks wyborczy* (druk senacki nr 909, druki sejmowe nr 2660, 2732 i 2732-A, dalej jako: ustawa).

Problematyka poruszona w ustawie 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. Uchwalone w ustawie rozwiązania obejmują m.in. ustanowienie zasady, zgodnie z którą dokonywany ma być w każdym z 13 okręgów wyborczych wybór co najmniej trzech posłów do Parlamentu Europejskiego.

Rozwiązanie takie, zdaniem projektodawców uchwalonej ustawy, ma stanowić *remedium* na negatywne efekty systemu wyborczego do PE, który obowiązuje od 2004 roku. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu uchwalonej ustawy (druk sejmowy nr 2660): „[...] 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 oraz uchwalonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy* 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**”.

Pragnę zauważyć, że 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, 1000 i 1349) jest niedoskonała i wymaga z pewnością pewnych korekt¹. **Zmiany zawarte w omawianej ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. należy jednak rozpatrzyć w kontekście bardzo istotnej zasady jaką jest proporcjonalność wyborów.** W tym zakresie przedłożona ustawa 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). W art. 1 ust. 1 Aktu wskazano, że „w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem

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.

systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu”. Państwa Członkowskie mogą również ustanowić próg minimalny w rozdziale mandatów. Na poziomie krajowym próg ten nie może jednak przekroczyć 5 procent oddanych głosów (art. 3 Aktu). 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* krytycznie należy ocenić zawarty w omawianej ustawie uchwalonej przez Sejm dnia 20 lipca 2018 r. system wyborczy do Parlamentu Europejskiego. Budzi on 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 ustawie, następować będzie bardzo duża nadreprezentacja posłów wybranych z komitetów wyborczych, które uzyskają większe poparcie, kosztem komitetów o poparciu mniejszym. Wynika to z zastosowanego rozdziału mandatów w 13 relatywnie niewielkich okręgach oraz metody przeliczania głosów na mandaty. Pomimo, że formalnie uwzględniane będą w podziale mandatów listy kandydatów komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 5 % ważnych głosów w skali kraju (5 % próg wyborczy), to analizy wykazują wyraźnie, że tzw. efektywny próg wyborczy po ewentualnym wejściu w życie ustawy będzie znacznie wyższy. Jak bowiem podkreślono w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu RP, odnosząc ustalenia do treści art. 3 *Aktu dotyczącego wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*: „[...] podział na okręgi wyborcze, spowoduje, że Polska będzie jedynym w Unii krajem, w którym efektywny próg wyborczy przekracza i to ponad 3-krotnie unijne maksimum 5%. W Polsce efektywny próg

wyborczy będzie wynosił 16,5%. Tyle głosów w skali kraju będzie musiał otrzymać komitet wyborczy, żeby uzyskać mandat”².

Oznacza to, że zawarte w uchwalonej ustawie rozwiązania normatywne będą premiować w praktyce komitety wyborcze dużych ugrupowań politycznych, kosztem znaczącego osłabienia, czy wręcz wyeliminowania przy podziale mandatów mniejszych ugrupowań oraz „obywatelskich” komitetów wyborczych tworzonych przez wyborców. W efekcie prowadzi to do faktycznego pozbawienia reprezentacji relatywnie dużej części wyborców.

Pragnę podkreślić, że uwzględniając kompetencje Parlamentu Europejskiego i specyfikę działania tego organu, nie znajduję w mojej ocenie uzasadnienia stosowanie w systemie wyborczym w odniesieniu do tego organu licznych mechanizmów faktycznie deformujących wyniki wyborów, których zasadniczym celem jest zwykle dążenie do powoływania stabilnej większości. W przeciwieństwie np. do parlamentów krajowych, Parlament Europejski nie powołuje bowiem „rządu unii europejskiej”, nie buduje w tym zakresie większości, stabilnych koalicji itp. Nie ma więc żadnych przeciwwskazań dla zbudowania systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego, dzięki któremu w możliwie pełny sposób znajdą odzwierciedlenie preferencje wyborców, stanowiącego podstawę dla uzyskania przez nich swojej reprezentacji.

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 stosowanie progu w wysokości 5%, jak i 3%³ jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości prawa wyborczego oraz równości szans podmiotów biorących udział w wyborach⁴.

² *Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 909) z dnia 23 lipca 2018 r.* Zob. również: B. Michalak, *Ocena poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks wyborczy, w części poświęconej wyborom polskich posłów do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2018.

³ 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.

⁴ 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: 30 lipca 2018 roku). Również w: M. Rulka, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uwagi polemiczne*, *Przegląd Sejmowy* 2014(123)/2014, s. 26.

Pragnę zauważyć również, że w świetle ustaleń dotyczących skutków rozwiązań zawartych w uchwalonej ustawie, jeden z ważnych celów ustawy wskazywanych w uzasadnieniu jej projektu, jakim jest zwiększenie frekwencji wyborczej oraz „wzrost zainteresowania wyborami europejskimi”, wydaje się wysoce problematyczny.

Do przedstawienia powyższych uwag składania mnie dodatkowo **krytyczna ocena trybu prac nad ustawą**, szczególnie biorąc pod uwagę zakres wprowadzanych zmian i ich wagę dla obywateli. Jestem zmuszony zauważyć, że prace ustawodawcze w Sejmie i Senacie RP przebiegały w bardzo szybkim tempie, co znajdowało odzwierciedlenie w braku pogłębionej merytorycznej analizy przyjmowanych rozwiązań prawnych. Brak było szerszych konsultacji społecznych, nie skorzystano również z możliwości zorganizowania wysłuchania publicznego. W niewielkim jedynie zakresie (w końcowej fazie procesu legislacyjnego) zaprezentowano i omówiono niektóre ekspertyzy oraz symulacje.

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 Prezydenta o przyjęcie powyższego stanowiska i uwzględnienie go w toku oceny ustawy uchwalonej przez Sejm RP dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*.

Z wyrazami szacunku
(podpis na oryginale)