

Warszawa, 21 lipca 2004 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Wnoszę na podstawie art. 10 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej następujących przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.; dalej cyt. jako „Ordynacja wyborcza”), które naruszają moje prawa obywatelskie, a w szczególności czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu, oraz są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej cyt. jako „Konstytucja”):

1) art. 133 ust. 1 Ordynacji wyborczej, który narusza moje czynne prawo wyborcze określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji, a przez to jest z nim niezgodny, oraz jest niezgodny z art. 96 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 133 ust. 2 Ordynacji wyborczej, który narusza moje czynne prawo wyborcze określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji, a przez to jest z nim niezgodny, oraz jest niezgodny z art. 96 ust. 2 Konstytucji,

3) art. 160 ust. 1 Ordynacji wyborczej, który narusza moje czynne prawo wyborcze określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji, a przez to jest z nim niezgodny, oraz jest niezgodny z art. 96 ust. 2 Konstytucji,

4) art. 133 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, które naruszają moje bierne prawo wyborcze określone w art. 99 ust. 1 Konstytucji, a przez to są z nim niezgodne, oraz są niezgodne z art. 96 ust. 2 Konstytucji,

5) art. 139 ust. 2 Ordynacji wyborczej, który narusza moje bierne prawo wyborcze określone w art. 99 ust. 1 Konstytucji, a przez to jest z nim niezgodny, oraz jest niezgodny z art. 96 ust. 2 Konstytucji,

6) art. 142 ust. 1 Ordynacji wyborczej, który narusza moje bierne prawo wyborcze określone w art. 99 ust. 1 Konstytucji, a przez to jest z nim niezgodny,

poprzez podjęcie następujących działań:

a) skierowanie w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1) Konstytucji wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wyżej wymienionych przepisów Ordynacji wyborczej, oraz

b) wystąpienie w trybie art. 16 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany powołanych wyżej przepisów Ordynacji wyborczej naruszających moje prawa obywatelskie.

Uzasadnienie

Ad 1) Art. 133 ust. 1 Ordynacji wyborczej, stanowi, że „w podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie okręgowe listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju”. Prowadzi on do tego, że w wyniku wyeliminowania list, które nie spełniły powyższych wymogów, głos oddany na taką listę nie jest „równy” (precyzyjnie: jego siła jest „zerowa”, tzn. nie zapewnia zdobycia mandatu przez kandydata, na którego oddano ten głos) głosowi oddanemu na listę uczestniczącą w podziale mandatów (ten z kolei jest „silniejszy”, tzn. umożliwia pośrednio zdobycie większej liczby mandatów niż wynikałoby z siły głosu oddanego za danym kandydatem zdobywającym mandaty)¹. W ten sposób, przepis art. 133 ust. 1 Ordynacji wyborczej, narusza moje czynne prawo wyborcze, określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji, oraz jest niezgodny z zasadą równości określoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji.

¹ Tak również A. Kulig [w:] „Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej” pod. red. Pawła Sarneckiego, Warszawa, 1999, s. 139: „Wpływ niekorzystny na zasadę równości materialnej wyborów do Sejmu ma fakt istnienia klauzul zaporowych. W efekcie ich działania, ugrupowania wyborcze, które uzyskały poparcie mniejsze niż określone w progu, nie otrzymały jakichkolwiek mandatów, mimo uzyskanych głosów.”; oraz B. Banaszak „Prawo konstytucyjne”, Warszawa 2001, s. 337: „Z punktu widzenia zasady równości prawa wyborczego problematyczne wydaje się, prowadzące do dyferencjacji siły głosów, istnienie w niektórych krajach (np. RFN, Szwecja, Norwegia, Austria, Hiszpania, Węgry) klauzul zaporowych (progowych).”

Ad 2) Art. 133 ust. 2 Ordynacji wyborczej, stanowi, że „okręgowe listy kandydatów na posłów koalicyjnych komitetów wyborczych uwzględnia się w podziale mandatów w okręgach wyborczych, jeżeli ich listy otrzymały co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju”. Zarzut dotyczący naruszenia czynnego prawa wyborczego przez art. 133 ust. 1, wyrażony powyżej, ma analogiczne zastosowanie do art. 133 ust. 2. Przepis ten prowadzi do tego, że w wyniku wyeliminowania list koalicyjnych komitetów wyborczych nie uczestniczących w podziale mandatów, nie jest zapewniona równość pomiędzy głosami oddanymi na te listy a głosami, które oddano na listę uczestniczącą w podziale mandatów. Podobnie, przepis art. 133 ust. 2 Ordynacji wyborczej, narusza moje czynne prawo wyborcze, określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji, oraz jest niezgodny z zasadą równości określoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji.

Ad 3) Art. 160 ust. 1 stanowi, że wyborca głosuje tylko na jedną listę okręgową, oddając głos na jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego „pierwszeństwo do uzyskania mandatu”. Przepis ten w sposób oczywisty łamie czynne prawo wyborcze, a także zasadę bezpośredniości wyborów, z dwóch powodów: po pierwsze, poprzez uwzględnianie w podziale mandatów w pierwszej kolejności głosów oddanych „na listę”, a dopiero w drugiej – na poszczególnych kandydatów, po drugie, poprzez głosowanie na jednego tylko kandydata w sytuacji, gdy w danym okręgu do zdobycia jest kilka mandatów (zgodnie z art. 139 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Należy zwrócić uwagę na fakt, iż art. 160 ust. 1 prowadzi do „ubezwłasnowolnienia” obywatela (naruszenia jego czynnego prawa wyborczego) ponieważ oddanie głosu na danego kandydata niekoniecznie oznacza, iż zdobędzie on mandat, nawet gdy lista, z której on kandyduje uczestniczy w podziale mandatów².

Kwestionowany przepis prowadzi do sytuacji, w której wyborca będąc reprezentowany w Sejmie przez kilku lub kilkunastu posłów zdobywających mandat w okręgu, w którym mieszka wyborca (okręgi wielomandatowe) ma wpływ na wybór tylko jednego z nich, a i to pośredni. Wobec tego, czynne prawo wyborcze jest dwukrotnie istotnie naruszone (umniejszone).

Argumentem na poparcie powyższego zarzutu jest także przepis art. 201 ust. 1 Ordynacji wyborczej, który w odniesieniu do wyborów do Senatu stanowi, że wyborca

² Na okoliczność ograniczenia woli wyborcy poprzez głosowanie „preferencyjne na listę” zwraca uwagę A. Kulig: „W ten sposób prawodawca częściowo zapobiega całkowitemu skrupowaniu woli wyborcy, wskutek narzucenia mu kolejności kandydatów przez zgłaszający daną listę komitet wyborczy.”, op. cit. s. 142; *a contrario*, wola wyborcy jest jednak częściowo skrupowana.

głosuje na określonych kandydatów, oddając głos na najwyżej tylu kandydatów, ilu senatorów jest wybieranych w okręgu wyborczym, a więc wyborca ma bezpośredni wpływ na wybór wszystkich kandydatów w danym okręgu. Argument ten jest tym bardziej znamieny zważywszy na to, że wybory do Senatu są również opatrzone przymiotnikiem „bezpośrednie” (art. 97 ust. 2 Konstytucji i art. 187 Ordynacji wyborczej).

Z uwagi na powyższe, przepis art. 160 ust. 1 Ordynacji wyborczej, narusza moje czynne prawo wyborcze, określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji, oraz jest niezgodny z zasadą bezpośredniości określoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji.

Ad 4) Powołane wyżej przepisy art. 133 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej naruszają również bierne prawo wyborcze, gdyż uniemożliwiają kandydowanie w ramach lokalnego komitetu wyborczego, nie związanego z partią polityczną działającą na terenie całego kraju, który - w przekonaniu lokalnych wyborców - może lepiej reprezentować interesy i przekonania polityczne wyborców zamieszkałych w danym okręgu. „Stosowanie klauzuli zaporowej w wyborach sejmowych praktycznie uniemożliwia lokalnym komitetom wyborców, nie powiązanych z partiami ogólnopolskimi, wystawienie własnych list kandydatów (wyjątkiem są tu listy mniejszości). Trudno oczekiwać, aby padło na nie w skali regionalnej tyle głosów, że przekroczą one 5% próg.”³ W ten sposób, naruszona jest również zasada równości wyborów, gdyż pewne prawa mają kandydaci partii politycznych, a nie mają ich kandydaci nie związani z partiami politycznymi.

Z uwagi na powyższe, art. 133 ust. 1 i 2 Ordynacji wyborczej, które naruszają moje bierne prawo wyborcze są niezgodne z art. 99 ust. 1 Konstytucji i z art. 96 ust. 2 Konstytucji.

Ad 5) Art. 139 ust. 2 Ordynacji wyborczej stanowi, że kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy okręgowej. Przepis ten w zakresie ustanawiającym wymóg kandydowania wyłącznie z listy wyborczej jest oczywiście sprzeczny z biernym prawem wyborczym, określonym w art. 99 ust. 1 („Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat.”), który nie stawia żadnych ograniczeń ani wymogów w przedmiocie kandydowania, w szczególności, takich, które zezwalałyby na kandydowanie jedynie w ramach listy wyborczej.

W ten sposób art. 139 ust. 2 Ordynacji wyborczej uniemożliwia kandydowanie osobom, które nie znalazły się (z własnej woli lub z woli danego komitetu wyborczego) na którejkolwiek liście wyborczej. W praktyce oznacza to, że kandydat nie należący do partii

³ B. Banaszak, op. cit., s. 340.

politycznej nie ma tych samych praw wyborczych, które ma kandydat umieszczony przez partię na liście okręgowej. Nie znajduje usprawiedliwienia i uzasadnienia uprzywilejowanie partii politycznych kosztem uprawnień indywidualnych obywateli (jak i obywateli zorganizowanych w inny sposób niż w partii politycznej).

Z uwagi na powyższe, przepis art. 139 ust. 2 Ordynacji wyborczej, narusza moje bierne prawo wyborcze, określone w art. 99 ust. 1 Konstytucji, oraz jest niezgodny z zasadą równości określoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji.

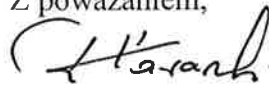
Ad 6) Art. 142 ust. 1 Ordynacji wyborczej stanowi, że lista okręgowa powinna być poparta podpisami co najmniej 5.000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. W ten sposób złamane jest bierne prawo wyborcze, gdyż znaczna liczba podpisów (5.000) wymaganych do zgłoszenia listy (a przez to indywidualnych kandydatów) do wyborów znacznie utrudnia kandydowanie już przed zaistnieniem samej możliwości zaprezentowania się wyborcom w toku kampanii wyborczej⁴.

Z uwagi na powyższe, zarzut naruszenia mojego biernego prawa wyborczego, określonego w art. 99 ust. 1 Konstytucji, przez przepis art. 139 ust. 2 Ordynacji wyborczej jest uzasadniony.

Przytoczone wyżej zarzuty są w pełni uzasadnione, jakkolwiek można zauważyć, że nie wyczerpują one wszystkich zarzutów, jakie należy podnieść w stosunku do Ordynacji wyborczej.

Waga poruszonych problemów i skala opisanych naruszeń podstawowych praw obywatelskich uzasadniają skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie ich za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej, o czym mowa w osnowie niniejszego wniosku.

Z poważaniem,



Paweł Kawarski

⁴ Podobny zarzut sformułowała również doktryna prawa: „Wymóg zebrania 5000 podpisów popierających zgłoszenie listy w wyborach sejmowych i 3000 podpisów w wyborach senackich jest wysoki i ogranicza nieco zasadę swobody zgłaszania kandydatów, zwłaszcza w okręgach o mniejszej liczbie mieszkańców. Nie odpowiada on standardom występującym w innych państwach demokratycznych, gdzie liczba koniecznych podpisów waha się od 100 do 1000, a niezwykle rzadko przekracza 1000. Zastosowane w Polsce rozwiązanie nie jest uzasadnione względami celowościowymi (...)”, tak: B. Banaszak, op. cit., s. 349.