



Opinie



WÓDKA W BAGAŻNIKU

Aferę alkoholową w zakopańskiej skarbowce komentuje Michał Szuldrzyński

tv.rp.pl

Wodniesieniu do ustawodawstwa wyborczego zachodzi szczególne niebezpieczeństwo, że określona większość parlamentarna zamiast względami dobra ogółu będzie się kierować zamiarem zachowania władzy". Brzmi znajomo? Nie tylko w Polsce. Przytoczony cytat to fragment uzasadnienia wyroku z 26 lutego 2014 r. wydanego przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej progów wyborczych w wyborach do europarlamentu. To bardzo ważny wyrok zasługujący na uważną lekturę także nad Wisłą.

Klauzula zaporowa

W UE brak jest jednolitej ordynacji wyborczej do europarlamentu, mimo iż jest podstawa prawna do jej uchwalenia. Ponieważ jednak do uchwalenia euroordynacji dotąd nie doszło, wybory muszą się odbywać na podstawie przepisów krajowych. Przepisy te funkcjonują w szczytkowych unijnych ramach prawnych stanowiących m.in., że państwa członkowskie mogą ustanowić próg minimalny w rozdziale mandatów, który jednak nie może przekroczyć 5 proc. PE wydał też rezolucję w sprawie tegorocznych eurowyborów, w której wzywa państwa członkowskie, aby w krajowych ordynacjach wyborczych ustanowiły odpowiednie i proporcjonalne progi minimalne przydziału mandatów, tak aby należycie odzwierciedlić decyzje obywateli wyrażone w wyborach, a także skutecznie zagwarantować wypełnianie funkcji parlamentu.

Klauzula zaporowa 5 proc. przy eurowyborach obowiązuje w Chorwacji, Polsce, Rumunii, na Słowacji, Litwie, Łotwie, w Czechach i na Węgrzech. Podobnie we Francji, gdzie jeszcze dodatkowo miarodajny jest próg z okręgu wyborczego. W Austrii, Szwecji i Włoszech przyjęto próg na poziomie 4 proc. W Grecji oraz (do ostatnich dni) w Niemczech barierę stanowi(ł) próg 3 proc. Na Cyprze obowiązuje próg 1,8 proc.

W pozostałych państwach – czyli mniej więcej połowie członków UE – brak jest klauzuli zaporowej, choć systemy wyborcze niektórych krajów (np. Wielkiej Brytanii) za pomocą innych mechanizmów (ordynacja większościowa) premiuje duże partie kosztem mniejszych. Generalnie jednak obraz, jaki wylania się z analizy prawno-porównawczej, wskazuje, że „bariery wejścia” do europarlamentu są niższe niż do parlamentów krajowych.

Innymi słowy, wybory do PE w większym stopniu urzeczywistniają

W obronie pluralizmu



ARKADIUSZ RADWAN

5-procentowy próg w wyborach do europarlamentu jest niezgodny z konstytucją. I szkodliwy, bo przedwcześnie petryfikuje scenę polityczną – pisze prawnik.

zasadę równości i proporcjonalności niż wybory do izb narodowych. Wynika to z odmiennej roli ustrojowej, jaką – ciągle jeszcze – PE pełni w porównaniu z parlamentami krajowymi. Mimo iż rola ta ulega sukcesywnemu umacnianiu w porządku instytucjonalnym UE, to jednak ciągle jeszcze wyraźnie odbiega ona in minus w stosunku do znaczenia i kompetencji przypisanych parlamentom krajowym w ramach ustrojów konstytucyjnych państw członkowskich.

Zgodnie z polskim kodeksem wyborczym w podziale mandatów do PE uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów tych komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 5 proc. ważnych głosów w skali kraju – czyli dokładnie tyle samo, ile wynosi tzw. klauzula zaporowa w wyborach do Sejmu. Wprowadzenie klauzuli zaporowej w wyborach krajowych jest uzasadnione stworzeniem warunków dla elekcji parlamentu zdolnego do działania, nierozbitego na zbyt wiele małych, stale spierających się z sobą frakcji. Podobne uzasadnienie przytacza się odnośnie do progów w wyborach do europarlamentu.

Można jednak mieć istotne wątpliwości, czy ta analogia wytrzymuje próbę zgodności z wartościami wysłowionymi w konstytucji. Konkretnie problematyczna może być zgodność progów 5 proc. z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą pluralizmu politycznego oraz – związanymi

z nimi – zasadami równości i proporcjonalności wyborów.

Dodatkowo należy uwzględnić zasadę zwierzchniej władzy narodu, zasadę równości i niedyskryminacji w życiu oraz gwarancje w zakresie prawa wyborczego, które pozwalają na realizację przedstawicielskiej formy sprawowania władzy przez naród. Ponadto ustawodawcę wiąże zasada proporcjonalności – konstytucja dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko o tyle, o ile są one konieczne. Oznacza to każdorazowy obowiązek przeprowadzania testu proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań.

Betonowanie sceny

W świecie idealnym, urządzonym na modłę demokratyczną, w pełni pluralistyczną, władza przedstawicielska byłaby skomponowana w sposób możliwie najbardziej proporcjonalny, odzwierciedlający spektrum preferencji politycznych głoszącej populacji. Jednak w świecie realnym postulat ten jest trudny do urzeczywistnienia.

Koszt jego pełnej realizacji byłaby niestabilność polityczna utrudniająca realizację jakichkolwiek, choćby średniofalowych polityk. Rozdrobniony parlament dawałby bowiem partiom szerokie pole do zachowań oportunistycznych – partykularnych rozgrywek i targów poli-

tycznych. Widać tu zatem ewidentny konflikt wartości. Próg wyborczy jest próbą kompromisu w tym konflikcie.

Wysokość progów to nic innego jak rozłożenie akcentów w ważeniu kolidujących wartości: im wyższy próg, tym więcej na szali z napisem „stabilność ustrojowa”, im próg niższy, tym więcej waży podmiotowość wyborcza obywateli. Część owej podmiotowości, podobnie jak los mniejszych partii, pada ofiarą „gilotyny wyborczej” – wyborcy partii „podprogowych” oddają „głosy zmarnowane” i tym samym de facto nie uczestniczą w elekcji.

Argument, że głosów zmarnowanych jest relatywnie niedużo, ma ograniczoną moc przekonywania – w wyborach parlamentarnych z 1993 r. aż 35 proc. wyborców oddało swoje głosy na ugrupowania, które nie przekroczyły progów. Z czasem ten odsetek malał, ale ocena tego procesu pozostaje ambivalentna – wyborcy po prostu nauczyli się, by nie głosować na słabsze partie, co przyczynia się do „betonowania” sceny politycznej. Zaczyna działać mechanizm samospełniającej się przepowiedni – wystarczy, że wielu wyborców uwierzy, że dana partia nie przekroczy progów.

Dylematy, o których mowa, były przedmiotem rozstrzygnięć zagranicznych sądów konstytucyjnych: zarówno niemiecki, jak i czeski sąd konstytucyjny przyznały wprawdzie, że progi wyborcze naruszają zasadę równości i proporcjonalności wyborów, jednakże usprawiedliwiły pewien zakres tego ograniczenia w imię zasady stabilności ustroju politycznego.

Przedstawione wyżej argumenty, które na gruncie wyborów narodowych usprawiedliwiają ograniczenia zasady proporcjonalności i równości wyborów, tracą siłę przekonywania w dyskusji nad kształtem krajowych euroordynacji. Czy jest przekonujący argument dotyczący rozdrobnienia parlamentu? Niekoniecznie: w Strasburgu nie panuje model westminsterski – trudno o taki przy przeszło 160 obecnych w Parlamencie Europejskim partiach.

Czy daje się obronić argument dotyczący stabilności politycznej? Nader wątpliwe: prerogatywy europarlamentu są ciągle jeszcze znacznie uboższe niż parlamentów krajowych – brak jest zatem przełożenia najbardziej nawet wyubiałego pluralizmu partyjnego na niestabilność egzekutywy.

Czy stopień odstąpienia od zasady równości jest w eurowyborach akceptowalny? Słabo: sama koncepcja europejskiej demokracji jest już immanentnie ograniczona pod względem zdolności do urzeczywistnienia zasady równości – obecny model to kompromis między równością obywateli a równością państw członkow-

skich. Czy da się wobec tego usprawiedliwić dalsze „obcinanie” równości eurowyborczą gilotyną? Można mieć co do tego zasadnicze wątpliwości konstytucyjne.

Wątpliwości te dwukrotnie podzielił niemiecki trybunał konstytucyjny. Najpierw zniósł obowiązujący wówczas próg 5 proc., a następnie – po tym jak Bundestag „odbudował” próg na nieco niższym, bo 3-proc. poziomie, po raz kolejny orzekł o niekonstytucyjności nawet takiej obniżonej bariery.

Waga każdego głosu

Warto jednak odnotować, że oba orzeczenia zapadły przy głosach odrębnych – każdorazowo kruchą większością 5:3. W uzasadnieniu trybunał wskazał na niewiążący charakter przytoczonej powyżej rezolucji „wyborczej” PE w sprawie progów oraz na obecną pozycję ustrojową europarlamentu, która nie uzasadnia tak głębokiej ingerencji w prawa wyborcze obywateli.

Zdaniem niemieckiego trybunału głos każdego wyborcy powinien zasadniczo posiadać taką samą wagę i taki sam wpływ na wynik wyborów. Dodatkowo zasada równości szans partii politycznych wymaga tego, aby każdej partii przysługiwały jednako- we szanse przy podziale mandatów. Wyjątki od tych zasad wymagają usprawiedliwienia ważnymi powodami. A takie ważne powody w ocenie trybunału obecnie nie zachodzą.

Wiele argumentów podniesionych przez niemiecki trybunał odnosi się w równej bądź nawet większej mierze do sytuacji w Polsce. Polska zalicza się również do dużych krajów, przez co głos pojedynczego Polaka w eurowyborach i tak nie jest równie silny, jak głos obywatela któregoś z małych państw członkowskich UE.

Ponadto polska scena polityczna – na tle wielu krajów – jest ciągle stosunkowo mniej wykrystalizowana i jej przedwczesna petryfikacja stanowi okoliczność szczególnie ewidentnie kolidującą z zasadą pluralizmu politycznego, który gwarantuje konstytucja. W imię tej i innych wymienionych wyżej zasad i wartości konstytucyjnych celowe byłoby poddanie obowiązującego w Polsce progów wyborczego do europarlamentu pod ocenę polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Autor jest prezesem Instytutu Allerhanda i adwokatem w Kubaś Kos Gaertner

Pełna wersja tekstu

rp.pl/opinie

One man – one vote



MICHAŁ KLEIBER

Likwidacja progów wyborczych mogłaby zapobiec niebezpieczeństwu znanemu jako tyrania większości – uważa prezes PAN.

Niemiecki Trybunał Konstytucyjny właśnie zdecydował, że 3-procentowy próg w wyborach do europarlamentu jest niezgodny z niemiecką konstytucją.

W swej decyzji powołał się na konstytucyjne wartości równości wobec prawa oraz równości szans każdego obywatela. Czyli w istocie na podstawowy, a często przemilczaną ideę demokracji – „one man – one vote”.

Przypomnijmy, że do czasu wejścia w życie jednolitej procedury wyborczej (czy to w ogóle kiedyś nastąpi?) wybory w państwach członkowskich Unii Europejskiej przeprowadzane są na podstawie krajowych ordynacji wyborczych. Mimo że w większości krajów jest ustalony próg wyborczy, są kraje, w których progów nie ma.

Oczywiście decyzja Trybunału w Niemczech spotkała się z rozlicznymi głosami krytyki. Otwieramy w ten sposób drogę do opiniotwórczych funkcji dla ekstremalnych bądź choć-

by tylko bardzo dziwacznych osób, mówią jedni. Poprzez rozproszenie stanowisk w ważnych sprawach zmniejszamy swój narodowy wpływ na ważne unijne decyzje, mówią inni. Wprowadzamy do europarlamentu bałagan zamiast tak pożądanego porządku, mówią jeszcze inni.

Dochodzimy w ten sposób do klasycznego dylematu – domniemana efektywność działania instytucji a podstawowe prawa obywateli. W tym kontekście dużo do myślenia może nam dać przykład funkcjono-

wania wolnorynkowej gospodarki, będącej najlepszym znanym dotychczas sposobem radzenia sobie w warunkach niedoboru dóbr (a czymże innym są decyzje polityczne, przesądzające np. o podziale budżetu?). W jej ramach każdy z nas podejmuje decyzje „wyborcze” w istocie każdego dnia, przeznaczając odpowiednie kwoty na zakup produktów i usług.

Akurat my dobrze pamiętamy, czym kończą się próby wprowadzania „porządku” do rynkowej gospodarki. Może więc ów rzekomy polityczny bałagan wynikający z rozproszenia poglądów w przypadku wyborów bez progów jest bałaganem jedynie pozornym, tak naprawdę zapewniającym większą harmonię życia społecznego? Może brak progów pomógłby wielu mądrym, niezwiązanym z żadną partią obywatelom w podjęciu decyzji o kandydowaniu?

Może nie ma wcale potrzeby przytaczania skomplikowanych interpretacji prawnych pozwalających w rezultacie ominąć podstawowy wymóg demokracji, czyli prawo każdego

obywatela do posiadania takiego samego wpływu na przebieg procesów politycznych? Unikając przy okazji nie tylko teoretycznego przecie niebezpieczeństwa, znanego pod nazwą tyrania większości?

Wydaje się, że Parlament Europejski zasługuje na to, aby głosować „bezprogowo” – zróżnicowanie interesów jest tam tak zagmatwane i tak często odbiegające od przekonani przedstawicieli partii narodowych będących oficjalnie w jednym unijnym ugrupowaniu, że trudno sobie wyobrazić pogorszenie panującego tam galimatiasu. Czy też obniżenie poziomu merytorycznych debat, konsekwentnie obciążanego częstym wysyłaniem do Strasburga drugiego garnituru swych polityków przez wiele europejskich partii.

Tak naprawdę widać jedno zagrożenie w ewentualnej zmianie unijnej ordynacji – otwarcie dyskusji, że jeśli tam można, to dlaczego by nie wprowadzić tego także w wyborach krajowych. A tu argumenty rozkładają się zapewne nieco inaczej... ■

•C7