

Marcin Hamielec

mgr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

orcid.org/0000-0003-2874-8558

marcinhamielec@gmail.com

Realizacja czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu w państwach byłej Jugosławii. Ujęcie porównawcze

Wprowadzenie

Specjaliści z zakresu nauk o ustrojach politycznych są zgodni, że jedną z najważniejszych cech demokracji i jednocześnie jedną z jej najistotniejszych wartości jest uczestnictwo (partycypacja) obywateli w sprawowaniu władzy w państwie¹. W czasach klasycznej, greckiej demokracji to uczestnictwo miało charakter bezpośredni i było możliwe z uwagi na stosunkowo niewielką liczbę mieszkańców greckich *poleis*. We współczesnych państwach demokratycznych bezpośredni udział obywateli w rządzeniu jest natomiast istotnie utrudniony, dlatego w codziennym sprawowaniu władzy partycypacja ta co do zasady nabiera charakteru pośredniego – obywatele w wyborach wskazują swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich, sprawujących władzę w ich imieniu w określony prawem sposób i przez określony czas².

¹ Zob. np.: R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995 oraz G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994.

² Niniejszy artykuł odnosi się do stanu prawnego na dzień 31.12.2022.

W związku z doniosłą rolą wyborów, dzięki którym wyłaniana jest władza, w państwie demokratycznym szczególnie ważne jest odpowiednie ukształtowanie regulacji dotyczących uczestnictwa obywateli w procesie wyborczym. Celem regulacji winno być zapewnienie uczestnictwa wolnego, powszechnego i równego, czemu sprzyjają normy prawa wyborczego w znaczeniu podmiotowym, wśród których wyróżnia się czynne oraz bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze (zwane również prawem do głosowania) jest uprawnieniem dającym możliwość udziału w głosowaniu i dokonywania innych czynności związanych z wyborami³. Z kolei bierne prawo wyborcze (nazywane także prawem wybieralności) oznacza uprawnienie do kandydowania w wyborach, a także do objęcia i wykonywania mandatu uzyskanego w wyniku tychże wyborów⁴. Podmiotowe prawa wyborcze mogą być w pewnych sytuacjach ograniczane. Ich posiadanie w państwach demokratycznych często bywa uzależnione m.in. od odpowiedniego wieku, posiadania obywatelstwa danego państwa, posiadania zdolności do czynności prawnych (minimalnej sprawności intelektualnej) czy zamieszkiwania na danym terytorium.

W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego można znaleźć szereg pozycji dotyczących praw wyborczych w demokratycznych państwach europejskich. Dotyczą one najczęściej państw Europy Zachodniej i Środkowej⁵, natomiast niewiele jest prac dotyczących państw Półwyspu Bałkańskiego, szczególnie zaś obszaru państw dawnej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (dalej: Jugosławia), co skłania do podjęcia danej problematyki. W 2021 r. minęła 30. rocznica początku rozpadu Jugosławii, co też wydaje się stanowić właściwy moment na podsumowanie dotychczasowego dorobku prawnowyborczego państw postjugosłowiańskich.

³ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 22.

⁴ *Ibidem*, s. 16.

⁵ Zob. np.: M. Barański *et al.*, *Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2016; *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006; A. Antoszewski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. *idem*, R. Herbut, Wrocław 1997.

Przedmiotem badań w niniejszym artykule są przepisy dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu we wszystkich państwach powstałych na terenie byłej Jugosławii, a więc: Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Republiki Chorwacji, Republiki Macedonii Północnej, Republiki Serbii oraz Republiki Słowenii. Analizą nie została natomiast objęta Republika Kosowa z powodu jej nieuregulowanego statusu międzynarodowego i nieuznawania jej państwowości przez ok. 90 państw na świecie⁶. Z uwagi zaś na rozległość sfery praw wyborczych zakres badań w artykule uległ ograniczeniu do wyborów parlamentarnych, które we wszystkich opisywanych państwach zdają się mieć największe znaczenie faktyczne.

Artykuł ma na celu w pierwszej kolejności znalezienie odpowiedzi na pytanie badawcze, czy państwa byłej Jugosławii wykazują aktualnie znaczące różnice względem siebie w zakresie realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu, zważywszy na to, że były one do 1991 r. częścią jednego systemu prawnego. Dodatkowo analiza przepisów wyborczych w omawianych państwach pozwoli odpowiedzieć także na inne pytanie badawcze: czy przepisy te można uznać za zgodne z demokratyczną zasadą powszechności wyborów? Postawienie drugiego pytania odnosi się do deklaracji zawartych w ustawach zasadniczych państw postjugosłowiańskich, zgodnie z którymi wszystkie te państwa uznają się za demokratyczne⁷. Wyjaśnić należy, iż przez zasadę powszechności wyborów rozumieć należy możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego przez wszystkich dorosłych obywateli z pełni świadomym umysłem (zdolnych do podejmowania decyzji w sprawach publicznych)⁸, z zastrzeżeniem możliwości wprowadzenia pewnych niedyskryminujących ograniczeń biernego prawa wyborczego, jak cenzus niekaralności.

⁶ European Parliament resolution of 25 March 2021 on the 2019–2020 Commission Reports on Kosovo, (2019/2172(INI)), eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0113&from=EN [dostęp: 31.12.2022].

⁷ E. Bujwid-Kurek, *Legitymizacja ustroju politycznego państw pojugosłowiańskich*, Kraków 2019, s. 83–84.

⁸ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 15.

Główną metodą badawczą zastosowaną w niniejszym artykule jest metoda prawnoporównawcza jako najbardziej użyteczna do weryfikacji postawionych hipotez badawczych. Z uwagi na analizę regulacji prawnych oraz próbę opracowania wniosków na ich podstawie wykorzystana została również metoda dogmatycznoprawna.

Bośnia i Hercegowina

Zgodzić należy się z oceną Krzysztofa Krysieniela, iż ustrój Bośni i Hercegowiny uznać można za jeden z najbardziej skomplikowanych na świecie⁹. Podobną opinię można wyrazić na temat systemu wyborczego do dwuizbowego parlamentu bośniackiego (Skupstiny), składającego się z Izby Reprezentantów (Predstavnički dom) oraz Izby Narodów (Dom naroda). Izba Reprezentantów liczy 42 deputowanych, zaś Izbę Narodów tworzy 15 delegatów. W przypadku obydwu izb kadencja wynosi 4 lata¹⁰. Wspomniany system wyborczy regulowany jest ramowo przez Konstytucję Bośni i Hercegowiny¹¹ oraz szczegółowo przez ustawę Ordynacja wyborcza Bośni i Hercegowiny (dalej: Ordynacja)¹². Zgodnie z drugim z wymienionych aktów prawnych wybory parlamentarne mają charakter wolny, równy, powszechny, bezpośredni, a odbywają się w głosowaniu tajnym.

Czynne prawo wyborcze

Ogólne zasady dotyczące praw wyborczych w wyborach do parlamentu zawierają artykuły 1.4 oraz 1.5 Ordynacji. Zgodnie z nimi prawo do głosowania posiada co do zasady każdy obywatel Bośni i Hercegowiny, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18. rok

⁹ Zob. K. Krysieniel, *Sprawa Sejdić–Finci a propozycje zmian w prawie wyborczym Bośni i Hercegowiny*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2014, t. 41, s. 162.

¹⁰ P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010, s. 15–16.

¹¹ Ustav Bosne i Hercegovine [Konstytucja Bośni i Hercegowiny], paragraf.ba/propisi/bih/ustav-bosne-i-hercegovine.html [dostęp: 31.12.2022].

¹² Izborni zakon Bosne i Hercegovine [Ordynacja wyborcza Bośni i Hercegowiny], paragraf.ba/propisi/bih/izborni-zakon-bosne-i-hercegovine.html [dostęp: 31.12.2022].

życia i został wpisany do Centralnego Rejestru Wyborców (Centralni birački spisak). Warto dodać, że głosować mogą także obywatele, którzy czasowo przebywają za granicą.

W Bośni i Hercegowinie ustanowiono katalog osób pozbawionych czynnego prawa wyborczego. Ograniczenie to jest skutkiem zbrodni wojennych mających miejsce podczas wojny domowej w Jugosławii pod koniec XX w. Z tej przyczyny artykuły 1.6, 1.7 i 1.7a Ordynacji odbierają prawo głosu osobom, które:

- odbywają karę wymierzoną przez Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii¹³ (MTKJ) lub zostały postawione przez MTKJ w stan oskarżenia;
- odbywają karę wymierzoną przez sądy krajowe za poważne naruszenia prawa humanitarnego lub uchylają się od stawienia się przed sądem w takich sprawach;
- odbywają karę wymierzoną przez sądy państw obcych za poważne naruszenia prawa humanitarnego lub uchylają się od stawienia się przed sądem w takich sprawach;

W dwóch ostatnich przypadkach warunkiem niezbędnym do pozbawienia praw wyborczych jest stwierdzenie przez MTKJ, że postępowanie karne prowadzone było zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

Podobnie jak przepisy wyborcze wielu państw europejskich bośniacka Ordynacja uzależnia prawo do głosowania także od posiadania przez głosującego odpowiedniej sprawności intelektualnej, umożliwiającej oddanie głosu w sposób świadomy. W związku z tym do Centralnego Rejestru Wyborców nie są wpisywane osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych prawomocną decyzją właściwego organu (artykuł 3.2 Ordynacji).

Pewne quasi-ograniczenia czynnego prawa wyborczego można jeszcze odnaleźć w art. IV Konstytucji oraz przepisach szczególnych Ordynacji dotyczących wyborów do Izby Narodów parlamentu bośniackiego. Ograniczenia te mają charakter narodowościowy. Ich

¹³ Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii – organ sądowiczy powołany 1993 r. w Hadze przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu osądzenia przestępców wojennych oskarżonych o zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości popełnione na terenie byłej Jugosławii. Trybunał zakończył działalność w 2017 r.

praprzyczyną jest to, że Konstytucja Bośni i Hercegowiny w swojej treści odnosi się jedynie do trzech narodów (zwanymi narodami konstytucyjnymi) zamieszkujących terytorium Bośni i Hercegowiny – Bośniaków¹⁴, Serbów i Chorwatów. W celu precyzyjnego wyjaśnienia ich charakteru konieczne jest skrótowne przedstawienie systemu wyborczego do Izby Narodów. Wybory do Izby mają charakter pośredni: deputowani w liczbie 15 wybierani są przez odpowiednie izby parlamentów jednostek (entitetów) tworzących Bośnię i Hercegowinę¹⁵. Federację Bośni i Hercegowiny reprezentuje 10 posłów wybieranych przez Izbę Narodów Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś Republikę Serbską 5 przedstawicieli wybieranych przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej (Narodna skupština Republike Srpske). Jednak o ile w wyborze delegatów z Republiki Serbskiej biorą udział wszyscy członkowie Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbskiej, to do uczestnictwa w wyborze delegatów z Federacji Bośni i Hercegowiny uprawnieni są jedynie bośniaccy i chorwaccy członkowie Izby Narodów Federacji Bośni i Hercegowiny.

Bierne prawo wyborcze

W wyborach parlamentarnych w Bośni i Hercegowinie kandydować może każdy obywatel posiadający czynne prawo wyborcze, natomiast w praktyce ustawa zasadnicza w art. IV statuuje kolejne ograniczenia pod kątem narodowościowym w prawie wybieralności do Izby Narodów krajowego parlamentu. Oprócz tego, że Federację Bośni i Hercegowiny w Izbie Narodów mają prawo reprezentować jedynie delegaci narodowości bośniackiej oraz chorwackiej, to na przedstawicieli Republiki Serbskiej w Izbie Narodów mogą być wybrani już z kolei wyłącznie Serbowie. W efekcie niemożliwe jest, aby w Izbie Narodów zasiadali delegaci nieidentyfikujący się z żadnym z narodów konstytucyjnych¹⁶.

¹⁴ W tym kontekście przez Bośniaków (nazywanych również Boszniakami) należy rozumieć obywateli Bośni i Hercegowiny wyznania muzułmańskiego.

¹⁵ Bośnia i Hercegowina składa się z dwóch głównych jednostek administracyjnych, zwanych entitetami: Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej.

¹⁶ M. Maksymiuk, *Izby drugie parlamentu państw byłej Jugosławii*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2020, t. 66, s. 10.

Bośniacka Ordynacja nie pozbawia bezwzględnie biernego prawa wyborczego osób zajmujących stanowiska w organach władzy publicznej, jednakże w artykule 1.8 Ordynacji wymieniono określoną liczbę urzędów, których nie można łączyć z mandatem parlamentarnym (zasada *incompatibilitas*). Wśród nich są m.in.: rzecznik praw obywatelskich, sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, policjanci, żołnierze, członkowie służby cywilnej, członkowie naczelnych organów organizacji ochrony praw człowieka oraz przedstawiciele dyplomatyczni i konsularni. W kontekście wyborów parlamentarnych należy dodać, iż Ordynacja zabrania pełnienia dwóch funkcji pochodzących z bezpośrednich wyborów, zezwala natomiast łączyć jeden urząd z wyborów bezpośrednich z innym urzędem, pochodzącym z elekcji pośredniej¹⁷. Wydaje się, że regulacja ta miała na celu umożliwienie łączenia funkcji delegata do Izby Narodów (wybieranej w sposób pośredni) z inną funkcją pochodzącą z wyborów bezpośrednich, np. w samorządowym organie stanowiącym. Ze względu na dość ścisły rozdział legislatywy i egzekutywy niemożliwe jest też łączenie mandatu parlamentarnego z funkcją na jakimkolwiek szczeblu władzy wykonawczej.

Bośniacka Ordynacja zawiera katalog przesłanek, których spełnienie skutkuje utratą mandatu parlamentarzysty, co *per analogiam* można zakwalifikować jako ograniczenia prawa wybieralności (nielogiczne byłoby bowiem uznanie, że bierne prawo wyborcze posiadają osoby, które z mocy prawa nie mogą sprawować funkcji deputowanego). Wśród ograniczeń tego rodzaju należy wskazać w szczególności na niemożność wykonywania mandatu parlamentarzysty w sytuacji prawomocnego skazania na karę bezwzględnego pozbawienia wolności na okres przynajmniej 6 miesięcy (art. 1.10 Ordynacji)¹⁸.

¹⁷ K. Krysienieł, *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 248.

¹⁸ Pozostałe okoliczności skutkujące utratą mandatu w bośniackim parlamencie wynikają albo z przyczyn oczywistych (śmierć, samodzielna rezygnacja z mandatu), albo z przyczyn, które zostały już omówione w niniejszym podrozdziale.

Chorwacja

Parlament chorwacki (Sabor) należy do parlamentów jednoizbowych. Liczy on od 100 do 160 członków¹⁹ (choć w praktyce ustrojowej po 2010 r. liczba parlamentarzystów ustabilizowała się i wynosi 151), wybieranych na 4 lata²⁰. Procedura wyborcza do niego opiera się na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. System wyborczy do Saboru regulowany jest przez szereg aktów prawnych, natomiast kwestie praw wyborczych określają przepisy Konstytucji z 1990 r.²¹ oraz Ordynacji wyborczej do parlamentu z 1999 r. (dalej: Ordynacja)²².

Czynne prawo wyborcze

Chorwacka Konstytucja w art. 45 stanowi, że czynne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu przysługuje wszystkim obywatelom Chorwacji, którzy ukończyli 18. rok życia. Odnosi się to także do obywateli przebywających tymczasowo lub na stałe poza granicami państwa. Zarówno Konstytucja, jak i Ordynacja nie ustanawiają żadnych wyjątków od ogólnej reguły zawartej w art. 45 ustawy zasadniczej. Obecny stan prawny funkcjonuje od 2015 r., kiedy prawo do głosowania przyznano również osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych²³, co było efektem działań chorwackiego rzecznika praw obywatelskich oraz

¹⁹ E. Bujwid-Kurek, *Parlament w państwach południowosłowiańskich – wymiar konstytucyjno-ustrojowy*, [w:] *Konstytucjonalizm. Doktryny. Partie polityczne, Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz, Kraków 2016, s. 152.

²⁰ K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 187.

²¹ Ustav Republike Hrvatske [Konstytucja Republiki Chorwacji], zakon. hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske [dostęp: 31.12.2022].

²² Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor [Ordynacja wyborcza do parlamentu] zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor [dostęp: 31.12.2022].

²³ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor [Ustawa nowelizująca Ordynację wyborczą do parlamentu chorwackiego], narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_02_19_398.html [dostęp: 31.12.2022].

wielu organizacji pozarządowych zajmujących się prawami osób niepełnosprawnych²⁴.

Bierne prawo wyborcze

Prawo wybieralności w przypadku wyborów do Saboru przysługuje obywatelom korzystającym z czynnego prawa wyborczego posiadającym zdolność do czynności prawnych²⁵ oraz spełniającym dodatkowe kryteria. Wiążą się one przede wszystkim z kwestiami penalnymi (art. 9 Ordynacji). Kandydatem w wyborach parlamentarnych nie może być osoba skazana prawomocnie przez sąd na karę bezwarunkowego pozbawienia wolności na okres powyżej 6 miesięcy, jeżeli w dniu zarządzenia wyborów kara ta jest wykonywana lub podlega wykonaniu. Ponadto wybrane nie mogą zostać osoby, które zostały prawomocnie skazane za najcięższe przestępstwa, tj.: ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne, terroryzm, zabójstwo kwalifikowane i handel ludźmi, jeżeli do dnia zarządzenia wyborów ich skazanie nie uległo zatarciu.

Chorwackie prawo wyborcze przewiduje jeszcze w art. 9 Ordynacji zasadę niełączenia wykonywania mandatu deputowanego z pełnieniem licznych funkcji, zatrudnieniem w określonych strukturach administracyjnych oraz wykonywaniem niektórych zawodów. Ograniczenia te stanowią względną przeszkodę w korzystaniu z biernego prawa wyborczego²⁶. Zakazane jest łączenie mandatu parlamentarnego m.in. z funkcją sędziego, prokuratora, ombudsmana (rzecznika praw obywatelskich), prezydenta republiki, członka rządu oraz innych kierowniczych stanowisk administracji rządowej, żupana²⁷,

²⁴ K. Grđan, *At least 16,355 people with disabilities in Croatia have their right to vote restored: a victory for democracy*, „IDA Human Rights Publication Series 1.1.” 2013, researchgate.net/publication/285236386_At_least_16355_people_with_disabilities_in_Croatia_have_their_right_to_vote_restored_a_victory_for_democracy [dostęp: 31.12.2022].

²⁵ Wspomniana w poprzednim podrozdziale nowelizacja przepisów wyborczych z 2015 r. obejmowała przyznanie osobom pozbawionym zdolności do czynności prawnych jedynie czynnego prawa wyborczego.

²⁶ K. Skłodowski, *System rządów...*, *op. cit.*, s. 152–153.

²⁷ Republika Chorwacji podzielona jest na 20 żupanii z żupanem jako organem zarządzającym oraz miasto wydzielone Zagrzeb z burmistrzem jako organem zarządzającym.

burmistrza Zagrzebia, członka korpusu dyplomatycznego, żołnierza w służbie czynnej, pracownika cywilnego sił zbrojnych, oraz członka zarządu spółki handlowej, instytucji i pozabudżetowego funduszu, w którym większościowe udziały należą do państwa.

Czarnogóra

Władza ustawodawcza w Czarnogórze należy do jednoizbowego Zgromadzenia Czarnogóry (Skupština)²⁸. Liczy ono 81 deputowanych, wybieranych na 4 lata. Konstytucja Czarnogóry²⁹ w art. 45 różnicuje tradycyjne przymiotniki wyborcze na odnoszące się do prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym oraz na takie, które opisują całą procedurę wyborczą. Prawa wyborcze mają charakteryzować się powszechnością oraz równością, zaś same wybory mają cechować się wolnością, bezpośredniością oraz tajnym głosowaniem. Sfera parlamentarnych praw wyborczych opisywana jest ogólnikowo przez Konstytucję, natomiast szczegółowej wiedzy o nich dostarcza Ustawa o wyborach radnych i posłów (dalej: Ustawa)³⁰.

Czynne prawo wyborcze

Art. 11 Ustawy przyznaje prawo głosu w wyborach parlamentarnych obywatelom Czarnogóry, którzy w dniu wyborów ukończyli 18. rok życia, posiadają zdolność do czynności prawnych oraz stale zamieszkują na terenie kraju od przynajmniej 2 lat. Przepisy wyborcze nie odnoszą się w żaden sposób do organizacji głosowania za granicą, podając jedynie, iż wyborcy przebywający poza granicami kraju mogą jedynie oddać swój głos w lokalu wyborczym właściwym dla ich ostatniego miejsca zamieszkania na terenie

²⁸ J. Wojnicki, *Skupština. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry*, Warszawa 2011, s. 12.

²⁹ Ustav Crne Gore [Konstytucja Czarnogóry], paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html [dostęp: 31.12.2022].

³⁰ Zakon o izboru odbornika i poslanika [Ustawa o wyborach radnych i posłów], paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html [dostęp: 31.12.2022].

Czarnogóry. W takiej sytuacji *a contrario* należy przyjąć, iż pozbawieni czynnego prawa wyborczego są obywatele Czarnogóry przebywający poza granicami kraju.

Bierne prawo wyborcze

Zgodnie z prawem każdy wyborca dysponuje biernym prawem wyborczym do Zgromadzenia Czarnogóry. Przyszli parlamentarzyści muszą jednak spełnić pewne dalsze wymagania w tym względzie. Ustanowiono je w art. 101 Ustawy, gdzie wyszczególnione zostały dodatkowe okoliczności, których zajście skutkuje niemożliwością piastowania funkcji deputowanego. Spośród nich należy wymienić prawomocne skazanie na karę bezwarunkowego pozbawienia wolności na okres przynajmniej 6 miesięcy za przestępstwo, którego popełnienie czyni skazanego niegodnym sprawowania funkcji parlamentarzysty.

Czarnogórskie przepisy wyborcze nie zawierają wyodrębnionego katalogu urzędów, którego dotyczyłaby zasada *incompatibilitas*. Tego rodzaju katalog można zrekonstruować z norm rozproszonych w poszczególnych rozdziałach ustawy zasadniczej oraz Ordynacji wyborczej. Biernego prawa wyborczego w sposób względny pozbawieni są: prezydent Czarnogóry (art. 97 Konstytucji), premier oraz pozostali członkowie rządu (art. 104 Konstytucji), sędziowie sądów powszechnych (art. 123 Konstytucji), prokurator krajowy i zastępca prokuratora krajowego (art. 138 Konstytucji), sędziowie Sądu Konstytucyjnego (art. 153 Konstytucji) oraz członkowie komisji wyborczych każdego szczebla (art. 20 Ustawy).

Macedonia Północna

Organem przedstawicielskim Macedonii Północnej jest unikameralny parlament – Zgromadzenie Republiki Macedonii Północnej (Sobranie), składające się z od 120 do 140 deputowanych³¹. Prawo wyborcze do Zgromadzenia określono w art. 22 macedońskiej Konstytucji jako powszechne, równe i bezpośrednie, zaś

³¹ M. Podolak, *Instytucja parlamentu w państwach byłej Jugosławii*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 1, s. 137.

realizowane jest ono w wolnych wyborach oraz tajnym głosowaniu³². Natomiast dokładniejszych informacji na temat realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego w najbardziej wysuniętej na południe republice dawnej Jugosławii dostarcza Kodeks wyborczy (dalej: Kodeks)³³.

Czynne prawo wyborcze

Do uczestnictwa w wyborach do Zgromadzenia uprawnieni są co do zasady obywatele Macedonii Północnej, którzy w dniu wyborów mają ukończone 18 lat i nie są pozbawieni zdolności do czynności prawnych (art. 22 Konstytucji). Dodatkowo wymogi w zakresie posiadania czynnego prawa wyborczego zawiera art. 6 Kodeksu. Zgodnie z jego treścią głosować w wyborach może jedynie osoba, która stale zamieszkuje na terenie kraju. Nie jest to jednak tożsame z całkowitym pozbawieniem prawa do głosowania obywateli macedońskich przebywających w innym państwie. Przysługuje im wciąż czynne prawo wyborcze, pod warunkiem że ich pobyt za granicą jest jedynie tymczasowy, a ich stałe miejsce zamieszkania znajduje się nadal na terenie Macedonii i pozostają oni zarejestrowani w rejestrze wyborców.

Bierne prawo wyborcze

Macedońskie prawo wyborcze ustanawia szereg ograniczeń dotyczących dysponowania biernym prawem wyborczym w wyborach parlamentarnych. Część z nich jest powtórzeniem wymagań niezbędnych do posiadania czynnego prawa wyborczego. Kolejne restrykcje związane są w głównej mierze z kwestią ponoszenia odpowiedzialności karnej. W wyborach do Zgromadzenia nie mogą kandydować osoby odbywające karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa, jak również osoby skazane prawomocnie

³² Ustav na Republika Makedonija [Konstytucja Republiki Macedonii], ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Ustav-na-Republika-Makedonija-2021.pdf [dostęp: 31.12.2022].

³³ Izboren Zakonik [Kodeks wyborczy], civilmedia.mk/wp-content/uploads/PREDLOG-KONSOLIDIRAN-TEKST-NA-IZBOREN-ZAKONIK_-april-2021-Electoral-Code.pdf [dostęp: 31.12.2022].

na karę bezwzględnego pozbawienia wolności na okres przynajmniej 6 miesięcy, które jeszcze nie rozpoczęły odbywania zasądzonej kary (art. 7 Kodeksu). Na podstawie tzw. przepisów lustracyjnych parlamentarzystą nie może zostać także osoba objęta prawomocnym zakazem pełnienia funkcji publicznych za współpracę ze służbami bezpieczeństwa Jugosławii po 1944 r.³⁴

Macedoński Kodeks wyborczy wprowadza zasadę *incompatibilitas* na szeroką skalę. Członkiem Zgromadzenia nie może zostać osoba sprawująca równocześnie urząd (funkcję) m.in. prezydenta republiki, premiera rządu, ministra, sędziego, prokuratora generalnego, ombudsmana, burmistrza i radnego miasta Skopje oraz jakiegokolwiek urząd, za którego obsadę odpowiada bezpośrednio rząd lub Zgromadzenie (art. 8 Kodeksu). Mandat parlamentarny jest również niedostępny dla przedstawicieli służb i urzędników podległych Ministerstwu Obrony, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz Agencji Wywiadu (art. 9 Kodeksu). Ostatnią kategorią osób wyłączonych w sposób względny z możliwości kandydowania w wyborach do Zgromadzenia są przedstawiciele administracji wyborczej (art. 20 Kodeksu).

Serbia

Jednoizbowy parlament Republiki Serbii Skupsztina (Zgromadzenie Narodowe) liczy 250 deputowanych wybieranych na okres 4 lat³⁵. Konstytucja Republiki Serbii³⁶ określa ramowo proces wyborczy do Skupsztiny: „Prawo wyborcze jest powszechne i równe,

³⁴ Zakon za prestanuvanje na važenje na zakonot za opredeluvanje na uslov za ograničuvanje za vršenje na javna funkcija, pristap na dokumenti i objavuvanje na sorabotkata so organite na državata bezbednost [Ustawa o wygaśnięciu obowiązywania Ustawy o ustanowieniu ograniczeń dostępu do funkcji publicznych i publikacji faktu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa], dejure.mk/zakon/zakon-za-prestanuvanje-na-vazhenje-na-zakonot-za-opredeluvanje-na-uslov-za-ogranichuvanje-za-vrshenje-na-javna-funkcija-pristap-na-dokumenti-i-objavuv [dostęp: 31.12.2022].

³⁵ J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013, s. 42–43.

³⁶ Ustav Republike Srbije [Konstytucja Republiki Serbii], ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije [dostęp: 31.12.2022].

wybory są wolne i bezpośrednie, a głosowanie jest tajne i realizowane osobiście” (art. 52 Konstytucji)³⁷. Przepisy konstytucyjne w zakresie praw wyborczych rozwija Ustawa o wyborze deputowanych³⁸, będąca stosunkowo nową regulacją, która weszła w życie z dniem 5 lutego 2022 r. (dalej: Ustawa).

Czynne prawo wyborcze

Zgodnie z art. 52 Konstytucji do głosowania w wyborach do Skupstiny uprawnieni są pełnoletni obywatele Serbii posiadający pełną zdolność do czynności prawnych. Czynne prawo wyborcze posiadają również osoby mające częściową zdolność do czynności prawnych, pod warunkiem że sąd, orzekając o częściowej zdolności do czynności prawnych, nie zdecydował się na odebranie takiej osobie prawa do głosowania (art. 3 Ustawy). W związku z tym, iż przepisy, przyznając prawa wyborcze, nie zawierają wymogu zamieszkiwania na terytorium kraju, należy uznać, że czynne prawo wyborcze przysługuje bez ograniczeń również obywatelom przebywającym za granicą. Przemawia za tym również uregulowanie sposobu organizacji głosowania poza granicami kraju w Ustawie o wyborze deputowanych.

Bierne prawo wyborcze

Każda osoba uprawniona do głosowania w wyborach parlamentarnych jest zarazem uprawniona do udziału w nich jako kandydat, gdyż serbskie prawo nie odbiera żadnemu wyborcy biernego prawa wyborczego w sposób bezwzględny. Biorąc jednak pod uwagę normy art. 131 Ustawy, należy zauważyć, że nie jest możliwe wykonywanie mandatu posła w przypadku prawomocnego skazania przez sąd na karę pozbawienia wolności na okres co najmniej 6 miesięcy.

³⁷ *Konstytucja Republiki Serbii*, tłum. i oprac. E. Bujwid-Kurek, Warszawa 2018, s. 51.

³⁸ Zakon o izboru narodnih poslanika [Ustawa o wyborze deputowanych], paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html [dostęp: 31.12.2022].

Zarówno w Konstytucji jak i w Ustawie o wyborze deputowanych nie wymieniono enumeratywnie jednej całościowej listy urzędów, które nie mogą być łączone z funkcją deputowanego. Ponadto obowiązujące regulacje w tym zakresie należy uznać za relatywnie ogólnikowe. Wykonywanie mandatu parlamentarnego nie może być łączone z urzędem: prezydenta republiki (art. 115 Konstytucji), członka rządu (art. 126 Konstytucji), ombudsmana (art. 138 Konstytucji), sędziego (art. 152 Konstytucji), prokuratora i zastępcy prokuratora (art. 163 Konstytucji), sędziego sądu konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) oraz członka i zastępcy członka organu administracji wyborczej (art. 14 Ustawy).

Słowenia

Ustrój Republiki Słowenii charakteryzuje się bikameralnym parlamentem, składającym się ze Zgromadzenia Państwowego (Državni zbor) oraz Rady Państwa (Državni svet)³⁹. Zgromadzenie Państwowe składa się z 90 posłów wybieranych na 4-letnią kadencję, zaś Rada Państwa liczy 40 członków, wybieranych na kadencję 5-letnią. Na wstępie należy zaznaczyć, że o ile Zgromadzenie Państwowe uznaje się za organ mający reprezentować co do zasady ogół społeczeństwa, o tyle Rada Państwa stanowi reprezentację poszczególnych grup zawodowo-społecznych oraz niepolitycznych⁴⁰. Skład Rady Państwa nawiązuje tym samym do dziedzictwa ustrojowego Jugosławii, ponieważ parlament jugosłowiański w latach 1974–1988 składał się właśnie z delegatów grup zawodowych i wspólnot lokalnych⁴¹. Zgodnie z art. 80 słoweńskiej ustawy zasadniczej⁴² wybory do Zgromadzenia Państwowego mają charakter powszechny, równy, bezpośredni i odbywają się w głosowaniu tajnym. Z kolei elekcja do Rady Państwa nie została określona

³⁹ P. Mikuli, *Parlament Słowenii*, Warszawa 2003, s. 10.

⁴⁰ *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009, s. 14.

⁴¹ E. Mizerski, *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995, s. 31–34.

⁴² Ustava Republike Slovenije [Konstytucja Republiki Słowenii], us-rs.si/pravna-podlaga/ustava [dostęp: 31.12.2022].

żadnymi przymiotnikami wyborczymi. Każda z izb posiada odrębne przepisy szczególnie regulujące procedurę wyborczą: w przypadku Zgromadzenia Państwowego jest to Ustawa o wyborach do Zgromadzenia Państwowego (dalej: UWZP)⁴³, zaś w przypadku Rady Państwa jest to Ustawa o Radzie Państwa (dalej: URP)⁴⁴.

Czynne prawo wyborcze

Przesłanki posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach do Zgromadzenia Państwowego reguluje obszerny art. 7 UWZP. Na jego podstawie w wyborach oddać głos mogą obywatele Słowenii, którzy ukończyli 18 lat. Wyjątkiem są osoby, które pomimo spełnienia tych dwóch przesłanek zostały pozbawione praw wyborczych przez sąd z powodu uznania, iż nie są zdolne do zrozumienia znaczenia, celu i skutków wyborów (stosuje się to wobec osób objętych kuratelą lub opieką). UWZP nie przyznaje wprost czynnego prawa wyborczego obywatelom Słowenii przebywającym za granicą, aczkolwiek z treści całego aktu prawnego wynika, że również oni mogą uczestniczyć w głosowaniu na takich samych regułach jak obywatele znajdujący się w kraju. Warto wspomnieć, że art. 8 UWZP wskazuje dodatkowo, iż prawo do głosowania posiadają także obywatele Słowenii należący do mniejszości włoskiej i węgierskiej.

Kwestia realizacji prawa do głosowania w wyborach do Rady Państwa ma charakter bardziej złożony. Jest to spowodowane w znacznej mierze „korporacyjnym” charakterem tego organu przedstawicielskiego. Rada Państwa składa się bowiem z przedstawicieli pracodawców, pracowników, rolników, rzemieślników, wolnych zawodów, uniwersytetów, nauczycieli, naukowców, służby zdrowia, opieki społecznej, kultury i sportu oraz społeczności lokalnych tworzących Republikę Słowenii (art. 2 URP).

Wstępne warunki do legitymowania się czynnym prawem wyborczym do izby drugiej słoweńskiego parlamentu są niemal

⁴³ Zakon o volitvah v državni zbor [Ustawa o wyborach do Zgromadzenia Narodowego], pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185 [dostęp: 31.12.2022].

⁴⁴ Zakon o državnem svetu [Ustawa o Radzie Państwa], pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO229 [dostęp: 31.12.2022].

tożsame z tymi obowiązującymi w przypadku wyborów do Zgromadzenia Państwowego. Wymagane jest posiadanie obywatelstwa Słowenii, ukończenie 18 lat oraz posiadanie zdolności do czynności prawnych (art. 2 URP). Ponadto wyborcy muszą wykazać się przynależnością do odpowiedniej grupy zawodowej, która jest reprezentowana w Radzie Państwa oraz wykonywaniem takiego zawodu na terenie Słowenii (w odniesieniu do „korporacyjnej” części Rady Państwa) lub mandatem członka organu przedstawicielskiego danej społeczności lokalnej, stale zamieszkującego na terenie właściwego okręgu wyborczego (w odniesieniu do „samorządowej” części Rady Państwa). Co ciekawe, w drodze wyjątku prawo głosu w przypadku wyborów przedstawicieli grup zawodowych posiadają również cudzoziemcy, należący do tychże grup i wykonujący dany zawód na terenie Słowenii. Z racji tego, że wybory członków izby drugiej słoweńskiego parlamentu odbywają się na specjalnych zgromadzeniach wyborczych (osobno dla każdej grupy zawodowej i każdej społeczności lokalnej) mających miejsce na terytorium państwa, należy uznać, iż rzeczywiście niemożliwe jest głosowanie przez osoby przebywające poza terytorium kraju. Wydaje się, iż w związku z brakiem odpowiedniego zakazu w URP formalnie możliwe jest głosowanie dwukrotne – zarówno w charakterze członka korporacji zawodowej, jak i w charakterze przedstawiciela społeczności lokalnej.

Bierne prawo wyborcze

W wyborach do Zgromadzenia Państwowego w roli kandydata może wziąć udział każda osoba, która jest uprawniona do głosowania w tej elekcji. Słoweńskie prawo nie przewiduje wyjątków od tej zasady, jak również nie wskazuje konkretnych przypadków, w których sprawowanie mandatu posła byłoby niemożliwe, natomiast lista funkcji, które nie mogą być pełnione jednocześnie z funkcją deputowanego do Zgromadzenia Państwowego, obejmuje w głównej mierze jedynie najważniejsze urzędy w państwie. Biernego prawa wyborczego przepisy odmawiają członkom Rady Państwa (art. 100 Konstytucji), prezydentowi republiki (art. 105 Konstytucji), sędziom (art. 133 Konstytucji), prokuratorowi państwowemu (art. 136 Konstytucji), sędziom Sądu Konstytucyjnego

(art. 166 Konstytucji), członkom Rządu (art. 10 Ustawy o Rządzie Republiki Słowenii⁴⁵) członkom organów wyborczych (art. 25 UWZP).

Inaczej kształtuje się krąg osób posiadających bierne prawo wyborcze w wyborach do Rady Państwa. Zgodnie z art. 2 URP co do zasady prawo wybieralności do izby przysługuje osobom posiadającym prawo do głosowania w wyborach do niej z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, w zakresie „samorządowej” części izby wystarczy legitymować się już jedynie stałym zamieszkiwaniem na terenie danego okręgu wyborczego, bez wymogu bycia również członkiem lokalnego organu przedstawicielskiego⁴⁶. Biernego prawa wyborczego do Rady Państwa całkowicie pozbawieni są cudzoziemcy. Co więcej, wykluczone jest sprawowanie mandatu w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności na okres przekraczający sześć miesięcy oraz stanu zdrowia uniemożliwiającego prawidłowe wykonywanie funkcji parlamentarzysty (art. 63 URP). Dość szeroko została sformułowana zasada *incompatibilitas* w odniesieniu do członkostwa w Radzie Państwa. Deputowani nie mogą piastować równocześnie żadnej innej funkcji w instytucjach publicznych, zaś w szczególności nie mogą być posłami do Zgromadzenia Państwowego (art. 61 URP).

Podsumowanie

Odpowiedź na pierwsze z przedstawionych na wstępie artykułu pytań badawczych należy sformułować następująco: w państwach postjugosławińskich występują znaczące różnice w zakresie realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu. Jediną kwestią, którą wszystkie państwa uregulowały jednolicie, jest bowiem tylko cenzus wieku w zakresie posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego – ustalony na 18. rok życia.

⁴⁵ Zakon o Vladi Republike Slovenije [Ustawa o Rządzie Republiki Słowenii], pirs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO242 [dostęp: 31.12.2022].

⁴⁶ Warto zauważyć, iż w ten sposób w przypadku „samorządowej” części Rady Państwa grono osób posiadających prawo do głosowania jest zdecydowanie mniejsze aniżeli grono osób posiadających prawo do bycia wybranym, co jest ewenementem na skalę europejską.

W przedmiocie prawa do głosowania znaczące rozbieżności można zaobserwować w kilku elementach. Z uwagi na swój specyficzny bikameralizm Słowenia przyznaje czynne prawo wyborcze do Rady Państwa osobom nieposiadającym obywatelstwa kraju, co czyni ją jedynym państwem w regionie, które nie uzależnia w pełnym zakresie posiadania prawa głosu w wyborach parlamentarnych od cenzusu obywatelstwa. Z kolei Chorwacja wyróżnia się spośród reszty państw dawnej Jugosławii swoim podejściem do obywateli niepełnosprawnych umysłowo (pozbawionych zdolności do czynności prawnych), zapewniając im od 2015 r. możliwość oddania głosu w elekcji parlamentarnej.

Znacznie większe zróżnicowanie występuje w sferze umożliwienia udziału w wyborach parlamentarnych obywatelom przebywającym poza granicami kraju w dniu głosowania. Chorwacja oraz Serbia nie tworzą żadnych formalnych przeszkód, aby ich obywatele mogli zagłosować za granicą w placówkach dyplomatycznych swojego państwa. Słowenia przyznaje wszystkim obywatelom przebywającym za granicą czynne prawo wyborcze do Zgromadzenia Państwowego, nie przyznając im zarazem tego uprawnienia w głosowaniu do Rady Państwa. Kolejną kategorię stanowią państwa, których obywatele mogą oddać głos za granicą, jednakże pod warunkiem że przebywają oni za granicą jedynie „czasowo”. Do tej kategorii należy zaliczyć Bośnię i Hercegowinę oraz Macedonię Północną, natomiast Czarnogóra w ogóle nie udziela prawa głosu wyborcom nieznajdującym się na terenie kraju.

Analiza realizacji czynnego prawa wyborczego wykazała również, że Bośnia i Hercegowina oraz Słowenia oprócz cenzusu wieku, obywatelstwa, sprawności umysłowej wprowadziły do swoich porządków prawnych cenzusy innego rodzaju. Bośniackie prawo bezwzględnie zakazuje udziału w wyborach parlamentarnych osobom, które można generalnie określić jako winnych zbrodni wojennych lub innych rażących naruszeń prawa międzynarodowego, w szczególności humanitarnego. Oprócz tego w Bośni i Hercegowinie prawa do głosowania w pośredniej elekcji z obszaru Federacji Bośni i Hercegowiny do Izby Narodów nie posiadają obywatele innych narodowości niż bośniacka oraz chorwacka. Sporo dodatkowych ograniczeń czynnego prawa wyborczego obowiązuje podczas

wyborów do słoweńskiej Rady Państwa. W tym przypadku wyborcy muszą albo wykonywać odpowiedni zawód, albo być członkami lokalnego organu przedstawicielskiego spełniającymi wymóg zamieszkiwania w okręgu wyborczym, aby móc oddać głos.

W przepisach wyborczych wszystkich omawianych państw bezwzględnie pozbawiono prawa wybieralności pewne kategorie osób (pod tym pojęciem należy również rozumieć pozbawienie możliwości sprawowania samego mandatu posła). Oprócz elekcji do słoweńskiego Zgromadzenia Państwowego w każdym przypadku prawa wybieralności pozbawione są osoby odbywające karę bezwzględnego pozbawienia wolności zasądzoną na okres powyżej 6 miesięcy lub mające w perspektywie odbycie takiej kary.

Niezależnie od powyższego część państw wprowadza dalsze ograniczenia. W Bośni i Hercegowinie w wyborach do Izby Narodów z terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny kandydować mogą wyłącznie obywatele narodowości bośniackiej oraz chorwackiej, zaś z obszaru Republiki Serbskiej możliwość ta przysługuje jedynie obywatelom narodowości serbskiej. Przepisy chorwackie odbierają obywatelom bierne prawo wyborcze w sytuacji skazania ich za najcięższe przestępstwa, pod warunkiem że skazanie to nie uległo jeszcze zatarciu. Macedonia Północna odznacza się wśród pozostałych państw regionu możliwością pozbawienia prawa do bycia posłem za współpracę z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa Jugosławii przed 1990 r. Z kolei jedynie kandydaci do słoweńskiej Rady Państwa muszą charakteryzować się takim stanem zdrowia, który umożliwi prawidłowe wykonywanie mandatu.

Niejednolicie wygląda także kwestia *incompatibilitas*. Czarnogóra oraz Serbia należą do tych państw, w których katalog urzędów niepołączalnych z funkcją parlamentarzysty jest dość krótki i obejmuje głównie naczelne urzędy konstytucyjne, jak np. prezydent, członek rady ministrów czy sędzia sądu konstytucyjnego. Znacznie obszerniej regulują tę materię Bośnia i Hercegowina, Chorwacja oraz Macedonia Północna. Wymienione państwa nie posiadają co prawda jednakowego zestawienia funkcji objętych zakazem łączenia z mandatem parlamentarnym, jednak łączy je bardzo rozbudowane wyliczenie takich funkcji oraz generalne odseparowanie legislatywy od organów egzekutywy. Przedstawionym podziałom

wymyka się Słowenia, która zupełnie odmiennie reguluje zasadę *incompatibilitas* dla każdej z izb swojego parlamentu. W przypadku Zgromadzenia Państwowego reguła ta obejmuje w zasadzie jedynie naczelne organy konstytucyjne, z kolei w przypadku Rady Państwa dotyczy już wszystkich funkcji w administracji publicznej.

Jak wynika z powyższego badania, w odniesieniu do wyborów parlamentarnych państwa byłej Jugosławii ustanawiają rozbieżne cenzusy podmiotowych praw wyborczych, przyjmując niejednokrotnie całkowicie przeciwstawne regulacje w pewnych kwestiach. Z tej przyczyny zarówno krąg wyborców, jak i potencjalnych kandydatów na parlamentarzystów w każdym z tych państw kształtuje się odmiennie.

Odnosząc się na zakończenie do drugiego postawionego we wstępie pytania badawczego, rozważyć należy, czy realizacja praw wyborczych w państwach byłej Jugosławii odpowiada zdefiniowanej we wprowadzeniu zasadzie powszechności wyborów. Wydaje się, że zasada ta przestrzegana jest dostatecznie tylko w przypadku trzech państw: Chorwacji, Serbii oraz Słowenii. Przepisy chorwackie i serbskie ustanawiają stosunkowo niewiele barier w korzystaniu z praw wyborczych, a istniejące tam ograniczenia tych praw należy uznać za zgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Casus Słowenii jest trudniejszy do jednoznacznej oceny z uwagi na rozbieżność regulacji w zakresie praw wyborczych do obydwu izb parlamentu, jednakże należy przyjąć, iż zasada powszechności jest tam przestrzegana w stopniu wystarczającym. Decyduje o tym niemal brak ograniczeń w dysponowaniu prawami wyborczymi w elekcji do Zgromadzenia Państwowego, która to izba ma ze swej istoty reprezentować całe społeczeństwo. Natomiast Rada Państwa stanowi jedynie przedstawicielstwo wybranych grup społeczno-zawodowych, więc logicznie wybory do niej nie mogą charakteryzować się przymiotem powszechności. Prowadzi to do wniosku, że dla ogólnej oceny powszechności wyborów parlamentarnych w Słowenii relewantna jest jedynie elekcja do izby pierwszej.

Oceniając uregulowanie problematyki praw wyborczych do parlamentu w pozostałych państwach (Macedonia Północna, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina), nie sposób uznać je za zgodne z zasadą powszechności wyborów, choć trzeba zauważyć, że poziom

odstępstw od tej zasady różni się w poszczególnych przypadkach. Macedonia Północna pozbawia bowiem praw wyborczych obywateli przebywających na stałe za granicą, zaś Czarnogóra całkowicie uniemożliwia głosowanie swoim obywatelom znajdującym się w dniu wyborów poza krajem. Zasada powszechności wyborów jest jednak uwzględniona w najmniejszym stopniu w systemie wyborczym Bośni i Hercegowiny. Ustanawianie cenzusu narodowościowego w stosunku do praw wyborczych stoi w rażącej sprzeczności nie tylko z zasadą powszechności wyborów, lecz nawet z prawami człowieka, co potwierdza choćby art. 25 w zw. z art. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁴⁷, którego notabene Bośnia i Hercegowina jest stroną.

Problematyka praw wyborczych w wyborach parlamentarnych jest zawsze niezwykle istotna w każdym demokratycznym państwie. W przypadku państw byłej Jugosławii ta materia jest również wyjątkowo interesująca, gdyż okazuje się, że pomimo wspólnej historii i długoletniego wspólnego dziedzictwa prawnego Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii każde z tych państw zdążyło już wypracować swoje oryginalne regulacje w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne

Międzynarodowe i europejskie

European Parliament resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on Kosovo, (2019/2172(INI)) eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0113&from=EN [dostęp: 31.12.2022].

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

Bośnia i Hercegowina

Izborni zakon Bosne i Hercegovine [Ordynacja wyborcza Bośni i Hercegowiny], paragraf.ba/propisi/bih/izborni-zakon-bosne-i-hercegovine.html [dostęp: 31.12.2022].

⁴⁷ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

Ustav Bosne i Hercegovine [Konstytucja Bośni i Hercegowiny], paragraf.ba/propisi/bih/ustav-bosne-i-hercegovine.html [dostęp: 31.12.2022].

Chorwacja

Ustav Republike Hrvatske [Konstytucja Republiki Chorwacji], zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor [Ordynacja wyborcza do parlamentu], zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor [Ustawa nowelizująca Ordynację wyborczą do parlamentu chorwackiego], narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_02_19_398.html [dostęp: 31.12.2022].

Czarnogóra

Ustav Crne Gore [Konstytucja Czarnogóry], paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o izboru odbornika i poslanika [Ustawa o wyborach radnych i posłów], paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html [dostęp: 31.12.2022].

Macedonia Północna

Izboren Zakonik [Kodeks wyborczy], civilmedia.mk/wp-content/uploads/PREDLOG-KONSOLIDIRAN-TEKST-NA-IZBOREN-ZAKONIK-_april-2021-Electoral-Code.pdf [dostęp: 31.12.2022].

Ustav na Republika Makedonija [Konstytucja Republiki Macedonii], ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Ustav-na-Republika-Makedonija-2021.pdf [dostęp: 31.12.2022].

Serbia

Ustav Republike Srbije [Konstytucja Republiki Serbii], ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o izboru narodnih poslanika [Ustawa o wyborze deputowanych], paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html [dostęp: 31.12.2022].

Słowenia

Ustava Republike Slovenije [Konstytucja Republiki Słowenii], us-rs.si/pravna-podlaga/ustava [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o državnem svetu [Ustawa o Radzie Państwa] pisrs.si/Pis.web/pre-gledPredpisa?id=ZAKO229 [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o volitvah v državni zbor [Ustawa o wyborach do Zgromadzenia Narodowego], pirsr.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185 [dostęp: 31.12.2022].

Zakon o Vladi Republike Slovenije [Ustawa o Rządzie Republiki Słowenii], pirsr.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO242 [dostęp: 31.12.2022].

Literatura

Antoszewski A., *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. idem, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 227–248.

Barański M. et al., *Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2016.

Bujwid-Kurek E., *Legitymizacja ustroju politycznego państw pojugosłowiańskich*, Kraków 2019.

Bujwid-Kurek E., *Parlament w państwach pojugosłowiańskich – wymiar konstytucyjno-ustrojowy*, [w:] *Konstytucjonalizm. Doktryny. Partie polityczne, Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz, Kraków 2016, s. 149–163.

Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995.

Grđan K., *At least 16,355 people with disabilities in Croatia have their right to vote restored: a victory for democracy*, „IDA Human Rights Publication Series 1.1.” 2013, researchgate.net/publication/285236386_At_least_16355_people_with_disabilities_in_Croatia_have_their_right_to_vote_restored_a_victory_for_democracy [dostęp: 31.12.2022].

Konstytucja Republiki Serbii, tłum. i oprac. E. Bujwid-Kurek, Warszawa 2018.

Konstytucja Republiki Słowenii, tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.

Krysieniel K., *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 242–258.

Krysieniel K., *Sprawa Sejdić-Finci a propozycje zmian w prawie wyborczym Bośni i Hercegowiny*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2014, t. 41, s. 161–177.

Maksymiuk M., *Izby drugie parlamentu państw byłej Jugosławii*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2020, t. 66, s. 7–19.

Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.

Mikuli P., *Parlament Słowenii*, Warszawa 2003.

Mizerski E., *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995.

Osóbka P., *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010.

Podolak M., *Instytucja parlamentu w państwach byłej Jugosławii*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 1, s. 133–144.

Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006.

Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994.

Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

Wojnicki J., *Skupszcina. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry*, Warszawa 2011.

Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013.

Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.

Streszczenie

Realizacja czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu w państwach byłej Jugosławii. Ujęcie prawnoporównawcze

Niniejszy artykuł stanowi porównanie aktualnie obowiązujących przepisów wyborczych w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu w państwach byłej Jugosławii (Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Czarnogórze, Macedonii Północnej, Serbii oraz Słowenii). Artykuł ponadto weryfikuje dwie hipotezy badawcze. Sprawdzaniu podlegało, czy państwa te wykazują znaczące różnice względem siebie we wskazanym powyżej zakresie, zważywszy na fakt, iż były one do niedawna częścią jednego systemu prawnego. Zbadano również, czy przepisy realizujące czynne i bierne prawo wyborcze w omawianych państwach uznać można za zgodne z demokratyczną zasadą powszechności wyborów. Analiza odpowiednich przepisów konstytucyjnych i ustawowych pozwoliła odpowiedzieć na tak postawione pytania. Obydwie hipotezy zostały zweryfikowane negatywnie. Okazuje się, że w państwach byłej Jugosławii występują istotne różnice w zakresie realizacji czynnego oraz biernego prawa wyborczego w wyborach do parlamentu. Natomiast jedynie przepisy wyborcze Chorwacji, Serbii i Słowenii zgodne są w pełni z zasadą powszechności wyborów.

Słowa kluczowe: czynne prawo wyborcze, bierne prawo wyborcze, wybory do parlamentu, była Jugosławia

Abstract

Implementation of the active and passive suffrage in parliamentary elections in the states of former Yugoslavia. Comparative law approach

This article is a comparison of current electoral legislation on active and passive suffrage in parliamentary elections in the countries of the former Yugoslavia (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Montenegro,

Northern Macedonia, Serbia and Slovenia). Furthermore, the article verifies two research hypotheses. It was verified whether these countries show significant differences with respect to each other in the aforementioned scope, taking into account the fact that they were recently part of the one legal system. It was also examined whether the regulations implementing the active and passive suffrage in the relevant states can be considered as compatible with the democratic principle of universal suffrage. The analysis of relevant constitutional and statutory provisions allowed answering such questions. Both hypotheses were verified negatively. It turns out that in the states of former Yugoslavia there are significant differences in the scope of realization of active and passive suffrage in parliamentary elections. However, only the electoral provisions of Croatia, Serbia and Slovenia fully comply with the principle of universal suffrage.

Key words: active suffrage, passive suffrage, parliamentary elections, former Yugoslavia