

Zakres biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed każdym twórcą prawa wyborczego jest ustalenie społecznego zasięgu biernego prawa wyborczego, czyli określenie kręgu osób posiadających „zdolność prawną” do kandydowania oraz zasiadania w organie przedstawicielskim¹. Przy podejmowaniu takiej decyzji formuła wolnych wyborów wymaga przestrzegania reguł bezpośrednio nawiązujących do standardów czynnego prawa wyborczego, dopuszczając jednak wprowadzenie pewnych dodatkowych ograniczeń, co w rezultacie prowadzi zwykle do zawężenia zasięgu personalnego biernego prawa wyborczego jest węższy.

Za Europejskim Trybunałem Praw Człowieka należy skonstatować, iż wspomniane obie kategorie praw nie mają charakteru absolutnego. Co się tyczy tylko biernego prawa wyborczego: „Państwa korzystają ze znacznej swobody w ustanawianiu w swoim porządku konstytucyjnym norm rządzących statusem parlamentarzystów, włączając w to kryteria ich dyskwalifikacji. [...] kryteria te różnią się w zależności od czynników historycznych i politycznych, specyficznych dla każdego państwa. [...] Żadne jednak z kryteriów nie może być uważane za ważniejsze od jakiegokolwiek innego, pod warunkiem, że gwarantuje ono wyrażanie woli ludności w wyborach wolnych, uczciwych i periodycznych”². W związku tym – tak jak w zakresie czynnego prawa wyborczego – przestrzegana musi być fundamentalna dyrektywa za-

- 1 Biernie prawo wyborcze jako tego rodzaju zdolność prawną definiuje m.in. Z. Jarosz, (w:) Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 321.
- 2 *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, No. Applications 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95. W kilku jeszcze innych uzasadnieniach orzeczeń tego Trybunału było podkreślane, że biernie prawo wyborcze nie ma absolutnego charakteru, gdyż może podlegać pewnym ograniczeniom, zob. np. *Matthews v. United Kingdom*; *Ahmed and Others v. The United Kingdom*, 2 September 1998, No. Application 22954/93; *Labita v. Italy*, 6 April 2000, No. Application 26772/95.

kazująca dyskryminacji jakiegokolwiek grupy społecznej, zwłaszcza ze względu na rasę, kolor, płeć, język, religię, głoszone poglądy polityczne i inne opinie, pochodzenie narodowościowe lub społeczne, stan majątkowy, miejsce urodzenia, niepełnosprawność, wykształcenie³. Wymagania dotyczące prawnej zdolności do ubiegania się o mandat reprezentanta powinny być wyraźnie i precyzyjnie wskazane w konstytucji, ewentualnie w ustawie wyborczej; przewidziane wyłączenia dokonane być muszą w oparciu o uzasadnione kryteria, nienaruszające wartości leżących u podstaw praw obywatelskich w demokratycznym systemie ustroju państwowego, a już nade wszystko niedopuszczalne jest ich wprowadzanie z przyczyn politycznych.

Wyodrębnić można dwa główne typy restrykcji spełniających te warunki: mających podstawę w kompetencji oraz wiążących się z przynależnością do danej wspólnoty⁴. Pierwszy wymieniony rodzaj ograniczeń stanowi konsekwencję oczywistej dążności do tego, aby w procesie wyborczym uczestniczyły osoby dostatecznie dojrzałe: dysponujące należytym doświadczeniem życiowym i w pełni świadome podejmowanych czynności; stąd w pełni usprawiedliwione jest wprowadzenie – ustalonego na właściwym poziomie – cenzusu wieku oraz wyłączenie osób cierpiących na niedorozwój umysłowy (chore psychiczne). Co zaś się tyczy drugiego typu restrykcji, to są one następstwem przyjęcia cenzusu obywatelstwa oraz cenzusu domicylu, jak również wykluczenia „osób niegodnych” (odbywających karę pozbawienia wolności, które popełniły określone przestępstwa lub w ogóle były karane za przestępstwa kryminalne).

Zasięg osobowy biernego prawa wyborczego, w porównaniu z zasięgiem prawa czynnego zawężają najbardziej podwyższone wymagania wiążące się z cenzusem wieku. O ile jest standardem – akceptowanym również w dokumentach charakteryzujących specyfikę wyborów demokratycznych – przyznanie czynnego prawa obywatelom, którzy

3 Zob. np. Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów Rady Międzyparlamentarnej Unii Międzyparlamentarnej (Paryż, 26 marca 1994 r.); Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka z 1996 r. do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (§ 15).

4 Tak o typologii ograniczeń czynnego prawa wyborczego A. Blais, L. Massicotte, A. Yoshinaka: *Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws*, „Electoral Studies” 2001, vol. 20, no. 1, s. 42.

ukończyli 18 lat⁵, a więc osobom dorosłym i zdolnym do czynności prawnych, to przeważnie próg wiekowy w odniesieniu do prawa biernego jest wyższy. Trudno jest zgodzić się z poglądem, iż takie różnicowanie wymagań stanowi „element bezrozumnej tradycji”⁶; odczytywać je raczej należy jako wyraz dążenia ustawodawców, aby mandatariusze posiadali niezbędne doświadczenie życiowe i ugruntowane poglądy. Wprawdzie wskazany sposób regulacji praw wyborczych nie odpowiada – głoszonymu w niektórych dokumentach międzynarodowych – postulatowi zrównywania warunków wiekowych korzystania z obu rodzajów praw wyborczych⁷, ale też nie stoi w sprzeczności z uznanymi standardami wyborów demokratycznych; zasadniczą kwestią z ich punktu widzenia jest to, by wspomniana różnica w wyborach do parlamentu jednoizbowego lub izby pierwszej parlamentu dwuizbowego nie była znacząca⁸.

Analiza porównawcza prawa wyborczego wykazuje, że w wyborach do tych organów od kandydatów wymaga się najczęściej ukończenia 21 roku życia (np. Australia, Barbados, Belgia, Białoruś, Bułga-

-
- 5 Niższy cenzus wyborczy przyjęty jest w Brazylii, Nikaragui, Iranie, Indonezji, Gwinei Bissau i na Kubie (por. J.D. Derbyshire, I. Derbyshire: *Political Systems of the World*, Oxford 1999, s. 73). Wyższy od wskazanego standardu wymóg jest stosowany w wyborach parlamentarnych, m.in. w Austrii (19 lat), Japonii, Finlandii, Szwajcarii, Korei Południowej, Liechtensteinie, na Tajwanie (20 lat), Cyprze, Samoa, w Pakistanie, Malezji, Singapurze, Azerbejdżanie, Bahrajnie (21 lat). Już tylko za relikty przeszłości uważać można ustanowienie wyższego cenzusu wieku w wyborach do izby drugiej aniżeli w procesie kształtowania składu izby pierwszej. Historia dostarcza wielu przykładów tego typu rozwiązania (przypomnijmy choćby polską konstytucję marcową z 1921 r., zgodnie z którą czynne prawo wyborcze do Sejmu przysługiwało po ukończeniu 21 lat, a do Senatu – 30), to jednak obecnie występuje ono bardzo rzadko (m.in. we Włoszech: w wyborach do Izby Deputowanych cenzus ten wynosi 21 lat, zaś w wyborach do Senatu – 30).
 - 6 Tak Z.Jackiewicz: *O prawie wyborczym regulującym wybory do Sejmu RP I kadencji*, Państwo i Prawo 1993, z. 5, s. 53.
 - 7 Zalecenie zharmonizowania wieku uprawniającego do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego na jednolitym poziomie 18 lat zawiera Rekomendacja 1315 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1997 r – *On the Minimum Age for Voting*. Zob. też np. Kodeks dobrej praktyki wyborczej Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisji Weneckiej (51 i 52 sesja, 5–6 lipca i 18–19 października 2002 r.) – Part I, pkt 1.1.
 - 8 Kodeks dobrej praktyki wyborczej uznaje za dopuszczalne uzależnienie przyznania biernego prawa wyborczego od ukończenia co najwyżej 25 lat. Tak samo czyni projekt konwencji o standardach wyborów, prawa i wolności wyborczych, przyjęty na konferencji Stowarzyszenia Funkcjonariuszy Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO) (Moskwa, 26–28 września 2002 r.) – art. 8 ust. 1.

ria, Chile, Czechy, Estonia, Irlandia, Kostaryka, Luksemburg, Łotwa, Meksyk, Namibia, Polska, Rosja, Słowacja, Wielka Brytania, Zimbabwe), choć nierzadko granica wieku bywa też przesuwana do poziomu 25 lat (np. Argentyna, Armenia, Azerbejdżan, Bangladesz, Cypr, Grecja, Gruzja, Indie, Japonia, Litwa, Paragwaj, San Marino, Ukraina, Urugwaj, USA, Włochy). Bywają ponadto przyjmowane inne tego typu progi, np. 20 (Liechtenstein) lub 23 lata (Francja, Rumunia). Najwyższy jest on w Egipcie, Jordanii, Kuwejcie i Turcji, gdzie wynosi 30 lat. Państwa, w których zdecydowano się na zrównanie wieku wymaganego w zakresie czynnego i biernego prawa, stanowią wyraźną mniejszość. Należą do nich: Albania, Andora, Botswana, Chorwacja, Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Islandia, Kanada, Macedonia, Malta, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Republika Południowej Afryki, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry (18 lat), Austria (19 lat). Oznacza to, że kryterium wieku nie różnicuje w tych państwach kręgu wyborców oraz osób mogących rywalizować o mandaty reprezentantów.

Wśród standardów wolnych wyborów nie ma żadnej wytycznej odnoszącej się do minimalnego wieku kandydatów w wyborach do izb drugich i wyborach prezydenckich. W wypadku pierwszego rodzaju wyborów rozpiętość przyjmowanych rozwiązań jest bardzo duża i stanowi przede wszystkim reminiscencję zróżnicowanych koncepcji ustrojowych izb drugich. Tylko w nielicznych państwach, w których działają parlamenty dwuizbowe, ustanowiony jest identyczny cenzus wieku w zakresie zdolności do kandydowania do obu izb (np. Australia, Belgia, Białoruś, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Namibia, Pakistan, Słowenia, Szwajcaria). W większości państw jest on wyższy – często znacznie – w odniesieniu do członków izby drugiej aniżeli osób wchodzących w skład izby pierwszej, np. w Argentynie, Indiach, Japonii, Meksyku, Urugwaju wynosi 30 lat, we Francji, Kolumbii, Paragwaju, Rumunii – 35 lat, w Chile, Czechach, Włoszech – 40 lat, a w Mongolii i Singapurze – 45 lat. Tak wygórowane lub niekiedy nawet jeszcze dalej idące ograniczenia obowiązują w wypadku wyborów prezydenckich (m.in. w Austrii, Białorusi, Francji, Irlandii, Islandii, Polsce, Portugalii, Rumunii, USA oraz na Ukrainie – 35 lat, a w Słowacji, Zimbabwie i na Litwie – 40 lat).

Godzi się zauważyć, że przy wymienianiu standardów wolnych wyborów pomijana jest kwestia górnej granicy wieku uprawniającego do kandydowania. Jak się wydaje, nie ma nawet takiej potrzeby, a to choćby ze względu na sporadyczność regulacji prawnej takiego limitu. Aktualnie jest on przewidziany w Gwinei Równikowej, Iranie oraz Ugandzie (75 lat).

Drugie z wymienionych wcześniej ograniczeń praw wyborczych – odmawianie ich osobom z niedorozwojem umysłowym lub chorym psychicznie – jest zrozumiałe i ze względu na swoją oczywistość nie wymaga uzasadnienia⁹. Spełniony musi być jednak warunek: decyzje w tej sprawie powinny mieć zawsze indywidualny charakter i zapadać w drodze orzeczenia sądowego¹⁰.

Do standardów wyborczych należy także powszechne uzależnienie możliwości korzystania z praw wyborczych w wyborach parlamentarnych od posiadania obywatelstwa danego państwa. Trafne jest spostrzeżenie, że wymóg ten „nie może być traktowany jako cenzus ograniczający zasadę powszechności, gdyż prawa wyborcze są w ścisłym tego słowa znaczeniu prawami politycznymi; słuszne jest zatem zarezerwowanie ich dla osób związanych z danym państwem w sposób trwały więzami obywatelstwa”¹¹. Dodajmy ponadto: nie stanowi on też zagrożenia dla realizacji zasady wolnych wyborów. Jego celem jest dążność do zapewnienia pełnej integracji, poczucia wspólnoty oraz wzajemnej więzi społeczeństwa i osób ubiegających się o mandaty. Za wprowadzeniem takiego ograniczenia przemawia również rozumienie pojęcia narodu – jako zbiorowego podmiotu władzy suwerennej w państwie, utożsamianego z ogółem jego obywateli.

Rezygnacja z cenzusu obywatelstwa w przypadku biernego prawa wyborczego jest niezmiernie rzadka i jeżeli już do niej dochodzi, to zwykle korzystanie z tego prawa obwarowane jest cenzusem domicylu (w Nowej Zelandii mogą to być osoby, które 22 sierpnia 1975 r. były za-

9 Tego typu ograniczeń nie stwierdza prawo wyborcze Irlandii, Kanady, Szwecji i Włoch.

10 Nie wydaje się właściwe uznanie za wystarczającą do wyłączenia z udziału w wyborach okoliczność bycia pacjentem szpitala psychiatrycznego, tak jak jest to w niektórych państwach.

11 J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 55.

rejestrowane jako wyborcy)¹². Oryginalnością odznacza się rozwiązanie przyjmowane w państwach będących byłymi koloniami brytyjskimi, w których prawa wyborcze przyznane są nie tylko ich obywatelom, ale również mieszkającym na ich terytoriach (przez określony czas) obywatelom innych państw *Commonwealthu* (Wspólnoty Narodów). Przykłady takich państw: Barbados, Belize, Gujana, Jamajka, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Trynidad i Tobago¹³. W samej Wielkiej Brytanii mogą natomiast kandydować do Izby Gmin również obywatele *Commonwealthu*, jak i Irlandii. Dodać w tym miejscu warto, że federalna ustawa wyborcza w Republice Federalnej Niemiec, regulując zakres czynnego i biernego prawa wyborczego, w ogóle nie używa pojęcia „obywatel” lub „obywatelstwo”; prawa te przysługują „Niemcowi w rozumieniu artykułu 116 Ustawy Zasadniczej”.

Sporadycznie spotykanym uzupełnieniem wymogu posiadania obywatelstwa jest warunek urodzenia się w danym państwie; warunek taki znany jest prawu boliwijskiemu i kolumbijskiemu, z tym że w przypadku pierwszego z nich odnosi się do wyborów do obu izb parlamentu, natomiast drugiego – wyłącznie do wyborów do izby drugiej¹⁴.

Przy tej okazji dodajmy na marginesie, że Traktat z Maastricht rozciągnął czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych na obywateli Unii Europejskiej; traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy uczynił to samo, uznając prawo głosowania i kandydowania tej kategorii obywateli „w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa” (art. 1–10 ust. 2)

Warto też wspomnieć o państwach, w których ustanowiony jest minimalny okres posiadania obywatelstwa, niezbędny do korzystania

12 Rzadko przyjmowanym rozwiązaniem jest nieprzyznanie tego prawa jednostkom posiadającym jednocześnie obywatelstwo innego jeszcze państwa (np. Bangladesz, Białoruś, Chile, Litwa).

13 W przeszłości należała do tej grupy państw m.in. Australia. W Kanadzie również odstąpiono od tej zasady w stosunku do Izby Gmin, nadal jednak obowiązuje przepis Aktu Konstytucyjnego z 1867 r., stanowiący, iż senator „ma być albo urodzonym poddanym Korony Brytyjskiej, albo poddanym Korony Brytyjskiej naturalizowanym ustawą Parlamentu Wielkiej Brytanii lub Parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii lub legislatury jednej z prowincji Dolnej Kanady, Górnej Kanady, Kanady, Nowej Szkocji i Nowego Brunszwiku przed utworzeniem Unii” (art. 23).

14 W USA dotyczy on kandydatów na urząd prezydenta.

z biernego prawa wyborczego. W USA – jak wiadomo – w skład Izby Reprezentantów mogą wejść jedynie osoby, które są obywatelami USA od 7 lat, senatorami mogą zostać tylko ci, którzy obywatelstwo to posiadają przynajmniej 9 lat, zaś wobec prezydenta jest przyjęty cenzus 14-letni. Przypadek USA nie jest odosobniony. Od momentu naturalizacji do otrzymania prawa kandydowania, np. w Armenii, musi przejść 5 lat, we Francji, Dominikanie i Kostaryce – 10 lat, w Argentynie w przypadku wyborów do izby pierwszej (Izby Deputowanych) – 4 lata, a izby drugiej (Senatu) – 6 lat, zaś w Urugwaju odpowiednio 5 i 7 lat; w Panamie żąda się 15-letniego pobytu po przyznaniu obywatelstwa.

Osobliwym przypadkiem odejścia od sztywnych ram cenzusu obywatelstwa były rozwiązania przyjmowane od lat pięćdziesiątych aż po lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku w szeregu polskich ustaw wyborczych (odnoszących się zarówno do wyborów parlamentarnych, lokalnych, a nawet prezydenckich), które nadawały prawa wyborcze bezpaństwowcom¹⁵. Część z nich umożliwiała apatrydom korzystanie nawet z biernego prawa wyborczego. W następstwie przeprowadzonej w 1960 r. nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu PRL z 24 października 1956 r., prawo to przysługiwało m.in. osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, jeśli stale zamieszkiwały w Polsce i nie były obywatelami innego państwa. Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r. zawężyła zastosowanie tej reguły do bezpaństwowców przebywających stale w Polsce przez co najmniej 5 lat. Z kolei ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r., również akceptująca uprawnienia wyborcze bezpaństwowców, ograniczyła ich krąg do osób zamieszkujących w Polsce co najmniej od dwóch lat. Kwestia przyznana apatrydom praw wyborczych była zawsze przedmiotem gorących sporów, również w latach dziewięćdziesiątych w toku prac nad kolejnymi ustawami wyborczymi¹⁶. Obecnie w Polsce cenzus obywatelstwa jest uznanym i rygory-

15 Przeglądu tych rozwiązań dokonuje J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 56 i n. Celna jest uwaga Z. Jarosza (Z. Jarosz, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 303), że przykłady tego rodzaju rozstrzygnięć można znaleźć tylko w niektórych konstytucjach uchwalanych w okresach rewolucyjnych (np. konstytucja jakobińska z 1793 r. i konstytucja Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej z 1918 r.).

16 Zob. J. Buczkowski, *op. cit.* s. 57 i n.

stycznie przestrzegany prawny element zasady powszechności i wolności wyborów¹⁷.

Wspomniana wyżej zasada domicylu, której istotą jest przyznanie praw wyborczych jednostkom przebywającym przez określony czas w okręgu wyborczym lub na terytorium państwa, jest regułą stosowaną nadal w wielu państwach w wyborach parlamentarnych¹⁸. Dzieje się tak pomimo sprzeczności tej zasady z międzynarodowymi standardami wyborów demokratycznych, które uznają za dopuszczalne jej uwzględnianie wyłącznie w wyborach lokalnych i regionalnych, i to w ograniczonym zakresie – może ona obejmować jedynie kilkumiesięczny okres zamieszkania, zaś dłuższy tylko ze względu na konieczność ochrony interesów mniejszości narodowościowych¹⁹. Trudno jest jednak nie zauważyć wyraźnie zarysowującej się tendencji do odstępowania od wymogu domicylu w wyborach ogólnokrajowych bądź – przynajmniej – jego ograniczania do krótszych okresów.

Ustalone w poszczególnych państwach wymagane okresy zamieszkania (pobytu) w państwie są bardzo zróżnicowane; np. w Albanii – 6 miesięcy, w Nowej Zelandii, na Bahama i Dominice – 1 rok, w Armenii, Zimbabwie i na Ukrainie – 5 lat, na Barbadosie – 7 lat, a w Kostaryce i Norwegii – aż 10 lat; często formułowany jest po prostu tylko wymóg „zamieszkiwania” lub „stałego zamieszkiwania” (pobytu)

-
- 17 Wyjątkiem są wybory do rad gmin, uczestniczyć w nich bowiem mogą – w wyniku nowelizacji z 20 kwietnia 2004 r. ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r. – obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat i stale zamieszkują na obszarze danej gminy, a oprócz tego zostali wpisani do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, chyba że są pozbawieni prawa wybierania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego są obywatelami. Co się zaś tyczy prawa wybieralności w wyborach do rad gmin, to obowiązują te same wymagania i – dodatkowo – warunek posiadania biernego prawa wyborczego w państwie, którego dana osoba jest obywatelem.
- 18 Spośród 63 poddanych przed kilku laty badaniom państw demokratycznych wymóg zamieszkiwania przez wyborców okręgu wyborczego ustanowiony był w 18 państwach (średni okres – 3 miesiące), zaś w danym państwie w 18 (średni okres – 12 miesięcy). Zob. A. Blais, L. Massicotte, A. Yoshinaka: *op. cit.*, s. 54–56.
- 19 Zob. *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide To Democratic Elections Best Practice*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warszawa 2002, s. 31. Kodeks dobrej praktyki wyborczej oraz projekt konwencji o standardach wyborów, praw i wolności dopuszczają możliwość ustanawiania okresów nieprzekraczających 6 miesięcy.

bez precyzowania jego długości – np. Belgia, Białoruś, Dania, Gruzja, Litwa, Rumunia, Słowacja, USA²⁰. O wiele rzadziej – sporadycznie – podstawę tego typu zasady stanowi zamieszkiwanie w okręgu wyborczym, w którym się kandyduje (np. w Brazylii, Dominikanie²¹, Indiach w wyborach do izby drugiej – Rady Stanów, Panamie²², natomiast w wyborach do Kongresu Stanów Zjednoczonych – w stanie, w którym następuje wybór, a w Nikaragui we właściwym departamencie lub autonomicznym regionie).

W Polsce aktualnie cenzus domicylu jest przewidziany tylko w odniesieniu do wyborów do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego; jest nim generalny wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze działania danej rady. Nie stosuje się natomiast obecnie tego cenzusu wobec kandydatów w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, ustanowionego w nie tak dawnej przeszłości pod wpływem doświadczeń wiążących się z przebiegiem wyborów prezydenckich w 1990 r. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP wprowadziła – jako warunek ubiegania się o mandat posła i senatora – cenzus stałego zamieszkiwania w Polsce przez co najmniej 5 lat. Oznaczało to jednocześnie konieczność jego zastosowania również w wyborach prezydenckich, gdyż w myśl wprowadzonego wcześniej do Konstytucji postanowienia Prezydentem mógł być obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzystał w pełni praw wyborczych do Sejmu. Sytuacja uległa diametralnej zmianie wskutek pominięcia w Małej Konstytucji z 19 października 1992 r. nie tylko wymogu przestrzegania w tych wyborach cenzusu domicylu, ale również warunku „korzystania z pełni praw wyborczych do Sejmu”, zamiast którego wprowadzono ogólną przesłankę legitymizowania się „korzystaniem z pełni praw wyborczych” (art. 29 ust. 5). Oznaczało to pozbawienie podstawy odwoływania się do przepisów określających warunki spełnienia tej przesłanki w wyborach parlamentarnych (art. 96 Małej Konstytucji, a także postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r. i – później – ordynacji

-
- 20 W Szwecji prawo głosowania w wyborach do Riksdagu przysługuje „obywatelowi szwedzkiemu, który kiedykolwiek zamieszkiwał na terenie Królestwa” (rozdz. 3 § 2 Aktu o formie rządu z 26 listopada 1974 r.).
 - 21 Minimum 5 lat zamieszkiwania w okręgu wyborczym.
 - 22 Minimum rok zamieszkiwania w okręgu wyborczym.

wyborczej do Sejmu RP z 28 maja 1993 r.), które nadal stwierdzały istnienie cenzusu 5-letniego domicylu²³.

Przedmiotem znacznej różnicy zdań jest wykluczanie od udziału w wyborach osób odbywających w czasie ich trwania karę pozbawienia wolności i – ewentualnie dodatkowo – osób, które odbyły już wcześniej karę za popełnione przestępstwo. Najczęściej przytaczanym argumentem przeciwko takiemu ograniczaniu powszechności praw wyborczych jest twierdzenie, że współcześnie głównym celem orzekanych przez sądy kar jest resocjalizacja przestępców, a nieprzyznanie więźniom wspomnianych praw nie sprzyja realizacji tego celu, gdyż utrudnia ich społeczną reintegrację²⁴. Oponenci z kolei wskazują na praktyczne trudności wiążące się z uczestnictwem w wyborach omawianej tu kategorii osób. Przede wszystkim jednak powołują się na istnienie „umowy społecznej”, obligującej wszystkich członków wspólnoty państwowej do przestrzegania porządku prawnego. Jeżeli ktoś go narusza, staje się niegodnym, by uczestniczyć w życiu społecznym, w zachodzących w nim demokratycznych procesach politycznych. Jak pisze Z. Planinc, wspomniana „jednomyślna umowa wprost odpowiada na pytanie dotyczące demokratycznych praw wyborczych: tylko obywatel ma prawo głosowania, i nie powinno być uzasadnione uznawanie przestępców za obywateli”²⁵. W moim przekonaniu drugie stanowisko, zwłaszcza w odniesieniu do prawa wybieralności, zdaje się być przekonujące, chociaż wydaje się być nieco przesadzone wówczas, gdy głosząc je, odmawia się w ogóle obywatelstwa osadzonym w zakładach karnych. Podkreślić jednak należy, że w dokumentach stanowiących próbę kodyfikacji demokratycznych standardów wyborczych nie znajdziemy opowiedzenia się za którymś z prezentowanych wyżej poglądów; zezwalają one na wyłączenie z udziału w wyborach – zarówno w zakresie czynnego, jak i biernego prawa wyborczego – osób, wobec których uprawomocnił się

-
- 23 Takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny w dokonanej w dniu 26 czerwca 1995 r. powszechnie obowiązującej wykładni prawa (Dz.U. Nr 78, poz. 398). Szerzej zob. np. D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1996, nr 2, s. 18–19.
- 24 Zob. np. B. Rottinghaus, C. Manatt, K. Manatt: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, Waszyngton 2003, s. 5.
- 25 Z. Planinc: *Should Imprisoned Criminals Have a Constitutional Right to Vote?*, “Canadian Journal of Law and Society” 1987, vol. 2, no. 2, s. 154.

wyrok sądu w następstwie popełnienia przestępstwa kryminalnego, ale też tego nie nakazują²⁶. Takie postawienie sprawy koreluje z wielością zapatrywań ustawodawców na zagadnienie, o którym tu mowa.

Zapatrywania te znajdują odbicie w czterech rodzajach rozwiązań:

- 1) przyznaniu skazanym praw wyborczych bez jakichkolwiek ograniczeń,
- 2) przyznaniu ich z pewnymi – mniej lub dalej idącymi – ograniczeniami,
- 3) całkowitym wykluczeniu z wyborów,
- 4) całkowitym wykluczeniu nie tylko w okresie odbywania kary, ale również w pewnym okresie po jej ukończeniu²⁷.

Do grupy państw, w których ustawodawstwo wyborcze nie przewiduje żadnych ograniczeń należą: Chorwacja, Francja, Finlandia, Litwa, Norwegia, Portugalia, Szwecja. Druga grupa państw nie jest jednolita pod względem uregulowań prawnych. Przeważnie nie są wprowadzane w nich restrykcje wyborcze wobec jednostek, w stosunku do których orzeczono określoną krótkoterminową karę pozbawienia wolności (np. na Malcie poniżej 1 miesiąca, w Botswanie, Irlandii i Zimbabwie poniżej 6 miesięcy, w Australii, Holandii i Wielkiej Brytanii poniżej 1 roku²⁸) lub restrykcje te są rozciągane na osoby, które popełniły ciężkie przestępstwa, zbrodnie (np. Grecja, Japonia, Włochy)²⁹. Są też takie kraje, w których biernego prawa nie posiadają osoby skazane za określony typ przestępstwa (np. w Izraelu za przestępstwo przeciwko państwu na karę co najmniej 5 lat pozbawienia wolności³⁰). Do tej grupy państw zalicza się również Polska, ze swoim unikalnym – przy-

26 Tak np. art. 8 ust. 1.6 projektu konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych.

27 Taką klasyfikację państw w odniesieniu do korzystania z prawa głosowania przyjęli B. Rottinghaus, C. Manatt i K. Manatt, *op. cit.*, s. 20 i n. Najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem zdaje się być wymienione jako trzecie, na co wskazywać mogą wyniki badań, przedmiotem których jest analiza porównawcza przesłanek ograniczania czynnego prawa wyborczego – zob. tamże oraz A. Blais, L. Massicotte, A. Yoshinaka, *op. cit.*, s. 58.

28 W Lesotho prawa wyborcze są odebrane jedynie skazanym na karężywotnego więzienia lub karę śmierci.

29 W tym kierunku idzie dotyczące tej sprawy postanowienie kodeksu dobrej praktyki wyborczej, w którym mówi się o „poważnym przestępstwie” (Part I pkt 1.1.d.IV).

30 W Danii nie może sprawować mandatu osoba „ukarana za popełnienie występku, który w opinii publicznej czyni ją niegodną bycia członkiem Folketingu. Uchwała w tej spr-

znać trzeba „łagodnym” – rozwiązaniem polegającym na pozbawieniu zdolności głosowania i kandydowania wyłącznie tych jednostek, wobec których wraz z orzeczeniem kary pozbawienia wolności orzeczono – jako dodatkowy środek karny – pozbawienie praw publicznych. Więźniowie całkowicie nie posiadają biernego prawa wyborczego (a zwykle też i czynnego), m.in. w Argentynie, Bułgarii, Chile, Estonii, Korei Południowej, Meksyku, Peru, Rosji, Rumunii, Słowacji, Urugwaju, jak również na Węgrzech. Jako przykłady państw, w których zdecydowano się na przyjęcie czwartego typu rozwiązań, wymieńmy Belgię i Filipiny, gdzie po odbyciu wyroku obowiązuje 5-letni okres „karencji”, Finlandię – 7-letni czy Chile – 10-letni³¹.

Wskazane, przewidziane prawem, trzy pierwsze formy dyskwalifikacji z procesu wyborczego nie kolidują ze standardami wyborów demokratycznych. Kwestią dyskusyjną jest jedynie zasadność przedłużania okresu trwania takiej dyskwalifikacji o pewien czas po odbyciu wyroku. Z pewnością zachodzi natomiast rozbieżność ze wspomnianymi standardami, gdy są eliminowane osoby aresztowane, a więc jeszcze nieosądzone, wobec których nie zapadł wyrok sądowy (np. Bangladesz, Białoruś, Chile, Meksyk). Tego rodzaju restrykcja jest nie do pogodzenia z elementarnymi zasadami państwa prawa i czyni realną groźbę niedopuszczania do udziału w wyborach jednostek politycznie „niewygodnych”.

Zastrzeżeń takich nie wzbudza odebranie praw wyborczych w wyniku orzeczenia sądowego podjętego wskutek dokonanego przestępstwa przeciwko wyborom (np. Francja, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Łotwa, Paragwaj, Republika Południowej Afryki, Wielka Brytania) oraz gdy taka kara jest stosowana w następstwie wdrożenia procedury

wie podejmowana jest przez Folketing dopiero po wyborach, po obliczeniu wyników głosowania.

- 31 W USA zakres podmiotowy wyłączeń z powodu popełnienia przestępstwa nie jest jednakowy we wszystkich stanach; w części stanów obejmuje nawet osoby nieprzebywające w zakładach karnych. W 14 stanach z praw wyborczych nie mogą korzystać tylko osadzeni w więzieniach, w 4 – więźniowie i warunkowo zwolnieni, w 16 – więźniowie warunkowo zwolnieni i znajdujący pod kuratelą sądową, w 14 wszyscy wymienieni ostatnio oraz niektórzy lub wszyscy, którzy byli wcześniej karani.; w 2 stanach (Maine i Vermont) nie ma żadnych wyłączeń. Zob. J. Manza, C. Uggen: *Punishment and Democracy: Disenfranchisement of Nonincarcerated Felons in the United States*, Perspectives on Politics 2004, vol. 2, no. 3, s. 494.

odpowiedzialności konstytucyjnej, jak to ma miejsce choćby w Polsce (jedną z kar, które może wymierzyć Trybunał Stanu, jest utrata czynnego i biernego prawa wyborczego na okres od 2 do 10 lat).

Poza opisanymi wyżej ograniczeniami biernego prawa wyborczego przyjmowane są jeszcze inne, nie zawsze zgodne ze standardami wyborów wolnych. W szczególności należy postawić pytanie o relację pomiędzy tymi standardami a pozbawieniem w niektórych państwach możliwości ubiegania się o mandaty pewnych kategorii osób ze względu na sprawowane przez nie określone funkcje lub stanowiska państwowe, czego najczęstszym celem jest realizacja idei podziału władzy i powiązanej z nią zasady *incompatibilitas*³², czy też stworzenie gwarancji należytego, niezależnego wypełniania przez mandatariuszy zadań reprezentantów narodu, niewykłanych w stosunki zależności od pozaparlamentarnych ośrodków władztwa państwowego, a z drugiej strony – zapewnienie apolityczności pewnej grupie funkcjonariuszy państwowych. Jako argument podnosi się oprócz tego możliwość wykorzystywania sprawowanych stanowisk lub funkcji do wywierania presji na wyborców, co ograniczałoby ich wolność. Zakres ustanawianych wyłączeń nie jest jednolity, co jest uwarunkowane różnymi spojrzeniami na sens i istotę podziału władzy, różnymi systemami rządów, ogólnym stopniem wdrażania demokratycznych standardów sprawowania władzy państwowej, tradycjami historycznymi. Niektóre z ograniczeń są specyficzne tylko dla jednego czy kilku państw, są też takie, które ustanowione zostały z myślą o osiągnięciu innych celów aniżeli uprzednio wymienione. Zwykle jednak odnoszą się one do osób sprawujących najwyższe – przewidziane w konstytucji – urzędy państwowe oraz wybieralne stanowiska na szczeblu lokalnym lub regionalnym, sędziów, członków sił zbrojnych i policji, służby cywilnej lub innych instytucji ponoszących odpowiedzialność publiczną³³.

-
- 32 Jak to celnie ujął polski Trybunał Konstytucyjny, zasadę tę stosuje się, „jeżeli jest to konieczne ze względu na ochronę wiarygodności sprawowanej funkcji lub poprawność jej spełniania, /.../ w takim zakresie, w jakim konstytucja uznaje, że spełnianie określonej funkcji państwowej wymaga unikania możliwości powstania konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje czy działania podejmowane przez tę samą osobę popadną ze sobą w kolizję”. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt W.11/95. OTK ZU 1996, nr 1, poz. 5, s. 63.
- 33 W części państw należących do Unii Europejskiej jest wprowadzony zakaz symultanicznego członkostwa parlamentu narodowego i Parlamentu Europejskiego – np. w Austrii,

Zastrzec od razu musimy, że ustanowienie zasady *incompatibilitas* wcale nie musi oznaczać automatycznego pozbawienia jednostek nią objętych biernego prawa wyborczego. Możliwe jest bowiem dopuszczenie ich do rywalizacji wyborczej, a dopiero później – w razie otrzymania mandatu – pod rygorem jego wygaśnięcia złożenie rezygnacji z zajmowanego w dniu wyborów stanowiska lub pełnionej funkcji. Taka właśnie konstrukcja prawna jest dominująca. Występuje ona aktualnie m.in. w polskim prawie wyborczym: wygaśnięcie mandatu posła (senatora) następuje, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu (senator – Marszałkowi Senatu), w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów, oświadczenia o rezygnacji ze stanowiska lub funkcji niedających się pogodzić z mandatem. Nie mamy tu do czynienia z utratą prawa wybieralności i to niezależnie od tego, czy konstytucja mówi – odniesieniu do pewnej kategorii osób – o zakazie łączenia mandatu poselskiego (senatorskiego), a w stosunku do innej – o zakazie sprawowania tego mandatu³⁴. W świetle Kon-

Belgii, Grecji (nie dotyczy on po dwóch przedstawicieli każdej z reprezentowanych partii), Hiszpanii, i Portugalii; w Finlandii deputowani do parlamentu tego kraju zawieszają wykonywanie mandatu na okres członkostwa Parlamentu Europejskiego, zaś w Irlandii przewodniczący obu izb parlamentu narodowego są wykluczani ze składu Parlamentu Europejskiego. Zob. *National Provisions Concerning Ineligibility and Incompatibility with Regard to the European Parliament, Working Document*, European Parliament, Directorate General for Research, ECPRD Secretariat, Luxembourg 1997, s. 4–5. Nadmienimy jeszcze, że Rezolucja 1154 (1998) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy – *Democratic Functioning of National Parliaments* – zaleca redukowanie do minimum symultanicznego sprawowania funkcji pochodzących z wyboru.

- 34 W myśl art. 103 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. mandatu posła (a tym samym i senatora, co wynika z art. 108) nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Art. 103 ust. 2 głosi zakaz sprawowania mandatu przez osoby należące do określonego korpusu zawodowego: sędziów, prokuratorów, urzędników służby cywilnej, żołnierzy pozostających w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszy policji oraz funkcjonariuszy służb ochrony państwa. Konstytucja postanawia oprócz tego, że inne przypadki zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa (art. 103 ust. 3). Zdaniem P. Sarneckiego (*Opinia w sprawie niepotężności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6, s. 85) i D. Lis-Staranowicz: (*Niepotężność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 1, s. 31) sformułowanie „nie mogą sprawować mandatu poselskiego”, użyte w art. 103 ust. 2 Konstytucji, oznacza, że osoby, których dotyczy, w ogóle nie po-

stytucji RP, bezwzględna niewybieralność dotyczy jedynie Prezydenta RP, który – jak stanowi art. 132 – „nie może piastować żadnego innego urzędu ani żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem”. Nadmienimy jeszcze, że z art. 100 ust. 2, stwierdzającego: „nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu”, wynika zakaz jednoczesnego piastowania mandatów w obu izbach. Przepis ten nie zabrania jednak posłowi ubiegania się o mandat senatora w wyborach uzupełniających, pod warunkiem zrzeczenia się mandatu poselskiego, gdyby nastąpił wybór na senatora³⁵.

Z całą oczywistością przedstawiony sposób rozwiązania problemu, nieuszczipający zakresu stosowania biernego prawa wyborczego, całkowicie przystaje do standardów wyborów wolnych. W moim przekonaniu, oddala się od nich nieco (choć też nie można powiedzieć, że popada z nimi w sprzeczność) obowiązująca w niektórych państwach reguła całkowicie wyłączająca możliwość korzystania z prawa wybieralności ze względu na zajmowane stanowisko, sprawowany urząd czy funkcję, chyba że dotyczy wykluczenia pewnych kategorii osób ze względu na zagrożenie z ich strony czystości, uczciwości przebiegu procesu wyborczego. Podajmy kilka przykładów. Szeroki katalog osób niemających prawa wybieralności jest ustanowiony w Hiszpanii – tworzą go m.in. członkowie rodziny królewskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Izby Obrachunkowej, Przewodniczący Rady Państwa, wysocy funkcjonariusze administracji państwa (z wyłączeniem członków rządu – poza ministrem sprawiedliwości), Obrońca Ludu, szefowie akredytowanych misji Hiszpanii w obcych państwach lub organizacjach międzynarodowych, czynni sędziowie i prokuratorzy, zawodowi

siadają biernego prawa wyborczego, czyli ich kandydowanie jest całkowicie wykluczone. Moim zdaniem, trafny wydaje się być pogląd odmienny: sformułowania tego nie wolno odnieść do prawa wybieralności, gdyż wszelkie jego ograniczenia muszą *expressis verbis* wynikać z konstytucji, a zatem pozbawienie w oparciu o nie biernego prawa wyborczego przez ustawę jest niedopuszczalne – tak L. Garlicki: *Komentarz do art. 103 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 8; K. Grajewski: *Zagadnienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 1, s. 52–53.

- 35 Tak J. Repel: *Uwaga do art. 102*, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 179; B. Banaszak: *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, Przegląd Sejmowy 2003, nr 2, s. 14.

wojskowi, czynni członkowie sił i korpusów bezpieczeństwa i policji, członkowie komisji wyborczych, dyrektor generalny Radia i Telewizji Hiszpańskiej, jak i w ogóle dyrektorzy stacji publicznych radia i telewizji. W Portugalii są to następujące osoby: Prezydent Republiki, cywilni gubernatorzy i wicegubernatorzy, sędziowie, prokuratorzy, personel wojskowy i członkowie sił zbrojnych, dyplomaci, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej. W Mołdawii: żołnierze, sędziowie, prokuratorzy, pracownicy policji i organów bezpieczeństwa. Z kolei w Izraelu są nimi: prezydent, naczelnicy rabinów, sędziowie, sędzia trybunału religijnego, Kontroler Państwowy, Szef Sztabu Generalnego Obrony Sił Zbrojnych Izraela, rabinowie oraz duchowni innych wyznań w czasie zajmowania płatnego stanowiska, wyżsi urzędnicy państwowi oraz oficerowie Sił Zbrojnych, posiadający stopnie określone przez ustawę albo pełniące określone w niej funkcje, policjanci i strażnicy więzienni.

Do wolnych wyborów bardziej jest dostosowane inne rozwiązanie omawianego tu problemu, polegające na uzależnieniu możliwości ubiegania się o mandaty parlamentarne pewnej kategorii osób sprawujących określone funkcje publiczne od złożenia dymisji przed zgłoszeniem kandydatury³⁶. Przyjęła je m.in. konstytucja Grecji z 1975 r., która – po rewizji z 6 kwietnia 2001 r. – stanowi w art. 56 ust. 1, że spełnienie tego warunku dotyczy „pobierających wynagrodzenie funkcyjniarzy i pracowników publicznych, innych urzędników państwowych, osób służących w siłach zbrojnych i siłach bezpieczeństwa, urzędników samorządów terytorialnych lub innych osób prawnych prawa publicznego, osób stanowiących jednoosobowe, pochodzące z wyboru organy samorządu terytorialnego, prezesów, wiceprezesów lub przewodniczących rad nadzorczych, delegowanych administratorów lub wyposażonych w pełnomocnictwa doradców osób prawnych prawa prywatnego lub państwowych osób prawnych prawa prywatnego lub przedsiębiorstw publicznych lub przedsiębiorstw, których zarząd powoływany jest bezpośrednio lub pośrednio przez państwo na podstawie decyzji administracyjnej lub jako akcjonariusz lub przedsiębiorstw samorządów tery-

36 Za zgodne z zasadą wolnych takie rozwiązanie uznał Europejski Trybunał Praw Człowieka w związku sprawą *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 2 September 1998, No. Application 22954/93.

torialnych”³⁷. Warto dodać, że art. 56 ust. 3 konstytucji w odniesieniu do znacznego kręgu osób ustanawia zakaz kandydowania w jakimkolwiek okręgu wyborczym, w którym osoby te pełniły swoje funkcje, lub w okręgu, w którym rozciągały się ich kompetencje terytorialne w ciągu ostatnich 18 miesięcy czteroletniej kadencji Izby Deputowanych. W takiej sytuacji nie mogą ubiegać się o mandaty deputowanych m.in.: prezesi, wiceprezesi lub przewodniczący rad nadzorczych lub delegowani administratorzy lub wyposażeni w pełnomocnictwa doradcy osób prawnych prawa publicznego, wyżsi oficerowie sił zbrojnych i sił bezpieczeństwa, pobierający wynagrodzenie funkcjonariusze państwa, samorządów, ich przedsiębiorstw oraz wspomnianych wyżej osób prawnych, zajmujący stanowisko kierownicze jednostki szczebla departamentalnego lub inne równorzędne stanowiska określone ustawą, sekretarze generalni ministerstw albo samodzielnych lub regionalnych sekretariatów generalnych oraz wszyscy ci, których ustawa za takich uważa. Całkowitym zakazem kandydowania są objęci funkcjonariusze cywilni i wojskowi, których prawo zobowiązuje do pozostania na służbie przez określony czas. Warto dodać, że podobna regulacja warunków korzystania z biernego prawa wyborczego i systemu kryteriów dyskwalifikacji, przyjęta w wersji pierwotnej konstytucji Grecji z 1975 r., została pozytywnie oceniona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który uznał dopuszczalność ograniczeń sformułowanych w art. 56 ust. 3, gdyż osoby w nim wymienione, dzięki swej pozycji „znajdują się w lepszym położeniu z punktu widzenia wpływu na elektorat”, zaś co się tyczy dyskwalifikacji przewidzianych w art. 56 ust. 1, to służą dwóm celom „istotnym dla właściwego funkcjonowania i podtrzymywania demokratycznych reżimów, a mianowicie zapewnienia, by kandydaci mający różne przekonania polityczne korzystali z równych środków wpływu (ponieważ sprawujące urzędy publiczne mają okazję uzyskać nieuczciwą przewagę nad innymi kandydatami) oraz ochrony elektoratu przed presją takich urzędników, którzy, ze względu na swoją pozycję, są powołani do podejmowania – czasem ważnych – decyzji

37 Tłum. B. Zdaniuk – *Konstytucja Grecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005. Konstytucja grecka wyklucza powrót do służby żołnierzy, którzy podali się do dymisji. Wprawdzie nie objęła wskazanymi ograniczeniami profesorów szkół wyższych, ale ustanowiła niepołączalność wypełniania obowiązków profesora w czasie kadencji z funkcją deputowanego.

oraz korzystają z poważnego autorytetu w oczach zwykłych obywateli, co może wywierać wpływ na wybór kandydata”³⁸. Takie stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest przekonujące i ma walor powszechny. Kwestią dyskusyjną jest jednak, czy – dążąc do stworzenia przesłanek wyborów wolnych i uczciwych – konieczne jest przyjmowanie aż tak szerokiego wykazu ograniczeń w zakresie możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego, jak to uczyniła konstytucja Grecji.

W przeciwieństwie do scharakteryzowanych dotąd ograniczeń biernego prawa wyborczego, nie są dostosowane do standardów wolnych wyborów, jako dyskryminujące pewne grupy społeczne, stosowane jeszcze gdzieś wyłączenia z powodu braku wykształcenia (np. Turcja, Nigeria – wymóg ukończenia szkoły podstawowej, Chile – szkoły średniej), analfabetyzmu (np. Brazylia, Filipiny), brak umiejętności czytania i pisanie w określonym języku (np. Botswana, Dominica, Saint Lucia – język angielski, a w Kenii dodatkowo suahili), zbankrutowania (np. Bangladesz, Francja, Gwatemala, Indie, Irlandia, Republika Południowej Afryki, Wielka Brytania, Zimbabwe), niskiego dochodu (np. Argentyna – roczny dochód nie mniejszy niż 2000 pesos), bycia osobą duchowną (np. Honduras, Meksyk), niepodporządkowania się nakazom określonej religii (np. Iran, Pakistan – islam). Tak samo należy ocenić uwarunkowanie posiadania prawa wybieralności od przynależności do partii (np. Brazylia, Nigeria)³⁹. Co najmniej kontrowersyjny jest zakaz kandydowania nałożony na członka parlamentu, który wystąpił ze swojej frakcji parlamentarnej i nie zrzekł się mandatu niezwłocznie po wystąpieniu (Izrael).

38 *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, No. Applications 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95.

39 Mocno akcentuje to Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (§ 17).