

## Wybory prezydenta Kosowa: uwagi *de lege lata* i propozycje *de lege ferenda*

Konrad Pawłowski\*

Rozwiązania ustrojowe zapisane w konstytucji Kosowa oraz obowiązująca wykładnia ustalona przez Trybunał Konstytucyjny są faktycznie trudne do implementacji w realiach podzielonej kosowskiej sceny politycznej. Procedura wyboru prezydenta jest podatna na grę polityczną między większością parlamentarną i opozycją. Partie polityczne, obecne w Zgromadzeniu, kierując się własnymi kalkulacjami politycznymi, mogą skutecznie zablokować procedurę wyboru prezydenta. Rywalizacja polityczna na forum Zgromadzenia może również uniemożliwić wybór prezydenta w trzech turach głosowania i doprowadzić do przedterminowych wyborów parlamentarnych

Kosowo, Zgromadzenie Kosowa, prezydent Kosowa, Trybunał Konstytucyjny

### Bieżący kontekst polityczny

1. W dniu 4 kwietnia 2021 r. Vjosa Osmani została wybrana przez Zgromadzenie na urząd prezydenta Kosowa. Mimo zdecydowanego zwycięstwa Ruchu „Samostanowienie!” (*Lëvizja VETËVENDOSJE!*) w wyborach parlamentarnych w dniu 14 lutego 2021 r. (zob. Komentarze INoPiA, nr 6) wymogi formalnoprawne dotyczące kworum i minimalnej wielkości poparcia w Zgromadzeniu, spowodowały, że wybór prezydenta Kosowa tradycyjnie już okazał się skomplikowany i podatny na rozgrywki polityczne między głównymi partiami albańskimi.

2. Mimo poparcia kandydatury V. Osmani przez większość parlamentarną na czele z Vetëvendosje, jej wybór na urząd prezydenta okazał się możliwy dzięki udziałowi w głosowaniu deputowanych reprezentujących nieserbkie mniejszości Kosowa, większości posłów opozycyjnej Demokratycznej Ligi Kosowa (*Lidhja Demokratike e Kosovës*, LDK) oraz dwóch kolejnych posłanek opozycji, które naruszyły dyscyplinę partyjną i wzięły udział w głosowaniu<sup>1</sup>. Konstruktwna postawa części opozycji

<sup>1</sup> Były to Albena Reshitaj z Sojuszu dla Przyszłości Kosowa (*Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës*, AAK) oraz Adelina Grainca z Demokratycznej Partii Kosowa (*Partia Demokratike e Kosovës*, PDK).

spowodowała zatem, że w Kosowie nie doszło do kolejnego przesilenia politycznego i ponownych wyborów parlamentarnych.

## Wybory prezydenta: podstawy konstytucyjne

3. Stosownie do art. 86 konstytucji prezydent Kosowa wybierany jest w głosowaniu tajnym przez 120-osobowe Zgromadzenie. Jeśli w pierwszej lub drugiej turze głosowania żaden z kandydatów nie zdobędzie poparcia 2/3 członków Zgromadzenia (czyli co najmniej 80 głosów „za”), odbywa się trzecia tura. Uczestniczą w niej dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów w drugiej turze. Kandydat, który otrzyma poparcie większości wszystkich członków Zgromadzenia (a więc co najmniej 61 głosów), zostaje wybrany na urząd prezydenta państwa. Jeśli jednak również w trzeciej turze głosowania żaden z kandydatów nie zdobędzie wymaganej większości, Zgromadzenie ulega rozwiązaniu i w terminie 45 dni w Kosowie przeprowadza się kolejne wybory parlamentarne.

4. Przy wyborze nowego prezydenta Kosowa istotny pozostaje także wymóg kworum. W przypadku pierwszej i drugiej tury głosowania niezbędne kworum, pozwalające na przeprowadzenie głosowania, stanowi co najmniej 80 deputowanych. W trzeciej turze głosowania kworum tworzy przynajmniej 61 deputowanych, obecnych w sali plenarnej i uczestniczących w głosowaniu na forum Zgromadzenia (zob. dalej pkt 15-16)<sup>2</sup>.

5. Konstytucja Kosowa (art. 82 ust. 3) przewiduje, że Zgromadzenie ulega rozwiązaniu, jeśli w okresie 60 dni od rozpoczęcia sesji Zgromadzenia, mającej doprowadzić do wyboru głowy państwa, prezydent Republiki Kosowa nie zostanie wybrany przez deputowanych.

## Wymogi formalnoprawne, podatne na rywalizację polityczną

6. W realiach kosowskiego parlamentaryzmu wymogi dotyczące kworum i minimalnej wielkości poparcia w Zgromadzeniu, pozwalające na przeprowadzenie głosowania i wybór prezydenta Kosowa, pozostają faktycznie trudne do spełnienia.

7. Przyjęte rozwiązania ustrojowe teoretycznie wymuszają jakąś formę demokratycznego, ogólnonarodowego (vel międzypartyjnego) porozumienia między większością parlamentarną i przedstawicielami opozycji. W praktyce jednak oznacza to konieczność wypracowania kompromisu między rządzącymi i opozycją w kwestii osoby kandydata na urząd prezydenta. Porozumienie to – eufemistycznie mówiąc – nie jest jednak łatwe do osiągnięcia.

---

<sup>2</sup> Wykładnia ta wynika z uwag zawartych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2016 r. Zob. Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Resolution on Inadmissibility in Case No. K047/16, Applicants Aida Derguti, Bali Muharremaj, Enver Hoti and 25 other Deputies of the Assembly of the Republic of Kosovo Constitutional review of Decision No. 05-V-233, dated 26 February 2016, on the election of the President of the Republic of Kosovo.*

8. Poważne wątpliwości budzą radykalne (i przesadne) następstwa prawne i polityczne niewybrania prezydenta przez Zgromadzenie w postaci konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. Niepowodzenie w zakresie wyboru prezydenta nie podważa bowiem legitymacji posłów, stanowi jedynie formalną, negatywną ocenę kandydatów na urząd prezydenta Kosowa ze strony członków Zgromadzenia.

9. Przyjęte rozwiązanie, w ramach którego rządząca większość posiada w praktyce największy wpływ na wybór głowy państwa, relatywizuje niezależność polityczną formalnie bezpartyjnego prezydenta Kosowa oraz osłabia jego pozycję ustrojową.

## Wykładnia *contra legem*?

10. Wymogi dotyczące kworum pozostają dyskusyjne pod względem prawnym. Nie wynikają bowiem wprost z art. 86 konstytucji, ale z wykładni zawartej w wyroku kosowskiego Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2011 r. W orzeczeniu tym Trybunał przyjął – osobiwą i kontrowersyjną – interpretację przepisów konstytucji, zrównując wymagane kworum z wielkością minimalnego poparcia politycznego, które zwycięski kandydat na urząd prezydenta powinien uzyskać w Zgromadzeniu w pierwszej, drugiej lub trzeciej turze głosowania. Co więcej, interpretacja ta zakłada, że brak kworum w pierwszej lub drugiej turze uniemożliwia przejście do trzeciej tury głosowania, w której wyborcu prezydenta dokonuje się łatwiejszą do osiągnięcia zwykłą większością głosów<sup>3</sup>.

11. O dyskusyjności powyższej wykładni konstytucji świadczy ostra krytyka orzeczenia z 30 marca 2011 r., zawarta w zdaniu odrębnym dwóch ówczesnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Roberta Carolana i Almira Rodriguesa. Stwierdzili oni, że w odniesieniu do wymogu kworum w czasie sesji Zgromadzenia konstytucja Kosowa (art. 69) przewiduje jedynie zwykłą większość głosów i dotyczy to także wyboru prezydenta przez Zgromadzenie – w każdej z trzech tur głosowania. Opinia prawna zawarta w zdaniu odrębnym sprowadza się zatem do stwierdzenia, że do rozpoczęcia i kontynuacji głosowania pozwala obecność na posiedzeniu zwykłej większości deputowanych (czyli przynajmniej 61 posłów), a nie kwalifikowanej większości 2/3 członków Zgromadzenia (tj. co najmniej 80 deputowanych), na co w pkt 84-87 wskazuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2011 r.<sup>4</sup>.

12. Wykładnia zapisów konstytucji, zawarta w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 2011 r. w odniesieniu do procedury wyboru prezydenta Kosowa, powoduje, że większość parlamentarna staje się *de facto* zakładnikiem mniejszości, która może po

<sup>3</sup> Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Judgment in Case No. KO 29/11 Applicants Sabri Hamiti and other Deputies Pristina, 30 March 2011 Ref. No.: AGJ 107/11 Constitutional Review of the Decision of the Assembly of the Republic of Kosovo, No. 04-V-04, concerning the election of the President of the Republic of Kosovo, dated 22 February 2011.*

<sup>4</sup> Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Case No. KO 29/11, Applicants Sabri Hamiti and other Deputies of the Assembly of Kosovo, Constitutional Review of the Decision of the Assembly of the Republic of Kosovo No. 04-V-04 Concerning the election of the president of the Republic of Kosovo Dated 22 February 2011, 30 March 2011, Dissenting Opinion of Judges Robert Carolan and Almiro Rodrigues.*

prostu zbojkotować udział w posiedzeniu, uniemożliwiając w ten sposób rozpoczęcie głosowania, jego kontynuację oraz – obiektywnie łatwiejszy – wybór prezydenta Kosowa zwykłą większością głosów w trzeciej turze. Co więcej, nawet obecność posłów na sali obrad przy jednoczesnym bojkocie aktu głosowania uniemożliwia procedowanie<sup>5</sup>.

13. W praktyce oznacza to, że mniejszość 41 deputowanych posiada realną możliwość zablokowania wyboru głowy państwa przez 120-osobowe Zgromadzenie. Sytuacja ta powoduje, że kwestia *stricte* proceduralna urasta do rangi poważnego problemu politycznego o możliwych negatywnych reperkusjach dla stabilności państwa. W efekcie kluczowym problemem większości parlamentarnej pozostaje nie tylko „znalezienie głosów” dla danej kandydatury, ale także zagwarantowanie, że posłowie opozycji będą obecni na sali plenarnej Zgromadzenia w dniu głosowania<sup>6</sup>. Sytuacja ta oznacza, że powodzenie wyboru nowego prezydenta *de iure* i *de facto* uzależnione jest od konstruktywnej postawy partii opozycyjnych, obecnych w Zgromadzeniu<sup>7</sup>.

14. Wykładnia normy konstytucyjnej zawarta w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z marca 2011 r. bliska jest wykładni *contra legem*, sprzecznej z literą i logiką demokratycznych rozwiązań, zawartych w konstytucji Kosowa. W rozstrzygnięciu Trybunału można także dopatrzeć się (re)interpretacji o charakterze faktycznej poprawki do konstytucji, o daleko idących konsekwencjach dla funkcjonowania systemu politycznego państwa<sup>8</sup>.

## Niejasna treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz zwyczaj prawny

15. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z marca 2011 r. pozostaje *de facto* niejasne odnośnie do wielkości kworum w trzeciej turze głosowania nad wyborem prezydenta<sup>9</sup>. W efekcie w kosowskich mediach pojawiają się opinie, że również w

---

<sup>5</sup> O realności takiego scenariusza świadczą dwie nieudane próby przeprowadzenia pierwszej tury głosowania nad wyborem prezydenta Kosowa w dniu 3 kwietnia 2021 r. Zakończyły się one niepowodzeniem, ponieważ głosy do urny wyborczej wrzuciło odpowiednio 78 i 79 deputowanych Zgromadzenia. W drugim – prawnie bezskutecznym – głosowaniu do stworzenia kworum zabrakło zatem dosłownie jednego głosu – nawet głosu nieważnego (*sic!*). Paradoks zaistniałej sytuacji polegał na tym, że kworum do rozpoczęcia głosowania faktycznie początkowo istniało, ponieważ na sali plenarnej zasiadało łącznie ponad 80 posłów. Jednocześnie jednak trzech obecnych na posiedzeniu posłów LDK, z uwagi na sprzeciw wobec kandydatury V. Osmani na urząd prezydenta, po prostu nie wzięło udziału w głosowaniu.

<sup>6</sup> Nieocenionym wsparciem w tym zakresie pozostają tradycyjne już zachęty i wezwania ze strony zachodnich dyplomatów urzędujących w Prisztinie, przekonujących polityków opozycji o potrzebie wypełnienia obowiązków poselskich, udziału w głosowaniu i uniknięcia scenariusza kolejnych wyborów parlamentarnych.

<sup>7</sup> Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Resolution on Inadmissibility in Case No. K047/16...*

<sup>8</sup> B. Shala, *Verdiket e Gjykatës Kushtetuese dhe politika e Kosovës (III)*, Klan Kosova, <https://klankosova.tv/kolumne/verdiket-e-gjykatës-kushtetuese-dhe-politika-e-kosovës-iii/> [31.03.2021].

<sup>9</sup> Po ogłoszeniu wyroku ówczesny premier Kosowa Hashim Thaçi w imieniu rządu zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z szeregiem pytań prawnych, wśród których znalazło się m.in. pytanie o wielkość kworum wymaganą w trzeciej turze głosowania. W odpowiedzi z 1 kwietnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak lakonicznie, że „Trybunał odsyła do swoich ustaleń zawartych w orzeczeniu, dotyczących niniejszej kwestii”. Zob. Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Clarification of Judgment in Case No. KO 29/11 Sabri Hamiti and other Deputies, Constitutional Review of the Decision of the Assembly of*

trzeciej turze konieczna jest obecność w Zgromadzeniu przynajmniej 80 deputowanych<sup>10</sup>.

16. Co więcej, praktyka wyboru prezydenta przez Zgromadzenie pokazuje, że większość parlamentarna dąży do zapewnienia udziału w każdej z trzech tur głosowania przynajmniej 80 posłów<sup>11</sup>. Prowadzi to do przypuszczenia, że w praktyce kosowskiego parlamentaryzmu doszło do asekuracyjnej wykładni treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z marca 2011 r. oraz powstania szkodliwego zwyczaju prawnego, dotyczącego wielkości kworum, poważnie utrudniającego wybór prezydenta, a dodatkowo relatywizującego sens rozwiązania ustrojowego, zapisanego w art. 86 pkt 5 konstytucji, umożliwiającego wybór prezydenta w trzeciej turze zwykłą większością głosów (tj. przynajmniej 61 głosami „za”).

17. W takiej rozszerzającej interpretacji wymóg dotyczący wielkości kworum w Zgromadzeniu nie tylko blokuje przeprowadzenie wszystkich tur głosowania, ale dodatkowo pozostaje trudniejszy do spełnienia niż minimalna wielkość poparcia w Zgromadzeniu potrzebna do wyboru prezydenta państwa w trzeciej turze. Doprawdy trudno uznać, że takie właśnie (*de facto* absurdalne) rozwiązanie poważnie komplikujące proces wyboru prezydenta – oraz bezpośrednio narażające go na rozgrywki polityczne, mogące doprowadzić do destabilizacji państwa – stanowiło intencję prawodawcy, tj. autorów kosowskiej konstytucji.

## **Luki prawne *intra legem***

18. Całości chaosu prawnego dopełniają nieprecyzyjne zapisy konstytucji i innych aktów prawnych, prowadzące do odmiennej wykładni i (nad)interpretacji, wnioskowania *per analogiam*, a nawet swoistej akcyjności i arbitralności w zakresie wykładni i interpretacji obowiązujących przepisów prawa przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, organy państwa i partie polityczne, nierzadko w kontekście aktualnych wydarzeń politycznych. Sytuacja ta obniża zaufanie obywateli do organów państwa i obowiązującego porządku prawnego<sup>12</sup>.

19. Przykładem rozbieżności w ocenie obecnej sytuacji prawnej w państwie pozostają nieliczne opinie, kwestionujące konstytucyjność decyzji Zgromadzenia o

---

*the Republic of Kosovo, No. 04-V-04, concerning the election of the President of the Republic of Kosovo, dated 22 February 2011. Requested Clarifications of the Majority's Decision, dated 30 March 2011.*

<sup>10</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2016 r. w pkt 61-69 odnosi się jednak do powyższych niejasności prawnych, faktycznie odrzucając taką radykalną interpretację. Zob. Republic of Kosovo, Constitutional Court, *Resolution on Inadmissibility in Case No. K047/16*....

<sup>11</sup> Po ogłoszeniu niepodległości (2008 r.) w trzeciej turze głosowania w Zgromadzeniu wybrano dotychczas dwóch prezydentów – Hashima Thaçiego (2016 r.) i Vjosę Osmani (2021 r.). W przypadku głosowania nad kandydaturą Thaçiego w trzeciej turze uczestniczyło 81 członków Zgromadzenia, w czasie zaś wyboru Osmani – 82 deputowanych.

<sup>12</sup> R. Hoxha Zhuja, *Elections, legal remedies and judicial flip-flopping*, „Espresso.Insight” 2021 nr 1, [http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2021/02/RrH\\_Elections-legal-remedies-and-judicial-flip-flopping\\_Final.pdf](http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2021/02/RrH_Elections-legal-remedies-and-judicial-flip-flopping_Final.pdf) [31.03.2021].

udzieleniu 22 marca 2021 r. wotum zaufania nowemu rządowi Kosowa. Niektórzy kosowscy prawnicy wskazywali zatem, że Zgromadzenie powinno najpierw wybrać prezydenta Kosowa, a nowo wybrany prezydent – a nie przewodniczący Zgromadzenia Glauk Konjufca, jedynie pełniący obowiązki prezydenta – mógłby powierzyć mandat do utworzenia rządu Albinowi Kurtiemu, kandydatowi na stanowisko premiera.

20. Pojawiły się także różne opinie na temat tego, jak długo G. Konjufca może łączyć mandat przewodniczącego Zgromadzenia i pełnić jednocześnie obowiązki prezydenta państwa. Z jednej strony wskazywano, że nowo wybrany przewodniczący Zgromadzenia może łączyć powyższe funkcje przez kolejne 6 miesięcy (czyli do 22 września 2021 r.), z drugiej zaś argumentowano, że mandat ten wygasa w dniu 5 maja, ponieważ zmiana na stanowisku przewodniczącego Zgromadzenia nie przerywa biegu terminu przewidzianego w art. 90 konstytucji<sup>13</sup>.

21. Otwartym pytaniem pozostawało, czy przewidziany w art. 86 konstytucji obowiązek wyboru nowego prezydenta Kosowa nie później niż 30 dni przed końcem kadencji urzędującego prezydenta stosuje się w drodze *analogiae legis* w odniesieniu do przewodniczącego Zgromadzenia, pełniącego tymczasowo obowiązki głowy państwa na mocy art. 90 konstytucji. Odpowiedź twierdząca oznaczała, że nowy prezydent Kosowa powinien zostać wybrany przez Zgromadzenie do dnia 5 kwietnia 2021 r. Posłowie potwierdzili *de facto* taką interpretację zapisów konstytucji, dokonując wyboru Vjosa Osmani na urząd prezydenta w dniu 4 kwietnia 2021 r.

## **Wnioski *de lege lata***

Analiza rozwiązań ustrojowych dotyczących wyboru prezydenta Kosowa skłania do następujących wniosków:

I. Wymogi formalnoprawne są przesadnie wyśrubowane i skomplikowane oraz faktycznie trudne do implementacji w realiach kosowskiego parlamentaryzmu.

II. Wykładnia art. 86 konstytucji zawarta w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2011 r. w istotnym stopniu utrudnia wybór prezydenta. Co więcej, w sytuacji tradycyjnie podzielonej kosowskiej sceny politycznej wskazany w orzeczeniu wymóg dotyczący wielkości kworum w Zgromadzeniu może uniemożliwić przeprowadzenie głosowania i w konsekwencji doprowadzić do przedterminowych wyborów parlamentarnych.

III. Możliwość wyboru prezydenta paradoksalnie – i dosłownie – zależy od konstruktywnej postawy i obecności w Zgromadzeniu deputowanych opozycji.

IV. Partie opozycyjne, kierując się własnymi kalkulacjami politycznymi, mogą skutecznie sabotować wybór prezydenta, dążąc w ten sposób do przedterminowych wyborów parlamentarnych.

## **Propozycje *de lege ferenda***

---

<sup>13</sup> W dniu 22 marca 2021 r. G. Konjufca zastąpił na stanowisku przewodniczącego Zgromadzenia Vjosę Osmani, która 5 listopada 2020 r. przejęła obowiązki prezydenta Kosowa po ustąpieniu prezydenta Hashima Thaçiego.

W świetle powyższego zasadne wydają się następujące stwierdzenia:

V. Wprowadzenie poprawki do konstytucji Kosowa usprawniłoby proces wyboru prezydenta przez Zgromadzenie oraz przyczyniło się do stabilizacji systemu politycznego.

VI. Logiczne wydaje się odejście od literalnej, maksymalistycznej i w konsekwencji blokującej wykładni treści art. 86 ust. 4 konstytucji, zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2011 r. Zmiana ta nie wymagałaby nawet nowelizacji, ale wykładni celowościowej i funkcjonalnej, zgodnej ze zwykłym – a nie specjalnym – znaczeniem, które należy przypisywać wyrazom, z uwzględnieniem całości artykułu, jego ogólnej logiki, celu oraz prawnych i politycznych konsekwencji.

VII. Wybór głowy państwa przez obywateli Kosowa w głosowaniu powszechnym wzmocniłby mandat społeczny i pozycję ustrojową prezydenta, uniezależniając go od partii politycznych. Wydaje się też, że powszechne wybory prezydenckie bardziej odpowiadały kulturze politycznej obywateli Kosowa.

\* Dr hab. Konrad Pawłowski - Katedra Stosunków Międzynarodowych INoPiA UMCS