

Iwan Pankiewicz

Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy : plusy i minusy dla integracji europejskiej

Colloquium nr 2, 191-206

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Iwan Pankiewicz

Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Ivana Franki
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszcy

ZMIANY W PRAWIE WYBORCZYM UKRAINY: PLUSY I MINUSY DLA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

STRESZCZENIE

W artykule analizowano zachodzące w prawie wyborczym Ukrainy zmiany, skutkiem czego stało się ponowne przekształcenie kraju z republiki parlamentarno-prezydenckiej w republikę prezydencko-parlamentarną i utracenie przez Radę Najwyższą Ukrainy istotnej części kompetencji na rzecz Prezydenta Ukrainy. Na podstawie przeprowadzonej analizy wyciągnięto wniosek, że ukraińskie prawo wyborcze nadal potrzebuje zmian, umożliwiających jego normalny rozwój, stymulujących realną konkurencję w trakcie wyborów, to kształtować będzie należyty poziom kultury politycznej społeczeństwa. Sukces wprowadzanych zmian zależy od tego, czy prawo wyborcze będzie rzeczywiście przestrzegane, czy też pozostanie tylko deklaracją prawną, a to rozstrzygnie o tym czy los Ukrainy związany będzie z Europą oraz z integracją europejską, czy też z autorytaryzmem.

Słowa kluczowe:

prawo wyborcze, integracja europejska.

We współczesnych warunkach wybory demokratyzacji są niezbędną częścią życia społecznego, charakteryzującą stopień demokratyzmu reżimu państwowego, podstawową formą realizacji suwerennej władzy narodowej. Są one fundamentem demokratycznego systemu politycznego, gwarantem przedstawicielstwa interesów różnych warstw, grup ludności w organach władzy państwowej. W historii ukraińskiej elementy wyborów można napotkać jeszcze w dawnych czasach. Jak zaznacza W. Pohoriłko, wybieralność istniała na terytorium współczesnej Ukrainy jeszcze w okresie przed powsta-

niem państwa¹. Już w czasie istnienia na ukraińskich terenach struktur państwa Antów (do którego jednak pojęcie „państwa” we współczesnym rozumieniu stosować należy ostrożnie), przodkowie Ukraińców² wykorzystywali pewne mechanizmy oparte na demokratycznych rozwiązaniach organizacji politycznej. Nie będziemy jednak skupiać się na dość odległych czasach istnienia instytucji wybieralności i prawa wyborczego na ziemiach ukraińskich, poczynając od Rusi Kijowskiej aż do Ukraińskiej Republiki Ludowej, hetmanatu Pawła Skoropadskiego, Dyrektorii, Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej, radzieckiego etapu ukraińskiej historii. Skupimy się natomiast na prawie wyborczym współczesnej Ukrainy.

Po zdobyciu niepodległości Ukraina ujawniła zamiar integracji w systemach europejskich, która umożliwiła rozwój demokratycznych wartości i instytucji. Ważnym czynnikiem „europeizacji” każdego państwa post-totalitarnego jest aktywny udział jednostki w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego. Istotną rolę na tej drodze pełni prawo wyborcze.

Stopniowa zmiana ustawodawstwa wyborczego Związku Radzieckiego, w tym i Ukraińskiej Radzieckiej Republiki Socjalistycznej następowała już od 1985 roku, a wybory w latach 1989–1990 można uznać za pierwsze wybory demokratyczne na terenie Związku Radzieckiego. 1 grudnia 1988 roku Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła ustawę o zmianach i uzupełnieniach do Konstytucji ZSRR, a także ustawę o wyborach deputowanych ludowych ZSRR³. Na podstawie tych ustaw Rada Najwyższą ZSRR otrzymała status stale działającego organu ustawodawczego władzy państwowej. Po raz pierwszy wprowadzono możliwość zgłoszenia niezależnych kandydatów na deputowanych, zakazano łączenia mandatu parlamentarnego z wykonywaniem funkcji w organach władzy wykonawczej i sądach, proklamowano przestrzeganie zasad państwa prawnego⁴. Wzorując się na wskazanych rozwiązaniach Rada Najwyższa Ukraińskiej RSR znowelizowała Konstytucję Ukraińskiej RSR z 1978 roku, usuwając postanowienie o wiodącej roli partii

¹ *Konstytucyjne prawo Ukrainy: pidrucznyk dla studentiw jurydycznych specialno-stej wyszczynych nawczalnych zakladiw*, red. W. Pohoriłka, Naukowa Dumka, Kyjiw 1999, s. 297.

² M. Hruszewskij uważał, że etnos i język ukraiński kształtowały się na podłożu języka Antów (Por. dokładniej M. Hruszewskij, *Anty*, [w:] *Zapysky naukowogo towarystwa imeni Szewczenka*, t. XXI, k. 1, Lwów 1898, s. 11).

³ Por. *Wedomosti Sjezda narodnych deputatow SSSR i Wedomosti Werchownogo Soweta SSSR*, 1988, Nr 49, poz. 727, 729.

⁴ S. Awakian, *Konstitucyja Rossii: priroda, ewolucyja, sowremennost'*, Moskwa 1997, s. 87-90.

komunistycznej⁵. Ustawodawstwo wyborcze gwarantowało powszechnie uznane zasady prawa wyborczego, rozszerzono gwarancje demokratyczne w trakcie kampanii wyborczej; przyznano ochronę sądową praw wyborczych, precyzyjniej uregulowano wszystkie procedury wyborcze. Pierwsze półwolne wybory deputowanych ludowych ZSRR w 1989 roku⁶ miały jedną bardzo ważną cechę: na jeden mandat deputowanego w terytorialnych okręgach wyborczych kandydowało kilka osób. Podobne zasady wprowadzono w wyborach do Rady Najwyższej Ukrainy w marcu 1990 roku. Ujawnione społeczne emocje obywateli doprowadziły do klęski w wyborach wielu kierowników KPZR i jej regionalnego oddziału – Komunistycznej Partii Ukrainy. Do parlamentu wybrano wielu niezależnych kandydatów. Do Rady Najwyższej I kadencji⁷, którą wybierano według zasad większościowego systemu wyborczego, mimo funkcjonowania wielu elementów systemu jednopartyjnego, wybrano 120 pozapartyjnych deputowanych ludowych. 16 lipca 1990 roku uchwalono Deklarację o suwerenności państwowej Ukrainy⁸. Chociaż starcia w ukraińskim parlamencie I kadencji były bardzo burzliwe, jednak właśnie ten czas można scharakteryzować jako etap przekształcenia ukraińskiej „radzieckiej” Rady Najwyższej w organ pełniący realne funkcje władzy ustawodawczej niezależnego kraju, w którym zasada ludowładztwa nie jest tylko deklaracją, ale ma realną treść. Podobnie jak w innych republikach byłego ZSRR, Radę Najwyższą Ukraińskiej RSR tylko teoretycznie można było określać mianem „parlament”. Jak pisał kiedyś G. Sapargalijew, „Rada Najwyższa Kazachskiej RSR nie była Parlamentem, dlatego że nie obowiązywała zasada podziału władz i brak było stale obradującego wyższego organu przedstawicielskiego”⁹. To samo można powiedzieć na temat Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR. Mimo tego Rada Najwyższa Ukrainy I kadencji

⁵ *Konsytucija (Osnownyj Zakon) Ukrajinskoji RSR*, Iz zminamy ta dopownenniamy, wnesenyj Zakonom Ukrajinskoji RSR wid 27 zowtnia 1989 roku na desiatij sesiji Werchownoji Rady Ukrajinskoji RSR odynadciatogo skłykannia, Wydawnictwo politycznoji literatury Ukrainy, Kyjiw 1989.

⁶ Por. *Zakon Sojuza Sowetskich Socyjalicznych Respublik Nr 9855-XI ot 01.12.88 O wyborach narodnych deputatow SSSR*, „Wedomosti Werchownoho Soweta SSSR”, 1988, Nr 49, poz. 729.

⁷ Po zaproklamowaniu 16 lipca 1990 roku przez Radę Najwyższą Ukraińskiej RSR Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy kadencje parlamentu liczono od początku okresu suwerenizacji republiki.

⁸ *Deklaracija pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy wid 16 lypnia 1990 roku*, „Wedomosti Werchownoji Rady Ukrajinskoji RSR”, 1991, Nr 31, poz. 429.

⁹ Por. G. Sapargalijew, *Konstitucyonnoje prawo Respubliki Kazachstan*, Uczebnik, Ałma-Ata 1998, s. 214.

uchwaliła szereg bardzo ważnych dla niepodległej Ukrainy ustaw, w tym Akt o niepodległości Ukrainy z dnia 24 sierpnia 1991 roku¹⁰, a także postanowienie o podziale organów władzy państwowej¹¹.

W proklamacji Akta o niepodległości Ukrainy mowa jest o Ukrainie jako suwerennym, demokratycznym państwie rządów prawa, które dąży do wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego. Jedną z najważniejszych demokratycznych i prawnych instytucji w każdym kraju jest parlament, będący efektywnym środkiem państwowej polityki, gwarantem rozwiązania problemów socjalnych i gospodarczych. Właśnie parlament wyznacza polityczny kierunek rozwoju państwa, zgłębia procesy integracyjne, podtrzymuje więź z społecznościami. Rada Najwyższa Ukrainy jest swoistym indykatorem zmian życia społecznego. Dlatego w jej działalności odzwierciedla się polityczny i ideologiczny pluralizm, realna wielopartyjność, które są czynnikami rozwoju życia demokratycznego.

Od czasu zdobycia niepodległości w 1991 roku ustawy wyborcze wielokrotnie nowelizowano. Przepisy dotyczące prawa wyborczego znajdują się w Konstytucji Ukrainy, w ustawach specjalnych, które regulują procedury wyborów na poszczególne stanowiska i urzędy państwowe oraz w znacznej ilości podstawowych aktów prawnych. Obecnie w drodze wyborów formowany jest skład Rady Najwyższej Ukrainy, Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym, rad miejskich, rejonowych (w tym rejonowych w miastach) i obwodowych, a także urzędy Prezydenta Ukrainy, oraz przewodniczących wiejskich, osiedlowych i miejskich.

W 1992 roku przyznano konstytucyjny charakter zasadzie podziału władzy, wskutek czego ukraiński parlament przekształcił się z posiadającej formalnie nieograniczoną władzę instytucji w klasyczny organ ustawodawczy państwa demokratycznego. Z systemu radzieckiego przejęto większościowy system wyborczy, zgodnie z którym wybory w okręgu wygrywał kandydat, który otrzymał absolutną większość głosów wyborców. Początkowo państwo ukraińskie starało się zachować większościowy system wyborczy. Ustawa o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy z dnia 18 listopada 1993 roku przewidywała, że wybory w okręgu wygrywa ten kandydat na deputowanego, który otrzymał w wyborach więcej niż połowę głosów wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu, ale nie mniej niż 25%

¹⁰ Por. dokładniej *Akt proголошення незалежності України*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 1991, Nr 38, poz. 502.

¹¹ *Postanowa Werchownoji Rady Ukrainy Pro departyzaciju derżawnych organiw, ustanow ta organizaciji*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 1991, Nr 38, poz. 504.

głosów wyborców ujętych w spisie wyborców danego okręgu, w innym przypadku uważano, że wybory nie odbyły się¹².

W połowie 1993 roku powstał kryzys parlamentarno-prezydencki, który parlament próbował przezwyciężyć proponując zwołanie referendum w sprawie wotum nieufności wobec Prezydenta i Rady Najwyższej Ukrainy. Wybrano jednak inne rozwiązanie. Uzgodniono z Prezydentem decyzję o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy i na Prezydenta Ukrainy 27 marca 1994 roku¹³. Wybory parlamentarne przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 7 października 1993 roku o nazwie, strukturze i ilościowym składzie nowego parlamentu Ukrainy¹⁴, według której skrócono kadencję Rady Najwyższej Ukrainy z pięciu lat do czterech, podniesiono dolny próg biernego prawa wyborczego z 21 do 25 lat i wprowadzono zasadę ciągłej pracy parlamentu. Mimo, że Radę Najwyższą Ukrainy II kadencji wybierano już jak profesjonalny parlament, nie wszyscy deputowani (według danych oficjalnych 95,8% ludowych deputowanych Ukrainy) wybrało parlament jako stałe miejsce pracy. Wielu deputowanych, korzystając z możliwości, przyznanej przez art. 93 Konstytucji Ukraińskiej URSS z 1978 roku, wykonywania mandatu parlamentarnego obok działalności zawodowej i służbowej¹⁵, odmawiało przejścia do parlamentu jako podstawowego miejsca pracy.

Parlament Ukrainy II kadencji został wybrany według odziedziczonego po ZSRR systemu większościowego, ale już w warunkach systemu wielopartyjnego. W parlamencie I kadencji reprezentowanych było tylko pięć partii politycznych, w parlamencie II kadencji było ich już dwadzieścia¹⁶. Istniało 9 parlamentarnych grup i frakcji, ich ilość później zwiększyła się do 11. Znacznie polepszył się profesjonalizm parlamentarzystów. Jeżeli w Radzie I kadencji było niewielu ekonomistów i prawników, w parlamencie II kadencji – było już 32 prawników i 44 ekonomistów. Praca parlamentu

¹² *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, [w:] *Konstytucyjne zakonodawstwo Ukrainy*, Atika, Kyjiw 1995.

¹³ *Zakon Ukrainy Pro dostrokowi wybory Werchownoji Rady Ukrainy i Prezydenta Ukrainy. Pryjnatyj 24 weresnia 1993 roku. Nr 3470*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 1993, Nr 40, poz. 388.

¹⁴ *Zakon Ukrainy Pro nazwu, strukturu i kilkisnyj sklad nowego parlamentu Ukrainy wid 7 żowtnia 1993 roku*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 1993, Nr 42, poz. 395.

¹⁵ *Konstytucija (Osnovnyj Zakon) Ukrajinskoji Radianskoji Socialistycznej Respubliki*, Politwydaw, Kyjiw 1978.

¹⁶ Jednak tylko 178 z 405 wybranych wtedy deputowanych ludowych Ukrainy reprezentowało partie polityczne.

toczyła się na tle kryzysu władzy państwowej, gdyż postanowienia starej Konstytucji Ukrainy z 1978 roku nie odpowiadały nowym potrzebom społecznym i umożliwiały spory kompetencyjne między Prezydentem a Radą Najwyższą Ukrainy. Skutkiem tych „walk kompetencyjnych” okazało się przyjęcie Umowy Konstytucyjnej o podstawowych zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej i samorządu lokalnego na Ukrainie do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Ukrainy¹⁷, która przyznała Prezydentowi Ukrainy Ł. Kuczmie maksimum władzy zwalniając go *de facto* z politycznej i prawnej odpowiedzialności. Sytuacja po uchwaleniu nowej Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku powodowała dalsze konflikty kompetencyjne między Prezydentem, który nie chciał „dzielić się” władzą, a parlamentem. Konstytucja, będąc podstawowym aktem prawnym w sprawie organizacji państwa¹⁸, nie mogła spełniać swojej stabilizacyjnej roli w stosunkach między gałęziami władzy. W latach 1994–1998 wszyscy uczestnicy procesów politycznych zdawali sobie sprawę, że konieczne jest przeprowadzenie zmian ustrojowych. Stąd tak ważnym postulatem okazało się uchwalenie nowej ustawy wyborczej, przewidującej wprowadzenie mieszanego systemu proporcjonalno-większościowego. Argumentowano, że nowy system wyborczy pozwoli lepiej zabezpieczyć pozycje zewnętrzną Rady Najwyższej i usprawni jej wewnętrzne funkcjonowanie umożliwiając stworzenie większości parlamentarnej, pozwalającej na szybsze i efektywniejsze uchwalenie niezbędnych dla rozwoju państwa ustaw.

U podstaw ustawy o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy z dnia 24 września 1997 roku¹⁹ leżała idea mieszanego, większościowo-proporcjonalnego systemu wyborczego: 225 deputowanych ludowych Ukrainy wybierano według systemu większościowego przy względnej większości głosów, pozostałych 225 – z list kandydatów na deputowanych sporządzonych przez partie polityczne, bloki wyborcze partii w wielomandatowym ogólnopaństwowym okręgu wyborczym, na które głosowano według systemu proporcjonalnego. Ten system był optymalny w „okresie przejściowym”, bowiem z jednej strony pozwalał wyborcy zorientować się co do osoby konkretnego kandydata, zaś z drugiej strony – wesprzeć daną siłę polityczną,

¹⁷ *Konstytucyjnyj Dogowir miż Werchownoju Radoju Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady organizaciji ta funkcionuwannia derżawnoji władzy i miscewogo samowriaduwannia w Ukraini na period do pryjniattia nowoji Konstytuciji Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 1995, Nr 18, poz. 133.

¹⁸ J. Tichomirow, *Teorija zakona*, Izdatelstwo Nauka, Moskwa 1982, s. 19.

¹⁹ *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy: pryjniatyj 24 weresnia 1997 roku. Nr 541-97-VR*, „Uriadowyj Kurjer”, 1997, 25 zownia, s. 1-13.

której wyborca sympatyzował. Skutkiem zastosowania mieszanego systemu większościowo-proporcjonalnego po raz pierwszy po zdobyciu przez Ukrainę niepodległości było stworzenie warunków dla zróżnicowania preferencji politycznych społeczeństwa, dłuższy czas funkcjonującego w systemie jedno-partyjnym, w którym wiodąca rola jednej partii nie podlegała żadnej wątpliwości. Przeprowadzone według systemu mieszanego wybory do parlamentu Ukrainy pozwoliły także zmniejszyć ilość bezpartyjnych deputowanych²⁰. Postanowieniem Rady Najwyższej Ukrainy wniesiono zmiany do Regulaminu posiedzeń Rady, zgodnie z którymi frakcje (kluby) parlamentarne mogły tworzyć tylko partie, który podczas wyborów uzyskały ponad 4% głosów. Według wcześniej obowiązujących przepisów Regulaminu deputowani z okręgów jednomandatowych, którzy nie zostali członkami swoich partyjnych frakcji parlamentarnych, mogli utworzyć co najmniej dwie grupy deputackie kierujące dwoma komitetami parlamentarnymi.

Mimo że już podczas debaty nad ustawą o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy z dnia 24 września 1997 roku rozpatrywano możliwość wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego, to nie zdecydowano się na takie rozwiązanie podczas wyborów parlamentarnych w 1998 roku. 18 października 2001 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła ustawę o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy²¹, która utrzymała mieszany system wyborczy większościowo-proporcjonalny, co oznaczało, że 225 deputowanych ludowych nadal wybierano według systemu proporcjonalnego w wielomandatowym ogólnopaństwowym okręgu wyborczym według list wyborczych kandydatów na deputowanych utworzonych przez partie polityczne oraz bloki wyborcze partii politycznych, a pozostałych 225 deputowanych wybierano według większościowego systemu względnej większości w jednomandatowych okręgach wyborczych²². Bez wątplenia można powiedzieć (z czym zgadza się większość ukraińskich naukowców, zajmujących się problematyką wyborczą), że dzięki ustawie wyborczej z dnia 18 października 2001 roku reżim polityczny Prezydenta Kuczmy mógł przetrwać do końca 2004 roku²³. W marcu 2002 roku opozycja odniosła sukces, wygrywając wybory parlamentarne w wielomandatowym ogólnopaństwowym

²⁰ Z 172 w II kadencji do 139 w III kadencji Rady Najwyższej Ukrainy.

²¹ *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputativ Ukrainy*, [w:] *Prezydentський wisnyk*, (23.11.2001).

²² Tamże.

²³ Por. na przykład O. Barabasz, O. Worobjow, S. Kalczenko, W. Kowtuneć, *Wybory naronych deputativ Ukrainy 2002 roku: pravezastosowcza praktyka sudiw ta wyborczych komisij*, Nora-druk, Kyjiw 2003.

okręgu wyborczym²⁴, ale nie zdołała sformować większości parlamentarnej w Radzie Najwyższej Ukrainy, gdyż w jednomandatowych większościowych okręgach wyborczych wybory wygrali kandydaci, popierani przez Prezydenta Kucznię²⁵.

Interesujący etap rozwoju ustawodawstwa wyborczego miał miejsce za V kadencji ukraińskiego parlamentu. 25 marca 2004 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła nową ustawę o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy²⁶, wprowadzającą proporcjonalny system wyborczy, do której 7 lipca 2005 roku ustawą o wniesieniu zmian do ustawy o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy²⁷ wniesiono szereg uzupełnień, nadających ustawom wyborczym nowe brzmienie. Wszystkie wprowadzone w lipcu 2005 roku zmiany odnosiły się do procedur, organizacji i przeprowadzenia wyborów, a u podstaw tych zmian leżało doświadczenie stosowania ustawodawstwa wyborczego w trakcie wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku, a także rekomendacje OBWE i innych organizacji międzynarodowych. Trzeba jednak nadmienić, że wtedy i później ukraiński parlament nie zdecydował się na stosowanie tzw. otwartych list wyborczych, a pozostał i nadal pozostaje przy zamkniętych listach wyborczych, co pozwala dostawać się do parlamentu całkiem nieznanym społeczeństwu i często przypadkowym osobom, których efekt pracy w organie władzy ustawodawczej jest bliski zeru.

Na mocy Dekretu Nr 264/2007 z dnia 2 kwietnia 2007 roku Prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko rozwiązał Radę Najwyższą V kadencji i zdecydował, że 27 maja 2007 roku powinny odbyć się przedterminowe wybory parlamentarne na Ukrainie²⁸. Stało się to początkiem kryzysu politycznego,

²⁴ W wyborach parlamentarnych w 2002 roku wzięło udział 33 partii (bloków wyborczych). Blok wyborczy partii politycznych „Nasza Ukraina” otrzymał w trakcie wyborów parlamentarnych w 2002 roku 23,57% głosów w wielomandatowym ogólnopolskim okręgu wyborczym (70 mandatów), Komunistyczna Partia Ukrainy – 19,98% głosów (59 mandatów), a tzw. partia władzy – wyborczy blok partii politycznych „Za jedną Ukrainę” – 11,77% (35 mandatów). W tym samym czasie opozycyjny blok partii politycznych „Blok wyborczy Julii Tymoszenko” osiągnął w wyborach czwarty wynik – 7,26% głosów (22 mandaty). Por. dokładniej: www.cvk.gov.ua.

²⁵ Por. *Uroky parlamentських виборів 2002: шляхи формування виборчого законодавства*, „Czasopys Parlament”, Nr 3, 2002, s. 12.

²⁶ *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputativ Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 2004, Nr 27-28, poz. 366.

²⁷ *Zakon Ukrainy Pro wnesennia zmin do Zakonu Ukrainy Pro wybory narodnych deputativ*, [w:] *Oficijnyj wisnyk Ukrainy*, wid 02.09.2005, Nr 33, stor. 9, poz. 1983.

²⁸ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 264/2007 pro dostrokové pryypynennia pownoważen Werchownoji Rady Ukrainy*, [w:] *Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy*, Nr 1 wid 02.04.2007.

którego przebieg wywołał zaniepokojenie sąsiadów Ukrainy, w tym i Unii Europejskiej. Jak oświadczył 3 kwietnia 2007 roku wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego Marek Siwiec, „decyzja o rozwiązaniu parlamentu jest bezprecedensowa. Konstytucja Ukrainy zezwala głowie państwa na rozwiązanie Rady Najwyższej, jeśli ona nie może powołać rządu. To nie był ten przypadek. Prezydent stał na jednej stronie sceny politycznej, wspierając opozycję, która wymagała rozwiązania parlamentu. Decyzja o rozwiązaniu otwiera nowy etap konfliktu wewnętrznego na Ukrainie – zamiast współistnienia siły polityczne znajdują się w stanie konfrontacji”²⁹. Za podstawę dla rozwiązania parlamentu Prezydent Wiktor Juszczenko uznał „naruszenie uregulowań konstytucyjnych tworzenia koalicji frakcji w Radzie Najwyższej Ukrainy, co deformuje wyniki wyborów, narusza wyborcze prawa obywateli Ukrainy, doprowadza do ignorowania konstytucyjnej zasady suwerenności ludu. Taki rozwój wydarzeń jest początkiem uzurpacji władzy na Ukrainie, grozi bezpieczeństwu narodowemu, destabilizuje sytuację polityczną w państwie, tworzy potencjalne niebezpieczeństwo dla suwerenności państwowej”³⁰. Rada Najwyższa Ukrainy i rząd natychmiast uznali owy dekret za niezgodny z Ustawą Zasadniczą. Wniosek o jego niezgodności z Konstytucją Ukrainy złożyło do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy 53 deputowanych ludowych Ukrainy³¹. Gabinet Ministrów Ukrainy także odmówił finansowania przedterminowych wyborów parlamentarnych, co spowodowało niemożliwość ich przeprowadzenia w dniu 27 maja 2007 roku. Dekretem Prezydenta Ukrainy Nr 355/2007 z dnia 26 kwietnia 2007 roku datę wyborów przedterminowych zmieniono na 24 czerwca 2007 roku³². Tym razem wniosek o niezgodności z Konstytucją Ukrainy Dekret Nr 355/2007 z dnia 26 kwietnia 2007 do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy złożyło 160 deputowanych ludowych Ukrainy³³. Najwyższy organ konstytucyjnej jurysdykcji nie sprostał jednak swoim zadaniom, jego praca wskutek wywierania wpływu na sędziów konstytucyjnych ze strony przedstawicieli poszczególnych gałęzi władzy

²⁹ Por. <http://www.radiosvoboda.org/article/2007/04/61f52301-4820-4cb1-8c4e-f9f64d290a1e.html>.

³⁰ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 264/2007 pro dostrokové pryypynennia pownoważeń Werchownoji Rady Ukrajiny*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrajiny, Nr 1 wid 02.04.2007.

³¹ *Nemaje ukazu – ne bude i riszennia. Chocza prodowżennia takoji praktyky poruszuje zasady i zmist konstytucijnogo kontrołu*, „Zakon i Biznes”, 2007, Nr 24 (804).

³² *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 355/2007 pro dostrokové pryypynennia pownoważeń Werchownoji Rady Ukrajiny ta pryznaczennia pozaczergowych wyborów*, [w:] Oficijnyj wisnyk Prezydenta Ukrajiny, Nr 5 wid 26.04.2007.

³³ Por. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=va26u710-07>.

oraz szeregu skandalów korupcyjnych³⁴ faktycznie została zablokowana. Konfrontacja niebezpiecznie rosła. W ciągu długotrwałych mediacji między Prezydentem Wiktorem Juszczenką, Premierem Wiktorem Janukowyczem a Przewodniczącym Rady Najwyższej Ukrainy Ołeksadrem Morozem 27 maja 2007 roku osiągnięto porozumienie³⁵, wskutek którego na mocy Dekretu Prezydenta Ukrainy Nr 497/2007 z dnia 5 czerwca 2007 roku³⁶ ustalono ostateczną datę przedterminowych wyborów parlamentarnych – 30 września 2007 roku³⁷. Dla zabezpieczenia możliwości prowadzenia obrad i uchwalenia szeregu niezbędnych dla przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych aktów normatywnych Prezydent Ukrainy na mocy dekretów Nr 476/2007 z dnia 29 maja 2007 roku³⁸, Nr 480/2007 z dnia 31 maja 2007 roku³⁹ oraz 482/2007 z dnia 1 czerwca 2007 roku⁴⁰ trzykrotnie tymczasowo reaktywował ukraiński parlament. Dzięki temu 1 czerwca 2007 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła ustawę o wniesieniu zmian do ustawy o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy oraz niektórych innych ustaw Ukrainy (co do trybu przeprowadzenia przedterminowych wyborów do

³⁴ I. Bojko, *A Siuzanna słuchaje j dopowidaje*, „Ukrajina Mołoda”, 2007, Nr 74.

³⁵ *Spilna zajawa Prezydenta Ukrainy, Gołowy Werchownoji Rady Ukrainy i Premjer-ministra Ukrainy wid 27 trawnia 2007 roku szczodo newidkładnych zachodiw, spriamowanych na rozwjazannia politycznoji kryzy szlachom provedennia pozaczergowych wyboriw u Werchownu Radu Ukrainy*, [w:] http://www.president.gov.ua/news/data/1_16138.html.

³⁶ Dekret ustalał inną niż poprzednio podstawę prawną do rozwiązania parlamentu: 3 czerwca 2007 roku na mocy decyzji wyższych organów kierowniczych bloków partii politycznych „Blok Julii Tymoszenko” i „Nasza Ukraina” przedterminowo wygasły kompetencje wybranych z owych list wyborczych deputowanych ludowych Ukrainy. Zgodnie z art. 82 Konstytucji Ukrainy oraz decyzją Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 17 października 2002 roku Nr 17-rp/2002 skutkiem tego jest wygaśnięcie kompetencji Rady Najwyższej Ukrainy.

³⁷ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 497/2007 pro pryznaczennia pozaczergowych wyboriw u Werchownu Radu Ukrainy*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy Nr 13 wid 5 czerwca 2007 roku.

³⁸ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 476/2007 pro zupynennia diji statti 2 Ukazu Prezydenta wid 26 kwitnia 2007 roku Nr 355*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 9 wid 29 trawnia 2007 roku.

³⁹ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 480/2007pro wnesennia zminy do statti 1 Ukazu Prezydenta Ukrainy wid 29 trawnia 2007 roku Nr 476*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 10 wid 31.05.2007.

⁴⁰ *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 482/2007pro wnesennia zminy do statti 1 Ukazu Prezydenta Ukrainy wid 29 trawnia 2007 roku Nr 476*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 11 wid 01.06.2007.

Rady Najwyższej Ukrainy)⁴¹. Dużo uwagi wymieniona ustawa poświęciła uregulowaniu prawnym możliwości głosowania wyborcy w miejscu swego zamieszkania w przedterminowych wyborach parlamentarnych. Ustawa przewidywała, że przy przeprowadzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych nie są drukowane i wykorzystywane zaświadczenia uprawniające do głosowania. Istotny wpływ na możliwość realizacji przez wyborców czynnego prawa wyborczego miał przewidziany ustawą obowiązek złożenia przez organy Państwowej Straży Granicznej na trzy dni przed dniem wyborów informacji do okręgowych komisji wyborczych o zarejestrowanych w granicach właściwej jednostki administracyjno-terytorialnej osobach, które faktycznie przekroczyły granicę państwową Ukrainy i o których nie ma wiadomości o ich powrocie na Ukrainę⁴². Najbardziej dotknęło to mieszkańców przygranicznych terenów, którzy w celu prowadzenia tzw. małego biznesu przygranicznego codziennie przekraczają granicę państwową, wskutek czego zostali wykluczeni z spisów wyborców we właściwych im lokalach wyborczych⁴³. Zmiany dotyczyły także kwestii zgłaszania i rejestracji kandydatów na deputowanych ludowych Ukrainy oraz prowadzenia kampanii wyborczej w przedterminowych wyborach parlamentarnych. Natomiast w dniu 1 czerwca 2007 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła postanowienie Nr 1121-V o mianowaniu na członków Centralnej Komisji Wyborczej⁴⁴ przedstawicieli reprezentujących wszystkie koalicje parlamentarne, tworzące Radę Najwyższą Ukrainy V kadencji. Takie przepisy gwarantowały reprezentatywne przedstawicielstwo w CKW, co istotnie zmniejszyło możliwość manipulacji wynikami wyborów.

No i najciekawszy jest ostatni etap nowelizacji ukraińskiego prawa wyborczego. Wybory do Rady Najwyższej Ukrainy – 28 października 2012 roku przeprowadzone zostaną zgodnie z Ustawą o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy z dnia 17 listopada 2011 roku⁴⁵. Niniejsza ustawa jest

⁴¹ *Zakon Ukrainy Pro wnesennia zmin do zakonu Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy ta dejakych zakonodawczych aktiw Ukrainy (szczodo poriadku provedennia pozaczergowych wyboriw do Werchownoji Rady Ukrainy ta zamiszczennia narodnych deputatiw Ukrainy, pownowazennia jakych buły dostrokowo prypyneni*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 2007, Nr 28, poz. 383.

⁴² Tamże.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ *Postanowa Werchownoji Rady Ukrainy Pro pryznaczennia na posady czleniw Centralnoji Wyborczoji Komisiji*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 2007, Nr 34, poz. 462.

⁴⁵ *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, 2011, Nr 10-11, poz. 73.

powrotem do mieszanego systemu wyborczego: 225 deputowanych ludowych Ukrainy wybiera się według systemu większościowego przy względnej większości głosów, pozostałych 225 – z list kandydatów na deputowanych, które sporządzane są przez partie polityczne. Takie rozwiązania powodują, że udział bloków wyborczych tworzonych przez partie polityczne nie jest możliwy, gdyż dodatkowo ustawodawca określił dla partii politycznych 5% próg wyborczy. Moim zdaniem takie aktywne zaangażowanie społeczeństwa w proces wyborczy jest pozytywną cechą w skali państwa, ponieważ proporcjonalność procedury wyborczej sprzyja szczerości głosu wyborczego. Jednak zbyt wysoki próg wyborczy może doprowadzić do zniknięcia z ukraińskiej sceny politycznej szeregu partii, co negatywnie wpłynie na proporcjonalność reprezentacji wobec preferencji wyborczych ukraińskich obywateli. Nowa ustawa wyborcza ustala także, że wyborca nie może głosować „przeciwko wszystkim”. Biorąc pod uwagę fakt, że prawie 15% obywateli głosowało w ostatnich wyborach parlamentarnych „przeciwko wszystkim”, jest to walka o legitymizację władzy. Chociaż skutkiem takiego ustawowego zakazu głosowania „przeciwko wszystkim” może być wzrost wskaźnika absencji wyborczej, co przełoży się na niską frekwencję.

Oprócz ponownego powrotu w wyborach parlamentarnych do mieszanego systemu wyborczego zmienił się także status parlamentu. Na podstawie uchwały Sądu Konstytucyjnego Ukrainy uchylono zmiany w Konstytucji Ukrainy z dnia 8 grudnia 2004 roku⁴⁶, skutkiem czego ponownie przekształcono kraj z republiki parlamentarno-prezydenckiej w republikę prezydencko-parlamentarną i Rada Najwyższa Ukrainy utraciła istotną część kompetencji na rzecz Prezydenta Ukrainy.

Konkludując wyżej wymienione chcę nadmienić, że ukraińskie prawo wyborcze nadal potrzebuje zmian, umożliwiających jego normalny rozwój, stymulujących realną konkurencję w trakcie wyborów, skutkiem czego możliwe stanie się kształtowanie należytego poziomu kultury politycznej społeczeństwa. Sukces wprowadzanych zmian zależy od tego, czy prawo wyborcze będzie rzeczywiście przestrzegane, czy też pozostanie tylko deklaracją prawną. To zaś zdecyduje o tym, czy los Ukrainy związany będzie z Europą oraz z integracją europejską, czy też z autorytaryzmem.

⁴⁶ *Riszennia Konstytucijnogo Sudu Ukrainy u sprawi za konstytucyjnym podanniam 252 narodnych deputatiw Ukrainy szczodo widpowidnosti Konstytuciji Ukrainy (konstytucijnosti) zakonu Ukrainy Pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy wid 8 grudnia 2004 roku N 2222-IV*, „Wisnyk Konstytucijnogo Sudu Ukrainy”, 2010, Nr 5, s. 36.

BIBLIOGRAFIA

- [1] *Akt progołoszennia nezależnosti Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 38, poz. 502, 1991.
- [2] Awakian S., *Konstitucyja Rossii: priroda, ewolucyja, sowremennost’*, Moskwa 1997.
- [3] Barabasz O., Worobjow O., Kalczenko S., Kowtuneć W., *Wybory naronych deputatiw Ukrainy 2002 roku: pravozaostowocza praktyka sudiw ta wyborczych komisij*, Nora-druk, Kyjiw 2003.
- [4] Bojko I., *A Siuzanna sluchaje j dopowidaje*, „Ukrajina Mołoda”, Nr 74, 2007.
- [5] *Deklaracija pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy wid 16 typnia 1990 roku*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainjskoji RSR”, Nr 31, poz. 429, 1991.
- [6] Hruszewskyj M., *Anty*, [w:] *Zapysky naukowogo towarystwa imeni Szewczenka*, t. XXI, k. 1, Lwiy 1898.
- [7] <http://www.radiosvoboda.org/article/2007/04/61f52301-4820-4cb1-8c4e-f9f64d290a1e.html>.
- [8] *Konstytucyjne prawo Ukrainy: pidrucznyk dla studentiw jurydycznych specialnostej wyszczych nawczalnych zakladiw*, red. W. Pohoriłka, Naukowa Dumka, Kyjiw 1999.
- [9] *Konsytucyja (Osnownyj Zakon) Ukrainjskoji RSR*, Iz zminamy ta dopownniamy, wnesenymy Zakonom Ukrainjskoji RSR wid 27 żowtnia 1989 roku na desiatij sesiji Werchownoji Rady Ukrainjskoji RSR odyndciatogo skłykannia, Wydawnictwo politycznoji literatury Ukrainy, Kyjiw 1989.
- [10] *Konstytucyja (Osnownyj Zakon) Ukrainjskoji Radianjskoji Socialistycznoji Respubliki*, Politwydaw, Kyjiw 1978.
- [11] *Konstytucyjnyj Dogowir miż Werchownoju Radoju Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnowni zasady organizaciji ta funkcionuwannia derżawnoji władzy i miscewego samowriaduwannia w Ukraini na period do pryjniattia nowoji Konstytuciji Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 18, poz. 133, 1995.
- [12] *Nemaje ukazu – ne bude i riszennia. Chocza prodowżennia takoji praktyky poruszuje zasady i zmist konstytucijnogo kontrołu*, „Zakon i Biznes”, Nr 24 (804), 2007.
- [13] *Postanowa Werchownoji Rady Ukrainy Pro departyzaciju derżawnych organiw, ustanow ta organizaciji*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 38, poz. 504, 1991.

- [14] *Postanowa Werchownoji Rady Ukrainy Pro pryznaczennia na posady czleniw Centralnoji Wyborczoji Komisiji*, [w:] „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 34, poz. 462, 2007.
- [15] *Riszennia Konstytucijnogo Sudu Ukrainy u sprawi za konstytucijnym podanniam 252 narodnych deputatiw Ukrainy szczo widpowidnosti Konstytuciji Ukrainy (konstytucijnosti) zakonu Ukrainy Pro wnesennia zmin do Konstytuciji Ukrainy wid 8 grudnia 2004 roku N 2222-IV*, „Wisnyk Konstytucijnogo Sudu Ukrainy”, Nr 5, 2010.
- [16] Sapargalijew G., *Konstitucyonnoje prawo Respubliki Kazachstan*, Uczebnik, Ałma-Ata 1998.
- [17] *Spilna zajawa Prezydenta Ukrainy, Gołowy Werchownoji Rady Ukrainy i Premjer-ministra Ukrainy wid 27 trawnia 2007 roku szczo newidkladnych zachodiw, spriamowanych na rozwjazannia politycznoji kryzy szlachom provedennia pozaczergowych wyboriw u Werchownu Radu Ukrainy*, [w:] http://www.president.gov.ua/news/data/1_16138.html.
- [18] Tichomirow J., *Teorija zakona*, Izdatelstwo Nauka, Moskwa 1982.
- [19] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 264/2007 pro dostrokowe prypynennia pownoważen Werchownoji Rady Ukrainy*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 1 wid 02.04.2007.
- [20] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 497/2007 pro pryznaczennia pozaczergowych wyboriw u Werchownu Radu Ukrainy*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy Nr 13 wid 5 czerwca 2007 roku.
- [21] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 355/2007 pro dostrokowe prypynennia pownoważen Werchownoji Rady Ukrainy ta pryznaczennia pozaczergowych wyborów*, [w:] Oficijnyj wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 5 wid 26.04.2007.
- [22] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 476/2007 pro zupynennia diji statti 2 Ukazu Prezydenta wid 26 kwitnia 2007 roku Nr 355*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy Nr 9 wid 29 trawnia 2007 roku.
- [23] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 480/2007 pro wnesennia zminy do statti 1 Ukazu Prezydenta Ukrainy wid 29 trawnia 2007 roku Nr 476*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 10 wid 31.05.2007.
- [24] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 482/2007 pro wnesennia zminy do statti 1 Ukazu Prezydenta Ukrainy wid 29 trawnia 2007 roku Nr 476*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 11 wid 01.06.2007.

- [25] *Ukaz Prezydenta Ukrainy Nr 264/2007 pro dostrokové prypynennia pownoważen Werchownoji Rady Ukrainy*, [w:] Oficijnyj Wisnyk Prezydenta Ukrainy, Nr 1 wid 02.04.2007.
- [26] *Uroky parlamentśkych wyboriw 2002: szluchy formuwannia wyborczogo zakonodawstwa*, „Czasopys Parlament”, Nr 3, 2002.
- [27] *Wedomosti Sjezda narodnych deputatow SSSR i Wedomosti Werchownoho Soweta SSSR*, Nr 49, 1988.
- [28] *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 27-28, poz. 366, 2004.
- [29] *Zakon Ukrainy Pro wnesennia zmin do Zakonu Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw*, [w:] Oficijnyj wisnyk Ukrainy, Nr 33, stor. 9, poz. 1983 wid 02.09.2005.
- [30] *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy: pryjniatytj 24 weresnia 1997 roku. Nr 541-97-VR*, „Uriadowyj Kurjer”, 25 żowtnia 1997.
- [31] *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, [w:] Prezydentśkyj wisnyk, 23.11.2001.
- [32] *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, [w:] *Konstytucijne zakonodawstwo Ukrainy*, Atika, Kyjiw 1995.
- [33] *Zakon Ukrainy Pro dostrokwowi wybory Werchownoji Rady Ukrainy i Prezydenta Ukrainy. Pryjniatytj 24 weresnia 1993 roku. Nr 3470*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 40, poz. 388, 1993.
- [34] *Zakon Ukrainy Pro nazwu, strukturu i kilkisnyj skład nowego parlamentu Ukrainy wid 7 żowtnia 1993 roku*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 42, poz. 395, 1993.
- [35] *Zakon Ukrainy Pro wnesennia zmin do zakonu Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy ta dejakych zakonodawczych aktiw Ukrainy (szczodo poriadku provedennia pozaczergowych wyboriw do Werchownoji Rady Ukrainy ta zamiszczennia narodnych deputatiw Ukrainy, pownoważennia jakych były dostrokwowo prypyneni*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 28, poz. 383, 2007.
- [36] *Zakon Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy”, Nr 10-11, poz. 73, 2011.

**CHANGES IN THE ELECTION LAW
OF UKRAINE ADVANTAGES
AND DISADVANTAGES FOR THE EUROPEAN
INTEGRATION**

ABSTRACT

The article discusses the changes which are taking place in the Election Law of Ukraine. Their consequence is the transformation of the state from the parliamentary-presidential into the presidentially-parliamentary republic and the loss by the Supreme Council of Ukraine of a considerable part of its authority in favour of the president of Ukraine. As based on the conducted analysis, the conclusion has been done that the Ukrainian Election Law requires further changes which shall allow its ordinary development, stimulate real rivalry in the process of elections and lead to forming of the proper level of political culture in the society. The success of the introduced changes depends on whether the Election Law will be practically followed or will be left as juridical declaration, whether the destiny of Ukraine will be connected with Europe or with authoritarianism.

Keywords:

election law, european integration.