

Artur Olechno

Uniwersytet w Białymstoku

Problematyka ukraińskich ordynacji prezydenckich

Obowiązujący od ponad dwóch lat Kodeks Wyborczy Ukrainy jest kolejną próbą ustabilizowania przepisów regulujących elekcję najwyższych organów państwowych naszego wschodniego sąsiada. Wcześniej obowiązujące ukraińskie ordynacje wyborów powszechnych dwóch konstytucyjnych organów, czyli Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy, były odpowiednio już szóstą i drugą próbą regulacji trybu ich elekcji. Próba, jak się okazało, przez pewien czas stabilną, bo obowiązywały odpowiednio od 2012 r. i 1999 r.¹ O pełnej stabilności trudno jednak było mówić, biorąc pod uwagę liczbę nowelizacji oraz orzeczeń o niekonstytucyjności części przepisów stwierdzonych przez ukraiński Sąd Konstytucyjny, będących nie tylko wynikiem chęci dostosowania ich postanowień do wymogów państw demokratycznych, ale niestety też wyraźnie partykularnej wizji politycznej, notabene charakteryzującej transformację ustrojową całego regionu. Mówimy przecież o trudnej drodze przejścia od fikcyjnego de facto systemu wyborczego w czasach radzieckich do ordynacji opartych na wzorcowych przymiotnikach wyborczych².

233

¹ O pozornej stabilności świadczy jednak uchwalona liczba nowelizacji. Ordynacje parlamentarne były nowelizowane 47 razy, w tym ostatnia przedkodeksowa 11 razy, obie ordynacje prezydenckie były natomiast łącznie zmieniane 32 razy. Ponadto wszystkie obowiązujące ordynacje doczekały się 10 orzeczeń ukraińskiego Sądu Konstytucyjnego.

² Chodzi oczywiście o ich rzeczywistą realizację, wszak np. członków parlamentu Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej wybierano formalnie na zasadach powszechnego, bezpośredniego i równego prawa wyborczego, wprowadzonych przez konstytucję ZSRR z 1936 r., w ślad za którą Konstytucja USRR z 1937 r. przyznała również bierne i czynne prawo wyborcze wszystkim mieszkańcom od ukończenia 18. roku życia, bez względu na płeć, rasę, narodowość czy wyznanie. Zob. szerzej A. Olechno, *Reminiscence ustrojowe USRR po 1990 roku*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 1, s. 61 i n.

Nowe regulacje ukraińskie przyjęto dopiero po uchwaleniu ostatniej konstytucji USRR. Prawa te już od 1985 r. na fali „pierestrojki” zaczęto demokratyzować³. W 1989 r. wprowadzono na Ukrainie mieszany system wyborczy: większościowo-proporcjonalny⁴, możliwość tworzenia komitetów wyborczych oraz potwierdzono bierne i czynne prawo wyborcze od ukończenia 18. roku życia. Ponadto przyznano sądową ochronę praw wyborczych, precyzyjnie uregulowano procedurę wyborczą oraz, co chyba najistotniejsze, zagwarantowano powszechnie obowiązujące w świecie demokratycznym zasady prawa wyborczego⁵. Zmiany te, mimo późniejszych licznych nowelizacji, stanowią do dziś podstawę ukraińskich ordynacji⁶ oraz z trudem uchwalonego w końcu Kodeksu Wyborczego Ukrainy⁷. Celem artykułu będzie przywołanie kilku przykładów kontrowersyjnych praktyk towarzyszących stosowaniu prawa wyborczego na Ukrainie, będących jednocześnie punktami stycznymi zainteresowań naukowych Szanownego Jubilata i autora niniejszego tekstu⁸.

Zauważyć wypada, że najnowsza historia konstytucyjna i polityczna Ukrainy toczy się wokół problemów okołowyborczych. Chciałbym zwrócić uwagę na wybrane przykłady zarówno wydarzeń politycznych, jak i uchwalanych przepisów wyborczych w ciągu trzech ostatnich dekad, czyli właściwie całej posowieckiej doby niepodległości. Z jednej strony mamy dwie rewolucje, których punktem zapalnym były wybory, z drugiej swoiste uregulowania prawne dotyczące np. kaucji wyborczych, kalendarza wyborczego czy powyborczego tworzenia frakcji parlamentarnych.

Pierwszą ze wspomnianych rewolucji była powszechnie znana pod nazwą „pomarańczowej” ta z 2004 r., gdzie wybory prezydenckie połączyły w sobie zapalnik zarówno polityczny, jak i prawny. Przystąpiono do nich w nastroju lekceważenia obowiązujących procedur wyborczych, czego dowodem była elekcja parlamentarna sprzed dwóch lat, przeprowadzona w atmosferze niezwykle burzliwej, pełnej oskarżeń o fałszerstwa wyborcze. Kandydaci byli skreślani z list wyborczych pod byle pretekstem, aby po wyrokach sądowych komisje wyborcze przywracały im

³ I. Pankevych, *Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy*, „Colloquium WNHIS” 2012, nr II, s. 192.

⁴ W. Baluk, *System polityczny*, [w:] *Ukraina*, red. B.J. Albin, W. Baluk, Wrocław 2002, s. 17.

⁵ Por. Ustawa USRR z 1.12.1988 r. *O wyborach narodnych deputatów USSR*, WWS SSSR 1988 Nr 49, poz. 729.

⁶ Zob. szerzej np. S. Sydun, *Efektywność zmian w ukraińskim systemie wyborczym w procesie transformacji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 144 i n.

⁷ Zob. szerzej np. K. Eckhardt, *Status prawny deputowanych ludowych Ukrainy*, Rzeszów 2020, s. 30 i n.

⁸ Mimo że zauważane problemy w równym stopniu dotyczą również wyborów parlamentarnych, a nawet lokalnych, wymogi redakcyjne pozwalają na skupienie się na tytułowych ordynacjach prezydenckich.

możliwość kandydowania. Na powyborczej konferencji prasowej Wiktor Juszczenko ocenił, iż fałszerstwa wypaczyły aż 8–12% głosów⁹. Wówczas jeszcze nie pojawiły się żądania unieważnienia wyborów, ponieważ zarówno opozycja, która liczyła na mniej, jak i siły rządzące, znając swoje poparcie w społeczeństwie, były zadowolone z wyników. Dwa lata później przy będących „sumą gry zerowej” wyborach prezydenckich sytuacja nie mogła się powtórzyć. Odniesione 21 listopada 2004 r. zwycięstwo Wiktora Janukowycza nie zostało uznane przez konkurenta, W. Juszczenkę, którego sztab wyborczy ogłosił, że nie uznaje sfałszowanych wyników wyborów. Zachęcenii do wyjścia na ulice Kijowa wyborcy byłego premiera, który w międzyczasie sam ogłosił się prezydentem Ukrainy, zmusili organa państwowe do zweryfikowania wyników głosowania. 3 grudnia 2004 r. w swoim orzeczeniu Sąd Najwyższy Ukrainy zauważył wypadki naruszenia prawa wyborczego, uchylił wyniki II tury i nakazał Centralnej Komisji Wyborczej ponowne ich przeprowadzenie w ciągu trzech tygodni, tym samym potwierdzając zarzuty W. Juszczenki. Centralna Komisja Wyborcza dostosowała się do postanowienia Sądu Najwyższego i wyznaczyła powtórzone wybory na dzień 26 grudnia 2004 r. Wobec równoległe prowadzonych prac nad zmianą konstytucji i innych ustaw pojawiła się okazja do nowego układu politycznego zawartego kosztem stabilności prawa wyborczego¹⁰. W. Juszczenko zawarł porozumienie z Ołeksandrem Morozem, w którym godził się na zmianę konstytucji, jednak widząc szanse na objęcie urzędu prezydenta, stał się wstrzemięźliwy wobec koncepcji, która przewidywała przekształcenie dotychczasowego ustroju prezydencko-parlamentarnego w republikę parlamentarno-prezydencką, z szerokimi uprawnieniami parlamentu i premiera oraz skromnymi uprawnieniami prezydenta¹¹.

W ten sposób doszło do dyskusyjnych prawnie i aksjologicznie decyzji parlamentu. Między innymi w wyniku negocjacji sił opozycyjnych i proprezydenckich doszło do ugody, w ramach której ci pierwsi mieli poprzeć projekt zmiany konstytucji w zamian za zgodę na nowelizację ordynacji wyborczej przed powtórzoną II turą wyborów prezydenckich¹². Nowelizacja ordynacji miała na celu uniemożliwienie mechanizmów

⁹ Za P. Koniński, *Demokracja na 90 procent*, „Gazeta Wyborcza”, 2.04.2002.

¹⁰ Na temat nowelizacji ordynacji zob. np. A. Stec, *Wybory prezydenckie na Ukrainie – kilka uwag*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukraińska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 206.

¹¹ Zob. szerzej A. Olechno, *Ewolucja konstytucyjnych podstaw system rządów Ukrainy*, Białystok 2019, s. 203 i n.

¹² *Polityczna systema i hromadjańskie suspilstwo: ewropejski i ukrajiński realiji*, red. A. Kudraczenko, Kyjiw 2017, s. 142.

pozwalających na fałszerstwa wyborcze, zauważonych w poprzednim głosowaniu. Efektem było jednak nieostatnie, jak się okazało, wprowadzanie zmian do ordynacji wyborczej w trakcie wyborów. Wątpliwa konstytucyjność tych działań nie przeszkodziła w osiągnięciu założonych celów. Jak wiadomo, wybory zakończyły się ostatecznym zwycięstwem W. Juszczuki, a w wyniku negocjacji politycznych 8 grudnia 2004 r. Rada Najwyższa uchwaliła szereg ustaw, w tym nowelizację ustawy zasadniczej. Złe to wróżyło na przyszłość. Uczestnicy tych wydarzeń oraz obserwatorzy zewnętrzni, jak kiedyś zauważyłem, powoli przyzwyczajali się, że z wyborami na Ukrainie niemal nierozzerwalnie wiążą się prawne i pozaprawne kontrowersje, jak kolejne zmiany terminów, skargi do Sądu Konstytucyjnego, nowelizacje ordynacji, protesty wyborcze czy konieczność powtórzenia wyborów, jak to miało miejsce w przywołanym przykładzie¹³.

Następne wybory prezydenckie również nie były od tego wolne. W 2010 r. Wiktor Janukowycz został wybrany na prezydenta Ukrainy, w tradycyjnie już burzliwych okolicznościach. Początkowo Rada Najwyższa 1 kwietnia 2009 r. wyznaczyła termin wyborów na 25 października 2009 r., w ten sposób skracając okres przedwyborczy. Wyznaczając tak wczesny termin wyborów, deputowani liczyli bieg kadencji urzędującego prezydenta od pierwszej tury poprzednich wyborów, a nie od objęcia urzędu przez ich zwycięzcę. Nie było zatem zaskoczeniem, że prezydent W. Juszczenko skierował uchwałę parlamentu do Sądu Konstytucyjnego, który przychylił się do jego argumentacji, co oznaczało, że wybory prezydenckie powinny zostać rozpisane na 17 stycznia 2010 r. Dało to pretekst do prób dostosowania obowiązującej ordynacji do potrzeb politycznych. W sierpniu 2009 r. parlament przyjął kolejną nowelizację ordynacji wyborczej, proponując m.in. zmiany w sposobie głosowania poza granicami kraju, obowiązek związania członkostwa w komisji wyborczej z miejscem zamieszkania, uniemożliwienia oprotestowania protokołów obwodowych komisji wyborczych, ograniczenie w korzystaniu z drogi sądowej oraz możliwość złożenia protestu do Centralnej Komisji Wyborczej w dniu wyborów lub później, co ponownie zostało uznane przez Sąd Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją¹⁴.

W wyniku styczniowych wyborów konieczny okazał się balotaż między W. Janukowyczem a Julią Tymoszenko, ale ponownie był to również czas „manipulowania” ordynacją wyborczą na kilka dni przed drugą turą

¹³ A. Olechno, *Wybory Prezydenta Ukrainy*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 405.

¹⁴ Zob. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 19.10.2009 r., Nr 26-rp/2009.

wyborów. 3 lutego Rada Najwyższa uchwaliła, a następnego dnia prezydent W. Juszczenko podpisał nowelizację ordynacji zakładającą m.in. uprawomocnienie decyzji lokalnych komisji wyborczych nawet w sytuacji, gdy nie będzie w nich kworum (wcześniej potrzeba było do tego co najmniej 2/3 członków), oraz możliwość przejścia w razie paraliżu prac kompetencji obwodowej komisji wyborczej przez komisję okręgową¹⁵. J. Tymoszenko stwierdziła, że zmiana ordynacji pozwala na fałszerstwa wyborcze, zapowiedziała w przypadku przegranej protesty, ale ostatecznie urząd objął jej rywal.

Wybory prezydenckie na Ukrainie wiążą się również z jednym ciekawym wątkiem dotyczącym instytucji kaucji wyborczej w wersji niebezpiecznie zbliżającej się do naruszenia standardów wolnych wyborów¹⁶. Nowelizacja ustawy wyborczej w 2004 r. wprowadziła możliwość samodzielnego zgłoszenia się kandydata na urząd prezydenta, jednak w celu uniknięcia zbyt dużej liczby chętnych wprowadziła obowiązek wpłacenia wadium w wysokości 500 tys. hrywien, przy jednoczesnym obniżeniu wymogu zebranych podpisów z jednego miliona do 500 tys. Obowiązująca kaucja wyborcza w 2010 r. została podwyższona aż do 2,5 miliona ukraińskich hrywien¹⁷. Uchylono wówczas obowiązek zbierania podpisów, co spowodowało, że właściwie jedynym wymogiem rejestracji kandydata stał się depozyt. Co ciekawe, w wyniku tych nowelizacji liczba zgłaszanych kandydatów nie zmalała, a wzrosła¹⁸. W 1991 r. było ich 6, w 1994 – 7, w 1999 r. – 15, w 2004 r. (wprowadzenie kaucji) – 26, w 2010 r. (podwyższenie kaucji) – 18, wreszcie w przedterminowych wyborach w 2014 r. – 23. W ostatnich wyborach w 2019 r. zarejestrowano rekordową liczbę 44 kandydatów, przy jednoczesnym odrzuceniu aż 47 kandydatur, w większości

¹⁵ Zmiany miały na celu zniwelowanie zapowiadanego przez CKW ryzyka unieważnienia głosowania z powodu odwołania przez partie polityczne swoich przedstawicieli w lokalnych komisjach. Ugrupowania mogłyby to zrobić w tych regionach, gdzie ich kandydat ma najmniejsze poparcie, a konkurent największe. Ustawa Ukrainy z 3.02.2010 r. *Pro wnesennija zmin do Zakonu Ukrainy „Pro wybory Prezydenta Ukrainy” szczodo organizaciji roboty wyborczych komisij*, N 1849-VI.

¹⁶ Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 171.

¹⁷ Pieniądze te partie polityczne (bloki) wysuwające swojego kandydata, jak też kandydaci indywidualni zobowiązani byli wpłacić na specjalne konto Centralnej Komisji Wyborczej. Pieniądze były zwracane jedynie kandydatom, którzy przejdą do ewentualnej drugiej tury. Wpłaty pozostałych zarejestrowanych kandydatów były przekazywane do budżetu państwa. Art. 49 ust. 1 Ustawy Ukrainy „Pro wybory Prezidenta Ukrainy”, WWR 1999, Nr 14, s. 81, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/474-14/print1299070987132750> (dostęp: 11.02.2015).

¹⁸ Zob. szerzej K.M. Bezubik, A. Olechno, *Czy depozyt wyborczy może stać się cenzusem majątkowym?: uwagi na przykładzie wyborów głowy państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A, s. 290 i n.

przypadków właśnie z powodu niewpłacenia kaucji¹⁹. Wydaje się, że cel kaucji, którym było odrzucanie kandydatów „niepoważnych”, nie został osiągnięty i lepszym rozwiązaniem był obowiązek zebrania określonej liczby podpisów.

W sytuacji, kiedy kaucja wyborcza była 675 razy wyższa w porównaniu do średniego wynagrodzenia i ok. 2050 razy wyższa niż wynagrodzenie minimalne, pojawiły się zasadne zarzuty co do legalności tak wysokiego depozytu²⁰. W przeliczeniu na miesiące i lata depozyt wyborczy to kwota zarobków z 56 lat pracownika otrzymującego średnie miesięczne wynagrodzenie w kraju. Przeliczenie kaucji na wynagrodzenie minimalne jeszcze bardziej podkreśla jej absurdalność. To około 170 lat pracy osoby z minimalnym wynagrodzeniem. Mimo tego prawodawca w Kodeksie Wyborczym nie zrezygnował całkowicie z tego rozwiązania, obniżając jednak wysokość kaucji wyborczej z 2,5 miliona hrywien do rozmiaru 650 płac minimalnych na dzień zarządzenia wyborów.

Ostatnią przywołaną sytuacją będzie druga z ukraińskich rewolucji, nieprovokowana tym razem bezpośrednio przez wynik wyborów prezydenckich, ale z próbą nowelizacji ordynacji, o czym rzadko się wspomina, wyraźnie powiązana.

238 Wypadki z przełomu lat 2013 i 2014 r., zwane powszechnie Euromajdanem, spowodowane 21 listopada odmową ratyfikowania przez W. Janukowycza umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, miały swoje źródło, obok chęci kolejnej modyfikacji przepisów konstytucji, w próbie nowelizacji obowiązujących ordynacji wyborczych, w tym prezydenckiej²¹. Za początek wydarzeń prowadzących do Rewolucji Godności należy uznać podpisane 21 lutego 2014 r. porozumienie pomiędzy prezydentem W. Janukowiczem a liderami opozycyjnych frakcji parlamentarnych Wołodymyrem Kłycką z UDAR-u, Arsenijem Jaceniukiem z Batkiwszczyny i Ołehiem Tiahnybokiem – liderem Swobody – na podstawie którego w ciągu 48 godzin miała zostać przyjęta, podpisana i ogłoszona ustawa konstytucyjna o przywróceniu ustawy zasadniczej w wersji z 2004 r. wraz z późniejszymi zmianami, a w ciągu kolejnych 10 dni – powołane koali-

¹⁹ <https://www.pravda.com.ua/news/2019/02/8/7206166/> (dostęp: 14.12.2021).

²⁰ Głosy krytyczne na Ukrainie, nawet jeżeli się pojawiają, to pochodzą raczej ze strony organizacji pozarządowych czy publicystów niż przedstawicieli doktryny. Zob. np. S. Kononczuk, *Hroszy dla kandydata w prezydenty*, Ukrajinskij Nezalezhnyi Centr Politycznych Doslidzeń, <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/groshi-dlia-kandidata-v-prezidenti> (dostęp: 15.01.2015) czy M. Naboka, *Hroszowa zastawa dlja kandydatiw: wporjadkuwannja czy poruszennja praw?*, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26645601.html> (dostęp: 15.01.2015).

²¹ Na temat Euromajdanu zob. *Czas EuroMajdanu*, red. R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska, Warszawa 2014; M. Domagała, *Bibliografia EuroMajdanu*, Warszawa 2016.

cja i rząd jedności narodowej²². Według kolejnych punktów do września 2014 r. miała zostać przeprowadzona reforma konstytucji, równoważąca kompetencje prezydenta, parlamentu i rządu; niezwłocznie po uchwaleniu nowej konstytucji miały odbyć się wybory prezydenckie, a najpóźniej w grudniu 2014 r. zostać przyjęta nowa ordynacja wyborcza i wybrany nowy skład Centralnej Komisji Wyborczej (na zasadzie proporcjonalności i w oparciu o zasady OBWE i Komisji Weneckiej)²³.

Jeszcze tego samego dnia Rada Najwyższa, realizując postanowienia punktu 1 ugody, przyjęła Specjalną Ustawę Ukrainy o przywróceniu obowiązywania niektórych postanowień Konstytucji Ukrainy. Mimo wcześniejszych postanowień bezpośrednio po rewolucji nie doszło do uchwalenia nowej ordynacji prezydenckiej, natomiast dotychczasowa była zmieniana z niespotykaną wcześniej częstotliwością. Od lutego 2014 r., czyli formalnego zakończenia wystąpień Euromajdanu, do końca 2015 r. ustawa O wyborach Prezydenta Ukrainy była nowelizowana 13 razy. Do czasu jej uchylecia i zastąpienia Kodeksem Wyborczym doszło do kolejnych pięciu nowelizacji. Nagromadzenie zmian, nie tylko tej ordynacji, stało się jednym z powodów przystąpienia do prac nad rozwiązaniem kompleksowym. Procedura i praktyka uchwalenia kodeksu pokazały jednak dalsze rozwarstwienie polityczne. Do uchwalonego przez Radę Najwyższą Ukrainy 7 listopada 2017 r. w pierwszym czytaniu projektu Kodeksu Wyborczego (nr 3112-1) zgłoszono 4400 poprawek²⁴. Jak się wydaje, problemy związane z organizacją wyborów na Ukrainie, mimo uchwalenia nowej, kompleksowej ustawy wyborczej, nie znikną. Mimo bardzo krótkiego okresu obowiązywania uchwalony 19 grudnia 2019 r. Kodeks Wyborczy był już pięciokrotnie nowelizowany, przy znacznie większej liczbie zgłoszonych projektów jego zmiany. Nie budzi to przekonania o ostatecznym ustabilizowaniu systemu wyborczego Ukrainy, ale z pewnością jest ku temu istotnym krokiem. Jak wcześniej wielokrotnie się przekonaaliśmy, obok przepisów prawa niezbędnym elementem będzie wola polityczna akceptująca demokratycznie uchwalone formuły ordynacji.

²² Zob. szerzej A. Olechno, *Ewolucja...*, s. 229 i n.

²³ Pozostałe punkty ugody nie dotyczyły kwestii ustrojowych. Tekst ugody za: *Uhoda pro wreholjuwannja kryzy w Ukraini*, [w:] *Antołohija konstytucij noho procesu w suczasnij Ukraini*, red. W. Musijaka, Kyjiw 2017, s. 562.

²⁴ K. Eckhardt, *Status prawny...*, s. 30.