

Krzysztof Eckhardt*

 <https://orcid.org/0000-0003-3338-9836>

ZASADA POWSZECHNEGO PRAWA WYBORCZEGO W ŚWIETLE KONSTYTUCJI ORAZ KODEKSU WYBORCZEGO UKRAINY

WPROWADZENIE

Miniony rok obfitował w ważne dla Ukrainy wydarzenia. W 2021 r. obchodzono trzydziestą rocznicę odzyskania niepodległości i dwudziestą piątą rocznicę uchwalenia Konstytucji. Wydarzenie sprzed trzech dekad oznaczało realne wprowadzenie, po raz pierwszy w Ukrainie, zasady powszechnego prawa wyborczego.

Wcześniej, zgodnie z Konstytucjami Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (USRR) z lat 1919 i 1929¹, obowiązywał cenzus majątkowy, za pomocą którego od wyborów odsunięto zamożniejszą część społeczeństwa, natomiast Konstytucja USRR z 1937 r. wprawdzie deklarowała zasadę powszechnego prawa wyborczego, ale w praktyce w wyborach nie brali udziału więźniowie polityczni przebywający w obozach pracy [zob. Tacii, Pogorilko, Todika 1999: 152–153]. Konstytucja ta, uchwalona w ślad za Konstytucją ZSRR z 1936 r., odpowiadała temu samemu trendowi ideologicznemu, zapoczątkowanemu w lutym 1935 r. na VII Zjeździe Rad ZSRR. Zgodnie z nim: „Zwycięstwo socjalizmu pozwoliło przejść do dalszej demokratyzacji systemu wyborczego, do wprowadzania powszechnego, równego i bezpośredniego

* Dr hab. prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, krzysztof.eckhardt@wspia.eu

¹ Na temat okoliczności powstania tych aktów i ich podstawowych założeń zob. Tomenko 2015: 76–78.

prawa wyborczego w głosowaniu tajnym” [*Historia Wszechniżkowej Komunistycznej Partii* 1949: 386]. Czwarta Konstytucja USRR z 1978 r. utrzymała zasadę powszechnego prawa wyborczego w tym samym kształcie, lecz kres sowieckich więzień politycznych nastąpił dopiero po amnestii z 1986 r. (zob. Applebaum 2018: 601–604).

W dniu 1 grudnia 1991 r., wraz z referendum zatwierdzającym Akt Deklaracji Niepodległości Ukrainy, odbyły się pierwsze wybory prezydenckie. Od tego momentu wybory rzeczywiście zgodne z zasadą powszechnego prawa wyborczego przeprowadzane są regularnie [Fedorenko 2016: 295].

Prawo wyborcze Ukrainy po odzyskaniu niepodległości było wielokrotnie zmieniane [zob. Yakovlyeva 2017: 74–79; Sokół 2015: 72–73; Pankiewicz 2012: 194–195]. Po części dotyczyło to również powszechnego prawa wyborczego, zwłaszcza w zakresie prawa do kandydowania i prawa do zgłaszania kandydatów. Artykuł ma na celu ukazanie aktualnego stanu prawnego i zarysowanie poglądów ukraińskiej doktryny w tej materii.

ŹRÓDŁA PRAWA WYBORCZEGO W UKRAINIE

Zasady prawa wyborczego w Ukrainie regulują: rozdział III Konstytucji z dnia 28 czerwca 1996 r.² oraz Kodeks wyborczy z dnia 19 grudnia 2019 r.³ Postanowienia tych aktów prawnych dotyczące zasady powszechnego prawa wyborczego poddane będą analizie w niniejszym opracowaniu. Szczególna uwaga zostanie skierowana na regulacje Kodeksu wyborczego⁴.

Proces powstawania Kodeksu wyborczego w Ukrainie ma długą historię [zob. Klyuchkovs’kyy 2018: 683–687; Pietnoczka 2019: 74–90]. Jego opracowanie i uchwalenie już od 2005 r. systematycznie rekomendowały Ukrainie Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Komisja Wenecka oraz OBWE [zob. Drobush 2018: 42]. W kwietniu 2008 r., z inicjatywy Przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy, została powołana grupa robocza ds. wyborów pod kierownictwem Jurija Kluczkowskiego. Po dwóch latach pracy przedstawiła ona Parlamentowi projekt Kodeksu wyborczego⁵. Komisja Wenecka w konkluzji opinii na jego temat stwierdziła m.in., że niezależnie od wielu sugestii i uwag krytycznych jest to ważny krok naprzód w procesie reformy systemu wyborczego w Ukrainie [Komisja Wenecka 2010].

² Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy (dalej: WWR) 1996, № 30, st. 141 zi zminamy.

³ WWR 2020, № 7, № 8, № 9, st. 48 zi zminamy.

⁴ Na temat ewolucji prawa wyborczego Ukrainy piszę szerzej w: Eckhardt 2020: 325–337.

⁵ Druk parlamentarny № 4234-1.

Począwszy od 2009 r., pod obrady Rady Najwyższej wpłynęło kilkanaście projektów ustaw wyborczych, ale projekt Kodeksu wyborczego uchwalony w 2019 r. oparty był właśnie na tym przygotowanym przez J. Kluczkowskiego w 2010 r. i opiniowanym przez Komisję Wenecką. Do Rady Najwyższej wniesiony został 2 października 2015 r., m.in. przez ówczesnego przewodniczącego Parlamentu. 7 listopada 2017 r., raczej niespodziewanie, został uchwalony w pierwszym czytaniu, uzyskując niezbędne minimum 226 głosów⁶. W trakcie prac parlamentarnych zgłoszono do niego ponad 4400 poprawek [*Analiz stanu ta propozyitsiyi shchodo doopratsyuvannya proektu Vyborchoho kodeksu* 2018: 4].

Kodeks został uchwalony w drugim czytaniu 11 lipca 2019 r., tuż przed przedterminowymi wyborami parlamentarnymi z dnia 19 lipca⁷. Przewodniczący Rady Najwyższej podpisał go 28 sierpnia 2019 r. i w tym samym dniu projekt został przesłany Prezydentowi.

W dniu 13 września 2019 r. prezydent Wołodymyr Zełenski zwrócił Kodeks Radzie Najwyższej ze swoimi propozycjami w celu ponownego rozpatrzenia⁸. Zgłaszając weto, zaznaczył, że co do zasady popiera ideę konsolidacji prawa wyborczego Ukrainy w jednym akcie, lecz jego zdaniem przedłożona mu do podpisu ustawa „zawiera postanowienia niezgodne z Konstytucją, nie uwzględnia wprowadzonych ostatnio pozytywnych zmian w ustawodawstwie wyborczym zmierzających do jego poprawy, jest niezgodna z podstawowymi aktami prawnym z tej dziedziny, nie zapewnia właściwej regulacji i organizacji procesu wyborczego, efektywnej kontroli procedur wyborczych”.

Rada Najwyższa ostatecznie uchwaliła Kodeks 19 grudnia 2019 r. Za jego przyjęciem głosowało 330 (spośród 423) deputowanych ze wszystkich frakcji i grup parlamentarnych [Roshchenko 2019].

POWSZECHNOŚĆ WYBORÓW A ZASADA POWSZECHNEGO PRAWA WYBORCZEGO

W tytule artykułu posłużono się określeniem „zasada powszechnego prawa wyborczego”, a nie „zasada powszechności wyborów”, ponieważ doktryna ukraińska nadaje tym terminom różne znaczenie [zob. Klyuchkovs'kyi 2018: 170–171]. Za wybory powszechne uważa się wybory, w jakich mogą uczestniczyć wszyscy mający prawo do głosowania wyborcy, czyli wybory

⁶ Zob. Pietnoczka 2019: 86.

⁷ W głosowaniu wzięło udział 291 deputowanych, za przyjęciem Kodeksu wyborczego głosowało 230, przeciw 8, wstrzymało się 9, nie głosowało 44, zob. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=28987 (dostęp 21.01.2022).

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 (dostęp 21.01.2022).

o charakterze ogólnopaństwowym. Ich przeciwieństwem są wybory odbywające się tylko na części terytorium państwa, w których uczestniczy wyłącznie określona grupa wyborców. Przykładowo wybory organów samorządu terytorialnego odbywające się w całym państwie mają charakter powszechny, ale wybory odbywające się tylko w jednej lub kilku jednostkach podziału terytorialnego państwa (np. wybory uzupełniające) nie są wyborami powszechnymi⁹.

Takie rozumienie zasady powszechności wyborów przyjął także Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z 4 czerwca 2009 r. (№ 13-рп/2009)¹⁰, dokonując, na wniosek Rady Miejskiej Kijowa, wiążącej wykładni art. 141 Konstytucji.

Funkcją zasady powszechnego prawa wyborczego jest określenie kręgu osób posiadających prawo uczestniczenia w wyborach zarówno w sposób czynny, jak i bierny [zob. Klyuchkovs'kyy 2018: 173]. Dalsza analiza prowadzona będzie odrębnie dla każdego z nich, a ponadto w aspekcie prawa do zgłaszania kandydatów.

PRAWO DO GŁOSOWANIA

Kwestię czynnego prawa wyborczego regulują przede wszystkim art. 70 Konstytucji [zob. Andryeyev i in. 2021: 157] oraz art. 7 Kodeksu wyborczego [*Wyborczyj Kodeks Ukrainy* 2021: 5]. Prawo głosu mają obywatele Ukrainy, którzy najpóźniej w dniu przeprowadzania wyborów osiągnęli wiek 18 lat. Nie mają prawa głosowania obywatele, którzy zostali przez sąd uznani za niezdolnych do czynności prawnych (*nediyezdatnist*).

Cenzus obywatelstwa nie został sprecyzowany przez ustawodawstwo wyborcze Ukrainy w tym sensie, że nie ma znaczenia sposób nabycia obywatelstwa ani to, jak długo wyborca obywatelstwo posiada [zob. Klyuchkovs'kyy 2018: 176]. Dotyczy on wszystkich wyborów, także samorządowych. W doktrynie toczy się dyskusja na temat zasadności dopuszczenia do czynnego udziału w wyborach samorządowych osób zamieszkujących w danej jednostce podziału terytorialnego, ale nieposiadających obywatelstwa [zob. Klyuchkovs'kyy 2018: 177–178]. Dyskusyjny jest też problem podwójnego obywatelstwa [zob. Andryeyev i in. 2021: 24–25]. Art. 8 Kodeksu wyborczego wymienia dokumenty, jakimi powinien legitymować się wyborca w celu poświadczenia obywatelstwa i otrzymania karty do głosowania w lokalu wyborczym, z podziałem na: zwykłe, specjalne i zagraniczne lokale wyborcze [zob. Drozd i in. 2020: 14].

⁹ Na temat pojęcia zasady powszechności w prawie wyborczym zob. Skotnicki 2000: 9–22.

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-09#Text> (dostęp 22.01.2022).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 Kodeksu wyborczego specjalne lokale wyborcze tworzy się w zakładach lecznictwa zamkniętego, zakładach karnych, aresztach śledczych, na statkach pływających pod ukraińską banderą w dniu wyborów, na stacji polarnej Ukrainy oraz w miejscach tymczasowego pobytu wyborców z niepełnosprawnościami. W zakładach lecznictwa zamkniętego, na stacji polarnej Ukrainy, w zakładach karnych i aresztach śledczych mogą być utworzone przez Centralną Komisję Wyborczą stałe specjalne lokale wyborcze.

W zwykłych i specjalnych lokalach wyborczych w celu otrzymania karty do głosowania mogą być okazywane: paszport obywatela Ukrainy (dowód osobisty); tymczasowe poświadczenie obywatelstwa Ukrainy (dla osób, które niedawno nabyły obywatelstwo Ukrainy); dokument powołania do odbycia okresowej służby wojskowej. W lokalach wyborczych organizowanych dla osób przebywających w zakładach karnych lub aresztach śledczych konieczne jest posiadanie zaświadczenia tego zakładu karnego lub aresztu śledczego, które musi zawierać: nazwisko, imię, dzień, miesiąc, rok urodzenia, obywatelstwo, zdjęcie osoby, podpis kierownika i pieczęć instytucji. W lokalach wyborczych organizowanych za granicą, a także na statkach pływających pod ukraińską banderą oraz na stacji polarnej Ukrainy podstawą do uzyskania karty do głosowania są: paszport obywatela Ukrainy na wyjazd za granicę; paszport dyplomatyczny; paszport służbowy. Paszport obywatela Ukrainy (dowód osobisty) może być podstawą do uzyskania karty do głosowania w zagranicznych lokalach wyborczych ustanowionych w państwach, do których obywatele Ukrainy mogą podróżować na podstawie takiego dokumentu.

Cenzus wieku (18 lat) oznacza nabycie zdolności publicznoprawnej, której elementem jest prawo głosowania w wyborach. W zakresie warunków wiekowych ukraińskie prawo nie zrównuje zdolności publicznoprawnej ze zdolnością cywilnoprawną, chociaż na pierwszy rzut oka się one pokrywają. Art. 34 ust. 1 Kodeksu cywilnego Ukrainy¹¹ łączy uzyskanie pełnej zdolności do czynności prawnych z osiągnięciem pełnoletności w wieku 18 lat. Można jednak mieć pełną zdolność do czynności prawnych także przed osiągnięciem pełnoletności, gdyż ust. 2 tego artykułu łączy jej nabycie z zawarciem małżeństwa przed ukończeniem 18. roku życia, a art. 35 Kodeksu cywilnego określa trzy warunki przyznania osobie małoletniej pełnej zdolności do czynności prawnych, tj.: umowę o pracę, macierzyństwo (ojcostwo) i zamiar prowadzenia działalności gospodarczej. We wszystkich tych szczególnych przypadkach, mimo nabycia pełnej zdolności do czynności prawnych, zdolność publicznoprawna, a tym samym prawo do głosowania, nie przysługuje do momentu ukończenia 18. roku życia [zob. Klyuchkovs'kyi 2018: 180–181].

¹¹ Cywilnyj Kodeks Ukrainy wid 16.01.2003 (BBP 2003, № 40-44, st. 356 zi zminamy).

Natomiast cenzus zdolności do wybierania (*vymoha diyezdatnosti*) w art. 70 Konstytucji powiązany jest z prawem cywilnym poprzez instytucję niezdolności do czynności prawnych (*nediyezdatnist*). Powodem jej stwierdzenia może być: znacząca patologia psychiczna (przewlekłe, uporczywe zaburzenie psychiczne), z powodu której taka osoba „nie jest w stanie zrozumieć sensu swoich działań i (lub) ich kontrolować” (art. 39 ust. 1 Kodeksu cywilnego Ukrainy). Konsekwencją orzeczenia przez sąd braku zdolności jest zakaz dokonywania czynności prawnych i ustanowienie opieki nad osobą niemającą zdolności (art. 41 Kodeksu cywilnego) [zob. Klyuchkovs’kyy 2018: 184]. Kodeks cywilny Ukrainy rozróżnia „zdolność cywilną” pełną, niepełną i częściową, ograniczenie zdolności cywilnej oraz uznanie braku zdolności cywilnej danej osoby. Zgodnie z art. 70 ust. 2 Konstytucji tylko uznanie braku zdolności pozbawia prawa głosu w wyborach [zob. Andryeyev i in. 2021: 158].

Realne zapewnienie czynnego prawa wyborczego związane jest oczywiście z organizacją wyborów, a w szczególności z rejestrami i spisami wyborców. Kwestie te regulują Rozdział VI Kodeksu wyborczego oraz ustawa o państwowym rejestrze wyborców¹² i czynią to zadowalająco, o czym świadczą pozytywne opinie Komisji Weneckiej oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE [zob. Klyuchkovs’kyy 2018: 223].

Kodeks wyborczy w art. 9 wskazuje także „prawa wyborców do udziału w procesie wyborczym, powiązane z prawem głosu”. Zalicza do nich prawo: uczestniczenia w pracach komisji wyborczych organizujących przygotowanie i przeprowadzenie wyborów; otrzymywania i rozpowszechniania informacji związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów; uczestniczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej; obserwowania przebiegu wyborów; zaskarżania naruszenia swoich praw wyborczych, innych praw oraz prawnie uzasadnionych interesów związanych z udziałem w procesie wyborczym.

PRAWO DO TEGO, BY KANDYDOWAĆ¹³

W doktrynie ukraińskiej przeważa stanowisko, że zasada powszechności prawa wyborczego dotyczy również biernego prawa wyborczego, chociaż można się też spotkać z poglądem, że biernie prawo wyborcze – w przeciwieństwie do czynnego prawa wyborczego – nie jest powszechne [zob. Kljuczukowskij

¹² Zakon Ukrainy wid 22.02.2007 Pro Derżawnyj rejestr wyborciw (BBP 2007, № 20, st. 282 zi zminamy).

¹³ Na temat pojęcia biernego prawa wyborczego (w szczególności różnicy pomiędzy terminami „prawo do kandydowania” a „prawo do bycia wybranym”) w ukraińskiej doktrynie i praktyce ustrojowej zob. Kljuczukowskij 2014: 58–61.

2014: 230]. Rzeczywiście, co do zasady, w przypadku biernego prawa wyborczego (przynajmniej w wyborach ogólnokrajowych) ustalane są wyższe wymagania niż w czynnym prawie wyborczym, ponadto często stosuje się tutaj dodatkowe cenzusy, które w przypadku czynnego prawa wyborczego uznano by za dyskryminujące.

Art. 76 Konstytucji reguluje bierne prawo wyborcze do Rady Najwyższej. Zgodnie z jego postanowieniami prawo to posiada obywatel Ukrainy, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 21 lat, ma czynne prawo wyborcze, przez pięć ostatnich lat mieszka w Ukrainie, nie był skazany za popełnienie przestępstwa umyślnego, a także jeżeli to skazanie nie zostało zatarte lub w inny ustalony prawem sposób nie wygasło. Zamieszkiwanie w Ukrainie zgodnie z art. 134 Kodeksu wyborczego oznacza: pobyt na terytorium w granicach państwowych Ukrainy; przebywanie na statku pływającym pod banderą państwową Ukrainy; pobyt obywateli Ukrainy, w sposób przewidziany ustawą, w podróżach służbowych poza Ukrainę, w zagranicznych placówkach dyplomatycznych Ukrainy, organizacjach międzynarodowych i ich organach; przebywanie na stacji polarnej Ukrainy; służbę w formacji Sił Zbrojnych Ukrainy stacjonujących poza Ukrainą. Za osoby mieszkające na Ukrainie uważa się także członków rodzin osób przebywających służbowo w placówkach dyplomatycznych. Kodeks wyborczy doprecyzowuje, że kandydat spełnia wymóg stałego zamieszkiwania, jeżeli okres jego jednorazowego wyjazdu za granicę w prywatnych sprawach nie przekracza 90 dni, a czas przebywania za granicą z przyczyn innych niż w nim wskazane w ciągu ostatnich 5 lat przed dniem głosowania nie przekraczał 183 dni każdego roku.

Kandydat na Prezydenta Ukrainy (zgodnie z art. 103 Konstytucji i art. 75 Kodeksu wyborczego) musi posiadać obywatelstwo Ukrainy, czynne prawo wyborcze, najpóźniej w dniu wyborów ukończone 35 lat, zamieszkiwać w Ukrainie przez ostatnie 10 lat przed wyborami i władać językiem ojczystym. Status języka ojczystego Konstytucja nadała językowi ukraińskiemu w art. 10. Nie wskazuje ona, podobnie jak Kodeks wyborczy, w jakim stopniu, czy też na jakim poziomie kandydat na Prezydenta winien władać tym językiem [zob. Klyuchkovs'ky 2018: 261].

Zgodnie z ustawą zasadniczą ta sama osoba nie może być Prezydentem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje, przy czym kadencja Prezydenta rozpoczyna się w momencie złożenia przysięgi Narodowi na uroczystym posiedzeniu Rady Najwyższej (art. 104 Konstytucji) i kończy się z chwilą objęcia urzędu przez jego następcę (art. 108 Konstytucji). W doktrynie ukraińskiej ograniczenie to bywa jednak rozumiane rozszerzająco, jako generalny zakaz pełnienia funkcji Prezydenta więcej niż przez dwie kadencje bez względu na to, czy następują one bezpośrednio po sobie czy nie [zob. Klyuchkovs'ky 2018: 270–271]. Kadencja

Prezydenta trwa 5 lat (art. 103 Konstytucji) również wtedy, gdy został on wybrany w wyborach przedterminowych [zob. Andryeyev i in. 2021: 205].

Kwestia zdefiniowania „zamieszkiwania w Ukrainie” w przypadku kandydata na Prezydenta została rozwiązana podobnie jak w przypadku kandydatów na deputowanych ludowych, z tą różnicą, że wymóg maksymalnego czasu przebywania za granicą z przyczyn innych niż wskazane w Kodeksie wyborczym przez 183 dni w roku dotyczy 10, a nie 5 ostatnich lat przed dniem głosowania (art. 75 Kodeksu wyborczego).

Osoba, której kadencja jako Prezydenta wygasła przedterminowo, nie może kandydować w wyborach prezydenckich odbywających się w związku z tym wygaśnięciem (art. 74 ust. 6 Kodeksu wyborczego). Konstytucja w art. 108 przewiduje następujące przyczyny przedterminowego wygaśnięcia kadencji Prezydenta: rezygnacja; niezdolność do wykonywania obowiązków ze względu na stan zdrowia; usunięcie z urzędu w procedurze impeachmentu; śmierć.

W wyborach samorządowych może kandydować obywatel Ukrainy mający prawo głosu na podstawie art. 70 Konstytucji (art. 193 ust. 1 Kodeksu wyborczego). Nie może kandydować osoba skazana za poważne lub szczególnie poważne przestępstwo, przestępstwo przeciwko prawom wyborczym obywateli lub przestępstwo korupcyjne, jeżeli to skazanie nie zostało zatarte lub w inny ustalony prawem sposób nie wygasło (art. 193 ust. 2 Kodeksu wyborczego).

Reasumując, pod rządami Kodeksu wyborczego, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, podmiot biernego prawa wyborczego zależy od rodzaju wyborów, najszersza grupa obywateli posiada to prawo podczas wyborów lokalnych [Kljuczkowskij 2014: 72].

PRAWO ZGŁASZANIA KANDYDATÓW

Powszechność prawa wyborczego może być rozpatrywana także w aspekcie możliwości zgłaszania kandydatów (nominacyjne prawo wyborcze [Kljuczkowskij 2014: 78–84]). Kodeks wyborczy przewiduje dwie możliwości ich zgłaszania w wyborach prezydenckich (art. 98): przez partie polityczne i samodzielnie przez kandydata (*samovysuvannya* – samonominacja). Partia może wysunąć tylko jednego kandydata na urząd Prezydenta i każdy kandydat może reprezentować tylko jedną partię. Kandydatem nie musi być członek partii, ale musi on wyrazić zgodę na kandydowanie. Akt nominowania kandydata na Prezydenta ma nastąpić na zjeździe (zebraniu, konferencji) partii stosownie do jej statutu (art. 99 Kodeksu wyborczego).

Prawo zgłaszania kandydatów na deputowanych ludowych wyborcy realizują wyłącznie za pośrednictwem partii politycznych (art. 154 ust. 1 Kodeksu

wyborczego). Każda partia tworzy ogólnokrajową listę kandydatów. Umieszczone na niej osoby, z wyjątkiem pierwszych dziewięciu, muszą jednocześnie znajdować się na jednej z list regionalnych, liczących co najmniej pięciu i nie więcej niż osiemnastu kandydatów. Listy i kolejność umieszczenia na nich kandydatów zatwierdzać ma zjazd partii. Nie później niż na pięć dni przed przeprowadzeniem zjazdu partia ma obowiązek poinformowania na swojej oficjalnej stronie internetowej o jego terminie i miejscu oraz o zasadach akredytacji przedstawicieli mediów. Informacja ta musi się również znaleźć na stronie Centralnej Komisji Wyborczej (takie obowiązki, zgodnie z art. 99 ust. 4 Kodeksu wyborczego, dotyczą także wysuwania kandydata na Prezydenta).

Na każdym kolejnych pięciu kandydatów (od pierwszego do piątego, od szóstego do dziesiątego itd.) listy wyborczej musi być zgłoszonych co najmniej dwóch kandydatów każdej płci (art. 154 ust. 12 Kodeksu wyborczego).

Przewidziano też obowiązek wpłacania przez partie wystawiające listy kaucji w wysokości równoważnej tysiącrotności płacy minimalnej w wymiarze miesięcznym według stanu na dzień rozpoczęcia procesu wyborczego (art. 154 ust. 1 Kodeksu wyborczego). Kaucja ma być zwracana tym partiom, które w wyniku wyborów będą brały udział w podziale mandatów (art. 156 ust. 3 Kodeksu wyborczego).

W roku 2002 Sąd Konstytucyjny Ukrainy, orzekając w sprawie kaucji wyborczej, jednoznacznie stwierdził, że jest ona jedynie warunkiem rejestracji kandydatów, a nie cenzusem wyborczym [Kljuczowski 2014: 73].

W wyborach prezydenckich kaucja równoważna jest sześciuset pięćdziesięciu płacom minimalnym i wnoszona jest przez partię bądź kandydata zgłaszającego samego siebie (art. 101 Kodeksu wyborczego). Kodeks wskazuje przesłanki i tryb podejmowania decyzji o odmowie rejestracji kandydatów (art. 104 i 159) i anulowania decyzji o rejestracji kandydatów (art. 105 i 160).

W skomplikowanym systemie ukraińskiego samorządu terytorialnego, generalnie rzecz biorąc, na potrzeby procesu wyborczego w wyborach rad gromad wszystkie wspólnoty terytorialne (wieś, osada, gromada miejska) można podzielić na „małe” (do 10 tys. wyborców) i „duże” (10 tys. wyborców lub więcej).

Kandydaci na deputowanych rad obwodowych, rejonowych, rejonowych w miastach (jeśli istnieją) oraz kandydaci na posłów do rad „dużych” wspólnot terytorialnych są zgłaszani wyłącznie za pośrednictwem lokalnych struktur partii politycznych. Tacy kandydaci mogą być członkami tych partii albo kandydatami bezpartyjnymi (zasada ta obowiązuje we wszystkich rodzajach wyborów na Ukrainie). Kandydat składa pisemne oświadczenie o zgodzie na kandydowanie jako kandydat określonej lokalnej struktury partii politycznej.

Kandydaci do rad „małych” wspólnot terytorialnych są nominowani na dwa sposoby: za pośrednictwem lokalnych struktur partii politycznych (wymagane

jest również pisemne oświadczenie kandydata) lub przez „samonominację” (jako kandydaci niezależni).

Wszyscy kandydaci na samorządowe, obieralne stanowiska jednoosobowe są zgłaszani także na jeden z dwóch sposobów: poprzez lokalną strukturę partii politycznej lub przez „samonominację” (art. 216 ust. 2 Kodeksu wyborczego). Formując listę do określonej rady, struktura partyjna musi zapewnić reprezentację co najmniej 30% osób tej samej płci w ogólnej liczbie kandydatów (art. 220 ust. 7 Kodeksu wyborczego). W wyborach samorządowych również obowiązuje zasada wpłacania kaucji pieniężnej (art. 225 Kodeksu wyborczego).

PODSUMOWANIE

Życie polityczne w Ukrainie toczy się bardzo dynamicznie. Ostatnie wybory prezydenckie i parlamentarne przeorganizowały ukraiński system partyjny. Do tej chwili nie sposób przewidzieć, na ile są to zmiany trwałe, a tym samym na ile wprowadzane reformy prawa wyborczego utrzymają kształt nadany im przez Kodeks wyborczy. Wyniki wyborów samorządowych z 25 października 2020 r., wykazujące znaczne rozdrobnienie sceny politycznej, potwierdzają tę tezę. Mimo to nic nie wskazuje, aby miały nastąpić jakieś generalne zmiany w zakresie powszechnego prawa wyborczego. Jedynym naprawdę dyskusyjnym problemem w obszarze ukraińskich regulacji wyborczych jest, jak się zdaje, sposób zgłaszania kandydatów i rola, jaką ogrywają w tym partie polityczne, zwłaszcza w wyborach samorządowych. Chodzi o te jednostki samorządowe, w których partiom przyznano monopol zgłaszania kandydatów. Jest to powiązane oczywiście z proporcjonalnym systemem wyborczym, ale pojawiają się propozycje stworzenia możliwości zgłaszania alternatywnych list (np. do rad miejskich), obejmujących niezależnych kandydatów [zob. Drozd i in. 2020: 408]. Chodzi o możliwość zgłaszania ich przez lokalne komitety wyborcze. Propozycja ta jest zgodna z ideą samorządności lokalnej, lecz przemawia za nią także brak stabilizacji systemu partyjnego. Z dotychczasowej praktyki politycznej wynika, że ukraińskie partie polityczne najczęściej były tworzone na użytek kolejnych wyborów, a czas ich funkcjonowania na scenie politycznej był bardzo krótki¹⁴. Przenoszenie tej chwiejności politycznej na szczebel lokalny raczej nie służy interesom członków terytorialnych wspólnot samorządowych.

¹⁴ Jest to związane m.in. z procesem nazywanym „oligarchizacją” systemu partyjnego, zob. Hurska-Kowalczyk 2015: 53–68.

BIBLIOGRAFIA

- Analiz stanu ta propozyitsiyi shchodo doopratsyuvannya proektu Vyborchoho kodeksu (№ 3112–1)*. 2018. Kyjiw.
- Andryeyev Andriy i in. 2021. *Konstytucija Ukrainy. Naukowo-praktycznyj komentar*. Kyjiw.
- Applebaum Anne. 2018. *Gulag*. Warszawa.
- Drobush Iryna. 2018. „Perspektyvy ukhvalennya Vyborchoho Kodeksu Ukrainy v konteksti reformuvannya vyborchoho zakonodavstva”. *Porivnyaal’no-analitytychne pravo* 1.
- Drozdz Oleksiy i in. 2020. *Wyborczyj Kodeks Ukrainy. Naukowo-praktycznyj komentar*. Kyjiw.
- Eckhardt Krzysztof. 2020. „Adoption of the Electoral Code as the Next Stage in Evolution of the Rules for Electing People’s Deputies of Ukraine”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5.
- Fedorenko Vladyslav. 2016. *Konstytucyjne prawo Ukrainy*. Kyjiw.
- Historia Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików). Krótki kurs. Pod redakcją Komisji KC WKP(b)*. 1949. Warszawa.
- Hurska-Kowalczyk Liana. 2015. „Proces «oligarchizacji» systemu partyjnego Ukrainy. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 15.
- Kljuczowski Jurij. 2014. „Treść i podmioty praw wyborczych w prawie konstytucyjnym Ukrainy”. *Studia Wyborcze* 17.
- Klyuchkovs’kyi Yuriy. 2018. *Pryntsyppyvyborchoho prava: doktrynal’ne rozumynnya, stan ta perspektyvy zakonodavoyi revlitzatsiyi v Ukraini*. Kyjiw.
- Komisja Wenecka. 2010. *Opinion on the Draft Election Code of the Verkhovna Rada of Ukraine – Adopted by the Council for Democratic Elections at its 35th meeting (Venice, 16 December 2010) and by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010)*. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)047-e) (dostęp 21.01.2021).
- Pankiewicz Iwan. 2012. „Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy: plusy i minusy dla integracji europejskiej”. *COLLOQUIUM WNHiS* 2.
- Pietnoczka Paweł. 2019. „Próby reformy systemu wyborczego do Rady Najwyższej Ukrainy w okresie przypadającym po Euromajdanie”. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 1.
- Roshchenko Olena. 2019. „Rada pidtrymala propozyitsiyi Zelens’koho do zavetovanoho Vyborchoho kodeksu”. *Ukrayins’ka Pravda*. <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/19/7235329/> (dostęp 21.01.2022).
- Skotnicki Krzysztof. 2000. *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź.
- Sokół Wojciech. 2015. „Polityka reform wyborczych na Ukrainie w latach 1990–2014”. *Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne* 1.
- Tacii Vasył’, Pohorilko Viktor, Todika Yuriy (red.). 1999. *Konstytucyjne prawo Ukrainy*. Kyjiw.
- Tomenko Mykola. 2015. *Ukraina: istorija Konstytuciji*. Kyjiw.
- Yakovlyeva Nelly. 2017. „Dynamika zmin systemu vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy”. *Visnyk NTUU «KPI» Politolohiya. Sotsiolohiya. Pravo. Visnyk* 1/2.

AKTY NORMATYWNE

- Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r. (WWR 1996, № 30, st. 141 z modyfikacjami).
- Wyborczyj Kodeks Ukrainy, czynne zakonodawstwo z modyfikacjami ta dopownenniamy stanom na 1 weresnia 2021 roku* (WWR 2020, № 7, № 8, № 9, st. 48 z modyfikacjami).

Cywilnyj Kodeks Ukrainy wid 16.01.2003 (BBP 2003, № 40-44, st. 356 zi zminamy).
Zakon Ukrainy wid 22.02.2007 Pro Derżawnyj rejestr wyborciw (BBP 2007, № 20, st. 282
zi zminamy).

ORZECZNICTWO

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 4 czerwca 2009 r. (№ 13-пп/2009). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-09#Text> (dostęp 22.01.2022).

Streszczenie

Artykuł ma na celu ukazanie aktualnego stanu prawnego i zarysowanie poglądów ukraińskiej doktryny w przedmiocie powszechnego prawa wyborczego. Szczególną uwagę autor kieruje na regulacje uchwalonego w 2019 r. Kodeksu wyborczego Ukrainy. Analiza jest prowadzona odrębnie dla prawa do głosowania, prawa do kandydowania i prawa do zgłaszania kandydatów. Autor dochodzi do wniosku, że mimo znacznych przeobrażeń ukraińskiego prawa wyborczego sposób ujęcia zasady powszechnego prawa wyborczego jest jego trwałym elementem. Zwraca także uwagę na ścisły związek pomiędzy prawem wyborczym a kształtowaniem się systemu partyjnego w Ukrainie.

Słowa kluczowe: kodeks wyborczy, prawo do głosowania, prawo do kandydowania, prawo do zgłaszania kandydatów

THE PRINCIPLE OF UNIVERSAL SUFFRAGE IN LIGHT OF THE CONSTITUTION AND THE ELECTORAL CODE OF UKRAINE (summary)

The paper aims to present the current state of the law and outline the views of Ukrainian doctrine on the subject of universal suffrage. The author pays special attention to the regulations of the Electoral Code of Ukraine enacted in 2019. The analysis is carried out separately for the right to vote, the right to stand as a candidate and the right to nominate candidates. The author concludes that, despite the significant transformations of Ukrainian electoral law, the way in which the principle of universal suffrage is framed has remained an enduring element of it. He also points out the close connection between the election law and the formation of the party system in Ukraine.

Keywords: election code, right to vote, right to stand for election, right to nominate candidates