

Zwierzchnictwo prawa a reforma systemu wyborczego

Przed przejściem do bezpośredniej analizy treści zaproponowanego tematu, na chwilę zatrzymam się na kwestiach o charakterze terminologicznym. Termin „zwierzchnictwo prawa”, który figuruje w tytule referatu (artykułu) w języku angielskim, to znaczy w języku pochodzenia tego terminu, brzmi jako *the rule of law* (do obrotu naukowego został on wprowadzony przez angielskiego uczonego i działacza politycznego D. Harringtona w 1656 roku). Co do jego tłumaczenia na język polski, to chyba koledzy z Polski muszą to wyjaśnić, ponieważ zdarzało mi się spotykać różne warianty jego przekładu. W oficjalnym tłumaczeniu na język polski „Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms” (*Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*) *the rule of law* brzmi jako „rządy prawa”.

Niejednoznaczna terminologia dla oznaczenia *the rule of law* występowała również w ukraińskich tłumaczeniach do momentu zawarcia zasady zwierzchnictwa prawa w *Konstytucji Ukrainy*.

A teraz do rzeczy.

Ideał zwierzchnictwa prawa stał się w dzisiejszej dobie chyba najbardziej popularnym na całym świecie. Do niego stale odwołują się nie tylko działacze polityczni Zachodu, dla którego zwierzchnictwo prawa tradycyjnie jest jedną z najwyższych wartości demokratycznych, ale również i Wschodu (łącznie z komunistycznymi Chinami), Południa i Północy. Dawno stał się on najważniejszą częścią składową międzynarodowych aktów prawnych, zwłaszcza poświęconych prawom

i swobodom człowieka i obywatela, często operują nim sądy narodowe i międzynarodowe.

Nie pozostały na uboczu tego bezprecedensowego uznawania zwierzchnictwa prawa ani Ukraina, ani Polska, chociaż w konstytucji tej drugiej, w odróżnieniu od ukraińskiej, zasada zwierzchnictwa prawa wprost nie jest zawarta. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, podobnie jak wiele innych konstytucji państw kontynentalnej Europy, posługuje się terminem „państwo prawne”, który całkiem słusznie uważany jest za wynalazek niemiecki (*Rechtsstaat*).

Chociaż w historii rozwoju tych niewątpliwych osiągnięć cywilizacji ludzkiej obserwowano poważne rozbieżności, dzisiaj zdaniem zdecydowanej większości prawników, odmienności między nimi są raczej terminologiczne niżeli treściowe. *Rechtsstaat* – państwo prawne, uważane jest za nowoczesny niemiecki wariant *the rule of law* – zwierzchnictwa prawa [1], albo na odwrót.

Toteż pomimo pewnych odmienności w tej kwestii między konstytucjami ukraińską i polską, podejście metodologiczne do rozwiązywania tych problemów, którym poświęcony jest mój referat na konferencję, moim zdaniem chyba nie będzie się różnić merytorycznie w zależności od tego, czy będziemy kierować się wymogami „zwierzchnictwa prawa” czy „państwa prawnego”. Również samo pojęcie „zwierzchnictwo prawa” – jak wynika z powyższego – nie jest obce teorii prawa i praktyce prawniczej Polski, co jest całkiem naturalne, ponieważ wartości europejskie, które stały się w dzisiejszej dobie ogólnocywilizacyjnymi są wspólne dla nas wszystkich.

Mimo że zwierzchnictwo prawa ma charakter globalnego ideału, jego rozumienie w nowoczesnym świecie pozostaje dość niejednorodne. Zdaniem wielu zachodnich prawoznawców zwierzchnictwo prawa jest „pojęciem sprzecznym w swej treści” [2], to znaczy jest pojęciem, które cechuje brak powszechnej aprobaty co do własnej podstawy [3].

Nie ma takiej aprobaty ani na Ukrainie, ani w Polsce. I to nawet w sytuacji, kiedy to z punktu widzenia zwierzchnictwa prawa, nie bez podstaw, starano się współcześnie oceniać wszystkie prawne zjawiska i procesy.

Intelektualna tradycja zwierzchnictwa prawa zapoczątkowana została jeszcze w okresie starożytności; według niej zwierzchnictwo to

jest nierozzerwalnie powiązane z kategorią sprawiedliwości [3]. Na tej tradycji opierał się również Sąd Konstytucyjny Ukrainy w swojej decyzji z 2 listopada 2004 roku w sprawie zgodności z *Konstytucją Ukrainy* (konstytucyjności) przepisów artykułu 69 *Kodeksu Kryminalnego Ukrainy* (sprawa o wyznaczenie przez sąd bardziej łagodnej kary). Zgodnie z uzasadnieniem tej decyzji, zwierzchnictwo prawa związane jest w głównej mierze z „ideą sprawiedliwości społecznej, wolności, równości etc.”, co nie daje podstaw dla utożsamiania go ze zwierzchnictwem ustawy [5].

Zgadza się z poglądem, że prawo (a więc jego zwierzchnictwo) otrzymuje właściwą dla niego treść w pojęciu sprawiedliwości [6], która tworzy swoistą humanistyczną dominantę zwierzchnictwa prawa, nie warto jednak – według mnie – absolutyzować tego kryterium. Przecież pojęcie sprawiedliwości – jak wiadomo – ma wiele interpretacji. Różnie jest ono definiowane nie tylko przez filozofów, politologów, socjologów, specjalistów w dziedzinie etyki, ale także prawników. Jako pojęcie w znacznej mierze nietrwałe, sprawiedliwość nie może być rozpatrywana jako „bezpośredni regulacyjny impuls prawa” [7]. Toteż dla praktycznego wykorzystania jest ona samodzielnie, bez połączenia z innymi elementami zwierzchnictwa prawa, mało przydatna. Jaskrawym przykładem tych relacji według mnie mogą być systemy wyborcze, wokół których znowu zaostrzyła się dyskusja na Ukrainie w związku z tym, że istniejący system wyborczy prawdopodobnie jest najbardziej niedoskonały we współczesnej Europie i potrzebuje poważnej renowacji.

Czy istniejące obecnie systemy wyborcze mogą być ocenione samodzielnie (bez uwzględnienia konkretnych okoliczności, w których one funkcjonują) wyłącznie z punktu widzenia idei sprawiedliwości? W sposób oczywisty odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna.

Większościowy system (zarówno stosunkowej, jak i absolutnej większości) jest niesprawiedliwy dla średnich i małych co do swojego wpływu partii politycznych. Zapewnia on istotne przywileje dużym partiom w parlamencie, nie odzwierciedla pluralizmu sprzecznych interesów w społeczeństwie i sił politycznych, które je reprezentują, ponieważ duża ilość głosów oddanych przez wyborców na kandydatów

partii, które przegrały jest niewykorzystana. Partia, która otrzymała większość głosów wyborców w kraju ogółem, po ustaleniu wyników wyborów może otrzymać mniejszość miejsc w parlamencie.

Proporcjonalny system wyborczy w stosunku do małych partii jest jeszcze bardziej niesprawiedliwy, ponieważ przeważnie eliminuje on z podziału mandatów partie, które nie pokonały ustalonego progu wyborczego (albo tak zwanej klauzuli zaporowej). Natomiast partie zwycięzcy kampanii wyborczych wzbogacają się o miejsca w parlamencie (czasem dość sporo) kosztem pechowców. Jeśli do tego dodać, że w wyniku braku wewnątrzpartyjnej demokracji, która powinna być gwarantowana nie tylko statutem partii, lecz w znacznym stopniu także przez ustawę o partiach politycznych, czego niestety na Ukrainie brak, proporcjonalny system wyborczy służy faktycznie wąskiemu wierzchołkowi partyjnemu i doprowadza do frustracji politycznej zwykłych członków partii i elektorat partyjny, to nie możemy mówić nawet o odległym związku takiego systemu wyborczego ze sprawiedliwością. Nie eliminuje wymienionych mankamentów – jak pokazuje doświadczenie – również mieszany system wyborczy.

Dlatego gdyby systemy wyborcze były oceniane wyłącznie pod względem ich zgodności z zasadą sprawiedliwości, kwestie regulacji procesu wyborczego prawdopodobnie nigdy nie byłyby rozwiązane. Moim zdaniem to całkowicie jest zgodne z postawą Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) – organu odpowiedzialnego za wcielenie *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* w praktykę państw członkowskich Rady Europy. Według niej nie istnieje takie pojęcie jak „najlepszy system wyborczy”, który może być wprowadzony we wszystkich krajach świata [8]. Toteż Komisja Wenecka „rozpatruje każdą sytuację w jej własnym kontekście i nie stosuje żadnych uniwersalnych miar” [9]. Wychodzi ona z założenia, że państwa mają swobodę wyboru własnych systemów wyborczych, ponieważ każdy narodowy system wyborczy powinien być konstruowany z uwzględnieniem historycznych, kulturalnych, politycznych, społecznych, narodowych i innych właściwości tego lub innego kraju. System wyborczy najbardziej odpowiadający i skuteczny dla jednego kraju niekoniecznie będzie odpowiedni w innym kraju czy w innych okolicznościach [10].

Z tych rozważań wynika, że wybór systemu wyborczego w określonych warunkach konkretnego kraju (ani Ukraina, ani Polska nie są tutaj wyjątkami) jest prerogatywą przede wszystkim nie prawników, lecz polityków. Ich zadanie polega na tym, aby wybrać taki system wyborów, który w danych warunkach historycznych jest najbardziej politycznie wskazany dla kraju, a mianowicie eliminuje możliwość gromadzenia się w parlamencie drobnych ugrupowań, sprzyja jego strukturalizacji, ułatwia formowanie odpowiedzialnego przed parlamentem rządu etc. Polityczna celowość w takich warunkach ma merytoryczne znaczenie również dla ustalania progu wyborczego w przypadku wyboru proporcjonalnego czy mieszanego systemu wyborczego. Akurat takie stanowisko zajął swego czasu Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który w uzasadnieniu swojej decyzji z 26 lutego 1998 roku w sprawie zgodności Ustawy Ukrainy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy z Konstytucją Ukrainy* wskazał, że ustalenie progu wyborczego „jest sprawą politycznej celowości i Rada Najwyższa Ukrainy powinna przyjąć decyzję w tej sprawie” [11]. I chociaż z taką decyzją Sądu Konstytucyjnego Ukrainy nie zgodzili się niektórzy sędziowie SKU, uważając, że ustalenie w ustawie progu wyborczego „faktycznie zniekształca wyniki głosowania i wyrażenie woli wyborców” [12], generalnie wydaje mi się ona uzasadniona, ponieważ istniejący w tym czasie próg wyborczy 4% (jeszcze w warunkach funkcjonowania systemu mieszanego), chociaż w pewnej mierze oddziaływał na poziom przedstawicielstwa w parlamencie, w warunkach nadmiernie rozdrobnionego systemu partyjnego na Ukrainie (który, nawiasem mówiąc, występuje dotychczas), miał jednak sprzyjać osiągnięciu sprawiedliwej równowagi między wspomnianym powyżej ogólnospołecznym interesem a interesem poszczególnych wyborców czy ich grup. Jak świadczy praktyka Europejskiego Trybunału Praw Człowieka taki bilans interesów nie wychodzi poza granice zwierzchnictwa prawa i nie jest sprzeczny z jednym z jego zasadniczych wymogów – zasadą proporcjonalności, która reguluje wzajemny stosunek między postawionym celem a środkami i sposobami jego osiągnięcia. Na konieczność przestrzegania tej zasady w prawie wyborczym nieraz zwracała uwagę również Komisja Wenecka [13].

Powstaje jednak całkiem słuszne pytanie: czy istnieje granica progu wyborczego, która powinna być ustalana w imię politycznej celowości? Pytanie dla Ukrainy wcale nie jest retoryczne, ponieważ niektórzy deputowani ludowi proponują (w trybie inicjatywy prawodawczej), aby podnieść próg wyborczy do 10%. Nie będę rozpatrywał politycznych aspektów tej propozycji – tego, czy ma ona szansę na uchwalenie w parlamencie, czy też nie. Konsternację wywołuje już samo wniesienie takiej propozycji. Według mnie świadczy ona o jeszcze dość mocnych postawach charakterystycznej dla totalitaryzmu zasady – „cel uświęca środki”. Głęboko jestem przekonany, że człowiek, który z szacunkiem podchodzi do zwierzchnictwa prawa, a nie kieruje się wyjątkowo wąskokorporacyjnymi interesami politycznymi, takiej propozycji nie wniósłby.

Na czym jednak polega sprzeczność między wskazaną propozycją a zasadą zwierzchnictwa prawa?

Odpowiedzieć na to pytanie można pod warunkiem podejścia do wymienionej zasady nie tyle z pozycji abstrakcyjnych ideałów, ile zwykłego człowieka, który według znanego powiedzenia greckiego filozofa Protagorasa „jest miarą wszystkich rzeczy”. W skoncentrowanej postaci i w wymiarze ludzkim porządek prawny występuje przede wszystkim w postaci niezbywalnych praw i wolności człowieka, na realizacji których właściwie polega wcielenie w życie zasady zwierzchnictwa prawa [14].

Jak podkreśla się w *Deklaracji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*: „zwierzchnictwo prawa oznacza nie tylko samą formalną prawomocność (...), lecz także prawomocność, która opiera się na honorowaniu i bezwarunkowym przyjęciu jako najwyższej wartości osoby ludzkiej, gwarantowaną przez instytucje stanowiące mechanizm jej najpełniejszej realizacji”. I dalej: „demokracja jest nieodłączną częścią składową zwierzchnictwa prawa” [15]. Udział obywateli w zarządzaniu sprawami państwa, w realizacji władzy państwowej jest jedną z kluczowych cech demokracji, a najbardziej rozpowszechnioną formą takiego uczestnictwa są wybory.

Demokracja wymaga zwierzchnictwa prawa wyborczego [16], to znaczy żeby wybory odpowiadały swojemu głównemu przeznaczeniu,

a ustawy wyborcze zapewniały wyborcom możliwość swobodnego oświadczenia woli i gwarantowały ich prawa i wolności.

Z zagwarantowaniem praw i wolności człowieka jako najwyższej wartości, a także z zapewnieniem demokracji, wiąże zwierzchnictwo prawa również *Konstytucja Ukrainy*.

Polityczna celowość może mieć znaczenie w tej mierze, w jakiej ona nie staje na przeszkodzie osiągnięciu samego celu wyborów, nie przeistacza ich w deklarację.

Jedna z głównych funkcji wyborów polega jak wiadomo na legitymizacji władzy. Z ich pomocą naród jako nosiciel władzy udziela swoim przedstawicielom mandatu do realizacji jego suwerennych praw. W ten sposób realizuje się jedno z najważniejszych praw człowieka i obywatela. Z punktu widzenia zwierzchnictwa prawa (i jego części składowej – demokracji) wybory przewidują legitymizację władzy nie w dowolny sposób, nawet formalnie określony w ordynacji wyborczej, lecz w sposób, który gwarantuje wolność wyboru wyborcy. Dlatego przy wprowadzaniu tego czy innego systemu wyborczego, jak również przy ustalaniu progu wyborczego przy proporcjonalnym lub mieszanym systemie, należy wychodzić z tego założenia, aby z uwzględnieniem konkretnych warunków i okoliczności, jeżeli nie zlikwidować, to przynajmniej złagodzić defekty niesprawiedliwości wybranego systemu wyborczego, a nie pogłębiać je, dopasowując system wyborczy do pewnej koniunktury politycznej.

Nie mniej ważną funkcją wyborów jest bycie „barometrem” życia politycznego. W trakcie ich przeprowadzania odbywa się zderzenie interesów różnych sił politycznych, odmiennych poglądów, wyrazicielami których są partie i inne zrzeszenia polityczne. Wyniki wyborów dają obiektywną ocenę stopnia ich wpływu, odzwierciedlają nastroje wyborców, tendencje życia politycznego.

Wprowadzenie zbyt wysokiego progu wyborczego praktycznie niweluje tę funkcję wyborów, ponieważ – jak potwierdza europejskie doświadczenie – pozbawia to znaczną część wyborców swojej reprezentacji w parlamencie, co narusza zasadę pluralizmu społecznego. Bez niego zaś, jak wskazał w jednej ze swoich decyzji Europejski Trybunał Praw Człowieka, „nie może być demokracji” [17].

Znamienne w tym względzie jest doświadczenie Polski. W 1993 roku został wprowadzony próg wyborczy 5% dla partii i 8% – dla koalicji partii. Jak się później okazało, w wyniku tego 35% głosujących wyborców zostało pozbawionych swojej reprezentacji w Sejmie. Autor tego badania nie obliczał (choć odpowiednio formuły dla takiego obrachunku na Zachodzie istnieją) procentu wyborców, którzy nie będą mieć swojej reprezentacji w parlamencie ukraińskim w przypadku wprowadzenia 10% progu, jednak uważam, że on okaże się nie mniejszy niż w przedstawionym przypadku w Polsce.

Ważne niewątpliwie jest to, że ten próg wyborczy nie jest zgodny z takim wymogiem zwierzchnictwa prawa jak proporcjonalność, o czym nadmieniałem już wyżej.

Funkcjonujący dzisiaj na Ukrainie system wyborczy nie odpowiada również wymogom demokracji. Wyborca nie jest swobodny w wyborze swoich konkretnych przedstawicieli do parlamentu, pozbawiony jest możliwości wpływu na listy partyjne. Robią to za niego partyjni wodzowie, praktycznie nie obciążeni jakąkolwiek odpowiedzialnością za dokonany wybór. W konsekwencji na czołowych miejscach list pojawiają się ich synowie i córki, bracia i siostry, kierowcy i ochroniarze, nie wspominając już o przedstawicielach dużego biznesu finansujących kampanie wyborcze.

Istniejący system wyborczy poważnie komplikuje rotację partyjnej elity, która z reguły zajmuje pierwsze miejsca na listach kandydatów, otrzymując *carte blanche* na wejście do parlamentu, a stamtąd również do centralnych organów władzy wykonawczej. W ten sposób wybory faktycznie pozbywają się jeszcze jednej ważnej funkcji – bycia instrumentem selekcji kierowników politycznych.

Stąd można wywnioskować, że istniejący dzisiaj na Ukrainie system wyborczy urzeczywistnia nie demokrację, lecz raczej jej parodię.

Odnosi się wrażenie, że siły polityczne występujące dziś w Radzie Najwyższej Ukrainy, wcale nie są zainteresowane usunięciem defektów istniejącego systemu wyborczego. Pomimo zewnętrznych pozorów aktywnej działalności w przedstawianiu projektów ustaw (w Sekretariacie Rady Najwyższej obecnie, według moich obliczeń, zarejestrowano siedem projektów ustaw o wprowadzeniu zmian do Ustawy Ukrainy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* wnie-

sionych przez przedstawicieli różnych sił politycznych), postępu w poszukiwaniu konsensusu czy przynajmniej kompromisu i zbliżenia pozycji na razie nie obserwuje się.

Autorzy wszystkich zaproponowanych projektów pozostają zwolennikami zachowania udoskonalonego systemu proporcjonalnego. Inne systemy wyborcze, między innymi powrót do systemu mieszanego, faktycznie nawet nie są omawiane. Jeszcze raz podkreślam, że co do wyboru systemu wyborczego ostatnie słowo powinno należeć do polityków, jednocześnie jako obywatel i wyborca nie mogę nie wyrazić pewnych wątpliwości co do skuteczności dla naszego posttotalitarnego społeczeństwa nawet ulepszanego (z otwartymi listami) systemu proporcjonalnego. W sytuacji, gdy nie ma mających autorytet ideologicznych partii, a istnieją ugrupowania biznesowe z charyzmatycznymi liderami, wątpię w to, że będzie on sprzyjał odnowie elity politycznej. Bardzo trudno będzie wejść do parlamentu małym, lecz skonsolidowanym ideologicznie partiom politycznym, jeśli w ogóle okaże się to możliwe.

Jednakże lepiej mieć ulepszony system proporcjonalny, niżeli zachowywać istniejący do następnych (może i przedterminowych) wyborów parlamentarnych.

Niestety nie wszystkie zaprezentowane projekty ustawy stanowią krok do przodu w doskonaleniu systemu wyborczego. Wśród nich mamy również taki, który nie tylko nie łagodzi defektów niesprawiedliwości istniejącego systemu, a jeszcze bardziej go pogłębia.

Chodzi o projekt ustawy, który przewiduje wybory deputowanych w dwóch turach (autorami są deputowani ludowi A. Portnow i O. Ławrynowycz). Według tego projektu ustawy, pierwsza tura wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy odbywa się w systemie proporcjonalnym. W podziale mandatów biorą udział partie (bloki), listy wyborcze które otrzymały nie mniej, niż trzy procent głosów wyborców biorących udział w głosowaniu. Zaś ostateczne wyniki wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy ustalane są w drugiej turze, w której uczestniczą dwie partie (bloki), które otrzymały największą ilość głosów wyborców podczas pierwszej tury.

Partia (blok), która zwyciężyła w drugiej turze, otrzymuje większość konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy – dwieście

dwadzieścia sześć mandatów deputowanych. Podział pozostałych mandatów deputowanych odbywa się między partią (blokiem), która otrzymała drugie miejsce w drugiej turze wyborów oraz innymi wybranymi partiami (blokami) w systemie proporcjonalnym zgodnie z wynikami pierwszej tury wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy.

Realizacja wskazanych propozycji doprowadziłaby do zniekształcenia realnego stosunku wzajemnego sił politycznych w ukraińskim społeczeństwie i nie gwarantowałaby wyboru parlamentu reprezentującego to społeczeństwo w całej jego różnorodności. Proponowany system wyborczy tym samym staje na przeszkodzie osiągnięciu jednego z podstawowych celów wyborów wspomnianych powyżej – bycia „barometrem” życia politycznego. Ogólny interes (jeśli nawet uznać, że autorzy projektu ustawy kierowali się szlachetnymi pobudkami) nie może ograniczać wolności jednostki w swobodnym wyrażaniu woli, stwarzając dla niej takie warunki, które zmuszają ją w drugiej turze dokonywać wyboru, który jest sprzeczny z jej przekonaniami ideologicznymi.

Nie jest przypadkiem, że w Europie obecnie nie istnieją podobne systemy wyborcze. Są to raczej rudymenty systemu totalitarnego.

Na krótko zatrzymam się wreszcie na jeszcze jednym pytaniu, dość aktualnym dzisiaj dla Ukrainy, odpowiedź na które w *Konstytucji* i prawodawstwie wyborczym jest niezgodna ze standardami europejskimi i praktyką. Chodzi o wprowadzenie na Ukrainie mandatu imperatywnego.

Zgadza się z wnioskiem Komisji Weneckiej o tym, że „wprowadzenie zakazu wyjścia deputowanego z frakcji (klubu parlamentarnego) jest jawnym czy brutalnym pogwałceniem europejskiej tradycji wolnego mandatu członków parlamentu” [18], zarazem chciałbym zwrócić uwagę na niektóre cechy szczególne współczesnych ukraińskich realiów politycznych, które wymagają nie zawsze standardowych podejść do ich reglamentacji w *Konstytucji* i ustawach o wyborach.

Ustawa Ukrainy z 8 grudnia 2004 roku do artykułu 81 *Konstytucji Ukrainy* wniosła uzupełnienia, zgodnie z którymi do podstaw przedterminowego wygaśnięcia pełnomocnictw deputowanego ludowego Ukrainy dodano „niewchodzenie deputowanego ludowego Ukrainy

wybranego z listy partii politycznej (wyborczego bloku partii politycznych) w skład frakcji deputowanych tej partii politycznej (wyborczego bloku partii politycznych), albo wyjście deputowanego ludowego Ukrainy ze składu takiej frakcji” (punkt 6 część 2 artykuł 81). Jego pełnomocnictwa w takich przypadkach zgodnie z częścią 6 artykułu 81 wygasają na mocy ustawy, zgodnie z decyzją wyższego organu kierowniczego odpowiedniej partii politycznej (wyborczego bloku partii politycznych) w dniu uchwalenia takiej decyzji.

Chociaż te postanowienia w związku z tym, że są niedostatecznie jasne i sprzeczne z innymi postanowieniami *Konstytucji*, nie funkcjonują, to jednak ich ukierunkowanie jest oczywiste: mandaty na ich podstawie faktycznie należą się nie członkom parlamentu, lecz partiom czy ich blokom, a dokładniej ich organom kierowniczym. Takie postanowienia są niezgodne zarówno ze standardami międzynarodowymi, jak i z zasadą zwierzchnictwa prawa, jednym z wymogów którego jest sumienne wykonanie wziętych na siebie zobowiązań międzynarodowych.

Żadne wyjaśnienia koniecznością wzmocnienia dyscypliny partyjnej wprowadzenia mandatu imperatywnego nie tłumaczą. Partyjna dyscyplina, wzmocnienie której naprawdę jest potrzebne, to kwestia raczej partyjna niż prawna. W żadnym przypadku nie powinna ona zabraniać deputowanym przechodzenia z jednej grupy politycznej do innej, „jeśli takie przejście jest konieczną ceną za polityczny, socjalny i gospodarczy rozwój zaświadczony przez społeczeństwo” [19], innymi słowy, jeżeli jest on reakcją na zmiany opinii społecznej. Praktyka ukraińska świadczy jednak o tym, że przejścia deputowanych z jednej frakcji do innej uwarunkowane są często nie postawą ideologiczną i nie zmianą opinii społecznej, lecz całkiem innymi, nierzadko interesownymi czynnikami. Jaskrawym przykładem tego mogą być wydarzenia w Radzie Najwyższej Ukrainy w 2007 roku, kiedy to wkrótce po wyborach masowe przejścia deputowanych ludowych z frakcji mniejszości do frakcji większości, która sformowała koalicję parlamentarną, doprowadziły do zniekształcenia ludowego wyrażenia woli i faktycznego zerwania kontaktów między społeczeństwem i parlamentem.

Odpowiedzi na pytanie, które mechanizmy powinny być zaangażowane w podobnych sytuacjach, aby odnowić wspomniane relacje, Komisja Wenecka nie daje. Widocznie dlatego, że europejska praktyka takich sytuacji właściwie nie zna.

Moim zdaniem reakcją na przytoczone sytuacje (chyba nie należy wykluczać ich powtórzenia na Ukrainie) mogłoby być rozwiązanie parlamentu. Ale w tym celu należy wnieść odpowiednie zmiany do *Konstytucji Ukrainy*, której konsekwentne i stanowcze przestrzeganie jest jednym z głównych środków utrwalenia zwierzchnictwa prawa.

1. Patrz наприклад: Таманага Браян. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». 2007. – С.125.
2. Waldron J. «Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?» 21 Law&Philosophy 137 (2002).
3. Таманага Браян. Верховенство права. – С.11.
4. Patrz: Аллан Т. Р. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». 2008. – С. 9 і наст.
5. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. Книга 5. К.: Юрінком Інтер., 2005. – С.314.
6. Бержель Жан-Луи. Общая теория права. М., 2000. – С.201.
7. Малахов В. П. Философия права. М., 2002. – С.204.
8. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЄ. К.2008. – С.123.
9. Там же – С.43.
10. Там же – С.37, 38.
11. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. Книга 1. К.: Юрінком Інтер. – 2001. – С.128.
12. Patrz: Окрема думка судді КСУ М.Савенка у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року. Вісник Конституційного Суду України. 1998. №2. – С.16-18.
13. Patrz: Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С.52, 57, 61-62 та ін..
14. Аллан Т.Р. Конституційна справедливість. – С. 12.
15. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSFE, June 5-July 29, 1990, paras 3 and 4. Цит. за Таманага Браян. Верховенство права. – С.128.

16. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С.26.
17. Tamże – С.266.
18. Tamże – С.221.
19. Tamże – С.218.