



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 93 (338) • 22 grudnia 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Podstawowe problemy reformy konstytucji Ukrainy (ustawa z 8 grudnia 2004 r.)

Krzysztof Bałon

Z dniem 1 stycznia 2006 r. wchodzi w życie zasadnicza część noweli konstytucyjnej uchwalonej 8 grudnia 2004 r. Głównym założeniem reformy Konstytucji Ukrainy było przekształcenie systemu rządów z prezydencko-parlamentarnego na parlamentarno-gabinetowy. Nowy podział zadań i kompetencji między konstytucyjnymi organami władzy państwowej nie jest konsekwentny i nie spełnia oczekiwanych założeń. Niektóre rozwiązania mogą nawet stać się źródłem kryzysów konstytucyjnych.

Proces konstytucyjny. Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. wprowadziła prezydencki system rządów. Jedynym organem władzy ustawodawczej jest Rada Najwyższa (RN) złożona z 450 deputowanych wybieranych na czteroletnią kadencję. Najwyższym organem władzy wykonawczej jest Gabinet Ministrów powoływany przez Prezydenta za zgodą RN oraz przed nim odpowiedzialny. Wybierany na pięcioletnią kadencję Prezydent jest głową państwa i reprezentuje je na zewnątrz, jest gwarantem suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Wymiar sprawiedliwości należy do Sądu Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych.

Zgodnie z dekretem Prezydenta z dnia 6 marca 2003 r. projekt ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy został przekazany Radzie Najwyższej oraz stał się przedmiotem debaty publicznej. Ostatecznie do RN wpłynęły trzy projekty noweli konstytucyjnej. Miały one na celu zagwarantowanie obozowi prezydenta Leonida Kuczmy zachowanie władzy po wyborach w 2004 r. i zakładały początkowo wybór Prezydenta przez RN, a następnie znaczne osłabienie pozycji Prezydenta na rzecz Premiera. Projekty te zostały jednak zablokowane przez opozycję.

W myśl porozumienia z 1 grudnia 2004 r. przyjęcie projektu nr 4180 było jednym z elementów reformy politycznej, na który zgodziły się siły polityczne zaangażowane w rozwiązanie kryzysu politycznego w okresie „pomarańczowej rewolucji”. Ustawa o zmianie Konstytucji Ukrainy została uchwalona przez RN 8 grudnia 2004 r., z zastrzeżeniem długiego *vacatio legis*: większość przepisów miała wejść w życie 1 września 2005 r. – jeśli do tego czasu zostałaby przyjęta nowelizacja konstytucji dotycząca samorządu, w przeciwnym wypadku 1 stycznia 2006 r., zaś część – z chwilą ukonstytuowania się RN wybranej w 2006 r.

Celem reformy konstytucyjnej jest dokonanie nowego podziału zadań i kompetencji między Prezydenta, Radę Najwyższą i Gabinet Ministrów i nadanie systemowi sprawowania rządów charakteru parlamentarno-gabinetowego. Nie udało się tego celu osiągnąć, a nowe uregulowania konstytucyjne mogą być źródłem konfliktów między Prezydentem, Radą Najwyższą i Gabinetem Ministrów. Nowela z 8 grudnia 2004 r. może mieć trzy istotne konsekwencje. Po pierwsze, po 1 stycznia 2006 r. pole działania prezydenta Juszczenki będzie bardziej ograniczone. Po drugie, wzmocnienie pozycji premiera wyłanianego przez RN sprawia, że kluczowego znaczenia nabierają wybory parlamentarne, które odbędą się w marcu 2006 r. Po trzecie, choć reforma konstytucyjna formalnie przybliża Ukrainę do standardów europejskich, okoliczności, w jakich została przyjęta, oraz to, że instytucjonalizuje rywalizację między prezydentem i premierem, sprawiają, że może przynieść więcej problemów niż korzyści.

Zasadnicze zmiany ustrojowe wymagają pogłębionej refleksji. Nie powinny być przedmiotem bieżącej gry politycznej. Tymczasem ich przyjęcie nastąpiło stosunkowo nagle, w najbardziej krytycznym momencie „pomarańczowej rewolucji”. Dodatkowo, zmiany wprowadzone w grudniu 2004 r. do projektu nr 4180 nie były przedmiotem orzeczenia Sądu Konstytucyjnego o zgodności z art. 157 i 158 Konstytucji Ukrainy.

Mandat deputowanego ludowego RN. Nowela z 8 grudnia 2004 r. przewiduje, że mandat deputowanego ludowego wygasa przed terminem m.in. w przypadku nieprzystąpienia deputowanego do klubu parlamentarnego partii politycznej albo koalicji wyborczej partii politycznej, z której rekomendacji został wybrany, albo w przypadku wystąpienia z takiego klubu. Wygaśnięcie z mocy prawa mandatu deputowanego ludowego stwierdza najwyższy organ wykonawczy partii politycznej albo koalicji wyborczej partii politycznej, z mocą od dnia takiego rozstrzygnięcia.

Celem tej regulacji jest zapewnienie stabilności i skuteczności działania koalicji rządowej w sytuacji rozdrobnienia politycznego w Radzie Najwyższej. Budzi to jednak wątpliwości, gdyż podważone zostały podstawowe zasady swobodnego wykonywania mandatu. Po pierwsze, że mandat deputowanego powinien być mandatem wolnym, tzn. deputowany nie powinien być związany żadnymi instrukcjami. Po drugie, że deputowany powinien być reprezentantem narodu, a nie partii czy regionów. W świetle noweli z 8 grudnia 2004 r. wzrasta znaczenie partii politycznych i ich przywódców, którzy uzyskują konstytucyjne instrumenty dyscyplinowania zachowania się deputowanych wybranych z rekomendacji danej partii politycznej. Rada Najwyższa staje się *de iure* wyrazicielem korporacyjnych interesów poszczególnych partii politycznych, a konstytucyjne gwarancje swobodnego wykonywania mandatu deputowanego ludowego zostają ograniczone.

Rządowa koalicja parlamentarna w RN. Nowela z 8 grudnia 2004 r. formalizuje tryb tworzenia się rządowej koalicji parlamentarnej. W ciągu miesiąca od dnia pierwszego posiedzenia RN albo od dnia zaprzestania działalności dotychczasowej koalicji rządowej tworzy się rządowa koalicja parlamentarna, obejmująca większość konstytucyjnego składu RN. Proponuje ona Prezydentowi kandydata na Premiera oraz kandydatów na członków Gabinetu Ministrów. W razie nieutworzenia w tym trybie rządowej koalicji parlamentarnej Prezydent może zarządzić rozwiązanie Rady Najwyższej.

Celem tej regulacji jest zapewnienie stabilności politycznej. Powstaje jednak wątpliwość, czy nie narusza ona zasady swobodnego wykonywania mandatu deputowanego oraz swobodnego wyboru partii politycznej. Tworzenie się rządowej koalicji parlamentarnej powinno być wynikiem swobodnego wyboru i porozumienia się partii politycznych reprezentowanych w RN. Dodatkowo wprowadzenie zakazu możliwości rozwiązania RN w ciągu roku od dnia wyborów może być źródłem kryzysu konstytucyjnego. Nie ma bowiem regulacji konstytucyjnej na wypadek, gdyby nie udało się utworzyć stabilnej rządowej koalicji parlamentarnej.

Gabinet Ministrów. Nowela z 8 grudnia 2004 r. przewiduje, że Premier, Minister Obrony i Minister Spraw Zagranicznych powoływani są przez Radę Najwyższą na wniosek Prezydenta, pozostali zaś członkowie Gabinetu Ministrów – na wniosek Premiera. Rada Najwyższa ma prawo odwołania osób powołanych na te stanowiska. Ponadto przewiduje się, że Gabinet Ministrów będzie ponosił odpowiedzialność zarówno przed RN, jak i przed Prezydentem. Prezydent utrzymuje prawo do wydawania dekretów i rozporządzeń podlegających wykonaniu na terytorium całej Ukrainy i prawo inicjatywy ustawodawczej, a będzie też miał prawo do wszczęcia postępowania o udzielenie wotum nieufności wobec Gabinetu Ministrów.

Nie zrealizowano podstawowego celu noweli konstytucyjnej, ograniczenia uprawnień Prezydenta na rzecz Premiera i Gabinetu Ministrów. Wprowadzenie odmiennego trybu powoływania Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych niż w przypadku pozostałych ministrów zagraża spójności całego Gabinetu Ministrów i efektywności prowadzonej przez nich polityki. Kompetencje Prezydenta i Premiera w wielu zakresach spraw się krzyżują, co może prowadzić do sporów kompetencyjnych. Przykładowo, z jednej strony, Prezydent jest gwarantem niepodległości państwa i bezpieczeństwa narodowego oraz sprawuje kierownictwo nad polityką zagraniczną państwa. Z drugiej strony, do zadań Gabinetu Ministrów należy zapewnienie suwerenności państwa i niezależności gospodarczej Ukrainy oraz realizacja wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa.

Prokuratura. Nowela przewiduje poszerzenie kompetencji prokuratury o sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem praw i wolności człowieka i obywatela przez organy władzy wykonawczej, organy samorządu lokalnego, przedstawicieli i urzędników tych organów. W świetle standardów europejskich zadanie ochrony praw człowieka i obywatela należy do funkcji ombudsmána, organu mającego gwarancje niezależności działania. Tymczasem prawo powoływania i odwoływania stojącego na czele prokuratury Prokuratora Generalnego, za zgodą Rady Najwyższej, zachował Prezydent.