Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 6.10.2010 www.osw.waw.pl

# Sąd Konstytucyjny przywraca system prezydencki na Ukrainie

Tadeusz A. Olszański

1 października ukraiński Sąd Konstytucyjny uchylił ustawę z 8 grudnia 2004 roku wprowadzającą nowelę konstytucyjną, zmieniającą system władzy z prezydencko-parlamentarnego na parlamentarno-prezydencki. Sąd uznał, że została ona uchwalona z naruszeniem konstytucji. W związku z tym Sąd orzekł, że z chwilą podjęcia orzeczenia ponownie obowiązuje redakcja konstytucji z 1996 roku. Nie ma wątpliwości, że orzeczenie Sądu Konstytucyjnego zostało podjęte w interesie (jeśli nie pod naciskiem) prezydenta Wiktora Janukowycza. Przywraca ono zdecydowaną przewagę prezydenta w państwie, osłabiając tak rząd, jak i parlament. Taka monopolizacja władzy, szczególnie w obecnym układzie politycznym, może sprzyjać tendencjom do ograniczania mechanizmów demokratycznych na Ukrainie.

### Aspekt prawny decyzji Sądu Konstytucyjnego

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego, stwierdzające nielegalność ustawy nowelizacyjnej z 2004 roku jest zasadne. To, że podczas nowelizacji konstytucji w grudniu 2004 roku złamano jej przepisy, nie podlega dyskusji – ewidentnie naruszono wówczas obowiązujący tryb wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej.

Sąd Konstytucyjny orzekł, że nowelizacja ustawy zasadniczej traci moc z dniem podjęcia orzeczenia, zatem od 1 października ponownie obowiązuje konstytucja w brzmieniu z 1996 roku. Jednocześnie nakazał organom państwa doprowadzenie wydanych przez nie aktów prawnych do zgodności z przywróconą wersją konstytucji, w ten sposób, choć pośrednio, stwierdzając, że akty prawne i inne decyzje, podejmowane przed 1 października 2010 roku na podstawie konstytucji z 2004 roku zachowują moc. Tym samym zachowana została ciągłość instytucji państwa.

To, czy Sąd Konstytucyjny był władny polecić organom państwa (w tym parlamentowi) wykonanie powyższych czynności, a także czy był władny stwierdzić, że uchylenie ustawy nowelizacyjnej oznacza przywrócenie mocy konstytucji w brzmieniu przed nowelizacją, może budzić wątpliwości. Gdyby jednak Sąd Konstytucyjny uchylił się od zajęcia stanowiska w tej sprawie, doprowadziłoby to do sytuacji, w której nie byłoby wiadomo, jakie konsekwencje prawne rodzi jego orzeczenie.

Decyzji Sądu Konstytucyjnego nie można uznać za niezależną. Według wszelkiego prawdopodobieństwa została podjęta pod naciskiem szefa państwa i partii rządzącej. Według informacji najważniejszego ukraińskiego pisma opiniotwórczego, tygodnika *Zierkało*

*Niedieli*, sam tekst orzeczenia był dziełem prawników z Administracji Prezydenta, nie zaś sędziów Sądu Konstytucyjnego. Nie da się zweryfikować tej informacji, jednak ograniczona niezależność tego Sądu nie budzi wątpliwości. Nie podważa to oczywiście prawomocności orzeczenia (decyzje tego Sądu są ostateczne) i nie ma wpływu na ocenę jego zasadności.

## Geneza problemu

Konstytucja Ukrainy, uchwalona w 1996 roku zapewniała dominację prezydenta w systemie organów państwa. Pod koniec drugiej kadencji prezydenta Leonida Kuczmy podjęto prace nad jej nowelizacją, która miała istotnie ograniczyć władzę szefa państwa. W 2004 roku zmiany te zostały uchwalone w pierwszym czytaniu i pozytywnie zaopiniowane przez Sąd Konstytucyjny, nie mogły jednak zostać uchwalone, gdyż zwolennicy prezydenta nie dysponowali w Radzie Najwyższej większością kwalifikowaną.
Podczas negocjacji, mających zażegnać kryzys po sfałszowanych wyborach prezydenckich z listopada 2004 roku, nowelizacja konstytucji stała się jednym z elementów kompromisu. Celem Kuczmy i jego otoczenia było osłabienie nowego prezydenta. W toku prac popełniono kilka błędów, dających podstawę do zaskarżenia nowelizacji przed Sądem Konstytucyjnym. Nowelizacja została jednak uchwalona 8 grudnia 2004 roku głosami wszystkich frakcji (w tym Partii Regionów), z wyjątkiem Bloku Julii Tymoszenko.
Nowelizacja, obciążona licznymi wadami i błędami, gruntownie rozregulowała współpracę centralnych organów państwa, a trudności, jakie przeżywała Ukraina w latach 2005–2009, w znacznej mierze brały się z dysfunkcyjnych rozwiązań konstytucyjnych. Sytuację pogarszał fakt, że znacznej liczby istotnych aktów prawnych nie zharmonizowano ze zmienionymi zapisami konstytucji.
W roku 2007 deputowani związani z prezydentem Wiktorem Juszczenką zaskarżyli nowelizację konstytucji, jednak Sąd Konstytucyjny w lutym 2008 roku uchylił się od rozpatrzenia sprawy pod pretekstem, że z chwilą wejścia w życie znowelizowanej konstytucji ustawa o jej nowelizacji „wyczerpała się" i jej legalność nie może być rozważana. Był to klasyczny unik prawny. Ta decyzja także nie była niezależna, a jej przyczyn należy upatrywać w tym, że wpływy premier Julii Tymoszenko, w tym czasie przeciwnej wzmocnieniu władzy prezydenta, przeważyły nad wpływami Juszczenki.
Partia Regionów od kilku lat głosiła konieczność powrotu do systemu prezydencko-parlamentarnego, a w kampanii prezydenckiej 2010 roku zapowiadała przywrócenie ustawy zasadniczej w redakcji z 1996 roku. W lipcu 2010 roku wniesiona została skarga konstytucyjna; wkrótce potem z niejasnych powodów (być może pod naciskiem) do dymisji podało się trzech sędziów Sądu Konstytucyjnego (z ogólnej liczby 18), uważanych za związanych z Juszczenką.

## Polityczne konsekwencje uchylenia nowelizacji z 2004 roku

Przywrócenie konstytucji uchwalonej w 1996 roku zdecydowanie wzmacnia prezydenta jako szefa władzy wykonawczej, także wobec parlamentu, którego wpływ na rząd został bardzo uszczuplony. Premier, który może być odwołany przez prezydenta bez konsultacji z Radą Najwyższą, utracił samodzielną pozycję, stając się *de facto* pierwszym ministrem

prezydenta. Następuje też wzrost znaczenia Administracji Prezydenta i jej szefa, który może próbować zdobyć pozycji „superpremiera" (do czego parokrotnie dochodziło za prezydentury Leonida Kuczmy).
Pod rządem konstytucji z 1996 roku w Radzie Najwyższej nie ma obowiązku tworzenia większościowej koalicji, a deputowani mogą dowolnie zmieniać przynależność frakcyjną oraz tworzyć w toku kadencji nowe frakcje. Partia Regionów będzie posługiwać się tymi nowymi możliwościami w celu dalszego osłabiania opozycji. Należy oczekiwać, że większość obecnych deputowanych pozafrakcyjnych wejdzie do którejś z frakcji koalicyjnych i że dołączą do nich kolejni deputowani z opozycyjnych frakcji Bloku Julii Tymoszenko i Naszej Ukrainy.
Powrót do konstytucji z 1996 roku przywraca spójność i zdolność sprawnego działania centralnych organów państwa ukraińskiego. Jednak zdecydowana przewaga prezydenta w obecnych warunkach staje się zagrożeniem dla ukraińskiej demokracji. Pokusa dalszego rozwoju w kierunku „miękkiego" autorytaryzmu będzie znaczna, tym bardziej że nigdy dotychczas w dziejach niepodległej Ukrainy obóz rządzący nie dysponował tak zdecydowaną przewagą nad opozycją.

## Dalszy rozwój sytuacji

Przywrócenie konstytucji w redakcji z 1996 roku powoduje liczne kolizje i niejasności prawne. Najpilniejsze jest rozstrzygnięcie sprawy kadencji parlamentu, gdyż jeśliby uznać, że obecna kadencja zostaje skrócona do czterech lat (w zgodzie z konstytucją z 1996 roku), wybory parlamentarne powinny odbyć się wiosną 2011. Partia Regionów zdecydowała więc, że w trybie pilnym dokona nowelizacji konstytucji, wydłużając kadencję parlamentu do pięciu lat. W ten sposób wybory parlamentarne odbędą się w pierwotnie planowanym terminie, jesienią 2012. Dość szybko zostaną też znowelizowane najważniejsze ustawy, które trzeba dostosować do nowej sytuacji prawnej, przede wszystkim ustawa o rządzie i regulamin Rady Najwyższej (projekty tych nowelizacji, najwidoczniej przygotowane zawczasu, są już w parlamencie). W dalszej kolejności mają zostać podjęte prace nad fundamentalną nowelizacją konstytucji lub nawet – opracowania nowej ustawy zasadniczej, która mogłaby wejść w życie po wyborach parlamentarnych.
Jedną z najpoważniejszych konsekwencji politycznych przywrócenia konstytucji z 1996 roku jest wzrost znaczenia Administracji Prezydenta i jej szefa w systemie organów państwa. Jest to tym groźniejsze, że Administracja Prezydenta jest organem pozakonstytucyjnym, a jej działalność regulują wyłącznie dekrety szefa państwa. Na jej czele stoi dziś Serhij Lowoczkin, lider jednej z głównych frakcji w Partii Regionów (grupa RosUkrEnergo), a konkurencyjna frakcja doniecka jest w Administracji słabo reprezentowana (jest natomiast silnie reprezentowana w rządzie, m.in. przez wicepremierów Borysa Kolesnikowa i Andrija Klujewa). Można obawiać się, że Lowoczkin będzie dążył do monopolizacji wpływu na prezydenta, co ograniczyłoby realną władzę szefa państwa na rzecz szefa jego Administracji. Co ważniejsze, główne spory w ukraińskim życiu politycznym przeniosą się z parlamentu do kuluarów Administracji Prezydenta.

## Aneks

Główne zmiany, wynikające z przywrócenia konstytucji w redakcji z 1996 roku

**Prezydent**

*Dotychczas:*
przedstawiał Radzie Najwyższej kandydata na premiera, wskazanego przez większość parlamentarną;
przedstawiał Radzie Najwyższej kandydatów na ministrów spraw zagranicznych i obrony;
wnioskował do Rady Najwyższej o powołanie i odwołanie Szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy;
zawieszał moc aktów rządu ze względu na ich sprzeczność z konstytucją, kierując je jednocześnie do rozpatrzenia przez Sąd Konstytucyjny.

*Obecnie:*
przedstawia Radzie Najwyższej kandydata na premiera;
odwołuje premiera bez konsultacji z Radą:
mianuje na wniosek premiera ministrów i szefów innych centralnych organów władzy wykonawczej, w tym Szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy;
powołuje i odwołuje za zgodą Rady Najwyższej szefów Komitetu Antymonopolowego, Funduszu Majątku Państwowego i Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii;
tworzy i znosi ministerstwa i inne centralne organy władzy wykonawczej;
uchyla akty prawne rządu.

**Rząd**

*Dotychczas:*
tworzył i znosił ministerstwa i inne centralne organy władzy wykonawczej;
mianował szefów innych centralnych organów władzy wykonawczej;
przedstawiał Radzie Najwyższej wnioski o powołanie i odwołanie szefów Komitetu Antymonopolowego, Funduszu Majątku Państwowego i Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii i szereg innych;

*Obecnie:*
utracił wszystkie wymienione uprawnienia.

**Rada Najwyższa**

*Dotychczas:*
tworzyła większościową koalicję, która zgłaszała prezydentowi kandydaturę premiera;
powoływała (na wniosek prezydenta lub premiera) premiera, członków rządu, szefów Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, Komitetu Antymonopolowego, Funduszu Majątku Państwowego i Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii, uchwalała wotum nieufności członkom rządu i odwoływała pozostałych urzędników na odpowiedni wniosek;
mogła być przedterminowo rozwiązana w razie (1) niepowstania w ciągu miesiąca koalicji; (2) niesformowania rządu w ciągu dwóch miesięcy od dymisji poprzedniego; (3)

niepodejmowania posiedzeń plenarnych w ciągu 30 dni sesji.

*Obecnie:*
głosuje nad przedstawioną przez prezydenta kandydaturą premiera;
uchwala wotum nieufności członkom rządu;
może być przedterminowo rozwiązana w razie niepodejmowania posiedzeń plenarnych w ciągu 30 dni sesji.

**Deputowani**

*Dotychczas:*
musieli wstąpić do frakcji partii, z listy której zostali wybrani i pod rygorem utraty mandatu nie mogli z niej wystąpić do końca kadencji (zachowywali mandat jedynie w razie wykluczenia z frakcji).

*Obecnie:*
mogą w dowolny sposób zmieniać przynależność frakcyjną w toku kadencji, w tym tworzyć nowe frakcje.

**Przewodniczący Rady Najwyższej**

*Dotychczas:*
wykonywał obowiązki prezydenta w razie opróżnienia urzędu;
samodzielnie podpisywał i publikował ustawy, których prezydent nie chciał podpisać mimo przełamania jego weta.

*Obecnie:*
utracił te uprawnienia (pierwsze na rzecz premiera).