

PAWEŁ PIETNOCZKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

PROCES KONSTYTUCYJNY NA UKRAINIE W LATACH 2014–2016

Constitutional process in Ukraine in 2014–2016

SŁOWA KLUCZOWE: proces konstytucyjny, Konstytucja Ukraina, nowela konstytucyjna, projekt ustawy konstytucyjnej, Rada Najwyższa Ukrainy

KEYWORDS: constitutional process, Constitution of Ukraine, constitutional amendment, Constitution bill, Verkhovna Rada of Ukraine

ABSTRACT: The article presents the constitutional process that took place in Ukraine in 2014–2016. The regulations of the constitutional acts passed by the Supreme Council of Ukraine (Verkhovna Rada) have been outlined as well as bills of acts assuming the introduction of further changes to the Constitution of Ukraine. Norms of the act “On reinstating the effectiveness of some provisions of the Constitution of Ukraine” of February 21, 2014, and of the act “On introducing changes to the Constitution of Ukraine (in the scope of judiciary)” of June 2, 2016, have been analyzed. Moreover, the author focused on three constitutional bills registered in the parliament and assuming amending the Constitution of Ukraine in the field of powers of the state organs and of the local governments, immunity of Ukrainian MPs and judges as well as in the field of decentralization of power.

Celem artykułu jest przybliżenie procesu konstytucyjnego przebiegającego na Ukrainie w okresie przypadającym bezpośrednio po wydarzeniach z przełomu 2013 i 2014 r. określanych najczęściej mianem Euromajdanu lub Rewolucji Godności. Omówione zostały przepisy noweli konstytucyjnych uchwalonych przez Radę Najwyższą Ukrainy oraz projekty ustaw zakładających wprowadzenie kolejnych zmian do Konstytucji Ukrainy. Analizie poddano normy „Ustawy o odnowieniu czynności niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy” z 21 lutego 2014 r. oraz „Ustawy o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie ustroju sądów)” z 2 czerwca 2016 r. Ponadto uwaga została skoncentrowana na trzech projektach ustaw konstytucyjnych zarejestrowanych w parlamencie w interesującym nas przedziale czasowym – projekcie „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie kompetencji organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego)” z 26 czerwca 2014 r., projekcie „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie nietykalności deputowanych ludowych Ukrainy i sędziów)” z 16 stycznia 2015 r. oraz projekcie „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie decentralizacji władzy)” z 1 lipca 2015 r.

Jednym ze skutków Euromajdanu były działania podjęte na rzecz przywrócenia redakcji konstytucji z 2004 r.¹ Ten cel został bardzo szybko osiągnięty. 21 lutego 2014 r. parlament ukraiński uchwalił „Ustawę o odnowieniu czynności niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy” (Закон України про відновлення... 2014), zaś 22 lutego 2014 r. przyjął „Uchwałę o tekście Konstytucji Ukrainy w redakcji 28 czerwca 1996 roku ze zmianami i uzupełnieniami wniesionymi przez ustawy Ukrainy z 8 grudnia 2004 roku nr 2222-IV, z 1 lutego 2011 roku nr 2952-VI, z 19 września 2013 roku nr 586-VII”, która obowiązywała do dnia wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy, a mianowicie do 2 marca 2014 r. (Постанова... 2014). Ustawa przywróciła przepisy noweli konstytucyjnej z 8 grudnia 2004 r. Tym samym zostały uszczuplone kompetencje głowy państwa, zaś zwiększone uprawnienia parlamentu i rządu².

Ograniczeniu uległy między innymi prerogatywy prezydenta w zakresie powoływania rządu. W świetle wprowadzonych zmian decydującą rolę w jego utworzeniu, podobnie jak w latach 2006–2010³, odgrywa Rada Najwyższa Ukrainy. Frakcje parlamentarne zostały zobligowane do utworzenia koalicji, w składzie której powinno znaleźć się co najmniej 226 deputowanych⁴. Koalicja ta została uprawniona do proponowania prezydentowi kandydatury na stanowisko premiera (art. 83, art. 114). Następnie Rada Najwyższa (dalej: RN) na wniosek prezydenta powołuje szefa rządu⁵. RN na wniosek prezydenta powołuje także ministra obrony i ministra spraw zagranicznych, zaś na wniosek premiera pozostałych członków rządu oraz przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego (dalej: KA), przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego (dalej: FMP) i przewodniczącego Państwowego Komitetu Telewizji i Radiofonii (dalej: PKTiR). Parlamentowi przysługuje prawo samodzielnego odwołania osób piastujących powyższe funkcje. Ponadto RN została uprawniona do powoływania i odwoływania na wniosek prezydenta szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (art. 85) (Рудик 2015).

¹ 8 grudnia 2004 r. w warunkach Pomarańczowej Rewolucji została przyjęta „Ustawa o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy” ograniczająca uprawnienia prezydenta na rzecz parlamentu i rządu. Jednak 30 września 2010 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzekł, iż nowela konstytucyjna z 8 grudnia 2004 r. jest niezgodna z ustawą zasadniczą i traci moc prawną z dniem wydania orzeczenia. Szerzej zob. Hurska-Kowalczyk 2011, 36 i n.

² Projekt ustawy został zgłoszony przez przedstawicieli trzech ugrupowań opozycyjnych: Arsenija Jaceniuka – lidera Ojczyzny, Witalija Kliczkę – lidera UDAR-u oraz Andrija Tiahnyboka – deputowanego Swobody (Проект Закону про відновлення... 2014).

³ Przepisy „Ustawy o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy” z 8 grudnia 2004 r. weszły w życie w 2006 r. (Baluk 2006, 115).

⁴ Koalicja frakcji parlamentarnych jest tworzona w ciągu miesiąca od dnia pierwszego posiedzenia nowo wybranego parlamentu, a także w ciągu miesiąca od dnia rozwiązania poprzedniej koalicji. Prawa na równi z koalicją parlamentarną uzyskiwała frakcja parlamentarna skupiająca ponad połowę deputowanych (art. 83).

⁵ Prezydent został zobligowany do wniesienia kandydatury zaproponowanej przez koalicję frakcji parlamentarnych.

Prezydent utracił także swoje uprawnienia na rzecz Gabinetu Ministrów Ukrainy, w tym prawo tworzenia, reorganizacji i likwidacji ministerstw i innych centralnych organów władzy wykonawczej (art. 116 pkt 9-1). W zakresie kompetencji Gabinetu Ministrów znalazło się także powoływanie i odwoływanie kierowników centralnych organów władzy wykonawczej niewchodzących w skład rządu (art. 116, pkt 9-2). Ponadto warto nadmienić o utracie przez prezydenta prawa do uchylania aktów rządu (art. 106 pkt 15) oraz o obowiązku składania przez rząd swych pełnomocnictw przed nowo wybranym parlamentem, nie zaś – jak było dotychczas – przed nowo wybranym prezydentem (art. 115).

W noweli z 21 lutego 2014 r. zostały również zawarte normy ustawy konstytucyjnej z 1 lutego 2011 r. określające długość kadencji oraz termin przeprowadzania wyborów prezydenta, parlamentu, RN Autonomicznej Republiki Krym (dalej: ARK), rad terenowych oraz przewodniczących wsi, osiedli i miast (Закон України... 2011), a także przepisy ustawy konstytucyjnej z 19 września 2013 r. upoważniające Izbę Rachunkową do kontrolowania nadchodzących wpływów do budżetu państwa (Закон України... 2013).

Uchwalenie noweli konstytucyjnej w lutym 2014 r. było bardzo ważnym krokiem na drodze do zapewnienia rozwoju Ukrainy jako państwa demokratycznego. Jednocześnie wprowadzone wówczas zmiany można uznać za początek postrewolucyjnego procesu konstytucyjnego, gdyż na przyjęciu noweli nie zakończyło się reformowanie ustawy zasadniczej. Jedną z prób dokonania kolejnych zmian w konstytucji był projekt ustawy „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie kompetencji organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego)” zgłoszony przez prezydenta i zarejestrowany w RN 26 czerwca 2014 r. (Проект Закону 2014)⁶. W uzasadnieniu projektu zaznaczono, iż ma on na celu udoskonalenie norm ustawy zasadniczej regulujących funkcjonowanie parlamentu, status prawny prezydenta, rządu i prokuratury, a ponadto zreformowanie samorządu terytorialnego i organizację władzy państwowej w obwodach i rejonach (Пояснювальна записка... 2014, 3). Jak podkreślono „problem efektywnego funkcjonowania organów władzy publicznej na Ukrainie nie może być rozwiązany bez gruntownego zreformowania konstytucyjno-prawnego statusu i zasad działalności organów samorządu terytorialnego oraz organów państwowej władzy wykonawczej w obwodach i rejonach” (Пояснювальна записка... 2014, 2).

W myśl zapisów projektu ustawy w regionach i rejonach miały zostać powołane do życia instytucje przedstawicieli prezydenta Ukrainy, których celem byłoby

⁶ Należy odnotować, iż zgłoszenie projektu poprzedziło uchwalenie przez rząd 1 kwietnia 2014 r. „Koncepcji reformowania samorządu terytorialnego i terenowej organizacji władzy na Ukrainie” przewidującej wprowadzenie zmian do konstytucji, a ponadto przedstawienie przez wicepremiera Wołodymyra Hrojsmana 14 kwietnia 2014 r. na posiedzeniu Tymczasowej Specjalnej Komisji Parlamentu propozycji rządu dotyczących zmian konstytucji w zakresie reformy samorządu terytorialnego (Конституційний... 2015, 23).

sprawowanie kontroli pod względem zgodności z konstytucją i ustawami aktów organów samorządu terytorialnego i terenowych organów władzy wykonawczej; koordynowanie współpracy pomiędzy organami terenowymi władzy wykonawczej; organizowanie działalności organów terenowych władzy wykonawczej i organów samorządu terytorialnego w warunkach stanu nadzwyczajnego lub stanu wojennego, a także realizowanie innych kompetencji określonych przez ukraińskie ustawodawstwo (art. 107-1). Przedstawiciele byliby powoływani i odwoływani ze stanowiska przez prezydenta Ukrainy (art. 107-1). W świetle art. 133 system ustroju administracyjno-terytorialnego miał składać się z regionów, rejonów i hromad. Na szczelbu hromad miały funkcjonować następujące organy samorządowe: przewodniczący hromady (przewodniczący wsi, osiedla, miasta), rada hromady (rada wsi, rada osiedla, rada miasta) i organ wykonawczy rady. Natomiast w przypadku rejonu i regionu rolę organów samorządowych pełniłyby rady rejonowe i rady obwodowe oraz ich organy wykonawcze (art. 140). Przepisy projektu ustawy zakładały, iż przewodniczący wsi, osiedla i miasta byliby wybierani przez mieszkańców hromad, zaś przewodniczący rady obwodowej oraz rady rejonowej mieli być wyłaniani ze składu rady. Przewodniczący rady rejonowej i rady obwodowej, podobnie jak przewodniczący hromad, obejmowałiby kierownictwo nad organem wykonawczym, którego skład byłby wyłaniany przez radę na wniosek jej przewodniczącego (art. 141).

Projekt ustawy konstytucyjnej przewidywał także szereg innych zmian, m.in. prezydent miał uzyskać prawo do samodzielnego odwoływania prokuratora generalnego (art. 122), zaś utracić prawo do występowania do RN z wnioskiem o powołanie ministra obrony i ministra spraw zagranicznych (art. 85). Ponadto z konstytucji miał zostać wyłączony zapis stanowiący, iż deputowany traci mandat w przypadku, gdy nie wejdzie w skład frakcji parlamentarnej utworzonej przez partię polityczną lub koalicję wyborczą, z której list kandydował, bądź gdy podejmie decyzję o wyjściu z takiej frakcji (art. 81)⁷. W związku z przedterminowymi wyborami parlamentarnymi RN nie była w stanie zająć się projektem, dlatego też 27 listopada 2014 r. został on wycofany przez prezydenta (Проект Закону про внесення... 2014).

Jednak na początku 2015 r. prezydent wystąpił z kolejną inicjatywą, mianowicie zgłosił projekt ustawy „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie nietykalności deputowanych ludowych Ukrainy i sędziów)”, który 16 stycznia 2015 r. został zarejestrowany w RN (Проект Закону 2015a). W uzasadnieniu do projektu zaznaczono m.in., iż idea odebrania parlamentarzystom nietykalności wynika z panujących nastrojów społecznych, wedle których stał się on „gwarancją bezkarności” (Пояснювальна записка... 2015a, 1). Zgodnie z projektem z ustawy zasadniczej miałyby zostać usunięty zapis mówiący o potrzebie uzyskania od RN zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, zatrzymanie lub

⁷ Ten zapis został wprowadzony do ustawy zasadniczej na mocy noweli konstytucyjnej z 8 grudnia 2004 r. (Pietnoczka 2014, 25–26).

aresztowanie. Natomiast pozostać miała norma mówiąca, iż „deputowani ludowi Ukrainy nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za wyniki głosowania albo wypowiedzi w parlamencie i jego organach, z wyjątkiem odpowiedzialności za obrazę lub oszczerstwo” (art. 80) (Порівняльна... 2015). Tak więc w świetle proponowanych zmian parlamentarzyści mieli zostać pozbawieni immunitetu formalnego. Nie zakładano natomiast pozbawienia członków RN immunitetu materialnego. Ponadto w myśl zaproponowanych zmian RN utraciłaby prawo do wydawania zgody na zatrzymanie lub aresztowanie sędziego do czasu wydania przez sąd wyroku skazującego. Powyższe uprawnienie zostało przyznane Najwyższej Radzie Sądownictwa (art. 126).

5 lutego 2015 r. RN skierowała projekt ustawy do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w celu zbadania jego zgodności z konstytucją. Za podjęciem powyższej decyzji opowiedziało się aż 365 deputowanych. 2 kwietnia 2015 r. Sąd Konstytucyjny (dalej: SK) rozpoczął rozpatrywanie sprawy, zaś 19 czerwca 2015 r. orzekł o zgodność projektu z ustawą zasadniczą (Рада вирішила... 2015; Рада зробила... 2015). W związku z tym, że RN nie zdołała jeszcze uchwalić zmian do konstytucji ograniczających immunitet parlamentarzystów, można uznać, iż prezydent miał poniekąd rację, gdy we wrześniu 2015 r. stwierdził, iż projekt ustawy przewidujący pozbawienie parlamentarzystów nietykalności gdzieś „zniknął w archiwach Rady Najwyższej” (Антикорупційна... 2015; ВР не зможе... 2015).

W celu przygotowania kolejnych zmian w ustawie zasadniczej 3 marca 2015 r. prezydent Petro Poroszenko wydał dekret powołujący do życia Komisję Konstytucyjną, będącą specjalnym organem pomocniczym przy głowie państwa (Указ... 2015). Na czele 59-osobowej komisji stanął przewodniczący Rady Najwyższej Wołodymyr Hrojsman, którego kandydaturę zaproponował P. Poroszenko⁸. Ponadto w skład komisji weszli: wiceprzewodniczący parlamentu, minister sprawiedliwości, trzech byli prezydenci, naukowcy, sędziowie, adwokaci, przedstawiciele organizacji społecznych oraz przedstawiciele frakcji parlamentarnych⁹.

Prace komisji zaowocowały przygotowaniem projektu ustawy „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie decentralizacji władzy)” (Проект Закону 2015b). 26 czerwca 2015 r. komisja rekomendowała projekt prezydentowi, a 1 lipca 2015 r. został on zgłoszony przez prezydenta i zarejestrowany w RN (Конституційний процес... 2015, 32). W uzasadnieniu do projektu podkreślono, iż proponowane zmiany do konstytucji mają na celu zapewnić odejście od modelu państwa scentralizowanego, wzmocnić znaczenie i finansową niezależność samorządu terytorialnego, utworzyć efektywny system organizacji władzy terenowej oraz zrealizować postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Пояснювальна

⁸ Skład komisji został zatwierdzony przez prezydenta 31 marca 2015 r.

⁹ Łącznie w skład komisji weszło dwunastu parlamentarzystów – czterech z frakcji Koalicji Petra Poroszenki, trzech z Samopomocy, po dwóch z Frontu Ludowego i Ojczyzny oraz jeden z Koalicji Oporowej (Конституційна комісія: новий ... 2015; Конституційна комісія прийняла... 2015).

записка... 2015b, 2). W świetle zawartych w projekcie przepisów władzę wykonawczą w rejonach i obwodach, a także w Kijowie i Sewastopolu mają realizować prefekci, a nie jak dotąd terenowe administracje państwowe. Prefekt, podobnie jak przewodniczący terenowych administracji państwowych, ma być powoływany i odwoływany przez prezydenta na wniosek Gabinetu Ministrów. Prefekt podczas wykonywania swoich funkcji ma nieść odpowiedzialność przed prezydentem, a jednocześnie zdawać sprawę i podlegać kontroli rządu (art. 118). Do uprawnień prefekta zaliczono: 1) sprawowanie kontroli nad działalnością organów samorządu terytorialnego pod względem przestrzegania konstytucji i ustaw; 2) koordynację działalności organów terenowych władzy wykonawczej oraz sprawowanie kontroli w zakresie przestrzegania przez nie konstytucji i ustaw; 3) zapewnienie realizacji programów państwowych; 4) ukierunkowywanie i organizowanie działalności organów terenowych władzy wykonawczej i zapewnianie współpracy pomiędzy nimi a organami samorządu terytorialnego w warunkach stanu wojennego, stanu nadzwyczajnego i nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej; 5) realizację innych uprawnień wynikających z ustawodawstwa ukraińskiego (art. 119). Prawo do uchylania aktów wydanych przez prefektów ma uzyskać prezydent oraz rząd. Prezydentowi przysługiwałoby prawo uchylania aktów wydanych w celu realizacji uprawnień wskazanych w punkcie 1 i 4, zaś rządowi aktów dotyczących uprawnień określonych przez punkt 2 i 3. Natomiast akty wydane przez prefekta w celu realizacji uprawnień wynikających z punktu 5 mogłyby uchylić prezydent lub rząd w zależności od tego, który organ zostanie upoważniony przez ustawę (art. 119).

W świetle przepisów tego projektu, podobnie jak w przypadku odwołanego przez prezydenta projektu z czerwca 2014 r., na system administracyjno-terytorialny Ukrainy mają składać się hromady, rejony i regiony¹⁰. Hromady mają stać się podstawową jednostką administracyjną, w skład rejonów ma wchodzić kilka hromad, zaś mianem regionów określono ARK i obwody (art. 133). W myśl art. 140 organami samorządowymi hromady mają być rady hromady pełniące rolę organu przedstawicielskiego oraz organy wykonawcze. Na czele organu wykonawczego ma stać przewodniczący hromady, do którego zadań zaliczono także przewodniczenie posiedzeniom rady hromady. Na poziomie rejonów i obwodów rolę organów samorządowych mają pełnić rady rejonowe i rady obwodowe oraz ich komitety wykonawcze (art. 140). Przepisy projektu zakładają, iż przewodniczący hromady, a także członkowie rad hromady, rad rejonowych i obwodowych będą wybierani przez mieszkańców poszczególnych jednostek administracyjnych na 4-letnią kadencję¹¹. Natomiast przewodniczący rady rejonowej i rady obwodowej mają być wyłaniani ze

¹⁰ Zgodnie z obowiązującymi normami konstytucji system administracyjno-terytorialny państwa tworzą: Autonomiczna Republika Krym, obwody, rejony, miasta, rejony w miastach, osiedla i wsie (Конституція України 2014, 51).

¹¹ W myśl obowiązujących norm art. 141 konstytucji kadencja organów samorządowych wynosi 5 lat (Конституція України 2014, 55).

składu odpowiednich rad. Ponadto radzie rejonowej i radzie obwodowej przyznano prawo powoływania i odwoływania przewodniczącego komitetu wykonawczego rady oraz prawo powoływania pozostałych członków komitetu (art. 141).

W myśl proponowanych rozwiązań prezydent uzyskuje uprawnienie do zawieszania aktów przewodniczącego hromady, rady hromady, rady rejonowej i rady obwodowej, ale jednocześnie dany akt musi skierować do SK. Takie działanie miałby podjąć w sytuacji, gdy przyjęty akt jest niezgodny z konstytucją, stwarza zagrożenie dla suwerenności państwa, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa narodowego (art. 144). Ponadto prezydent miałby prawo zawieszania przewodniczącego hromady, rady hromady, rady rejonowej i rady obwodowej oraz prawo powoływania tymczasowego upoważnionego państwa, którego zadaniem byłaby organizacja działalności organów wykonawczych samorządu terytorialnego (art. 8-1, art. 144). W przypadku uznania przez SK zaskarżonego przez prezydenta aktu organu samorządu za niezgodny z ustawą zasadniczą RN na wniosek prezydenta musi rozwiązać odpowiedni organ oraz rozpiścić wybory przedterminowe. W świetle przepisów przejściowych wybory przewodniczących hromad, deputowanych rad hromad, rad rejonowych i rad obwodowych miałyby odbyć się w ostatnią niedzielę października 2017 r. (pkt 17). Ponadto należy podkreślić, iż w przepisach przejściowych projektu ustawy, w którym uwzględniono poprawki, został zawarty pkt 18 stanowiący, iż „właściwości samorządu terytorialnego w poszczególnych rejonach obwodu donieckiego i ługańskiego określa ustawa” (Проект Закону (доопрацьований)... 2015, 7). Zamiar uzupełnienia konstytucji o normę poświęconą wyłącznie Donbasowi, na terytorium którego od 2014 r. trwa nieogłoszona wojna, przyczynił się do powstania bardzo poważnego konfliktu wokół projektu ustawy.

16 lipca 2015 r. RN skierowała powyższy projekt noweli do Sądu Konstytucyjnego, który już 31 lipca 2015 r. orzekł o jego zgodności z ustawą zasadniczą (Проект Закону про внесення... 2015). Kolejnym krokiem na drodze do wprowadzenia zmian w konstytucji było poddanie projektu ustawy pod głosowanie w RN 31 sierpnia 2015 r., w którym musiał uzyskać poparcie co najmniej 226 parlamentarzystów. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż w świetle art. 155 Konstytucji Ukrainy ustawę wprowadzającą zmiany do konstytucji uważa się za przyjętą, jeżeli podczas pierwszego głosowania uzyska ona poparcie większości konstytucyjnego składu RN, zaś podczas drugiego głosowania, które jest przeprowadzane już w trakcie następnej sesji zwyczajnej parlamentu, uzyska poparcie co najmniej 2/3 konstytucyjnego składu RN (Конституція України 2014, 60).

Poparcia projektowi ustawy konstytucyjnej, zawierającej regulacje w zakresie decentralizacji, podczas pierwszego głosowania udzieliło 265 deputowanych – 115 z frakcji Koalicja Petra Poroszenki (Блок Петра Порошенка – ВРР), 81 z Frontu Ludowego (Народний фронт – NF), 38 z Koalicji Oporozusyjnej (Опозиційний блок – ОБ), 14 z grupy parlamentarnej Wola Ludu (Воля народу), 11 z grupy Odrodzenie

(Відродження), 5 z frakcji Samopomocy (Самопоміч) oraz 13 pozafrakcyjnych¹². Przeciwno projektowi głosowała Ojczyzna (Батьківщина), Radykalna Partia Ołeha Laszki (Радикальна Партія Олега Ляшка – RPOL) oraz większość deputowanych z frakcji Samopomoc (26 spośród 31 deputowanych). Tak więc poparcia reformie udzieliły dwie frakcje wchodzące w skład koalicji parlamentarnej – BBP i NF, a także deputowani opozycyjni z OB, Woli Ludu i Odrodzenia. Natomiast, co należy podkreślić, przeciwko zmianom do konstytucji wystąpiły aż trzy frakcje współtworzące koalicję parlamentarną – Ojczyzna, RPOL i Samopomoc.

Przeciwnicy zmian poddali krytyce przyznawanie szczególnego statusu okupowanym rejonom Donbasu. Liderka Ojczyzny – Julia Tymoszenko rozwiązania zawarte w projekcie uznała za realizację interesów Rosji oraz wskazywała, że nie zapewnią one pokoju. W podobnym tonie wypowiedział się przewodniczący frakcji Samopomocy Ołeh Bereziuk, który proponowane zmiany określił mianem „zdrady Ukrainy” (Рада ухвалила... 2015). Głosowaniu towarzyszyło blokowanie mównicy parlamentarnej przez deputowanych RPOL oraz demonstracja pod budynkiem Rady Najwyższej Ukrainy, która zakończyła się starciami, a w rezultacie śmiercią czterech żołnierzy Gwardii Narodowej oraz odniesieniem ran przez ponad sto osób (Помер четвертий... 2015). Jednym ze skutków uchwalenia w pierwszym czytaniu zmian do konstytucji było podjęcie przez RPOL decyzji o wyjściu z koalicji parlamentarnej. Jak podkreślił lider partii i frakcji – Ołeh Laszko, o przejściu do opozycji zadecydowało udzielenie wspólnego poparcia zmianom do konstytucji przez władzę, OB i przedstawicieli grup oligarchicznych (Ляшко... 2015). Rada Najwyższa jak dotąd nie poddała projektu pod drugie głosowanie, w którym to powinien on uzyskać poparcie co najmniej 300 deputowanych.

Komisja Konstytucyjna przygotowała również projekt noweli konstytucyjnej wprowadzającej zmiany w obszarze sądownictwa. Projekt ustawy „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie ustroju sądów)” został przyjęty przez komisję 30 października 2015 r., zaś wniesiony przez prezydenta do parlamentu 25 listopada 2015 r. (Проект Закону 2015c)¹³. W uzasadnieniu potrzeby uchwalenia zmian do konstytucji wskazano, iż reforma sądownictwa jest jedną z najbardziej oczekiwanych reform przez społeczeństwo. Podkreślono przy tym, iż sprawiedliwy sąd gwarantuje efektywną walkę z korupcją, przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, zapewnienie każdemu praw i wolności, a także utworzenie państwa prawa. Przyjęcie zmian do konstytucji uzasadniono także potrzebą zapewnienia niezależności władzy

¹² Deputowani Samopomocy, którzy podczas głosowania nie przestrzegali dyscypliny frakcyjnej i udzielili poparcia noweli konstytucyjnej, zostali wykluczeni z frakcji. Wśród tych osób była także Hanna Hoptko – nr 1 na liście wyborczej Samopomocy podczas wyborów parlamentarnych 2014 r. Ponadto z frakcji wyrzucono Wiktorię Ptasznyk, Ostapa Jednaka, Pawła Kyszkara i Wiktorię Krywenko (Із Самопоміч... 2015).

¹³ Tydzień wcześniej projekt ustawy konstytucyjnej uzyskał pozytywną opinię Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Пояснювальна записка... 2015, 2).

sądowniczej, która miałyby zostać osiągnięta za pomocą jej depolityzacji. Ponadto wskazano na konieczność „zwiększenia odpowiedzialności władzy sądowniczej przed społeczeństwem” (Пояснювальна записка... 2015, 1).

22 grudnia 2015 r. RN skierowała projekt ustawy do Sądu Konstytucyjnego, który 30 stycznia 2016 r. potwierdził zgodność jego zapisów z konstytucją (Внесення змін... 2016). W pierwszym czytaniu, które odbyło się 2 lutego 2016 r., projekt uzyskał poparcie 244 deputowanych, w związku z czym został spełniony warunek stawiany przez art. 155 konstytucji. Wymaganą liczbę głosów projekt noweli uzyskał również podczas drugiego głosowania, które odbyło się w myśl przepisów konstytucji w trakcie kolejnej sesji zwyczajnej parlamentu. Do jej przyjęcia 2 czerwca 2016 r. wzywał w parlamencie prezydent P. Poroszenko, który m.in. podkreślił, iż przeprowadzenie reformy konstytucyjnej w zakresie sądownictwa jest zobowiązaniem wynikającym z umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską. W celu nakłaniania deputowanych do udzielenia poparcia dla zmian w konstytucji do parlamentu przyjechał także były premier Arsenij Jaceniuk. W RN podczas głosowania obecny był również rząd na czele z premierem Wołodymyrem Hrojsmanem (Романюк/Кравець/Ларін 2016). Mobilizowanie członków parlamentu przez prezydenta i jego administrację, a nawet byłego premiera, przyniosło oczekiwany przez nich efekt. Otóż nowela konstytucyjna uzyskała poparcie 335 deputowanych – 138 z BBP, 80 z NF, 38 z OB, 22 z Odrodzenia, 18 z Woli Ludu, 13 z Ojczyzny¹⁴, 1 z RPOL oraz 25 deputowanych pozafrakcyjnych¹⁵. Głosy wstrzymujące oddała w całości frakcja Samopomocy oraz większość deputowanych z frakcji RPOL¹⁶. Przyjęta przez parlament nowela konstytucyjna weszła w życie z dniem 30 września 2016 r. (Внесення змін... 2016). Należy jeszcze dodać, iż 2 czerwca 2016 r. została także uchwalona „Ustawa o ustroju sądów i statusie sędziów”, której celem jest zapewnienie implementacji zmian wprowadzonych do ustawy zasadniczej w obszarze sądownictwa (Закон України про судоустрій... 2016).

„Ustawa o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie ustroju sądów)” z 2 lutego 2016 r. zagwarantowała każdemu prawo zwracania się do SK ze skargą konstytucyjną (art. 55) oraz dopuściła możliwość uznania przez Ukrainę jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego na warunkach określonych przez Statut Rzymski (Закон України про внесення... 2016, art. 124). W świetle noweli sądy są tworzone, reorganizowane i likwidowane na mocy ustawy, projekt

¹⁴ Warto nadmienić, iż Julia Tymoszenko jako jedyna spośród obecnych w sali posiedzeń deputowanych Ojczyzny wstrzymała się od głosu.

¹⁵ Przeciwno przyjęciu ustawy wprowadzającej zmiany do konstytucji głosowało tylko 7 deputowanych. Kolejnych 40 wstrzymało się od głosu, zaś 9 parlamentarzystów nie oddało głosu (Поіменне... 2016).

¹⁶ Zgodnie ze stanem z 2 czerwca 2016 r. w skład frakcji BBP wchodziło 142 deputowanych, NF – 81, OB – 44, Samopomocy – 26, RPOL – 21, Ojczyzny – 19, grupy parlamentarnej Odrodzenie – 23, grupy Wola Ludu – 19. Ponadto w ławach RN zasiadało 41 deputowanych pozafrakcyjnych (Поіменне... 2016).

której wnosi prezydent po konsultacji z Najwyższą Radą Sądownictwa (art. 125.)¹⁷. W myśl przepisów art. 126 do czasu wydania przez sąd wyroku skazującego sędziego nie może zostać zatrzymany lub aresztowany bez zgody Najwyższej Rady Sądownictwa (dalej: NRS). W związku z powyższym tego uprawnienia został pozbawiony parlament. Ponadto art. 126 uzupełniono o zapis zezwalający na „zatrzymanie sędziego podczas lub bezpośrednio po dokonaniu ciężkiego bądź szczególnie ciężkiego przestępstwa”. W świetle znowelizowanej ustawy zasadniczej na stanowisko sędziego powołuje prezydent na wniosek NRS (art. 128). Poprzednio pierwszego powołania na okres pięciu lat dokonywał prezydent, zaś uprawnienie kolejnego powołania na czas nieokreślony należało do kompetencji RN (Конституція України... 2014, 51). Do konstytucji wprowadzono szereg regulacji dotyczących NRS. Oprócz już wymienionych zagwarantowano jej także prawo do podejmowania decyzji w sprawie odwołania sędziego ze stanowiska oraz przenoszenia go do innego sądu (art. 131). W myśl przepisów przyjętej noweli NRS składa się z 21 członków, spośród których 10 wybiera zjazd sędziów Ukrainy, zaś po 2 deleguje prezydent, parlament, zjazd adwokatów Ukrainy, ogólnoukraińska konferencja prokuratorów oraz zjazd przedstawicieli wyższych szkół prawniczych i instytucji naukowych. Ponadto z urzędu w skład NRS wchodzi prezes Sądu Najwyższego (art. 131)¹⁸.

Warto zaznaczyć, iż na mocy noweli konstytucyjnej z ustawy zasadniczej został usunięty rozdział VII zatytułowany „Prokuratura” zawierający art. 121–123. Przepisy dotyczące prokuratury zostały natomiast zawarte w art. 131-1, o który uzupełniono rozdział VIII konstytucji „Sądownictwo”. Stanowią one, iż na czele prokuratury stoi prokurator generalny powoływany i odwoływany przez prezydenta za zgodą parlamentu na 6-letnią kadencję. Tak więc okres pełnienia tej funkcji został wydłużony z pięciu do sześciu lat, jednak ta sama osoba nie może jej sprawować dwie kadencje z rzędu. RN utrzymała prawo do wyrażania prokuratorowi generalnemu wotum nieufności (art. 85, pkt 25). Szereg zmian zostało wprowadzonych również w rozdziale XII konstytucji poświęconym Sądowi Konstytucyjnemu Ukrainy. Art. 149 został uzupełniony o normę, w świetle której do czasu wydania przez sąd wyroku skazującego sędziego SK nie może bez zgody tegoż sądu zostać zatrzymany lub aresztowany. Wyjątek stanowi zatrzymanie sędziego w trakcie popełniania ciężkiego lub bardzo ciężkiego przestępstwa bądź bezpośrednio po jego popełnieniu. Rozdział XII został ponadto uzupełniony o art. 149-1. W nim wymieniono

¹⁷ Przepisy przejściowe znowelizowanej konstytucji stanowią, iż do czasu utworzenia Najwyższej Rady Sądownictwa jej kompetencje będzie wykonywać Najwyższa Rada Sprawiedliwości. Wybór członków Najwyższej Rady Sądownictwa ma nastąpić najpóźniej 30 kwietnia 2019 r. (pkt 16-1).

¹⁸ W myśl poprzednich przepisów konstytucji Najwyższa Rada Sprawiedliwości składała się z 20 członków. Po 3 członków delegował parlament, prezydent, zjazd sędziów Ukrainy, zjazd adwokatów Ukrainy oraz zjazd przedstawicieli wyższych szkół prawniczych i instytucji naukowych. Natomiast 2 członków wybierała ogólnoukraińska konferencja pracowników prokuratury. Ponadto w skład Najwyższej Rady Sprawiedliwości z urzędu wchodził prezes Sądu Najwyższego Ukrainy, minister sprawiedliwości oraz prokurator generalny (Конституція України 2014, s. 51).

przypadki, w których uprawnienia sędziego SK wygasają oraz określono podstawy jego zwolnienia¹⁹.

Podsumowując, należy zaznaczyć, iż w latach 2014–2016 Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła dwie nowele konstytucyjne. Pierwsza z nich – „Ustawa o odnowieniu czynności niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy”, została przyjęta 21 lutego 2014 r., a więc bezpośrednio po krwawych wydarzeniach, które odbyły się w Kijowie. Jej przyjęcie spowodowało przywrócenie norm prawnych obowiązujących wcześniej w latach 2006–2010, ograniczających rolę prezydenta, zaś zwiększających znaczenie parlamentu i rządu w systemie politycznym Ukrainy. Drugiej nowelizacji konstytucji dokonano na mocy „Ustawy o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie ustroju sądów)” z 2 czerwca 2016 r. Jako cel przyświecający przyjęciu noweli konstytucyjnej uznano potrzebę przeprowadzenia reformy sądownictwa, która pozwoli na zapewnienie niezależności władzy sądowniczej. Ponadto w interesującym nas okresie w RN zostały zarejestrowane trzy projekty ustaw konstytucyjnych zgłoszone przez prezydenta Ukrainy. Pierwszy z nich, zapowiadający wprowadzenie zmian w zakresie uprawnień organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego zarejestrowany w parlamencie 26 czerwca 2014 r., został ostatecznie wycofany przez głowę państwa. Natomiast dwa kolejne projekty – jeden przewidujący zmiany w ustawie zasadniczej w obszarze nietykalności parlamentarzystów i sędziów z 16 stycznia 2015 r., zaś drugi zakładający zmiany w zakresie decentralizacji władzy z 1 lipca 2015 r. – czekają na uchwalenie przez Radę Najwyższą. Zostały one opracowane, podobnie jak projekt ustawy „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy (w zakresie ustroju sądów)”, przez Komisję Konstytucyjną pracującą pod przewodnictwem W. Hrojsmana, a którą to utworzył w marcu 2015 r. prezydent P. Poroszenko. Warto na koniec jednak podkreślić, iż proponowane przez rządzących ustawy zakładające zmiany norm konstytucji nierzadko wywołują wśród polityków i części społeczeństwa znaczny sprzeciw, o czym najlepiej mogą świadczyć wydarzenia z 31 sierpnia 2015 r. towarzyszące głosowaniu nad projektem ustawy konstytucyjnej przewidującej zmiany w zakresie decentralizacji.

Bibliografia

- BALUK, W. (2006), *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987–2004)*. Wrocław.
- HURSKA-KOWALCZYK, L. (2011), *Ewolucja form rządów na Ukrainie*. W: Hurska-Kowalczyk, L. (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*. Szczecin, 15–50.

¹⁹ Uprawnienia sędziego wygasają w przypadku zakończenia kadencji, ukończenia siedemdziesiątego roku życia, utraty ukraińskiego obywatelstwa lub uzyskania obywatelstwa innego państwa, uznania przez sąd za zaginionego, zmarłego lub ubezwłasnowolnionego, uprawomocnienia się wyroku skazującego sędziego, śmierci sędziego. Natomiast podstawą do zwolnienia jest niezdolność do wykonywania obowiązków ze względu na stan zdrowia, złamanie przepisów dotyczących niepołączalności stanowisk, poważne naruszenie dyscypliny, nienależyte wykonywanie obowiązków, złożenie przez sędziego podania o dymisję lub oświadczenia o zrzeczeniu się stanowiska (art. 149-1).

- PIETNOCZKA, P. (2014), *Partie polityczne w niepodległej Ukrainie 1991–2007*. Olsztyn.
- Антикорупційна реформа вже цього року має дати перші результати – Президент на засіданні Національної ради реформ (2015). W: <<http://www.president.gov.ua/news/antikorupcyjna-reforma-vzhe-cogo-roku-maye-dati-pershi-rezul-35996>> [dostęp 4 stycznia 2016].
- Внесення змін до Конституції України (2016). W: <http://jrc.org.ua/steps/step/vnesennya_zmin_do_konstituciyi_ukrayini> [dostęp 19 grudnia 2016].
- ВР не зможе внести зміни до Конституції щодо зняття депутатської недоторканості цієї осені – політик (2015). W: <<http://www.unian.ua/politics/1129447-vr-ne-zmoje-vнести-zmini-do-konstituciji-schodo-znyattya-deputatskoji-nedotorkannosti-tsieji-oseni-politik.html>> [dostęp 8 grudnia 2016].
- Закон України про відновлення дії окремих положень Конституції України (2014). W: ВВР. № 11, ст. 143.
- Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (2016). W: ВВР. № 28, ст. 532.
- Закон України про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (2011). W: ВВР. № 10, ст. 68.
- Закон України про внесення змін до статті 98 Конституції України від 19 вересня 2013 р. (2014). W: ВВР. № 11, ст. 142.
- Закон України про судоустрій і статус суддів від 2 червня 2019 р. (2016). W: ВВР. № 31, ст. 545.
- Із Самопомочі вигнали № 1 списку і ще 4 депутатів, які підтримали децентралізацію (2015). W: <<http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079636/>> [dostęp 15 grudnia 2016].
- Конституційна Комісія прийняла рішення про створення трьох робочих груп (2015). W: <<http://www.president.gov.ua/news/konstitucijna-komisiya-prijnyala-rishennya-pro-stvorennya-tr-35082>> [dostęp 12 grudnia 2016].
- Конституційна комісія: новий склад, нові завдання (2015). W: <<http://www.viche.info/journal/4660/>> [dostęp 12 grudnia 2016].
- Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи, Аналітична доповідь Центру Разумкова (2015). W: Національна безпека і оборона. 4–5.
- Конституція України станом на 1 вересня 2014 року (2014). Харків.
- Ляшко оголосив про вихід фракції Радикальної партії з коаліції (2015). W: <http://dt.ua/POLITICS/lyashko-ogolosiv-pro-vihid-frakciji-radikalnoyi-partiyi-z-koalicyi-183354_.html> [dostęp 16 grudnia 2016].
- Поіменне голосування про проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (№3524) – в цілому 02.06.2016 13:23 (2016). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=7656> [dostęp 5 stycznia 2017].
- Помер четвертий нацгвардієць, що постраждав від вибуху під Радою (2015). W: <http://dt.ua/UKRAINE/pomer-chetvertiy-nacgvardiyec-scho-postrazhdalv-vid-vibuhu-pid-radoyu-185787_.html> [dostęp 16 grudnia 2016].
- Порівняльна таблиця про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів) (2015). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602> [dostęp 6 grudnia 2016].
- Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII (2014). W: ВВР. № 11, ст. 151.

- Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України” (2014). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513> [dostęp 2 grudnia 2016].
- Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів)” (2015a). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602> [dostęp 5 grudnia 2016].
- Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (2015b). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> [dostęp 14 grudnia 2016].
- Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” (2016). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209> [dostęp 19 grudnia 2016].
- Проект Закону (2014). Закон України про внесення змін до Конституції України. W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513> [dostęp 2 grudnia 2016].
- Проект Закону (2015a). Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України та суддів). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602> [dostęp 3 grudnia 2016].
- Проект Закону (2015b). Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> [dostęp 14 grudnia 2016].
- Проект Закону (2015c). Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209> [dostęp 17 grudnia 2016].
- Проект Закону (доопрацьований) 15.07.2015 / Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (2015). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> [dostęp 30 stycznia 2017].
- Проект Закону про відновлення дії окремих положень Конституції України (2014). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49823> [dostęp 28 stycznia 2017].
- Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (2015). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> [dostęp 14 grudnia 2016].
- Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо органів державної влади та місцевого самоврядування) (2014). W: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513> [dostęp 3 grudnia 2016].
- Рада вирішила допрацювати проект змін до Конституції щодо недоторканості нардепів та суддів (2015). W: <<http://www.newsru.ua/ukraine/14jul2015/radaneprikosnovennostdorobotat.html>> [dostęp 7 grudnia 2016].
- Рада зробила перший крок до зняття депутатської недоторканості (2015). W: <<http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/5/7057556/>> [dostęp 7 grudnia 2016].
- Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні (2015). W: <<http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>> [dostęp 15 grudnia 2016].
- Рада ухвалила новий закон про судоустрій (2016). W: <<http://www.pravda.com.ua/news/2016/06/2/7110507/>> [dostęp 16 stycznia 2017].
- РОМАНЮК, Р./ КРАВЕЦЬ, Р./ ЛАРІН, Д. (2016), Випробування Конституцією. Як Порошенко вмовив Раду на судову реформу. W: <<http://www.pravda.com.ua/articles/2016/06/2/7110566/>> [dostęp 22 grudnia 2016].
- Рудик, П. (2015), Аспекти правового забезпечення відновлення окремих положень Конституції України. W: <<http://www.viche.info/journal/4683/>> [dostęp 26 stycznia 2017].
- Указ Президента України про Конституційну Комісію від 3 березня 2015 р. (2015). W: № 119/2015.