

MAKSYM BONDAR

doktorant filozofii, student studiów podyplomowych na Uniwersytecie Narodowym
„Akademia Kijowsko-Mohylańska”
ORCID ID: 0009-0005-3057-2039

Konstytucja Ukrainy i rząd „jedności narodowej” – dyskurs prawny

Constitution of Ukraine and government of „national unity” – law discourse

Streszczenie. Napaść zbrojna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę na pełną skalę, a w konsekwencji wprowadzenie stanu wojennego na całym terytorium Ukrainy, wywarły globalny wpływ na konstytucyjne ramy zapewnienia praw i wolności człowieka, funkcjonowanie władz publicznych oraz – ogólnie – na porządek konstytucyjny. Wśród amerykańskich, europejskich i ukraińskich przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i rządu krążą pomysły dotyczące utworzenia rządu „jedności narodowej” w Ukrainie. W niniejszym artykule podjęto próbę identyfikacji kluczowych pytań, na które odpowiedzi pozwolą przeanalizować z prawnego punktu widzenia możliwość utworzenia takiego rządu w szerokim kontekście określenia porządku konstytucyjnego Ukrainy, procedur demokratycznych, a także z uwzględnieniem europejskich wartości demokracji, praworządności i praw człowieka. Analizie poddano również kwestie organizacji i przeprowadzenia wyborów w Ukrainie, zasady tworzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz warunki zachowania porządku konstytucyjnego w Ukrainie

w okresie stanu wojennego. W konkluzji udzielono odpowiedzi na pytanie o utworzenie rządu „jedności narodowej” w kontekście Konstytucji Ukrainy i wyodrębniono polityczny wymiar tej kwestii.

Słowa kluczowe: rząd, Gabinet Ministrów Ukrainy, parlament, Rada Najwyższa Ukrainy, prezydent, stan wojenny, wybory, demokracja, porządek konstytucyjny, konstytucja, integracja europejska i euroatlantycka.

Keywords: government, Cabinet of Ministers of Ukraine, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, president, martial law, elections, democracy, constitutional order, Constitution, European and Euro-Atlantic integration.

Wprowadzenie. Od początku pełnej agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. dyskurs polityczny i prawny częściowo koncentrował się na utworzeniu rządu „jedności narodowej”, w skład którego – zgodnie z ogólną ideą – powinni wejść przedstawiciele wszystkich partii politycznych, które mają frakcję parlamentarną lub grupę zarejestrowaną w Radzie Najwyższej Ukrainy IX kadencji. Tę dyskusję w społeczeństwie ukraińskim i za granicą na jakościowo nowy poziom wyniósł artykuł w czasopiśmie „Politico”¹, w którym mowa o konieczności utworzenia rządu według opisanej zasady ze względu na niemożność przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w Ukrainie i konieczność zachowania demokracji w Ukrainie.

Chodzi o to, że rzekome utworzenie rządu „jedności narodowej”, składającego się z przedstawicieli wszystkich partii politycznych wybranych w przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2019

¹ *Ukraine needs a government of national unity* by Adrian Karatnycky, „Politico”, December 18, 2023. <https://www.politico.eu/article/ukraine-volodymyr-zelensky-needs-a-government-of-national-unity/>.

roku i reprezentowanych w parlamencie, powinno być wykorzystane jako jeden ze sposobów na zachowanie porządku konstytucyjnego i demokracji (prawdopodobnie w jej prawnej definicji) w Ukrainie.

Taka znacząca definicja rządu „jedności narodowej” ujawnia kilka problemów. Po pierwsze, jest to kwestia nieprzeprowadzenia wyborów parlamentarnych w okresie stanu wojennego, a zatem próby zapewnienia zachowania demokratycznej reprezentacji za pomocą innych mechanizmów i środków konstytucyjnych. Odnosi się to również bezpośrednio do rządu jako organu władzy wykonawczej, który jest tworzony przez parlament, odpowiada przed nim i jest odpowiedzialny za wdrażanie i egzekwowanie aktów przyjętych przez niego.

Ale nie tylko wyżej wymienione kwestie są kluczowe. Należy zauważyć, że problem rządu „jedności narodowej” jest tylko „wierzchołkiem góry lodowej”, a rozwiązując go, możemy spojrzeć w szerszym kontekście na główne elementy porządku konstytucyjnego Ukrainy, które zostały dotknięte wojną, ale częściowo zachowane w takiej czy innej formie, aby przetrwać okres przejściowy do pełnego przywrócenia porządku konstytucyjnego w przyszłości, biorąc pod uwagę ducha i literę Konstytucji Ukrainy oraz zasady europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy².

² Preambuła Konstytucji Ukrainy potwierdza „europejską tożsamość narodu ukraińskiego” i określa „nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy”. Ponadto art. 85, 102 i 116 Konstytucji Ukrainy, które określają uprawnienia Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy i Gabinetu Ministrów Ukrainy, wyznaczają ich zobowiązanie do zapewnienia, że Ukraina stanie się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

W swoich orzeczeniach Sąd Konstytucyjny Ukrainy podkreślił również, że „nieodwracalność europejskiego kursu Ukrainy” i określenie „kursu państwa w kierunku pełnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej jako strategicznego” wskazuje na dążenie Ukrainy do wartości zjednoczonej Europy” (triada zasad Unii Europejskiej i Rady Europy – demokracja, praworządność i prawa człowieka).

Dlatego, aby podejść do prawnych aspektów analizy rządu „jedności narodowej” w sposób jasny i wyważony, musimy przede wszystkim zbadać okoliczności i terminy wyborów parlamentarnych, status prawny i metody tworzenia rządu w Ukrainie, jego odpowiedzialność w czasie wojny, a także zwrócić szczególną uwagę na konstytucyjne i legislacyjne warunki zachowania porządku konstytucyjnego w Ukrainie w czasie reżimu stanu wojennego, jeśli takie istnieją.

Oczywiście jednak odpowiedzi na te pytania nie są i nie mogą być jedynymi prawdziwymi, choć powinny pomóc we właściwej ocenie podstaw do rozpoczęcia i kontynuowania dyskusji o rządzie „jedności narodowej”, a także pozwolić na kompleksową analizę zachowania i przywrócenia porządku konstytucyjnego, a także procedur demokratycznych w Ukrainie.

Biorąc pod uwagę fakt, że nadzwyczajne okoliczności związane z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, aneksją Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol oraz okupacją niektórych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego mają miejsce od lutego 2014 r., istnieje pewna liczba badań prawnych dotyczących specyfiki organizacji władzy w okolicznościach, w których Konstytucja Ukrainy nie wprowadziła specjalnego reżimu prawnego (stanu wyjątkowego lub stanu wojennego).

Jednak w ukraińskiej i zachodniej nauce prawa w pełni brakuje badań naukowych, zwłaszcza w dziedzinie prawa konstytucyjnego, dotyczących kwestii związanych z fundamentalnymi i podstawowymi zasadami istnienia i funkcjonowania suwerennego, niezależnego i – co najważniejsze – państwa prawa w kontekście agresji zbrojnej na pełną skalę. Tak więc wśród ukraińskich naukowców narodowych kwestie konstytucjonalizmu, porządku konstytucyjnego, demokracji i parlamentaryzmu badali M. Kozyubra, J. Kliuchkovski, V. Shapoval, A. Zajets, P. Stetsiuk, V. Venger, J. Barabash, O. Martseliak, O. Boryslavska, A. Melleshevyh, M. Savchyn itp.

Kiedy i na jakich warunkach powinny odbyć się wybory parlamentarne w Ukrainie?

Nie istnieje teoretyczna ani legislacyjna definicja terminu „wybory”. Nie oznacza to jednak, że nie możemy zidentyfikować jego istotnych cech. Najczęściej to przedstawiciele pozytywizmu prawniczego postrzegają wybory przez pryzmat praktycznego narzędzia, a prawo wyborcze jako zbiór zasad i procedur określonych i uregulowanych na poziomie normatywnym, które służą tworzeniu organów władzy publicznej (parlamentu, prezydenta, rad gmin itp.)³. Takie podejście jest błędne i nie odzwierciedla prawdziwej istotnej cechy wyborów, zawężając tym samym ich znaczenie.

W rzeczywistości wybory legitymizują państwo (wraz z jego władzami), co charakteryzuje wybory jako narzędzie swobodnego wyrażania woli narodu (poprzez każdą jednostkę). Wybory są zatem uważane za „praktyczne narzędzie przekształcania demokracji bezpośredniej w rządy przedstawicielskie”. Tylko z taką definicją i rozumieniem wyborów możemy mówić o legalnym rządzie, który jest wynikiem korzystania przez ludzi z ich praw⁴.

Konstytucja Ukrainy stanowi, że wybory, referenda oraz inne formy demokracji bezpośredniej są głównymi formami wyrażania woli narodu⁵. Wybory w Ukrainie, zgodnie z częścią pierwszą artykułu 1 Kodeksu wyborczego Ukrainy, są główną formą wyrażania woli narodu i sposobem bezpośredniego sprawowania władzy przez naród

³ Y. G. Barabash, O. M. Boryslavska, V. M. Venger, M. I. Kozyubra, A. A. Meleshevych, *Конституційне право: підручник*, za zag. ред. [Prawo konstytucyjne: podręcznik, red.] M. I. Kozyubra, Kijów 2021, s. 528, s. 269, https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959_0.pdf.

⁴ Tamże, s. 269–270.

⁵ Rada Najwyższa Ukrainy, *Konstytucja Ukrainy*, 254к/96-ВР, przyjęta 28 czerwca 1996 r., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>, s. 69–70.

ukraiński⁶. Ogólne doktrynalne podejścia do definicji wyborów korelują ze znaczeniami nadanymi w Konstytucji Ukrainy i specjalnym ustawodawstwie.

Rada Najwyższa Ukrainy IX kadencji (ukraiński parlament) została wybrana w przedterminowych wyborach deputowanych ludowych 21 lipca 2019 r.⁷, a jej pierwsze posiedzenie odbyło się 29 sierpnia 2019 r.⁸ Wybory odbyły się w systemie mieszanym, z połową parlamentu wybraną w proporcjonalnym systemie wyborczym z zamkniętymi listami, a drugą połową w systemie większości względnej⁹.

Konstytucja Ukrainy w części piątej art. 76 wyraźnie stanowi, że kadencja Rady Najwyższej Ukrainy trwa 5 lat, a regularne wybory do Rady Najwyższej Ukrainy odbywają się w ostatnią niedzielę października piątego roku kadencji (część pierwsza art. 77 Konstytucji Ukrainy). Biorąc pod uwagę, że piąty rok kadencji Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji rozpoczął się 29 sierpnia 2023 r., następne wybory deputowanych ludowych Ukrainy powinny odbyć się 29 października 2023 r. Wybory nie zostały jednak zaplanowane na czas i nie odbyły się z przyczyn niezależnych od ukraińskich władz krajowych.

Już 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska kontynuowała agresję zbrojną przeciwko Ukrainie, która rozpoczęła się od aneksji Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol w lutym 2014 r. oraz

⁶ Rada Najwyższa Ukrainy. *Kodeks wyborczy Ukrainy*, nr 396–IX, przyjęty 19 grudnia 2019 r., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

⁷ Centralna Komisja Wyborcza, *O wynikach wyborów deputowanych ludowych Ukrainy w ogólnokrajowym wielomandatowym okręgu wyborczym*, Protokół sporządzony w dniu 3 sierpnia 2019 r., https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/protokol_zbvo_03082019.pdf.

⁸ Departament Informacji Rady Najwyższej Ukrainy, *Odbyła się pierwsza sesja Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji*, opublikowano 30 sierpnia 2019 r., <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/179613.html>.

⁹ Rada Najwyższa Ukrainy, *Ustawa Ukrainy* O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy, nr 4061–VI, przyjęta 17 listopada 2011 r. (częściowo uchylona), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4061-17>.

okupacji niektórych dzielnic obwodów donieckiego i ługańskiego, i wszczęła konflikt zbrojny na pełną skalę przeciwko Ukrainie. Na przełomie lutego i marca 2022 r. Federacja Rosyjska zajęła około 30% suwerennego terytorium Ukrainy¹⁰. Następnie Ukraińskie Siły Obronne zajęły znaczną część terytoriów okupowanych po lutym 2022 roku¹¹.

W związku z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę na pełną skalę na całym terytorium Ukrainy wprowadzono reżim prawny stanu wojennego, który ma na celu „zażegnanie zagrożenia, odparcie agresji zbrojnej i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, wyeliminowanie zagrożenia dla niezależności państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej”¹² i przewiduje w szczególności „przyznanie odpowiednim organom państwowym, dowództwu wojskowemu, administracji wojskowej i organom samorządu lokalnego [dodatkowych] uprawnień” oraz ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka¹³.

Charakterystyczną cechą stanu wojennego jest prawne stwierdzenie (groźba) zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie, co logicznie pociąga za sobą przyznanie tak zwanych „wojskowych” uprawnień władzom publicznym, ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a nie tylko *de iure*, ale także *de facto* oznacza częściowe i tymczasowe przekształcenie głównych elementów porządku konstytucyjnego z „pokojuowego”

¹⁰ „Słowo i czyn”, Portal analityczny, Bezpieczeństwo narodowe. *Od początku roku Rosja zajęła około 500 km² ukraińskiego terytorium, mniej niż powierzchnia Kijowa – NYT*, 28 września 2023 r., <https://www.slovoidilo.ua/2023/09/28/novyna/bezpeka/rf-pochatku-roku-zaxopyla-500-kv-km-ukrayinskoyi-terytoriyi-ce-menshe-ploshhi-kyryeva-nyt>.

¹¹ Tamże, s. 1.

¹² Rada Najwyższa Ukrainy. *Ustawa Ukrainy O reżimie prawnym stanu wojennego*, № 389-VIII, przyjęta 12 maja 2015 r., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>, s. 1.

na „wojenny”. Chodzi jednak o to, że w celu zachowania i przywrócenia porządku konstytucyjnego i wszystkich procedur demokratycznych takie działania są uzasadnione i konieczne, ponieważ zagrożenia stojące przed Ukrainą uzasadniają użycie nadzwyczajnych środków w celu ochrony Konstytucji.

W związku z tym, chociaż Konstytucja Ukrainy nie zakazuje wprost przeprowadzania wyborów deputowanych ludowych Ukrainy w czasie stanu wojennego (jednak – jak pokazuje obecna dyskusja – twórcy Konstytucji mogli to zrobić), część czwarta art. 83 stanowi, że „w przypadku wygaśnięcia kadencji Rady Najwyższej Ukrainy w czasie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, jej uprawnienia zostają przedłużone do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej Ukrainy wybranej po odwołaniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego”.

Wydaje się, że takie wyrażenie tekstowe dokładnie i jednoznacznie ustanawia konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów parlamentarnych w reżimie prawnym stanu wojennego i nie pozwala, bez względu na to, jaką metodę interpretacji zastosujemy (nawet interpretację metodą „historii” R. Dworkina), na twierdzenie przeciwne. Za pomocą tego przepisu konstytucyjnego ustawodawca (świadomie lub nie) zapewnił mechanizm ochrony Konstytucji i porządku konstytucyjnego przed arbitralnymi działaniami państwa w zakresie przeprowadzania wyborów w warunkach, w których niemożliwe jest zapewnienie wszystkich konstytucyjnych praw i wolności oraz przestrzeganie międzynarodowych standardów powszechnych, wolnych i uczciwych wyborów.

Warto również wziąć pod uwagę szerszy kontekst rzeczywistości: znaczna część suwerennego terytorium Ukrainy jest zajęta przez wojska Federacji Rosyjskiej, a duża liczba obywateli Ukrainy znajduje się pod okupacją. Państwo jest obiektywnie niezdolne do ochrony ich praw i wolności, w szczególności do zapewnienia wykonywania ich praw wyborczych.

Dlatego też ramy prawne i realia razem prowadzą nas do wniosku, że przeprowadzenie wyborów parlamentarnych na Ukrainie jest obecnie niemożliwe. Warto w tym miejscu zauważyć, że – niestety – nie ma jasnego zrozumienia, kiedy i w jakich okolicznościach i warunkach jakiegokolwiek wybory w Ukrainie będą możliwe (ponieważ kwestia ta dotyczy już wyborów prezydenckich w Ukrainie, które miały się odbyć 31 marca 2024 r.¹⁴). Ustawodawcy, wraz z władzą wykonawczą i innymi zainteresowanymi stronami, powinni uregulować te kwestie (unikając sztywności i braku elastyczności takich regulacji), aby zapewnić wdrożenie zasad pewności prawa i zapobiegania nadużyciom władzy oraz stworzyć uzasadnione oczekiwania wśród zainteresowanych stron¹⁵. Takie działania ze strony władz publicznych są częścią ogólnych wysiłków na rzecz zachowania praworządności i nienaruszalności porządku konstytucyjnego.

Jaką metodę tworzenia rządu określa Konstytucja Ukrainy?

Konstytucja Ukrainy określa Gabinet Ministrów Ukrainy (Rząd) jako najwyższy organ w systemie władz wykonawczych (art. 113, część pierwsza). Biorąc pod uwagę, że forma rządu w Ukrainie – zgodnie z Konstytucją Ukrainy – jest republiką mieszaną, a mianowicie parlamentarno-prezydencką, dlatego proces tworzenia rządu jest rozgałęziony pomiędzy różnymi podmiotami (parlamentem i prezydentem).

¹⁴ Artykuł 103 ust. 5 Konstytucji Ukrainy stanowi, że „regularne wybory Prezydenta Ukrainy odbywają się w ostatnią niedzielę marca piątego roku kadencji Prezydenta”. Dlatego następne wybory prezydenckie w Ukrainie powinny odbyć się 31 marca 2024 roku.

¹⁵ V. Venger, S. Holovaty, A. Zayets, E. Zverev, M. Kozyubra, Y. Matveeva, O. Tseliev, *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine)*, Kijów 2021, <https://rm.coe.int/rol-2021-web-ukr/1680a4a0ea>.

W związku z tym prezydent jest uprawniony do przedłożenia Radzie Najwyższej Ukrainy kandydata na stanowisko premiera Ukrainy „na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych (...) lub frakcji parlamentarnej, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy ze składu konstytucyjnego Rady Najwyższej Ukrainy” (część trzecia, art. 114 Konstytucji Ukrainy).

Prezydent Ukrainy samodzielnie wskazuje i przedstawia Radzie Najwyższej Ukrainy kandydatów na stanowiska Ministra Obrony Ukrainy i Ministra Spraw Zagranicznych Ukrainy (część czwarta art. 114 Konstytucji Ukrainy). Wszyscy pozostali członkowie Gabinetu Ministrów Ukrainy są powoływani przez parlament na wniosek premiera Ukrainy bez udziału prezydenta (część czwarta, art. 114 Konstytucji Ukrainy).

W ramach naszego badania, identyfikując wszystkie podmioty tworzące rząd Ukrainy, ważne jest, aby zwrócić uwagę na stanowisko Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, a mianowicie: „Konstytucja Ukrainy definiuje koalicję frakcji parlamentarnych (...) jako odrębny podmiot, uczestniczący w tworzeniu Gabinetu Ministrów Ukrainy, z niezależnymi konstytucyjnie określonymi uprawnieniami. Ustawa Zasadnicza Ukrainy upoważnia koalicję frakcji parlamentarnych (...) do przedkładania Prezydentowi Ukrainy propozycji kandydatury Premiera Ukrainy oraz propozycji Premiera Ukrainy w sprawie kandydatów do Gabinetu Ministrów Ukrainy”¹⁶.

W związku z tym ten sposób formowania rządu odzwierciedla specyfikę ukraińskiej tradycji konstytucyjnej określającej kompetencje

¹⁶ Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z dnia 28 kwietnia 2009 r., № 8-pn/2009*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09#Text>.

prezydenta w republice parlamentarno-prezydenckiej jako odpowiedzialnego za politykę zagraniczną kraju¹⁷ oraz bezpieczeństwo narodowe i obronę¹⁸ (Prezydent Ukrainy jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Ukrainy (art. 106 ust. 17, część pierwsza Konstytucji Ukrainy)), a także parlamentu reprezentowanego przez koalicję frakcji parlamentarnych lub frakcję parlamentarną, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy znajdujących się w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy jako posiadająca wyłączne prawo do tworzenia rządu. Należy zauważyć, że Konstytucja Ukrainy nie przewiduje żadnej alternatywy dla tworzenia rządu Ukrainy w jakikolwiek inny sposób (nawet w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy obowiązują reżimy prawne stanu wyjątkowego lub wojennego).

Wadą tej metody formowania rządu, która nie obejmuje innych tak zwanych procedur „awaryjnych” w warunkach sytuacji nadzwyczajnych w przypadku niekompetencji parlamentu lub braku koalicji lub frakcji parlamentarnej, obejmującej większość deputowanych ludowych Ukrainy z konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy, jest potencjalna niezdolność do zapewnienia wypełnienia przez rząd jego konstytucyjnych uprawnień. Takie sytuacje są niedopuszczalne z punktu widzenia konstytucjonalizmu i ducha Konstytucji oraz realizacji środków ochrony niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państwa.

Kto utworzył obecny rząd Ukrainy i jaki jest poziom odpowiedzialności tego rządu?

Od początku działalności Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji do chwili obecnej Gabinet Ministrów Ukrainy jest tworzony wyłącznie przez jedną frakcję parlamentarną, w skład której wchodzi większość

¹⁷ Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z dnia 15 stycznia 2009 r., № 2-pn/2009*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text>.

¹⁸ Конституційне право: підручник [*Prawo konstytucyjne – podręcznik*], s. 338.

deputowanych ludowych Ukrainy z konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Oznacza to, że obecny skład Gabinetu Ministrów Ukrainy jest tworzony przez jedną partię polityczną, która ma frakcję parlamentarną składającą się z ponad 226 deputowanych.

Jak wspomniano wcześniej, taka procedura tworzenia rządu jest przewidziana w przepisach konstytucyjnych i pozostaje w pełni zgodna z konstytucyjną praktyką tworzenia rządu w demokracjach parlamentarnych¹⁹.

Próbując scharakteryzować z prawnego punktu widzenia działalność władzy wykonawczej, czyli Gabinetu Ministrów Ukrainy (rządu), warto zwrócić uwagę nie tylko na przepisy dotyczące jej tworzenia i ich wdrażania, ale także na to, czy taki rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem, a nawet czy parlament może sprawować swoje funkcje kontrolne nad rządem, biorąc pod uwagę konstytucyjny charakter władzy wykonawczej i potrzebę kontrolowania jej działalności nie tylko przez sąd, ale także przez inne gałęzie władzy, co dodatkowo przyczynia się do ochrony praw i wolności człowieka.

Artykuł 113 ust. 2 Konstytucji Ukrainy stanowi, że „Gabinet Ministrów Ukrainy jest odpowiedzialny przed Prezydentem Ukrainy i Radą Najwyższą Ukrainy oraz podlega kontroli i składa sprawozdania Radzie Najwyższej Ukrainy w zakresie przewidzianym w niniejszej Konstytucji”. Doktryna i praktyka znają wiele form i metod kontroli nad działaniami rządu. Mogą to być odwołania, przesłuchania, komisje, raporty itp.²⁰ Kiedy jednak mówimy o doświadczeniach Ukrainy, warto

¹⁹ *Конституційне право – підручник [Prawo konstytucyjne – podręcznik]*, s. 351.

²⁰ Rozdział 38. Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy określa kwestie związane z kontrolą parlamentarną nad działalnością Gabinetu Ministrów Ukrainy. W związku z tym art. 227–232 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy stanowią, że odpowiednia kontrola parlamentarna może być sprawowana poprzez: 1) rozpatrywanie kwestii zatwierdzenia Programu działalności Gabinetu Ministrów Ukrainy, 2) rozpatrywanie sprawozdań i raportów Gabinetu Ministrów Ukrainy, 3) prowadzenie „godziny pytań

skupić się na kilku formach odpowiedzialności rządu, które są najczęściej spotykane w naszej praktyce – pytaniach do rządu w formie ustnej²¹.

Tak więc po rozpoczęciu pełnej agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r. i do dnia 6 października 2023 r. (X sesja Rady Najwyższej Ukrainy IX kadencji rozpoczęła się 5 września 2023 r.) „godziny pytań do Rządu” nie były realizowane. Może to wynikać ze specyfiki organizacji pracy samego parlamentu, ponieważ od 24 lutego 2022 r. Rada Najwyższa Ukrainy pracuje w trybie jednego posiedzenia plenarnego, podczas którego przewodniczący posiedzenia ogłasza przerwę. Taka sesja i posiedzenie plenarne kończy się w tym samym czasie, co bieżąca sesja Parlamentu i rozpoczyna się wraz z nową sesją. Dlatego czas określony w Regulaminie Rady Najwyższej Ukrainy na „godzinę pytań do Rządu” – piątek – nie był możliwy i odpowiedni dla parlamentu w nadzwyczajnych okolicznościach, w jakich pracował on w pierwszych miesiącach agresji zbrojnej na pełną skalę. Dopiero 6 października 2023 r. niektórzy deputowani ludowi Ukrainy poinformowali o wznowieniu „godziny pytań do Rządu”²². Jest to zdecydowanie pozytywna zmiana, biorąc pod uwagę

do Rządu”, 4) rozpatrywanie kwestii odpowiedzialności Gabinetu Ministrów Ukrainy.

²¹ Програма сприяння парламенту в Україні [Program Pomocy Parlamentowi w Ukrainie], Uniwersytet Indiana w USA, Laboratorium Inicjatyw Ustawodawczych. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках: дослідження [Relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą w republikach parlamentarnych: badania], Kijów 2004, https://parlament.org.ua/docs/files/8/1157629035_ans.pdf.

W ukraińskiej praktyce parlamentarnej jest to znane jako „godzina pytań do Rządu” i jest przewidziane w art. 3, 229 i 230 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy.

²² Po raz pierwszy od czasów wielkiej wojny Rada przywróciła „godzinę pytań do Rządu” – donosi Shmyhal, Novynarnya. Wiadomości o Ukrainie w stanie wojny, 6 października 2023 r., <https://novynarnia.com/2023/10/06/u-radi-vpershe-za-chasiv-velykoyi-vijny-vidnovyly-godynu-zapytan-do-uryadu-shmygal-zvituye/>.

znaczenie tej metody sprawowania kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu oraz fakt, że Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy nie przewiduje jej nieprowadzenia.

Czy z prawnego punktu widzenia można mówić o rządzie „jedności narodowej” w granicach obowiązującej regulacji konstytucyjnej?

Po przeanalizowaniu szeregu kwestii związanych z wyborami parlamentarnymi, określonymi w Konstytucji Ukrainy, procedurą tworzenia rządu przez różne podmioty, a także kwestii związanych z obecnym Gabinetem Ministrów Ukrainy, można spróbować odpowiedzieć na ogólne pytanie dotyczące konstytucyjnych aspektów tworzenia rządu „jedności narodowej”.

Pomimo nadzwyczajnych okoliczności spowodowanych agresją zbrojną na Ukrainę na pełną skalę, na całym terytorium Ukrainy wprowadzono prawny reżim stanu wojennego, a wszystkie konstytucyjne procedury i procesy związane z tworzeniem rządu są wdrożone i realizowane. Jak wspomniano powyżej, ani Konstytucja Ukrainy, ani specjalny akt prawny – Ustawa Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* – nie przewidują żadnych odstępstw ani zmian w takich procedurach, bez względu na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności.

W związku z tym kwestia utworzenia rządu „jedności narodowej” w przedstawionym wcześniej znaczeniu sprowadza się do tego, że to nie frakcja parlamentarna, która obejmuje większość deputowanych ludowych Ukrainy z konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy, ale koalicja frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy, utworzona zgodnie z Konstytucją Ukrainy, powinna sformować taki rząd. Zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, koalicja jest tworzona „według wyników wyborów i na podstawie porozumienia stanowisk politycznych”. Koalicje mogą być tworzone w obecnych okolicznościach

„w ciągu miesiąca od daty rozwiązania [obecnej] koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy”²³.

Z kolei utworzona koalicja, zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, „przedkłada Prezydentowi Ukrainy kandydatury na stanowisko premiera Ukrainy, jak również zgodnie z niniejszą Konstytucją przedkłada kandydatury do składu Gabinetu Ministrów Ukrainy.

Jakie są podstawy prawne zachowania porządku konstytucyjnego w reżimie stanu wojennego w rozumieniu Konstytucji Ukrainy i ustaw Ukrainy?

Po przeanalizowaniu jedynie niektórych teoretycznych i konstytucyjnych aspektów zakazu wyborów w stanie wojennym, metod formowania rządu i specyfiki jego odpowiedzialności jako kluczowej konstytucyjnej cechy władzy wykonawczej, a także konstytucyjnych podstaw definiowania takiego pojęcia jak rząd „jedności narodowej”, stopniowo zbliżamy się do kluczowego pytania: jakie są realne mechanizmy zachowania podstaw porządku konstytucyjnego, w ramach którego nawet w warunkach stanu wojennego i agresji zbrojnej na Ukrainę na pełną skalę, państwo jest w stanie rozpoznać i zapewnić w takim czy innym stopniu? Niewątpliwie celem niniejszego artykułu nie jest znalezienie wyczerpującej odpowiedzi na to pytanie, lecz chcąc stworzyć ramy porządku konstytucyjnego w warunkach wojny, postaramy się skupić na tych cechach porządku konstytucyjnego, które są przede wszystkim wykorzystywane w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego Ukrainy i lwiej części prac doktrynalnych.

Naszym zdaniem większość głównych elementów porządku konstytucyjnego Ukrainy jest zawarta w rozdziale 1 Konstytucji Ukrainy. W szczególności oznacza to, że Ukraina jest republiką, a lud jest nosi-

²³ Konstytucja Ukrainy, art. 83.

cielem suwerenności i jedynym źródłem władzy w Ukrainie, sprawując ją bezpośrednio i za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu lokalnego. Ponadto ten sam artykuł 5 Konstytucji Ukrainy stanowi, że nikt nie może uzurpować sobie władzy państwowej.

Z odpowiednimi przepisami ściśle związana jest podstawa porządku konstytucyjnego – podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 6 Konstytucji Ukrainy). W tej kwestii Sąd Konstytucyjny Ukrainy zaznaczył: „(...) społeczeństwo, w którym nie są zagwarantowane prawa i wolności człowieka i obywatela oraz nie jest wprowadzony podział władzy, nie ma konstytucji w jej zasadniczym znaczeniu. W związku z tym Konstytucja Ukrainy będzie zgodna ze swoim charakterem i celem funkcjonalnym tylko wtedy, gdy podział władzy oraz gwarancje praw i wolności zostaną odpowiednio odzwierciedlone w jej tekście i właściwie wdrożone w praktyce”²⁴.

W logicznym i nierozzerwalnym związku między republiką, suwerennością narodu i niemożliwością uzurpacji władzy istnieje taki element podstawy porządku konstytucyjnego, jak wybory, co zauważa Sąd Konstytucyjny Ukrainy: „Sąd Konstytucyjny Ukrainy uważa, że procedura tworzenia organów władzy państwowej i samorządu lokalnego, w szczególności częstotliwość wyborów do nich, ustanowiona przez Ustawę Zasadniczą Ukrainy, jest niezbędna dla funkcjonowania demokratycznego państwa i zagwarantowania jego republikańskich zasad”²⁵.

Oprócz wyżej wymienionych podstaw (zasad) porządku konstytucyjnego Ukrainy, istnieją również: ustanowienie i egzekwowanie praw i wolności człowieka, praworządność oraz sądowa ochrona praw

²⁴ *Opinia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (Wielka Izba) z 16 grudnia 2019 r. № 7-6/2019*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text>.

²⁵ Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z 29 maja 2013 r. № 2-pn/2013*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text>.

i wolności człowieka. W jednej ze swoich decyzji Sąd Konstytucyjny Ukrainy próbował opisać te podstawy w następujący sposób: „Ogólne zasady ukraińskiego porządku konstytucyjnego (...) obejmują: ustanowienie i utrzymanie praw i wolności człowieka jako główny obowiązek państwa (trzecie zdanie drugiej części art. 3 Konstytucji Ukrainy); zasada praworządności, która jest wyrażona poprzez formułę: W Ukrainie uznawana jest za obowiązującą i funkcjonuje zasada zwierzchnictwa prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji Ukrainy); gwarantuje się, bezpośrednio na podstawie Konstytucji Ukrainy, kierowanie do sądów skarg mających na celu ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela (część trzecia art. 8 Konstytucji Ukrainy)”²⁶.

Cechą charakterystyczną określonych podstaw (zasad) porządku konstytucyjnego Ukrainy jest to, że żadna z nich nie została anulowana w związku z wprowadzeniem reżimu prawnego stanu wojennego w Ukrainie. Potwierdza to hipotezę, że Ukraina, nawet w czasach wojny, pozostaje państwem, w którym uznane jest i funkcjonuje zwierzchnictwo prawa.

Zarówno Konstytucja Ukrainy, jak i Ustawa Ukrainy *O reżimie prawnym stanu wojennego* ustanawiają pewne ograniczenia, w szczególności zakaz wyborów i referendum w czasie stanu wojennego. Ważność takiego przepisu w prawie krajowym została omówiona powyżej. Warto zauważyć, że z praktycznego punktu widzenia obecne zwołanie parlamentu nie utraciło legitymizacji z powodu nieprzeprowadzenia wyborów w terminie określonym w Konstytucji Ukrainy, ponieważ jego uprawnienia są kontynuowane w stanie wojennym. Ponadto, biorąc pod uwagę analizę działań Rady Najwyższej Ukrainy w czasie

²⁶ Sąd Konstytucyjny Ukrainy, *Decyzja z 1 marca 2023 r. № 2-p(II)/2023*, <https://ccu.gov.ua/docs/5947>.

wojny²⁷, parlament z powodzeniem wypełnia swoje konstytucyjne uprawnienia.

Stan wojenny wiąże się również z przyznaniem dodatkowych uprawnień, nieokreślonych w Konstytucji Ukrainy, niektórym organom władzy państwowej, takim jak: Prezydent Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy itp. W niektórych przypadkach może to prowadzić do dyskusji na temat naruszenia równowagi władz. Jednak, jak zauważa M. Savchyn: „konstytucjonalizm w czasie wojny przybiera zupełnie inne formy, które polegają przede wszystkim na racjonalizacji władzy w warunkach ograniczonych zasobów”²⁸. Chodzi o to, że w tym kontekście nacisku nie kładzie się na ograniczenie władzy, ale na zmianę tego elementu konstytucjonalizmu w *gubernaculum-jurisdictio* ze względu na potrzebę ochrony Konstytucji i demokracji jako takiej.

Kwestie odpowiedzialności Gabinetu Ministrów Ukrainy w czasie wojny zostały rozważone w tym artykule w celu dalszego potwierdzenia powyższych tez o istnieniu kluczowych konstytucyjnych podstaw podziału i równowagi władz w Ukrainie, gdy kwestia ochrony niezależności, integralności terytorialnej oraz innych podstaw Konstytucji jest jednym z głównych zadań władz.

²⁷ V. Venger, M. Bondar, B. Doroshenko, Y. Kyrychenko, S. Ivasyk, *Парламент в умовах війни: приклад України (24 лютого 2022 року – 30 червня 2023 року) Емпіричний звіт. [Parlament w warunkach wojny – przypadek Ukrainy (24 lutego 2022 – 30 czerwca 2023) Raport empiryczny]*. Badanie zostało przeprowadzone w ramach działania Programu USAID «Рада: наступне покоління» [„Rada – następne pokolenie”], 211 s.

²⁸ M. Savchyn, *Конституціоналізм і війна*, Ukraiński dziennik prawa konstytucyjnego, Prawo Konstytucyjne i wojna, „Dziennik” 2022, nr 2, doi.org/10.30970/jcl.2.2022.1.

W odniesieniu do ograniczenia szeregu praw i wolności człowieka nie można tego określić jako arbitralnych działań nieopartych na prawie. Wszelkie ograniczenia praw i wolności człowieka są uzasadnione, jeśli są przewidziane przez prawo i konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Artykuł 64 Konstytucji Ukrainy stanowi, że istnieją prawa, które mogą zostać ograniczone w związku z wprowadzeniem szczególnie stanu wojennego, oraz istnieją prawa i wolności, których nie można ograniczyć w żadnych warunkach i okolicznościach. Kontrolę nad przestrzeganiem tego przepisu powierzono Pełnomocnikowi Rady Najwyższej Ukrainy ds. praw człowieka i sądowi.

Wnioski. Można śmiało powiedzieć, że żadne zmiany w metodach i procedurach tworzenia rządu ani żadne inne pomysły zastąpienia wyborów innymi rzekomymi formami demokracji nie mogą i nie powinny być alternatywą dla przeprowadzania wyborów, ponieważ w tym przypadku podstawowe zasady porządku konstytucyjnego dotyczące tworzenia najwyższego organu przedstawicielskiego (parlamentu) są niszczone i arbitralnie znoszone poprzez prawo obywateli do udziału w wyborach (do głosowania i kandydowania). Chodzi też o coś więcej – o potencjalne zagrożenie dla suwerenności narodu ukraińskiego jako jedyne źródła władzy²⁹. Idea utworzenia rządu „jedności narodowej” jako sposobu na zapewnienie „demokratycznego” charakteru władzy w Ukrainie w przypadku braku wyborów parlamentarnych i prezydenckich, która się pojawia w dyskursie publicznym,

²⁹ Jest to wyraźnie zapisane w części drugiej art. 5 Konstytucji Ukrainy i wielokrotnie wspomniane w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, na przykład № 3-зп/1997 z 11 lipca 1997 r., № 6-пп/2005 z 5 października 2005 r., № 6-п/2019 z 20 czerwca 2019 r., № 5-в/2019 z 13 listopada 2019 r. Jako doktrynalną podstawę konstytucjonalizacji suwerenności ludowej badacze przedstawiają zasadę sformułowaną przez J.-J. Rousseau i obecną we francuskiej Konstytucji: „Suwerenność opiera się na narodzie, jest jedna, niepodzielna, nadczasowa i niezbywalna”, *Prawo konstytucyjne. Podręcznik*, s. 236.

nie jest w żaden sposób skorelowana z konstytucyjnymi podstawami funkcjonowania państwa opartego na zwierzchnictwie prawa.

Tym samym jakakolwiek próba władz publicznych na poziomie legislacyjnym ugruntowania lub choćby prostego zdefiniowania w okresie stanu wojennego w Ukrainie innych rodzajów i form demokracji niż te określone w Konstytucji Ukrainy, które powinny faktycznie „zastąpić” wybory, zostaną uznane za arbitralne i sprzeczne z duchem i treścią Konstytucji Ukrainy i będą wkraczać w zniesienie porządku konstytucyjnego jako całości.

Dlatego kwestia utworzenia rządu „jedności narodowej” może być rozpatrywana wyłącznie poprzez: 1) płaszczyznę prawną jako koalicja frakcji parlamentarnych utworzona zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, 2) ideę polityczną, która jednoczy partie polityczne reprezentowane w parlamencie (jednak kwestia ta jest w każdym przypadku rozwiązywana w sposób określony w Konstytucji Ukrainy poprzez utworzenie wyżej wymienionej koalicji). Zapisanie nieodwracalności integracji europejskiej i euroatlantyckiej Ukrainy, pomimo wojny, określa obowiązek państwa do ochrony podstawowych wartości i zasad, na których opiera się Unia Europejska: demokracji, praworządności i praw człowieka.

Ponadto, jak pokazuje ogólna analiza doktrynalnych i legislacyjnych aspektów funkcjonowania państwa i jego organów w stanie wojennym, pomimo naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy, zagrożeń dla jej suwerenności i niezależności, codziennych celowych zabójstw ludności cywilnej w Ukrainie, a nawet popełnienia ludobójstwa na narodzie ukraińskim³⁰, Ukraina pozostaje państwem działającym na podstawie wartości i zasad demokracji, praworządności i praw

³⁰ D. Azarov, D. Koval, G. Nuridzhanian, V. Venher, *Understanding Russia's Actions in Ukraine as the Crime of Genocide*, „Journal of International Criminal Justice”, Volume 21, Issue 2, May 2023, Pages 233–264, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad018>.

człowieka. Opiera się to nie tylko na przepisach konstytucyjnych i legislacyjnych podstawach (zasadach) porządku konstytucyjnego, które, choć dotknięte wojną, nie zostały anulowane, ale także na praktycznych (codziennych) działaniach władz.