

Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)

1. Mandat przedstawicielski „jest jednym z kluczowych zagadnień prawa konstytucyjnego”¹, niezależnie od znaczenia, w jakim termin ten bywa używany² (czy jako nazwa jednej z koncepcji mandatu parlamentarnego³, czy jako określenie generalnej kategorii oznaczającej pełnienie w określony sposób funkcji członka jakiegoś organu przedstawicielskiego⁴, czy jako „pełnomocnictwo do reprezentowania w organie przedstawicielskim interesów i woli tych, którzy przedstawiciela w taki czy inny sposób powołują”⁵, czy wreszcie jako „całokształt uprawnień i obowiązków” przedstawiciela⁶/posła⁷, przesądzających o jego statusie prawnym).

Na potrzeby tego opracowania będę posługiwał się pojęciem mandatu przedstawicielskiego w rozumieniu definicji zaproponowanej przez G. Kryszenia. Według tego Autora mandat reprezentanta: „jest to udzielone na określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające oraz zobowiązujące do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu”⁸. Takie określenie mandatu spotkało się z akceptacją w doktrynie jako „na tyle ogólne, że jego desygnatami mogą być i mandat imperatywny, i mandat wolny, a ponadto definicja ta obejmuje także inne aspekty poza kwestią samej relacji

¹ M. Kruk, *Słowo wstępne*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013, s. 7.

² Na temat różnych znaczeń terminu „mandat przedstawicielski” zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 19–28; *idem*, *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 254–262; M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 174–175.

³ Zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 59; M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 16; E. Gierach, *Mandat parlamentarny*, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 327.

⁴ Zob. M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *op. cit.*, s. 14.

⁵ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa – Poznań 1976, s. 193.

⁶ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 188.

⁷ A. Gwiżdż, *Organizacja i funkcjonowanie*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne opracowane przez zespół autorski pod redakcją Andrzeja Burdy*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 319.

⁸ G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3, s. 24.

między wyborcą a reprezentantem, wśród których przede wszystkim wskazać można na czas, w którym działają pełnomocnictwa przedstawiciela”⁹.

Istotą mandatu imperatywnego jest związanie deputowanego z „konkretną społecznością lokalną (wyborcami) i poddanie go kontroli wyborców z prawem do odwołania włącznie”¹⁰. W systemach, w których taki mandat funkcjonuje¹¹, organy przedstawicielskie składają się z przedstawicieli lub grup przedstawicieli zobowiązanych do realizacji określonych, czasami sprzecznych interesów, pod groźbą odwołania z funkcji¹².

Odwołalność jest w tej konstrukcji wyrazem odpowiedzialności przedstawiciela za niewypełnianie instrukcji otrzymanych od swoich wyborców, którzy mogą „takiego deputowanego odwołać i powołać nowego reprezentanta, który będzie lepiej wypełniał ciążący na nim obowiązek wobec wyborców”¹³.

Mandat wolny oznacza, że działanie deputowanego niezgodne z życzeniami jego wyborców nie może być podstawą kontroli ani sankcji w okresie trwania jego pełnomocnictw. W praktyce wykonywanie funkcji parlamentarnej przede wszystkim poporządkowane jest jednak temu, co wydarzyć się może po zakończeniu kadencji, parlamentarzyści bowiem, podejmując decyzje polityczne, rozpatrują ich skutki także w perspektywie możliwej reelekcji w następnych wyborach¹⁴.

We współczesnym prawie wyborczym wyraźnie preferowane są partie polityczne. W decydującej mierze to dzięki partiom politycznym parlamentarzyści uzyskują swój mandat i dzięki nim mogą go przedłużyć¹⁵. Ta zależność powoduje, że partie skutecznie próbują stosować różne metody dyscyplinowania deputowanych¹⁶. Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego dopuszcza możliwość godzenia dyscypliny partyjnej z instytucją wolnego mandatu parlamentarnego dopóki dzieje się to na płaszczyźnie politycznej (moralnej¹⁷), a nie prawnej¹⁸. Za naganne uznane zostały zwłaszcza praktyki zmierzające do pozbawienia mandatu „niezdyscyplinowanego” parlamentarzysty (rezygnacje

⁹ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 27–28.

¹⁰ M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego...*, s. 16–17.

¹¹ W literaturze ukraińskiej jako państwa z mandatem imperatywnym wskazuje się Wietnam, Koreańską Republikę Ludowo-Demokratyczną, Chińską Republikę Ludową, Kubę, Nigerię, Indie, Południową Afrykę i Federację Rosyjską; zob. I.M. Гонак, Вплив імперативного мандата народного депутата України на баланс гілок влади в Україні, „Прикарпатський юридичний вісник” 2016, nr 3, s. 23; М.С. Сус, Партійний імперативний мандат в Україні: особливості нормативного закріплення та практичної реалізації, „Порівняльно-аналітичне право” 2016, nr 1, s. 82.

¹² K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 28–29.

¹³ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 257.

¹⁴ Zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego...*, s. 26–27.

¹⁵ Zob. J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 130.

¹⁶ Na temat pojęcia dyscypliny partyjnej zob. M. Pisz, *Dyscyplina partyjna na tle konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 222–223.

¹⁷ Profesor Ludwik Kulczyki w 1929 r. pisał: „Pisemne zobowiązanie posła wobec swego stronnictwa nie ma znaczenia formalno-prawnego, gdyż sprzeczne jest z duchem konstytucji i z pojęciem współczesnego państwa; moralnie jednak wiąże, albowiem poseł przez swój podpis uznał prawo stronnictwa do żądania od siebie tej powinności” – *Nauka o państwie*, Warszawa 1929, s. 169. Słowa aktualne, chociaż dzisiaj z pewnością mniejszą uwagę zwraca się na zobowiązania moralne polityków.

¹⁸ M. Pisz, *Dyscyplina partyjna...*, s. 225–227.

z mandatu i weksle *in blanco*)¹⁹. Za wyłom w konstrukcji mandatu wolnego uważa się również tzw. klauzulę czechosłowacką²⁰.

„Klauzula czechosłowacka” to określenie, które w prawie konstytucyjnym używane jest jako nazwa instytucji prawa parlamentarnego, polegającej na pozbawieniu mandatu deputowanego, który opuścił szeregi swojej partii²¹. Chodzi o rozwiązanie, które przyjęto w Czechosłowacji w okresie obowiązywania konstytucji z 29 lutego 1920 r.²² W tym samym dniu uchwalono też ustawę o Trybunale Wyborczym²³, której art. 13 przewidywał możliwość orzekania przez trybunał utraty mandatu, jeżeli poseł lub senator z „niskich i niehonorowych” powodów (późniejsza nowela zmieniła to sformułowanie na z „niskich lub niehonorowych”²⁴) przestaje być członkiem tej partii, z której listy został wybrany.

Orzeczenie miało być wydawane „na skutek doniesienia Przewodniczącego danej Izby bądź też na żądanie zainteresowanej partii”²⁵. M. Starzewski, komentując ten przepis w 1926 r., zwracał uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze na to, że wstąpienie posła z partii nie zawsze będzie musiało pociągnąć za sobą utratę mandatu: „jakieś ideowe, z głębi przekonania posła płynące pobudki zostaną uszanowane”. Po drugie, na użyte w art. 13 ustawy o Trybunale Wyborczym sformułowanie „gdy poseł przestanie być członkiem partii”, co oznacza, że przepis ten może być zastosowany zarówno, „gdy sam poseł z partii wystąpi, jak wtedy, gdy partia wykreśli go spośród swych członków”. Po trzecie na to, że ustawa mówi o „stronnictwie”, a nie o klubie parlamentarnym²⁶.

Artykuł 13 ustawy o Trybunale Wyborczym był stosowany w praktyce parlamentarnej. Pierwsze orzeczenie wydane na jego podstawie dotyczyło pozbawienia mandatu

¹⁹ Zob. W. Pahl, *Istota i charakter mandatu poselskiego w Polsce*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2014, nr 19, s. 14–16.

²⁰ Zob. np. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów...*, s. 172; M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993, s. 90–101.

²¹ Zob. np. M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki...*, s. 100; M. Granat, K. Walczuk, *Republika Słowacka: Rezygnacja posła z mandatu na podstawie dymisji in blanco*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 207–208; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów...*, s. 89; K. Grajewski, P. Uziębło, *Status prawny parlamentarzysty w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 49; A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 55; A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 147; idem, *Wybrane zagadnienia prawne problematyki partii politycznych w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, *Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 103–104; J. Szymanek, *op. cit.*, s. 137–138.

²² Tekst konstytucji: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html [dostęp 13.11.2017]. Przekład polski: *Nowe Konstytucje, przełożone pod kierunkiem Dra Juliana Makowskiego*, Warszawa 1925, s. 273–316.

²³ Zákon ze dne 29. února 1920 o volebním soudě (125/1920 Sb). Zob. <https://www.epravo.cz/vyhledavani.aspx?Id=1706&Section=1&IdPara=1&ParaC=2> [dostęp 13.11.2017].

²⁴ Zob. M. Starzewski, *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926, s. 62.

²⁵ *Ibidem*, s. 62–63.

²⁶ *Ibidem*, s. 63.

posła Vrbenskiego i trzech innych parlamentarzystów wskutek wykluczenia ich z partii narodowo-socjalistycznej²⁷.

Rozwiązanie czechosłowackie było wyjątkowe w Europie w okresie międzywojennym i pozostaje takie do dzisiaj. Jedynie sporadycznie pojawiały się propozycje podobnych konstrukcji²⁸.

W literaturze zwrócono uwagę, że za instytucją związania posła mandatem partyjnym opowiadał się Hans Kelsen²⁹. Uważał, że poseł powinien utracić mandat, gdy przestaje należeć do stronnictwa, z którego ramienia zasiada w parlamencie³⁰. „Ponieważ w poszczególnych wypadkach mogłyby powstać wątpliwości, czy poseł należy jeszcze do danego stronnictwa, – nprz., czy poseł, który przygodnie głosował przeciw intencjom swojej partii, przez to z niej wystąpił, – należałoby więc uzależnić pozbawianie mandatu od wyraźnego wystąpienia albo wykluczenia ze stronnictwa”³¹. Zdaniem Kelsena o spełnieniu tego warunku, czyli o tym, że poseł ma być pozbawiony mandatu, decydować miałyby niezależne sądy na wniosek stronnictwa politycznego, „którego interesom wystąpienie danego posła wyrządziło szkodę”³². Rozważał przyznanie tego uprawnienia ciału przedstawicielskiemu, ale doszedł do wniosku, że „wówczas powstałoby niebezpieczeństwo, że wymagany wniosek nie będzie złożony w tych wypadkach, kiedy wystąpienie ze stronnictwa wypadło na korzyść większości izby przedstawicielskiej lub też spowodowałoby utworzenie się nowej większości”³³.

Kelsen uważał, że konsekwentne stosowanie wyborów proporcjonalnych usuwa wszelkie przeszkody do tego, aby dać stronnictwom prawo odwoływania posłów³⁴.

We współczesnej Europie instytucję najbardziej zbliżoną do tej, która nazywana jest klauzulą czechosłowacką, wprowadza Konstytucja Portugalii z 1976 r., przewidując

²⁷ *Ibidem*, s. 64.

²⁸ Na jedną z nich wskazywał A. Gwiżdż. Chodzi o jeszcze dalej idący jeden z projektów konstytucyjnych powstałych bezpośrednio po II wojnie światowej we Francji. Projekt poprzedniczki francuskiej Partii Socjalistycznej (SFIO – Francuska Sekcja Międzynarodówki Robotniczej) z 1945 r.: „Przedstawiciele wybrani do Zgromadzenia Narodowego – czytaliśmy w tym projekcie – są odpowiedzialni wobec partii, z której listy kandydowali. Są oni kontrolowani przez tę partię i przez nią odwoływani. Mają obowiązek zapisania się do grupy utworzonej przez ich partię w łonie Zgromadzenia Narodowego i przestrzegania w niej dyscypliny” – zob. I. Grajewska, *Partie masowe a system przedstawicielski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, Łódź 1963, s. I, z. 31, s. 23 cyt. za A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu...*, s. 55.

²⁹ Zob. M. Granat, K. Walczuk, *op. cit.*, s. 208.

³⁰ Zob. H. Kelsen, *Zagadnienie parlamentaryzmu*, Warszawa 1929, s. 13.

³¹ *Ibidem*, s. 14.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Co więcej, konsekwencja w sprawie stosowania wyborów proporcjonalnych pozwala mu się zbliżyć do jeszcze bardziej radykalnej koncepcji polegającej na tym, że zamiast zmuszać stronnictwa, „aby wysyłały do parlamentu pewną, indywidualnie określoną liczbę posłów stosownie do siły liczebnej danego stronnictwa, którzy to posłowie muszą zazwyczaj współdziałać w rozstrzyganiu wszelkich spraw, choćby rzeczowo najbardziej różnorodnych; możnaby wówczas umożliwić stronnictwom delegowanie, stosownie do potrzeby, ludzi fachowych ze swego grona do udziału w obradach i decyzjach w kwestii rozmaitych ustaw przyczem wpływ ich na uchwały byłby zależny od ilości głosów jaka przysługuje ich stronnictwu”, *ibidem*, s. 14–15.

możliwość utraty mandatu przez deputowanego w skutek wstąpienia do innej partii niż ta, z której listy został wybrany³⁵.

Nieco podobne rozwiązanie występuje w Izraelu. Zakłada się tam, że wystąpienie przez parlamentarzystę ze swojej frakcji powinno wiązać się ze złożeniem przez niego mandatu. Poprawka wprowadzona w 1991 r. do ustawy zasadniczej o Knesecie z 1958 r. (art. 6 A)³⁶ przewiduje, że członek Knesetu, który niełoży mandatu niezwłocznie po wystąpieniu z frakcji, nie może kandydować w kolejnych wyborach „z listy kandydatów zgłaszanej przez partię posiadającą frakcję parlamentarną w Knesecie upływającej kadencji”³⁷. Zgodnie z brzmieniem przepisu o którym mowa: „przez «wystąpienie z frakcji» rozumie się między innymi oddanie głosu na posiedzeniu Knesetu wbrew stanowisku przyjętemu przez frakcję w głosowaniu nad wotum zaufania lub wotum nieufności; głosowania w sposób wyżej określony nie uważa się jednak za wystąpienie z frakcji, jeżeli członek Knesetu nie uzyskał żadnej korzyści w zamian za głosowanie; przez «korzyść» rozumie się zarówno korzyść bezpośrednią jak i pośrednią w postaci obietnicy lub zobowiązania na przyszłość, w tym również obietnicy powołania na określone stanowisko członka Knesetu lub innej osoby”.

Konstytucja Republiki Południowej Afryki³⁸ (art. 47 ust. 3 pkt c) przewiduje utratę członkostwa w Zgromadzeniu Narodowym przez określoną osobę, między innymi wtedy, gdy przestała być członkiem partii, która zgłosiła ją jako kandydata do Zgromadzenia Narodowego, chyba że została członkiem innej partii spełniającej warunki wskazane w załączniku 6A do konstytucji³⁹.

W Polsce klauzulę czechosłowacką przewidywał projekt konstytucji podpisany przez prezydenta Lecha Wałęsę⁴⁰. Stanowił on: „Trybunał Konstytucyjny, na wniosek kierownictwa danego klubu, może orzec pozbawienie mandatu posła lub senatora, jeżeli zmienił on w czasie kadencji przynależność klubową, czym sprzeniewierzył się woli wyborców”⁴¹. W doktrynie pojawiła się propozycja, by przepis przewidujący utratę

³⁵ Art. 160 ust. 1 pkt c Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., <http://libr.sejm.gov.pl/ttek01/txt/konst/portugalia2011.html> [dostęp: 05.09.2017].

³⁶ Tekst konstytucji: *Konstytucja państwa Izrael*, tłumaczenie i wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001.

³⁷ Przepis ten nie może być stosowany do podziału frakcji w rozumieniu ustawy o wyborach do Knesetu.

³⁸ Tekst konstytucji zob. *Konstytucja Republiki Południowej Afryki*, Tłumaczenie z języka angielskiego A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

³⁹ Możliwość odwołania deputowanych przewidują także konstytucje innych współczesnych państw, ale raczej tych, które trudno uznać za w pełni demokratyczne, niezależnie od tego, czy przewidują mandat wolny czy związany. Na przykład Konstytucja ChRL w art. 77 (zob. J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006, s. 45); Konstytucja Demokratycznej Republiki Wietnamu (zob. J. Wojnicki, *Oryginalne rozwiązania systemów rządów na przykładzie Wietnamu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 121) czy w art. 85 konstytucji Kuby (tekst Konstytucji Republiki Kuby zob. <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>).

⁴⁰ Zob. A. Szmyt, *Partie polityczne...*, s. 147; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 172; K. Eckhardt, *Uwagi na temat potrzeby zmian w Konstytucji – władza ustawodawcza*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, Przemysł 2006, s. 78.

⁴¹ *Projekty Konstytucji 1993–1997*, część 1, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 48.

mandatu parlamentarnego w razie zmiany przynależności partyjnej umieścić w przepisach wyborczych⁴².

Stosunkowo niedawno rozwiązanie nawiązujące do instytucji klauzuli czeskosłowackiej wprowadziła do swojej konstytucji Ukraina.

2. Zgodnie z art. 81 Konstytucji Ukrainy⁴³ mandat parlamentarzysty wygasa, między innymi w przypadku „niewejścia deputowanego ludowego Ukrainy, wybranego z listy partii politycznej (bloku wyborczego partii politycznych), w skład frakcji parlamentarnej tejże partii politycznej (tegoż bloku wyborczego partii politycznych) bądź opuszczenia przez deputowanego ludowego Ukrainy składu takiej frakcji”⁴⁴. Przepis ten wprowadzony został w ramach nowelizacji ustawy zasadniczej Ukrainy po drugiej turze wyborów prezydenckich 8 grudnia 2004 r.⁴⁵ (zmiana weszła w życie 1 stycznia 2006 r.⁴⁶). Orzeczeniem z 30 września 2010 r. Sąd Konstytucyjny uznał całą ustawę o zmianie Konstytucji Ukrainy z 2004 r. za niekonstytucyjną⁴⁷, ale w następstwie uchwalenia 21 lutego 2014 r. ustawy o przywróceniu obowiązywania niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy⁴⁸ przepis ten ponownie uzyskał moc obowiązującą.

W orzeczeniu z 25 czerwca 2008 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy wyjaśnił znaczenie terminów „niewejście do frakcji” i „opuszczenie frakcji”. Zgodnie z tym „niewejście” deputowanego ludowego do frakcji (bloku frakcji) oznacza jego odmowę wejścia do frakcji (bloku frakcji), a „opuszczenie frakcji” oznacza decyzję deputowanego o wystąpieniu ze składu frakcji⁴⁹.

Przystąpienie do frakcji przestało być prawem deputowanego, a stało się jego obowiązkiem⁵⁰. W okresie, gdy Konstytucja Ukrainy nie przewidywała wygaśnięcia mandatu parlamentarzysty z powodu niewstąpienia do określonej frakcji (bądź wystąpienia z niej) doktryna ukraińska jednoznacznie definiowała mandat deputowanego ludowego jako mandat wolny⁵¹, w odróżnieniu od mandatu imperatywnego charakterystycznego dla okresu istnienia ZSRR.

⁴² Zob. wypowiedź M. Kudeja w ramach spotkania dyskusyjnego w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat aktualnych problemów mandatu przedstawicielskiego, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 217.

⁴³ *Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, s. 141) Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, s. 44, № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, s. 68, № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, s. 142, № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, s. 143, № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, s. 532.*

⁴⁴ Zob. tłumaczenie tekstu Konstytucji Ukrainy zamieszczone na stronie <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina-r4.html> [dostęp 13.11.2017].

⁴⁵ *Відомості Верховної Ради України* 2005, №2, s. 44.

⁴⁶ Na temat ewolucji Konstytucji Ukrainy zob. A. Olecho, *Zmiany w konstytucji Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 485–501.

⁴⁷ *Конституційний Суд України. Рішення. Висновки 2010, Книга 10-К.*, 2011, s. 345–346.

⁴⁸ *Закон України від 21 лютого 2014 року Про відновлення дії окремих положень Конституції України № 742-VII (Відомості Верховної Ради № (ВВР), 2014, № 11, s. 143).*

⁴⁹ M.C. Сус, *op. cit.*, s. 83.

⁵⁰ Н. Гнатенко, *Депутатська фракція у Верховній Раді України: елемент політичної структуризації парламенту чи інструмент лобізму?*, „Вісник Національної академії державного управління”, <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-2-30.pdf> [dostęp 17.11.2017].

⁵¹ Zob. np. О.А. Александров, *Типи депутатського мандату*, <http://h.ua/story/1027/> [dostęp 17.11.2017]; І. Панкевич, *Імперативізація парламентського мандату в Україні та інших європейських*

Mandat imperatywny został wprowadzony od samego początku istnienia państwa radzieckiego. Już 4 grudnia 1917 r. (po rewolucji październikowej) Wszechrosyjski Centralny Komitet Wyborczy wydał dekret o prawie odwołania deputowanego⁵². Prawo do odwołania deputowanego znalazło się też w pierwszej Konstytucji Rosji Radzieckiej z 1918 r.⁵³

W Związku Radzieckim deputowany miał obowiązek utrzymywać stały kontakt ze swoimi wyborcami, wykonywać ich instrukcje i w każdym czasie mógł być przez wyborców odwołany⁵⁴ na podstawie ustawy o odwoływaniu deputowanych ludowych Rady Najwyższej ZSRR i Rad Najwyższych Republiki Radzieckich, w tym także oczywiście Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej⁵⁵. Doktryna radziecka odwoływała się przy tym do idei suwerenności narodu J.J. Rousseau⁵⁶. „Demokracja radziecka podobnie jak Komuna Paryska, stanęła od pierwszej chwili na stanowisku dopuszczalności odwołania przedstawicieli przez wyborców w każdym czasie, mimo trwania kadencji danego organu, sankcjonując tym samym zasadę posłuchu i odpowiedzialności reprezentanta wobec jego mocodawców”⁵⁷. Możliwość odwołania deputowanych przewidywała Konstytucja ZSRR z 1936 r.⁵⁸ ale odpowiednią procedurę wprowadzono dopiero 42 lata od jej uchwalenia bo w 1959 r.⁵⁹ Trzydziestego października przyjęto Ustawę ZSRR o procedurze odwołania deputowanego Rady Najwyższej ZSRR⁶⁰, a 26 listopada Ustawę USRR o procedurze odwołania deputowanego Rady Najwyższej USRR⁶¹. Deputowany mógł być odwołany jeżeli odpowiedziała się za tym większość wyborców odpowiedniego okręgu wyborczego⁶².

Konstytucja ZSRR z 1977 r., a w ślad za nią Konstytucja USRR z 1978 r. (odpowiednio w art. 107 i art. 96⁶³) jeszcze bardziej umocniły ideę mandatu imperatywnego⁶⁴.

держав (порівняльно-правовий аналіз), <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/15305-2011-01-23-00-15-58.html?tmpl=component&print=1&page> [dostęp 21.11.2017].

⁵² Zob. І. Панкевич, *op. cit.*, [dostęp 21.11.2017]; М.С. Сус, *op. cit.*, s. 82.

⁵³ О. Дніпров, *Чи потрібен Україні імперативний мандат народного депутата?*, <https://www.polityka.in.ua/tomenko/content.php?id=pc07-2003-03> [dostęp 22.11.2017].

⁵⁴ „Delegat bowiem według marksistowskiej nauki konstytucyjnej jest przedstawicielem wyborców swojego okręgu, którym winien odpowiedzialność” – S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 217–218.

⁵⁵ Zob. О.Ф. Фрицький, *Конституційне право України*: Підручник. – К: Юрінком Інтер. 2003, <https://lawbook.online/konstitutsionnoe-pravo-ukrainyi/narodniy-deputat-ukrajini-9232.html> [dostęp 17.11.2017].

⁵⁶ Zob. В.В. Кравченко, *Конституційне право України* К.: Атіка, 2004, <http://radnuk.info/pidrychnuku/konst/513-kravchenko/11510-3----.html> [dostęp 17.11.2017].

⁵⁷ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 212.

⁵⁸ Art. 142: „każdy delegat może być w każdym czasie odwołany na podstawie uchwały większości wyborców w trybie ustanowionym przez ustawę” – zob. *Konstytucja (Ustawa Zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1951, s. 118.

⁵⁹ Zob. О.А. Александров, *op. cit.*, [dostęp 17.11.2017].

⁶⁰ Ведомости Верховного Совета СССР, 1959, № 44, s. 222.

⁶¹ Відомості Верховної Ради Української РСР, 1959, № 43, s. 666.

⁶² О. Дніпров, *op. cit.*, [dostęp 22.11.2017].

⁶³ Zob. І. Панкевич, *op. cit.*, [dostęp 21.11.2017].

⁶⁴ Zob. П.В. Романюк, *Імперативний мандат: окремі питання конституційної теорії та практики в сучасних умовах*, „Вісник Маріупольського Державного Університету. Серія: право”

W polskiej literaturze zwracano uwagę, że przyjmując konstytucję z 1977 r., ustawodawca radziecki: „jak gdyby odpowiadając na wątpliwości wysuwane w dyskusjach naukowych, rozstrzyga spór na korzyść mandatu nakazczego”⁶⁵.

W praktyce w okresie istnienia „radzieckiej Ukrainy wobec żadnego deputowanego nie zastosowano procedury odwołania⁶⁶ (po części również dlatego, że procedura odwoływania była uregulowana bardzo „ramowo”⁶⁷).

Na Ukrainie przejście od mandatu imperatywnego do mandatu wolnego nastąpiło wraz z uchwaleniem konstytucji z 28 czerwca 1996 r.⁶⁸ Wprawdzie nie wyrażono tego wprost, ale jednoznacznie tak wynika z analizy jej postanowień⁶⁹. Do marca 2001 r. w sprzeczności z przepisami konstytucji pozostawał art. 7 ustawy o statusie deputowanego ludowego w brzmieniu z 25 września 1997 r., który przewidywał odpowiedzialność deputowanych przed wyborcami ze swojego okręgu i możliwość ich odwołania⁷⁰. Sprzeczność ta została usunięta wraz z przyjęciem 22 marca 2001 r. nowego brzmienia ustawy o statusie prawnym deputowanego ludowego Ukrainy⁷¹, co wiązało się także z utratą mocy obowiązującej ustawy z 19 października 1995 r. o odwoływaniu deputowanego ludowego Ukrainy⁷².

Wprowadzenie w 2004 r. odwoływalności deputowanego z powodu niewstąpienia do frakcji w doktrynie uznano za przywrócenie mandatu imperatywnego⁷³ (quasi-imperatywnego⁷⁴), a przynajmniej jego elementów⁷⁵, albo za stworzenie nowego typu mandatu przedstawicielskiego „mandatu mieszanego”⁷⁶, nazywanego też „partyjnym mandatem

2013, вип 5, s. 241.

⁶⁵ T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 301.

⁶⁶ zob. Т.О. Шевченко, *Депутатський мандат парламентарія України*, „Правове регулювання економіки” 2008, Випуск № 8, s. 332.

⁶⁷ О. Синьокий, Д. Ковриженко, *Природа представницького мандату: Українська практика та зарубіжний досвід*, “KAS Policy Paper 14”, Київ 2009, s. 8.

⁶⁸ П.В. Романюк, *Вільний мандат як елемент представницької демократії: історико-теоретичні нотатки*, „Право та інновації” 2015, nr 3, s. 149.

⁶⁹ Zob. І.В. Рижук, *Становлення та розбиток інституту конституційно-правової відповідальності парламентаріїв в Україні*, „Університетські наукові записки” 2013, nr 4, s. 46.

⁷⁰ Zob. О.А. Александров, *op. cit.*, [dostęp 17.11.2017]; П.В. Романюк, *Императивный мандат: окремі питання...*, s. 243.

⁷¹ Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 242, s. 212.

⁷² Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, № 41, s. 299. Zgodnie z przepisami tej ustawy wyborcy mogli odwołać deputowanego w przypadku: naruszenia przez niego postanowień konstytucji lub ustaw, systematyczne niewykonywanie obowiązków deputowanego, wykorzystywanie swoich uprawnień w celach osobistych, systematyczne naruszanie norm etyki deputowanego i norm moralnych, niespójność praktycznej działalności posła z podstawowymi zasadami i postanowieniami jego programu wyborczego itp. zob. Т.О. Шевченко, *op. cit.*, s. 331.

⁷³ І.А. Павленко, *Про деякі протиріччя між Конституцією України та Законами України в частині визначення статусу народного депутата України та принципів формування депутатських об'єднань у парламенті*. Аналітична записка, <http://www.niss.gov.ua/articles/1668/> [dostęp 17.11.2017].

⁷⁴ Т.О. Шевченко, *op. cit.*, s. 340.

⁷⁵ Zob. М. В. Савчин, *Конституційне право України*, Київ 2009, s. 677.

⁷⁶ Zob. О.А. Александров, *op. cit.*, [dostęp 17.11.2017]; О. Дніпров, *op. cit.*, [dostęp 22.11.2017]; Х.І. Юркевич, *Відкликання представника у теорії та практиці народнової представництва*, „Альманах права” 2012, вип. 3, s. 467.

imperatywnym”⁷⁷, albo nawet „ukraińskim mandatem imperatywnym”⁷⁸ (zwracano przy tym uwagę na ponowne pojawienie się kolizji przepisów konstytucji z przepisami ustawy o statusie deputowanego ludowego oraz ustawy o regulaminie Rady Najwyższej⁷⁹)⁸⁰.

Politycznym uzasadnieniem tej zmiany było dążenie do ograniczenia „migracji” deputowanych pomiędzy frakcjami w czasie kadencji Rady Najwyższej⁸¹, a tym samym do „stabilizacji” władzy ustawodawczej⁸². Zjawisko zmiany frakcji w czasie kadencji przybrało takie rozmiary, że stało się to jednym z głównych problemów ukraińskiej polityki⁸³. Podobne projekty nowelizacji Konstytucji Ukrainy wnoszono kilka razy (najbliżej uchwalenia przez Radę Najwyższą był projekt B. Bepalovo, V. Filenko i O. Lavrynovycha – № 0937⁸⁴). Na przykład projekt wniesiony przez O. Moroza, V. Musiyaka, A. Matwienko (№ 3207) przekazywał decyzję o pozbawianiu mandatu w przypadku niewstąpienia do frakcji, z której deputowany został wybrany (albo wystąpienia z niej), w ręce sądu⁸⁵.

Komisja Wenecka w opinii z 13 czerwca 2005 r. stanowczo rekomendowała uchylenie punktu 6 ust. 2 artykułu 81 Konstytucji Ukrainy przewidującego możliwość odwołania deputowanego z tego powodu, że nie wszedł on do frakcji partii (bloku partii) z listy, z której został wybrany bądź z frakcji tej wystąpił. Stwierdzała w niej, że przepis, o którym mowa, daje partiom możliwość „unieważniania wyników wyborów”, co może także doprowadzić do osłabienia pozycji Rady Najwyższej. Jej zdaniem w ten sposób parlamentarzyści mogą być zmuszeni do głosowania nie tak jak nakazują im przekonania, ale tak, aby zachować swój mandat. Związanie mandatu z przynależnością partyjną nie odpowiada też innym zasadom konstytucyjnym, w szczególności wyrażonym w art. 79 i 80 ustawy zasadniczej. Członkowie parlamentu powinni reprezentować interesy

⁷⁷ Zob. П.В. Романюк, *Імперативний мандат: окремі питання...*, s. 240; М.С. Сус, *op. cit.*, s. 81.

⁷⁸ І.М. Гонак, *op. cit.*, s. 22 i n.

⁷⁹ І.А. Павленко, *op. cit.*, [dostęp 17.11.2017].

⁸⁰ Jako państwa, w których poza Ukrainą występuje partyjny mandat imperatywny, w literaturze ukraińskiej wskazywane są: Białoruś, Gabon, Etiopia, Zambia, Zimbabwe, Indonezja, Gwinea Równikowa, Malawi, Namibia, Republika Seszeli, Trinidad i Tobago, Fidżi, Filipiny, Sri-Lanka, Jamajka. Zob. М.С. Сус, *op. cit.*, s. 82–83.

⁸¹ С.П. Луценко, М.Н., Матевосян, *Коаліція депутатських фракцій у парламенті як суб'єкт конституційного права України. Матеріали третьої міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Наука в інформаційному просторі»* (29–30 октября 2007 г.), http://www.confcontact.com/2007nov/lucenko_matev.php [dostęp 17.11.2017].

⁸² Zob. І. Панкевич, *op. cit.*, [dostęp 21.11.2017].

⁸³ Zob. В. Лемак, *Імперативний мандат віддаляє демократію в Україні*, http://zib.com.ua/2730-chervone_svitlo_morali.html [dostęp 23.11.2017].

⁸⁴ О. Дніпров, *op. cit.*, [dostęp 22.11.2017].

⁸⁵ *Ibidem*.

narodu, a nie partii⁸⁶. Jest to stanowisko, które Komisja Wenecka prezentowała także w innych swoich opiniach dotyczących Ukrainy⁸⁷.

W przytaczanej opinii komisja wyraziła zadowolenie, że w przyjętej ostatecznie ustawie o zmianie Konstytucji Ukrainy nie znalazł się projektowany wcześniej przepis bezpośrednio nawiązujący do klauzuli czechosłowackiej, który przewidywał pozbawienie mandatu nie tylko w przypadku zmiany frakcji, ale także w przypadku naruszenia dyscypliny głosowania⁸⁸. Natomiast Sąd Konstytucyjny Ukrainy w orzeczeniu z 12 października 2005 r. (*Вісник Конституційного Суду України*, 2005, № 4) nie wykluczył możliwości wprowadzenia mandatu imperatywnego, zazначył jednak, że wymaga to zatwierdzenia w ogólnokrajowym referendum⁸⁹, a w orzeczeniu z 25 czerwca 2008 r. wskazał, że procedura odwołania deputowanego powinna być uregulowana ustawowo⁹⁰.

Większość przedstawicieli doktryny negatywnie odniosła się do omawianego elementu reformy konstytucyjnej z 2004 r. Pisano, że jest to powrót do rozwiązań radzieckich, co może doprowadzić do dyktatury partyjnej, dyktatury liderów partyjnych, że nie jest to dobry sposób walki z „korupcją polityczną”⁹¹, że jest to wprowadzenie odpowiedzialności deputowanych nie przed członkami partii, a przed jej organem kierowniczym⁹².

W mniejszości pozostawały głosy krytykujące stanowisko Komisji Weneckiej, chociaż pisano również, że jej sposób myślenia oznacza legalizację „zdrady i w konsekwencji nieodpowiedzialność deputowanych”⁹³. Wskazywano przy tym, że odpowiedzialność

⁸⁶ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004 (Adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10–11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland), [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e). [dostęp 20.11.2017].

⁸⁷ Zob. Opinion on the draft amendments to the Law on the status of People's Deputy in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 72nd Plenary Session (Venice, 19–20 October 2007) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary), [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)031-e](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)031-e) [dostęp 20.11.2017]; Opinion on the Law on amendments to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of local councils in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1–2 June 2007), on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary), [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)018-e](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)018-e) [dostęp 20.11.2017]; Consolidated opinion on the Ukraine Constitutional Reform Project based on comments of Mr. Giorgio Malinverni (Member, Switzerland) and Mr. Gerard Batliner (Member, Liechtenstein), [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)051-e](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)051-e) [dostęp 23.11.2017]; Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12–13 December, 2003) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member), Ms. Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms. Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.pdf) [dostęp 23.11.2017].

⁸⁸ Zob. І. Панкевич, *op. cit.*, [dostęp 21.11.2017].

⁸⁹ Zob. *ibidem*.

⁹⁰ О. Синьокий, Д. Ковриженко, *op. cit.*, s. 9.

⁹¹ М.С. Сус, *op. cit.*, s. 84.

⁹² Zob. Н. Гнатенко, *Окремі аспекти проблеми політичної відповідальності народних депутатів України на сучасному етапі розвитку українського парламентаризму*, “Вісник Національної академії державного управління при Президентові України”, 2010, nr 1, s. 224.

⁹³ Zob. О.М. Майбород, *Модель виборчої системи і політична відповідальність депутата: проблема взаємозалежності*, „Наукові записки Інституту політичних та етнонаціональних досліджень

polityczna opiera się przede wszystkim na zasadach pozaprawnych, a jej egzekwowanie jest elementem kultury politycznej kształtującej się przez długie lata, a narzędziem, które ma temu służyć na Ukrainie, jest wprowadzenie partyjnego mandatu imperatywnego⁹⁴.

Były też głosy stwierdzające, że wprowadzenie odwoływalności deputowanych ludowych to krok w dobrym kierunku i że trzeba posunąć się jeszcze dalej, dodając do art. 81 następną przyczynę wygaśnięcia mandatu deputowanego – nieusprawiedliwioną ważnymi powodami nieobecność deputowanego ludowego Ukrainy na 20 posiedzeniach Rady Najwyższej w ciągu roku kalendarzowego⁹⁵. W rosyjskiej literaturze naukowej podobna konstrukcja nazywana jest mandatem „półwolnym”. Ma ona cechy mandatu imperatywnego (przewiduje możliwość odwołania deputowanego niewywiązującego się ze swoich obowiązków) i mandatu wolnego (przedstawiciel nie ma obowiązku kierowania się instrukcjami wyborców i niewykonywanie ich nie może być podstawą jego odwołania)⁹⁶.

Charakter mandatu przedstawicielskiego ściśle związany jest z systemem wyborczym. Na Ukrainie w okresie od 1991 r. wielokrotnie był on poważnie przebudowywany. System większościowy obowiązujący po odzyskaniu niepodległości wraz z przyjęciem konstytucji w 1996 r. został zamieniony na mieszany. W 2006 r., gdy weszła w życie zmiana konstytucji z grudnia 2004 r. wprowadzono system proporcjonalny. Do systemu mieszanego powrócono w wyborach parlamentarnych w 2012 r. Taki charakter miały też wybory przeprowadzone w 2014 r.⁹⁷ Przepis konstytucyjny dający możliwość pozbawiania mandatu z powodu niewstąpienia bądź wystąpienia z frakcji parlamentarnej, z której listy parlamentarzysta został wybrany, wszedł w życie wraz z systemem proporcjonalnym. Powrót do systemu mieszanego i przywrócenie mocy obowiązującej przepisom z 2004 r. zmieniającym konstytucję doprowadziło do tego, że po wyborach z 2014 r. połowa deputowanych Rady Najwyższej Ukrainy miała mandat wolny, reszta – „partyjny mandat imperatywny”⁹⁸. Taki dualizm charakteru mandatów narusza zasadę równości statusu deputowanych ludowych Ukrainy, która wprawdzie nie jest w konstytucji bezpośrednio wyrażona, ale zgodnie z orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego z niej wynika (orzeczenie z 3 grudnia 1998 r. w sprawie dotyczącej tworzenia frakcji w Radzie Najwyższej Ukrainy)⁹⁹.

Prezydent Ukrainy zgodnie z obietnicami składanymi w czasie kampanii wyborczej¹⁰⁰ w projekcie zmiany konstytucji z 26 czerwca 2014 r. zaproponował, aby przepis art. 81, o którym mowa, został uchylony¹⁰¹. Projekt ten nie został uchwalony.

імені І.Ф.Кураса НАН України” 2008, nr 38, s. 53.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 55.

⁹⁵ Т.О. Шевченко, *op. cit.*, s. 340.

⁹⁶ О. Синьокий, Д. Ковриженко, *op. cit.*, s. 7.

⁹⁷ Zob. В.Л. Федоренко, *Конституційне право України*, Київ 2016, s. 298.

⁹⁸ П. В. Романюк, *Вільний мандат як елемент...*, s. 150.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Д. Буковский, *Як Петро Порошенко переписав Конституцію*, <http://www.dsnews.ua/politics/yak-petro-poroshenko-perepishe-konstitutsiyu-26062014080600> [dostęp 27.11.2017].

¹⁰¹ І.А. Павленко, *op. cit.*, [dostęp 17.11.2017].

W latach 2014–2016 na ogólną liczbę 35 deputowanych, którzy przestali sprawować mandat, dwóch deputowanych partii Blok Petra Poroszenko (Yegor Firsov i Mykola Tomenko¹⁰²) utraciło go w skutek zastosowania art. 81 pkt 6 konstytucji¹⁰³. Uchwałę o pozbawieniu mandatów podjął zjazd partii¹⁰⁴. Zastosowanie mechanizmu „ukraińskiego imperatywnego mandatu” wobec deputowanych z partii prezydenta zostało surowo ocenione między innymi jako naruszenie zasady podziału władzy i przejaw przejścia suwerennej władzy przez oligarchów partyjnych¹⁰⁵.

Od 27 lutego 2016 r. na Ukrainie partia polityczna może także spowodować wykluczenie kandydatów na posłów z wystawionej przez siebie listy w okresie pomiędzy dniem wyborów a ogłoszeniem przez Centralną Komisję Wyborczą o uznaniu deputowanego za wybranego. W tym dniu weszła w życie nowelizacja ustawy o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy dotycząca „wykluczenia kandydatów na deputowanych ludowych z listy wyborczej partii w okręgu wielomandatowym”¹⁰⁶. Formalną podstawą do wykluczenia jest uchwała zjazdu partii. Wyciąg z niej jest przedstawiany Centralnej Komisji Wyborczej. W praktyce oznacza to, że jeszcze po wyborach partie mogą mieć wpływ na to kto zostanie, a kto nie deputowanym¹⁰⁷. Chodzi w szczególności o tych deputowanych, którzy nie zostali wybrani, ale mogą objąć mandat w czasie kadencji w następstwie wygaśnięcia mandatu deputowanych, którzy weszli w skład Rady Najwyższej¹⁰⁸.

Przyjęcie tej regulacji należy uznać za dodatkowe wzmocnienie imperatywnego charakteru mandatu deputowanego ludowego Ukrainy¹⁰⁹.

3. Przykład Ukrainy świadczy o tym, że w prawie konstytucyjnym wciąż sięga się do klauzuli czechosłowackiej jako instrumentu egzekwowania dyscypliny partyjnej. Mimo negatywnej opinii znaczącej części ukraińskiej doktryny i wbrew stanowisku Komisji Weneckiej instytucja ta nie tylko znalazła się w Konstytucji Ukrainy, ale także została zastosowana w praktyce politycznej.

Zachowanie dyscypliny partyjnej jest jednym z podstawowych problemów współczesnego parlamentaryzmu. M. Kruk zwraca uwagę, że wprowadzie za dyscypliną

¹⁰² Zob. В. Пилипенко, *Імперативний мандат: Чи є законним рішення щодо позбавлення повноважень Фірсова і Тomenка?*, <https://ua.112.ua/mnenie/imperativnyi-mandat-chy-zakonne-rishennia-pro-pozbavlennia-povnovazhen-firsova-i-tomenka-301534.html> [dostęp 22.11.2017].

¹⁰³ В.Л. Федоренко, *op. cit.*, s. 365.

¹⁰⁴ М.С. Сус, *op. cit.*, s. 84.

¹⁰⁵ І. М. Гонак, *op. cit.*, s. 24.

¹⁰⁶ Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 11, s. 126.

¹⁰⁷ Zob. „Зеркало недели. Украина”, <https://zn.ua/POLITICS/poroshenko-podpisal-zakon-o-chastichnom-imperativnom-mandate-205420.html> [dostęp 27.11.2017].

¹⁰⁸ Ustawie nadano moc wsteczną, objęto nią bowiem również listy kandydatów zgłoszone w wyborach w 2014 r.

¹⁰⁹ Tak było to interpretowane w komentarzach politycznych, zob. *Рада готуватися заднім числом ввести частинний імперативний мандат – Леценко*, „Зеркало недели. Украина”, <https://zn.ua/POLITICS/rada-gotovitsya-zadnim-chislom-vvesti-chastichnyy-imperativnyy-mandat-leschenko-199464.html>; Ю. Сандул, „Партійна диктатура»: лідери посилюють контроль над депутатами”, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/1968059-partijna-diktatura-lideri-posiluut-kontrol-nad-deputatami.html> [dostęp 27.11.2017].

partyjną przemawiają silne argumenty (z jednej strony wymagania mechanizmu parlamentarnego, „który dzięki dyscyplinie utrzymuje stabilność rządu”, z drugiej lojalność wobec wyborców), ale pilnowana za pośrednictwem dyscypliny stałość politycznych poglądów nie jest i nie powinna być zinstytucjonalizowana¹¹⁰. „Żadne, poza czysto politycznymi (jak np. wystąpienie czy usunięcie posła z partii), działania nie mogą być stosowane, a zwłaszcza przewidziane w ustawach”¹¹¹, prowadzą one bowiem do sprzeniewierzenia się zasadzie mandatu wolnego.

Wyrazem dążenia do połączenia mandatu wolnego z politycznym usankcjonowaniem dyscypliny partyjnej jest teoretyczna koncepcja mandatu semi-imperatywnego¹¹². Nie jest to jednak konstrukcja efektywna. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że w analizie możliwości ingerencji dyscyplinującej deputowanych w granicach mandatu wolnego „rozdzielenie pomiędzy płaszczyzną prawną a polityczną niewiele daje”¹¹³. A. Szmyt w zamian za to proponuje rozróżnienie pomiędzy stroną merytoryczną i proceduralną dyscypliny partyjnej. Co do zasady, za sprzeczne z istotą mandatu wolnego uznaje związanie deputowanego „nakazem merytorycznie określającym sposób głosowania (za lub przeciw)”¹¹⁴, ale z jednej strony akceptuje stworzenie katalogu rodzajowego spraw, w których wyłom w koncepcji mandatu wolnego na rzecz dyscypliny partyjnej byłby akceptowalny¹¹⁵, z drugiej zaś proponuje przyjęcie przepisu wyrażającego formułę, że dyscyplina partyjna nie może zobowiązywać deputowanego do zajęcia stanowiska sprzecznego z jego sumieniem i rozumieniem dobra narodu¹¹⁶. Za dopuszczalne uważa oddziaływanie frakcji na swych deputowanych w wymiarze ideologicznym, perswazyjnym, „a nawet w formie środków organizacyjnych, których funkcją jest dyscyplinowanie deputowanych”¹¹⁷. Konstatuje, że nowe instrumentarium normatywne ingerujące w sprawę dyscypliny partyjnej jest konieczne, ale wprowadzenie klauzuli czechosłowackiej albo innego podobnego rozwiązania uważa nie tylko za wymagające zmiany konstytucji, ale także za „nadzwyczaj kontrowersyjne”¹¹⁸.

Za próbę pogodzenia klauzuli czechosłowackiej z konstrukcją mandatu przedstawicielskiego można uznać, wspominane już, rozwiązanie przyjęte w Portugalii. W art. 147 Konstytucji Republiki Portugalskiej stanowi, że parlament – Zgromadzenie Republiki – „jest zgromadzeniem reprezentującym wszystkich obywateli portugalskich”, a w art. 152 ust. 2, że: „Deputowani reprezentują cały kraj, a nie okręgi wyborcze, w których zostali wybrani”. Jednocześnie jednak w art. 160 ust. 1 przewiduje: „Mandat tracą deputowani,

¹¹⁰ M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego...*, s. 28.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 29.

¹¹² Na ten temat zob. J. Szymanek, *op. cit.*, s. 129–133.

¹¹³ A. Szmyt, *Partie polityczne...*, s. 145.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Wskazuje głosowania związane z egzystencją rządu (wotum nieufności, wotum zaufania, powołanie rządu, zmiany w składzie rządu) i ustawą budżetową, zob. A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia...* s. 108.

¹¹⁶ A. Szmyt, *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjnej (klubowej) w parlamencie*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki, *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, s. 265.

¹¹⁷ A. Szmyt, *Partie polityczne...*, s. 146.

¹¹⁸ A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia...*, s. 103–108.

którzy: [...]; c) wstępują do innej partii politycznej niż ta, z której listy zostali wybrani”. W literaturze portugalski mandat parlamentarny określa się zarówno mianem mandatu wolnego¹¹⁹, jak i mianem mandatu nowego typu – mandatu kolektywnego (zbiorowego)¹²⁰. Zgodnie z art. 155 ust. 1 konstytucji Portugalii „deputowani swobodnie sprawują swój mandat”, a jednocześnie zmiana ich przynależności partyjnej jest sankcjonowana utratą mandatu. Istotnymi elementami charakterystyki tego rozwiązania jest brak jednoznacznego wskazania, że poseł jest reprezentantem narodu oraz stwierdzenie w art. 10 konstytucji, że: „Partie polityczne przyczyniają się do organizowania i wyrażania woli ludu, przy poszanowaniu zasad niepodległości narodowej, jedności państwa i demokracji politycznej”¹²¹. Mandat kolektywny to mandat partii jako organizacji.

Wydaje się, iż można uznać, że dążenie do wprowadzenia mandatu kolektywnego było elementem ukraińskiej reformy konstytucyjnej z 2004 r. zmierzającej między innymi do stabilizacji działalności Rady Najwyższej poprzez umocnienie systemu partyjnego. Przewidziano w niej w pełni proporcjonalne wybory i właśnie odwoływalność deputowanych wybranych z list partyjnych w przypadku niewstąpienia do frakcji partii z ramienia której deputowany został wybrany lub wystąpienia z niej. Regulacje te odczytywane w kontekście brzmienia obowiązującego już wcześniej przepisu konstytucji stanowiącego, że „partie polityczne na Ukrainie współuczestniczą w formułowaniu i wyrażaniu woli politycznej obywateli oraz biorą udział w wyborach” (art. 36) miały ustabilizować działanie Rady Najwyższej. Prawodawca ukraiński nie był jednak konsekwentny. Po pierwsze w konstytucyjnym tekście przysięgi składanej przez deputowanych (art. 79) pozostawił obowiązek troski o pomyślność całego narodu ukraińskiego, po drugie ustawa o statusie deputowanych ludowych Ukrainy¹²² w art. 1 jednoznacznie stanowi, że deputowany ludowy jest przedstawicielem ukraińskiego narodu w Radzie Najwyższej Ukrainy, po trzecie – w 2012 r. powrócono do mieszanego systemu wyborczego, co powoduje, że rygiem przynależności do frakcji objęta jest jedynie połowa deputowanych.

Konstytucjonalizacja klauzuli czeskosłowackiej przy zachowaniu pozostałych elementów wolnego mandatu parlamentarnego powoduje wewnętrzną sprzeczność w konstrukcji ustrojowej przedstawicielstwa. Nie znaczy to, że jest nie możliwa, ale wymagałaby przebudowy konstrukcji mandatu co najmniej na wzór rozwiązań portugalskich.

Moim zdaniem bez modyfikowania tradycyjnego rozumienia koncepcji mandatu wolnego możliwe jest wprowadzenie, dla parlamentarzystów zmieniających orientację polityczną, zakazu kandydowania w następnych wyborach z listy wystawionej przez którąkolwiek z partii, mającą swoją frakcję w parlamencie¹²³. Taki przepis stanowiłby dodatkowe ograniczenie biernego prawa wyborczego i, jak sądzę, w dużej mierze ograniczyłby zjawisko zmiany przynależności partyjnej w czasie kadencji. Uzupełniać musiałby go zakaz tworzenia klubu parlamentarnego przez partię, która nie startowała

¹¹⁹ A. Łabno-Jabłońska, *Zgromadzenie Republiki Portugalii*, Warszawa 1993, s. 12.

¹²⁰ Zob. J. Szymanek, *op. cit.*, s. 143.

¹²¹ *Ibidem*, s. 139–140.

¹²² Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, s. 17 z późn. zm.

¹²³ W kształcie podobnym do opisanego wyżej rozwiązania występującego w Izraelu.

w wyborach pod własną nazwą, i ograniczenia w przechodzeniu z jednej frakcji do drugiej¹²⁴.

¹²⁴ Takie rozwiązania funkcjonują w Hiszpanii, zob. J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 87–89.

