

Obowiązująca Konstytucja Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej z 1995 r.

Wprowadzenie

Naddniestrzańska Republika Mołdawska (potocznie zwana Naddniestrzem lub Pridniestrowiem) jest państwem nieuznanym, powstałym w 1990 r. w wyniku odłączenia się od Mołdawskiej SRR, będącej wówczas częścią Związku Radzieckiego. Ten region nigdy dotąd nie miał tradycji odrębnej państwowości i od wieków stanowił zarzewie konfliktów państw sąsiednich. Od czasu ogłoszenia przez Naddniestrze niepodległości 2 września 1990 r. i dokonania niespełna rok później faktycznej secesji w doktrynie brak jest jednolitego stanowiska w sprawie państwowości i statusu prawnego tego regionu¹. Od ponad ćwierćwiecza Naddniestrze pozostaje zatem państwem faktycznym (*de facto* państwem, quasi-państwem), nieuznanym przez społeczność międzynarodową. W świetle prawa międzynarodowego formalnie stanowi region autonomiczny Republiki Mołdawii o specjalnym statusie, zaś z perspektywy teorii państwa i prawa konstytucyjnego bez wątpienia ma ono wszelkie atrybuty państwowości².

¹ Szerzej por.: V. Serzhanova, *Geneza ustrojowa ziem naddniestrzańskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5; eadem, *Powstanie Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i jego implikacje*, „Studia Europejskie” 2016, nr 4.

² O problematyce statusu Naddniestrza w różnych wymiarach i aspektach w literaturze polskiej por.: A. Gil, *Naddniestrzańska Republika Mołdawska jako element przestrzeni politycznej Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2005, *passim*; M. Kosienkowski, *Federacja*

Nie wglębiając się w spory doktrynalne dotyczące statusu prawnego tego tworu, fakt istnienia organizmu państwowego nie wzbudza wątpliwości. Niezależnie od braku uznania go przez społeczność międzynarodową władze Republiki usiłują panować nad swoim terytorium i organizować państwo zgodnie z wszelkimi zasadami jego prawidłowego i skutecznego funkcjonowania. Proces tworzenia Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, jej konstytucji i całego systemu ustrojowego jest niezwykle interesującym zagadnieniem z zakresu teorii państwa oraz prawa konstytucyjnego i ustrojowego.

Niniejsze opracowanie stanowi kolejną publikację z serii szerzej zakrojonych badań nad statusem prawnym Naddniestrza. Zostało poświęcone obowiązującej ustawie zasadniczej niepodległego państwa na ziemiach naddniestrzańskich z 1995 r. Przedmiot badań tym razem obejmuje powstanie pierwszej Konstytucji Naddniestrza z 1991 r., uchwalenie i ewolucję obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, a także analizę kształtu oraz egzegezę treści tego aktu. Pozwala to na określenie pierwotnych założeń systemu konstytucyjnego i ustrojowego nowo powstałego państwa, ich dalszy kierunek ewolucji, system obecnie obowiązujących rozwiązań, a nadto umożliwia ocenę ich wydolności i skuteczności dla funkcjonowania niepodległego państwa. W konsekwencji wyniki tego

Rosyjska wobec Naddniestrza, seria wydawnicza *Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, t. 21, red. J. Kłoczowski, A. Gil, Lublin 2009, *passim*; idem, *Naddniestrzańska Republika Mołdawska: determinanty przetrwania*, Toruń 2010, *passim*; idem, *Ukraina wobec Naddniestrza*, seria wydawnicza *Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, t. 27, red. J. Kłoczowski, A. Gil, Lublin 2009, *passim*; J. Solak, *Mołdawia – republika na trzy pęknięcia: historyczno-społeczny, militarny i geopolityczny wymiar „zamrożonego konfliktu” o Naddniestrze*, Toruń 2009; idem, *Konsekwencje zamrożonego konfliktu o Naddniestrze dla bezpieczeństwa europejskiego*, dodatek do „Zeszytów Naukowych Akademii Obrony Narodowej”, Warszawa 2010; R. Czachor, *Niepodległe, nieuznawane. Perspektywy rozwiązania problemu statusu nieuznawanych republik na obszarze postradzieckim*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, nr 69–70. W literaturze rosyjskojęzycznej warto sięgnąć do: Н.В. Бабилунга, Б.Г. Бомешко, П.М. Шорников, *Государственность Приднестровья: история и современность*, Тирасполь 2007; Н.В. Бабилунга, С.И. Берил, Б.Г. Бомешко, И.Н. Галинский, Е.М. Губогло, В.Р. Окушко, П.М. Шорников, *Феномен Приднестровья*, Тирасполь 2003; В.А. Балала, *Становление и развитие государственности Приднестровья*, Тирасполь 2001; *Бессарабский вопрос и образование Приднестровской Молдавской Республики*, ред. В.Н. Яковлев, Тирасполь 1993; Г.С. Брусалинская, *Органы законодательной и исполнительной власти Приднестровской Молдавской Республики на современном этапе*, Москва 2007; А.В. Девятков, *Международно-политические последствия «Де-факто государственности» Приднестровья*, „Вестник Тюменского государственного университета” 2014, № 2; А.Н. Сквозников, *Феномен непризнанных и частично признанных государств и особенности их правосубъектности*, „Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право” 2011, № 2.

etapu badań przyczyniają się do ustalenia bardziej wiarygodnych wniosków dotyczących zarówno obecnego systemu konstytucyjnego i formy rządu Naddniestrza, jak i bardziej jednoznacznego i jasnego zdeterminowania jego statusu prawnego w późniejszych stadiach badawczych.

1. Geneza konstytucji niepodległego Naddniestrza

Pierwsza ustawa zasadnicza Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej została uchwalona w dniu 2 września 1991 r.³, zaledwie rok po proklamowaniu przez nią niepodległości jeszcze w składzie ZSRR i tydzień po dokonaniu secesji w dniu 25 sierpnia 1991 r. Stanowiła ona względnie obszerny akt prawny, który składał się z preambuły oraz 117 artykułów, podzielonych na 15 rozdziałów, uporządkowanych w 7 częściach. Konstytucja ta została przyjęta w bardzo krótkim czasie od chwili powstania nowego państwa, co w jakiejś mierze może tłumaczyć fakt, że okazała się aktem niedoskonałym oraz mało stabilnym i trwałym w czasie. Dążeniem ustrojodawcy, jak się wydaje, było jak najszybsze skonstruowanie podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania nowego państwa, które nie miało doświadczenia w tej materii, gdyż dotąd nie miało tradycji własnej państwowości, ani nawet żadnego stopnia samodzielności.

Mimo bardzo trudnych warunków, w jakich rodziło się państwo, trwającego konfliktu na tle secesji, a także rzeczywistości ustrojowej, w której cały system wartości konstytucyjnych, zasad ustrojowych, katalogu i gwarancji praw człowieka oraz aparat państwowy należało zorganizować od nowa i w oparciu o zupełnie odmienne niż dotychczas reguły, Konstytucja z 1991 r. wydawała się jednak dosyć nowoczesnym aktem, spełniającym podstawowe standardy demokratycznego państwa prawnego, choć z pewnością zawierała szereg wad i niedociągnięć o charakterze formalnym i redakcyjnym. Nie można się nie zgodzić z opinią, że część jej postanowień przypominała konstytucje skonstruowane na wzór radziecki, co stanowiło cechę charakterystyczną

³ Tekst pierwszej ustawy zasadniczej Naddniestrza z dnia 2 września 1991 r. w stanie obowiązującym na listopad 1995 r. w języku rosyjskim – Конституция Приднестровской Молдавской Республики со 2 сентября 1991 г. по состоянию на ноябрь 1995 года – dostępny jest w elektronicznym zbiorze aktów prawnych Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej: <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=36582> (dostęp: 29 VIII 2016).

pierwszych ustaw zasadniczych wielu krajów powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego, zwłaszcza jeżeli były one uchwalane bardzo krótko po uzyskaniu niepodległości⁴. Tezę tę potwierdza choćby fakt pozostawienia ustrojowej zasady jednolitości władzy oraz opartego na niej systemu rad narodowych jako organów władzy ustawodawczej. Nadto nie można nie wspomnieć o pozostawieniu ziemi w wyłącznej własności państwa, braku istnienia jej własności prywatnej, czy też o oparciu rolnictwa na zasadach spółdzielni produkcyjnych, co z kolei świadczy bardziej o pozostałościach wciąż pokutującej ideologii socjalistycznej niż o ściśle rozumianym ustroju politycznym państwa. Z drugiej zaś strony nie można nie dostrzegać wielu cech świadczących o woli ustrojodawcy odejścia od kierunku autorytarnego i podążania drogą ustroju demokratycznego, wprowadził on bowiem szereg demokratycznych zasad ustrojowych, szeroki katalog praw i wolności etc.

W kontekście pierwszej konstytucji naddniestrzańskiej szczególnego znaczenia nabiera fakt, że sama treść ustawy zasadniczej nie zawsze przesądza o rzeczywiście realizowanym modelu systemu politycznego, który jest bardziej determinowany praktyką ustrojową, a nade wszystko metodami sprawowania władzy. Naturalnie, pewne mechanizmy wynikają z, czy też są przewidziane w konstytucji takiego państwa, ale nie zawsze. Innymi słowy, może ona zawierać w najwyższym stopniu demokratyczną treść, zaś rzeczywistość ustrojowa i styl rządzenia mogą nadać jej kierunek autorytarny, a w skrajnych przypadkach nawet totalitarny⁵. Tyle że tutaj wkraczamy na płaszczyznę rozważań o reżimie politycznym (stylu rządzenia, metodach sprawowania władzy), nie zaś zagadnień *stricto* ustrojowych, z zakresu teorii konstytucji, treści jej postanowień czy też formy rządu. Wydaje się, że w tym konkretnym przypadku (pierwszej konstytucji naddniestrzańskiej) podkreślić należy

⁴ Dostyc radykalne stanowisko w tej sprawie prezentuje S. Markiedonow w publicystycznym komentarzu *Приднестровье: как выйти из конституционных тупиков?* opublikowanym na portalu „Информационный сайт политических комментариев ПОЛИТКОМ.RU”, <http://politcom.ru/9160.html> (dostęp: 29 VIII 2016). Stwierdza on, iż pierwsza naddniestrzańska ustawa zasadnicza była typowo radziecką konstytucją, skopiowaną ze wzorców ustawodawstwa radzieckich republik i autonomii. Co do zasady nie można zaprzeczyć, ale nie można też do końca zgodzić się z tą opinią.

⁵ Za najbardziej charakterystyczny przykład może tu posłużyć Konstytucja Weimarska z 1919 r., która uchodziła za najbardziej demokratyczną jak na swoje czasy. Mimo to w 1933 r. pod jej rządami w wyniku demokratycznych wyborów władzę zdobyła Narodowo-Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotników (NSDAP) z Adolfem Hitlerem na czele, zaś Konstytucja Weimarska formalnie obowiązywała nie tylko w okresie Republiki Weimarskiej (1919–1933), ale praktycznie do upadku nazizmu i końca III Rzeszy w 1945 r.

nie tyle jej treść o charakterze niedemokratycznym, ile brak realizacji jej postanowień w praktyce ustrojowej. W rzeczy samej, w przypadku pierwszej konstytucji Naddniestrza zabrakło pełnej realizacji jej postanowień i wiele z nich pozostało martwych, zaś praktyka ustrojowa znacznie rozminęła się z rzeczywistością normatywną. Stąd można by ją bardziej zaliczyć do konstytucji faktycznych niż prawnych. Zresztą ostatecznie mało wiarygodne byłoby też jakiegokolwiek stwierdzenie dotyczące kształtującej się praktyki ustrojowej, gdyż konstytucja ta obowiązywała tylko przez cztery lata.

Ustawa zasadnicza z 1991 r.⁶ wprowadziła podstawy ustroju politycznego, społecznego i ekonomicznego nowo utworzonego państwa, zasady jego organizacji i cele, a także ustanowiła bardzo obszerny katalog praw, wolności i obowiązków obywateli. Zagwarantowała ponadto szereg demokratycznych zasad ustrojowych, takich m.in. jak: zasadę suwerennego i niepodległego państwa, niepodzielności terytorium, demokratycznego państwa prawnego, wielonarodowego suwerena, powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego prawa wyborczego, formy demokracji bezpośredniej (referendum) i pośredniej, społeczeństwa obywatelskiego, w tym udziału partii politycznych i organizacji społecznych w życiu politycznym społeczeństwa⁷.

Niemniej jednak system naczelnych organów państwowych został wówczas skonstruowany po części na wzór radziecki i oparty na zasadzie jednolitości władzy. Został zachowany system rad narodowych (ludowych) na szczeblu centralnym i lokalnym, a wszystkie inne organy państwowe miały im podlegać. W pozostałym zakresie konstytucja ta wprowadzała szereg względnie nowoczesnych demokratycznych rozwiązań ustrojowych. W systemie władz państwowych znalazły się ponadto instytucje prezydenta i wiceprezydenta, a także rząd, organy władzy samorządowej oraz sąd konstytucyjny.

Pozostawienie ustrojowej zasady jednolitości władzy było poniekąd zrozumiałe, gdyż pierwsze kroki ku niepodległości (wprawdzie jeszcze

⁶ W politologicznej i socjologicznej literaturze przedmiotu takie zjawisko nazywa się „fasadową demokracją” i stanowi cechę charakterystyczną państw autorytarnych. Szeroko i kompetentnie z pozycji socjologa o autorytaryzmie pisze J. Koralewicz, *Autorytaryzm, lęk, konformizm*, wyd. 2, Warszawa 2008, *passim*. Por. także: M. Bankowicz, *Oblicza autorytaryzmu*, w: M. Bankowicz, W. Kozub-Ciembroniewicz, *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Kraków 2007, s. 174.

⁷ Szerszej i bardziej szczegółowej analizy prawnej zasad ustrojowych zawartych w pierwszej konstytucji Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej dokonuje V. Serzhanova, *Geneza ustrojowa...*

przed uchwaleniem konstytucji) państwo stawiało, wciąż będąc podmiotem federacji w składzie Związku Radzieckiego. Przy zapewnieniu pluralizmu politycznego nie przekreślało to szans państwa na prawidłowe funkcjonowanie w warunkach demokratycznych w przyszłości. Z założeń ustrojodawcy bez wątplenia wynikała bowiem chęć podążania z czasem w kierunku zasady trójpodziału władzy, gdyż obrana wówczas forma rządu miała ewoluować ku prezydenckiej. Niemniej jednak zabrakło tutaj pewnych utrwalonych tradycji demokracji oraz odpowiednio wysokiego poziomu kultury politycznej i prawnej społeczeństwa, które wysoce wpływają na trwałość ustawy zasadniczej w państwie, czyniąc ją stabilną, jednoczącą go wartością.

2. Uchwalenie Konstytucji Naddniestrza z 1995 r. i jej ewolucja

Obecnie obowiązująca Konstytucja Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej została przyjęta w referendum w dniu 24 grudnia 1995 r. Warto podkreślić, że za jej wprowadzeniem opowiedziało się 82% uczestniczących w głosowaniu. Dotychczas była wielokrotnie zmieniana, w tym dwukrotnie obszernie nowelizowana, i obowiązuje do dziś⁸.

W swoim pierwotnym brzmieniu ustawa zasadnicza z 1995 r. ustanowiła rządy republiki parlamentarno-prezydenckiej (inaczej

⁸ Obowiązująca ustawa zasadnicza Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, przyjęta w referendum 24 grudnia 1995 r., podpisana przez prezydenta 17 stycznia 1996 r., w języku rosyjskim – Конституция Приднестровской Молдавской Республики (принята на всенародном референдуме 24 декабря 1995 г., подписана Президентом Приднестровской Молдавской Республики 17 января 1996 г.) – dostępna jest w elektronicznym zbiorze aktów prawnych Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej: <http://www.vspmr.org/legislation/constitution/> (dostęp: 29 VIII 2016); w wersji ujednoliconej na dzień 25 VI 2016 r.: <http://president.gospmr.ru/ru/news/konstituciya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> (dostęp: 29 VIII 2016). Dotychczas poprawki do ustawy zasadniczej były wnoszone ośmiokrotnie w drodze uchwalania ustaw konstytucyjnych zmieniających lub uzupełniających Konstytucję: nr 128 z dnia 15 grudnia 1998 r., nr 310 z dnia 30 czerwca 2000 r., nr 94 z dnia 4 lipca 2001 r., nr 593 z dnia 13 lipca 2005 r., nr 1 z dnia 20 lutego 2006 r., nr 94 z dnia 4 lipca 2011 r., nr 127 z dnia 19 maja 2016 r. i nr 144 z dnia 2 czerwca 2016 r. Zmiany uchwalone w 2000 i 2011 r. stanowiły obszerne nowelizacje zasadniczych fragmentów konstytucji, obejmujących system naczelnych organów państwowych, w tym głównie dotyczących głowy państwa, ale też szerzej – władzy wykonawczej i ustawodawczej. Pozostałe poprawki miały charakter w dużej mierze fragmentaryczny i niekiedy wiązały się jedynie z nową redakcją tekstu niektórych jej postanowień, czasem też z ich uzupełnieniem.

semi-prezydenckiej czy też mieszanej) z wyraźnym proprezydenckim nachyleniem⁹. Pozycja prezydenta była bardzo silna, gdyż stanowił on główny filar władzy wykonawczej. Był *de facto* szefem rządu i w związku z tym miał szerokie kompetencje w zakresie jego relacji z innymi organami w obrębie władzy wykonawczej, do których m.in. należało: kompletowanie rządu w porozumieniu z parlamentem i po uzyskaniu jego aprobaty, wprowadzanie zmian w jego składzie, odwoływanie jego członków z funkcji. Prezydent jako głowa państwa stał na czele systemu organów administracji rządowej, kierował polityką wewnętrzną państwa, był Głównodowodzącym Sił Zbrojnych, podejmował działania na rzecz zapewniania porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli i ustroju państwa. Był wybierany w wyborach powszechnych, bezwzględną większością głosów, przy ponad 50-procentowej frekwencji uprawnionych do głosowania, na okres pięcioletniej kadencji, z możliwością jednej reelekcji. Władzę ustawodawczą sprawował, liczący 67 deputowanych, dwuizbowy parlament – Rada Najwyższa, składająca się z Izby Ustawodawczej i Izby Przedstawicieli. Władza sądownicza była dualistyczna i sprawowana była przez dwa rodzaje sądów: powszechne i arbitrażowe. Konstytucja ta, choć wprowadzała – oprócz innych form własności – także własność prywatną, niemniej jednak, podobnie jak jej poprzedniczka, zastrzegała wyłączną własność ziemi i wszelkich zasobów naturalnych dla państwa.

W roku 2000 z inicjatywy urzędującego prezydenta Igora Smirnowa rozpoczęto szeroko zakrojone prace nad rewizją konstytucji¹⁰. Zamiarem

⁹ Wnikliwej i kompleksowej analizy konstytucyjnoprawnej obowiązującej ustawy zasadniczej Naddniestrza i jej ewolucji do roku 2007 dokonała G.S. Brusalińska w rozprawie doktorskiej pt. *Organy władzy ustawodawczej i wykonawczej Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej na obecnym etapie*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym S.A. Avakjana, Moskwa 2007. Obszerny autoreferat poświęcony dysertacji w języku rosyjskim: Г.С. Брусалинская, *Органы законодательной и исполнительной власти Приднестровской Молдавской Республики на современном этапе: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук* został opublikowany na stronie Юридическая Россия, s. 14 i n., <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1268862> (dostęp: 29 VIII 2016).

¹⁰ Pomysł rewizji konstytucji powstał na tle kończącej się w 2001 r. kadencji urzędującego prezydenta. W doktrynie naddniestrzańskiej i rosyjskiej można spotkać opinię, że było to spowodowane chęcią zmiany postanowień ograniczających liczbę sprawowanych przez głowę państwa kadencji oraz wprowadzenia przepisów jeszcze bardziej rozszerzających, i tak dosyć szeroki, zakres kompetencji ówczesnego prezydenta Igora Smirnowa. Por.: Г.С. Брусалинская, *Органы законодательной...* (autoreferat), s. 14–15; także С. Маркедонов, *Приднестровье: как выйти...*

twórców reformy było podążanie w kierunku prezydenckiej formy rządu i jeszcze większe wzmocnienie pozycji prezydenta, m.in. przez wprowadzenie ustroju prezydenckiego, zmniejszenie liczby deputowanych w parlamencie do 43 osób oraz zlikwidowanie dwuizbowości. Przewidywano również utworzenie instytucji wiceprezydenta oraz powołanie sądu konstytucyjnego. Intencją twórców reformy było zniesienie ograniczenia w liczbie kadencji sprawowanych przez głowę państwa. Stosowne poprawki wniesiono do ustawy zasadniczej 30 czerwca 2000 r. na mocy ustawy konstytucyjnej nr 310 o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej¹¹.

Na skutek przeprowadzenia reformy konstytucyjnej z 2000 r. Rząd (ros. *Правительство*) Republiki został zastąpiony przez Gabinet Ministrów (ros. *Кабинет Министров*) – organ doradczy prezydenta, któremu powierzono większy niż dotychczas zakres samodzielności na poziomie resortów i podejmowania decyzji w podległych im sprawach, zaś decyzje podejmowane przez Gabinet Ministrów podlegały zatwierdzeniu przez Prezydenta na mocy jego dekretów (ros. *указ*).

W pierwotnym tekście ustawy zasadniczej z 1995 r., podobnie zresztą jak w poprzednio obowiązującej konstytucji z 1991 r., funkcje państwa nie były usystematyzowane. W efekcie tych zmian została wprowadzona osobna regulacja poświęcona funkcji zapewniania przez państwo realizacji postanowień o państwie socjalnym (ówczesny art. 45). Dało to początek późniejszej tendencji stopniowego systematyzowania katalogu funkcji państwa w konstytucji.

Wraz z wejściem w życie ustawy konstytucyjnej z 1995 r. została wprowadzona prezydencka forma rządu, co zmieniło sposób powoływania naczelnych organów państwowych oraz relacje pomiędzy nimi. Zgodnie z tymi postanowieniami prezydent mógł samodzielnie formować organy władzy wykonawczej bez obowiązku, jak dotychczas, porozumienia z parlamentem i uzyskiwania jego zgody. Z drugiej strony Rada Najwyższa otrzymała prawo do wszczynania procedury i podejmowania decyzji o odwołaniu z urzędów funkcjonariuszy zajmujących

¹¹ Tekst ustawy konstytucyjnej nr 310 obszernie nowelizującej Konstytucję Naddniestrza w języku rosyjskim – Конституционный закон ПМР от 30 июня 2000 года № 310-КЗИД «О внесении изменений и дополнений в конституцию Приднестровской Молдавской Республики» – dostępny jest w elektronicznym zbiorze aktów prawnych Naddniestrza: <http://www.vspmr.org/legislation/laws/konstitutsionnie-zakoni-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki/konstitutsionniy-zakon-pmr-ot-30-iyunya-2000-goda-310-kzid-o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-konstitutsiyu-pmr-gazeta-pridnestrovje-ot-12-iyulya-2000-goda-13-iyulya-2000-goda-132-133.html> (dostęp: 29 VIII 2016).

najwyższe stanowiska państwowe (nie tylko prezydenta, ale również członków rządu, Prokuratora NRM). Prezydent stracił natomiast prawo do poddawania pod referendum sprawy o wyrażenie wotum nieufności wobec Rady Najwyższej i rozwiązania jej, co w ówczesnych okolicznościach wydawało się sprzyjać stabilizacji władzy. Ponadto została zlikwidowana działająca przy prezydencie Rada Bezpieczeństwa.

W 2003 r. podjęto próbę przeprowadzenia reformy związanej z własnością ziemi. W konsekwencji w dniu 6 kwietnia 2003 r. przeprowadzono referendum konstytucyjne, które miało na celu wprowadzenie własności prywatnej gruntów. Reforma ta jednakże nie powiodła się, gdyż wobec braku wymaganej co najmniej 50-procentowej frekwencji wyniki referendum uznano za nieważne.

Po przeprowadzeniu kolejnych wyborów w grudniu 2006 r. prezydent rozpoczął reformę władzy w Naddniestrzu, wydając dekryty wprowadzające nową strukturę administracji głowy państwa. W 2007 r. reaktywowano działalność Rady Bezpieczeństwa, która stała się organem przygotowującym decyzje prezydenta w sprawach strategii rozwoju państwa, zapewniania bezpieczeństwa życia osób, społeczeństwa i państwa przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, a także prowadzenia jednolitej polityki w obszarze bezpieczeństwa.

Rok 2009 przyniósł głęboki kryzys konstytucyjny w Naddniestrzu. W dniu 15 kwietnia Rada Najwyższa wniosła i przyjęła w pierwszym czytaniu projekt ustawy o zmianie konstytucji, który przewidywał m.in. likwidację stanowiska wiceprezydenta oraz zmianę struktur rządowych (zamiast Gabinetu Ministrów miał zostać znowu powołany Rząd). Pod presją wszczętej przez prezydenta kampanii przeciwko działaniom parlamentu w dniu 27 maja 2009 r. twórcy i inicjatorzy projektu wycofali go spod obrad Rady Najwyższej. W odpowiedzi na działalność parlamentu, w celu opracowania nowej redakcji konstytucji prezydent powołał komisję, w skład której weszli głównie przedstawiciele władzy wykonawczej. Większość propozycji kierowanych do komisji przez deputowanych była uchylana, w związku z czym parlamentarzyści zaczęli bojkotować jej pracę. Na znak protestu 8 lipca 2009 r. ze swojej funkcji ustąpił przewodniczący parlamentu.

Ostateczna wersja prezydenckiego projektu zmian konstytucji powstała przed październikiem 2009 r. Zgodnie z jego założeniami: Rada Najwyższa miała być zastąpiona dwuizbowym Zgromadzeniem Państwowym; izba wyższa miała być mianowana przez Prezydenta; władzę wykonawczą miał sprawować Rząd powoływany przez Prezydenta,

który mógł rozwiązać izbę niższą w przypadku, gdyby nie zaaprobowala ona kandydatury na stanowisko Przewodniczącego Rządu; miał zostać zlikwidowany system organów samorządowych, zaś Prezydent miał mianować szefów lokalnych organów administracji; sędziowie Najwyższego Sądu Arbitrażowego i Sądu Konstytucyjnego mieli być mianowani przez izbę wyższą parlamentu na wniosek Prezydenta; miały zostać ograniczone gwarancje niektórych praw obywatelskich, w szczególności prawo własności; po wejściu w życie tego projektu wszystkie naczelne organy władzy państwowej z wyjątkiem Prezydenta miały zostać zdymisjonowane. Projekt ten dobitnie świadczył o obraniu przez głowę państwa niebezpiecznego kierunku zmierzającego do wprowadzenia dyktatury.

Jednakże w dniu 18 listopada 2009 r. Rada Najwyższa jednogłośnie odrzuciła projekt prezydencki. Zdecydowała natomiast o powołaniu na zasadzie parytetu, przy udziale przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, komisji, która w oparciu o konsensus przygotowałaby nowy projekt rewizji konstytucji. Komisja rozpoczęła swoją działalność 25 lutego 2011 r., a już 10 marca projekt nowelizacji ustawy zasadniczej został opublikowany na stronie internetowej Rady Najwyższej. Następnie, po wniesieniu go pod obrady parlamentu i poddaniu procedurze legislacyjnej, podczas której wprowadzono szereg poprawek, w dniu 4 lipca 2011 r. Rada Najwyższa przyjęła ustawę konstytucyjną nr 94 o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej¹².

Ustawą tą przeprowadzono bardzo obszerną reformę organów państwowych, w tym głównie władzy wykonawczej. Z niewielkimi poprawkami wprowadzonymi w maju i czerwcu 2016 r. obowiązuje ona do dziś.

3. Obecny kształt obowiązującej konstytucji naddniestrzańskiej oraz przyjęte w niej rozwiązania ustrojowe

W obowiązującym brzmieniu konstytucja Naddniestrza składa się z preambuły oraz 121 artykułów ułożonych w 5 rozdziałach.

¹² W ocenie G. Brusalińskiej działalność Rządu sprzed reformy okazała się bardziej skuteczna od działalności późniejszego Gabinetu Ministrów, zob. Г.С. Брусалинская, *Органы законодательной...* (autoreferat), s. 24–25.

Systematyka ogólna tego aktu przypomina strukturę konstytucji współczesnych państw demokratycznych¹³, gdyż na samym początku określa on katalog naczelnych zasad ustrojowych, następnie zawiera obszerny rozdział poświęcony prawom i wolnościom człowieka i obywatela, w dalszych częściach normuje system naczelnych organów państwowych, w tym głowy państwa, parlamentu i rządu, następnie reguluje kwestie samorządu terytorialnego, władzy sądowniczej, kontroli konstytucyjności prawa, obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony prawnej oraz systemu finansowego, na końcu zaś znajdują się postanowienia dotyczące zmiany konstytucji oraz przepisy przejściowe. Dla systematyki tej charakterystyczne jest również to, że za podstawę ustrojodawca przyjął doktryny liberalne eksponujące rolę jednostki w państwie i w konsekwencji tego na początku, zaraz po zasadach ustroju, umieścił rozbudowany katalog praw i wolności człowieka i obywatela, zaś regulacje poświęcone organizacji i funkcjonowaniu władz publicznych (administracji rządowej i samorządowej) usytuował w dalszych jej częściach, co miało na celu podkreślenie ich służebności wobec jednostki.

Systematyka szczegółowa przedstawia się natomiast następująco:

- Rozdział I. Podstawy ustroju konstytucyjnego (art. 1–15);
- Rozdział II. Prawa, wolności, obowiązki i gwarancje człowieka i obywatela (art. 16–52);
- Rozdział III. Podstawy rządzenia państwem
 - Część 1. Rozwinięcie podstaw ustroju konstytucyjnego (art. 53–58),
 - Część 2. Prezydent Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (art. 59–66),
 - Część 3. Rada Najwyższa Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (art. 67–76),
 - Część 3-1. Rząd Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (art. 76-1–76-8),
 - Część 4. Lokalna administracja państwowa i samorząd lokalny (art. 77–79),

¹³ Tekst ustawy konstytucyjnej nr 94 obszernie nowelizującej Konstytucję Naddniestrza w języku rosyjskim – Конституционный закон от 4 июля 2011 года № 94-КЗИД-V «О внесении изменений и дополнений в конституцию Приднестровской Молдавской Республики» – dostępny jest w elektronicznym zbiorze aktów prawnych Naddniestrza: <http://www.vspmr.org/legislation/laws/konstitutsionnie-zakoni-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki/konstitutsionniy-zakon-pmr-ot-4-iyulya-2011-goda-94-kzid-v-o-vnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-konstitutsiyu-pmr-saz-11-27.html> (dostęp: 29 VIII 2016).

- Część 5. Władza sądownicza (art. 80–91),
Część 6. Nadzór nad dokładnym i jednolitym stosowaniem ustaw konstytucyjnych Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (art. 92),
Część 7. Obronność, bezpieczeństwo i działalność w zakresie ochrony prawnej (art. 93–95),
Część 8. System finansowy i budżetowy (art. 96–100);
Rozdział IV. Zmiany konstytucji (art. 101–106);
Rozdział V. Normy i przepisy przejściowe (art. 1–7).

W porównaniu do pierwszej Konstytucji Naddniestrza z 1991 r. systematyka tej ustawy zasadniczej wydaje się zdecydowanie bardziej uporządkowana i klarowna. Zastrzeżenia można by mieć jedynie do formułowania niektórych tytułów, jak chociażby rozdziału II. Prawa, wolności, obowiązki i gwarancje człowieka i obywatela (ros. *Права, свободы, обязанности и гарантии человека и гражданина*). Redakcja językowa tego tytułu nie jest zbyt fortunna, gdyż wynika z niej pojęcie „gwarancji człowieka i obywatela”, które w doktrynie nie istnieje. Najprawdopodobniej ustrojodawcy chodziło tutaj o gwarancje praw człowieka i obywatela, a chcąc uniknąć powtórzenia frazy „praw człowieka i obywatela”, sformułował on dosyć nieudaną lingwistycznie redakcję tytułu. Zdecydowanie lepiej brzmiałby tytuł: „Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela oraz ich gwarancje” (ros. *Права, свободы и обязанности человека и гражданина и их гарантии*). Nie najbardziej udany wydaje się również tytuł rozdziału III. Podstawy rządzenia państwem (ros. *Основы государственного управления*). Zdecydowanie poprawniejszy i lepiej brzmiący byłby tytuł: „Forma rządu (państwa)” (ros. *Форма государственного управления*), gdyż po pierwsze, podstawom ustroju poświęcono już rozdział I; po drugie, materia ta stanowi przedmiot regulacji tej głównej jednostki systematyzacyjnej aktu; i wreszcie, jest ona bez wątplenia poprawna w zakresie używanej nomenklatury. Z drugiej zaś strony w rozdziale tym została umieszczona osobna jednostka systematyzacyjna (część 1. Rozwinięcie podstaw ustroju konstytucyjnego), w której ustrojodawca rozbudowuje treść naczelných zasad konstytucyjnych określonych w rozdziale I. Bardziej sensowne, celowe i zasadne byłoby ulokowanie tych postanowień w stosownym miejscu rozdziału I.

Oryginalnym rozwiązaniem systematyki szczegółowej tego aktu jest przyjęcie nazw i numeracji jego głównych jednostek systematyzacyjnych. Zazwyczaj jednostką główną są części, względnie działy bądź

tytuły numerowane liczbami rzymskimi, zaś jednostkami podrzędnym są rozdziały numerowane liczbami arabskimi. W przypadku tego aktu jest odwrotnie: główną jednostkę systematyzacyjną stanowi rozdział (ros. *раздел*), zaś jednostkę podrzędną – część (ros. *часть*). Ponadto interesujące jest również rozwiązanie dotyczące układu ostatniego rozdziału V. Normy i przepisy przejściowe, które skupiają w sobie siedem artykułów ułożonych nie w ciągłej numeracji w stosunku do postanowień poprzednich rozdziałów (od 107 do 113), lecz ponumerowanych od początku (od 1 do 7).

Konstytucja Naddniestrza z 1995 r. w wersji po nowelizacji z 2011 r. wprowadza system naczelnych zasad ustroju politycznego, wśród których znajdują się m.in.: zasada suwerennego, niepodległego i demokratycznego państwa prawnego; zasada suwerenności narodu, sprawującego władzę zarówno bezpośrednio (w drodze wyborów oraz udziału w referendum), jak i pośrednio (poprzez organy władzy oraz instytucje samorządu terytorialnego); zasada najwyższej mocy, bezpośredniego stosowania i obowiązku przestrzegania konstytucji; zasada samorządu terytorialnego; zasada demokracji i pluralizmu politycznego; zasada równości i poszanowania praw; zasada państwa świeckiego oraz równości i niezależności związków wyznaniowych; zasada priorytetu praw i wolności człowieka wobec innych wartości. Po raz pierwszy wprowadzona została zasada trójpodziału władzy na, funkcjonujące niezależnie od siebie, władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, posiadające własne, odrębne kompetencje. Wśród zasad ustrojowych warto by wymienić tę odnoszącą się do polityki zagranicznej, która winna być oparta na poszanowaniu suwerenności i równości państw, niestosowaniu siły, pokojowym rozstrzygnięciu sporów oraz nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne innych państw, a także uznawaniu zasad i norm prawa międzynarodowego za podstawę stosunków z innymi państwami. Na szczególną uwagę w kontekście obrony suwerenności i niezależności Naddniestrza zasługuje zasada zakazu przejmowania władzy na terytorium Republiki, które stanowi ciężkie przestępstwo przeciwko narodowi. Istotnym elementem tej zasady, umożliwiającym jej realizację, jest powołanie sił zbrojnych państwa w celu ochrony jej suwerenności i niepodległości. Do rangi zasad konstytucji podniesione zostały także niektóre prawa podstawowe, jak np. prawo do obywatelstwa naddniestrzańskiego oraz prawo własności, podlegające szczególnej ochronie państwa, poza wszelkimi zasobami naturalnymi stanowiącymi – jako kolejna zasada – wyłączną własność

państwową. Ponadto wśród postanowień będących podstawą ustroju politycznego państwa znalazła się zasada równości trzech języków urzędowych: mołdawskiego, rosyjskiego i ukraińskiego. Ustanowiono także symbolikę państwową (flagę, herb, hymn i stolicę) oraz podział administracyjny kraju. Do zasad konstytucyjnych i ustrojowych, które dają się wyinterpretować z innych postanowień ustawy zasadniczej, należy natomiast bez wątpienia zaliczyć zasadę republiki prezydenckiej, która tym samym determinuje, choć tylko formalnie, formę rządu państwa.

Konstytucja gwarantuje również obszerny katalog praw i wolności człowieka i obywatela. Stanowią one najwyższą wartość społeczeństwa i państwa, które jest zobowiązane do ich ochrony. Istotną zasadę związaną z interpretacją podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela na gruncie konstytucji naddniestrzańskiej stanowi to, że są one niezbywalne i przynależne każdemu od urodzenia. Równie ważnymi zasadami są, jak się wydaje: zasada równości przysługujących praw i wolności, bez względu na płeć, rasę, narodowość, język, religię, pochodzenie społeczne, przekonania, a także status osobisty i społeczny, tudzież zasada sprawiedliwości społecznej.

Konstytucja określa podstawy ograniczania niektórych praw w przypadkach przewidzianych ustawą, w celu ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, moralności i zdrowia ludzi, a także praw i wolności innych osób. Do konstytucyjnych przesłanek ograniczania praw i wolności należy stan wojny i stan nadzwyczajny. Wprowadzenie ograniczenia praw i wolności nastąpić może jedynie przy określeniu granic tego ograniczenia oraz czasu jego trwania. Konstytucja determinuje także pośrednio katalog praw o charakterze absolutnym, do których należą: prawo do obywatelstwa; prawo do życia; zakaz stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego i uwłaczającego godności traktowania i karania, a także poddawania bez zgody eksperymentom medycznym; prawo do sądu; domniemanie niewinności; prawo do nieskładania wyjaśnień na swoją niekorzyść oraz zeznań przeciwko bliskim osobom; prawo dostępu do informacji publicznej, prawo do zabezpieczenia społecznego; prawo do ochrony zdrowia; prawo do bezpiecznego dla życia środowiska; prawo do zdobywania wykształcenia; prawo do mieszkania; prawo do zachowania swojej przynależności narodowościowej, posługiwania się własnym językiem oraz wyboru języka komunikowania się; wolność twórczości artystycznej, naukowej i technicznej. Na szczególną uwagę w kontekście praw absolutnych

zasługuje stanowcza sprzeczność postanowień konstytucji w zakresie prawa do życia, gdyż mimo jej absolutnego charakteru obowiązuje konstytucyjnie przewidziana możliwość stosowania kary śmierci na podstawie ustawy, przynajmniej do czasu jej zniesienia. Pozostałe prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego i w związku z tym mogą zostać ograniczone. W katalogu takich praw i wolności człowieka i obywatela gwarantowanych w naddniestrzańskiej ustawie zasadniczej znalazły się: prawo własności; wolność osobista i nietykalność; prawo do prywatności; wolność przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania; wolność myśli, słowa i przekonań; wolność ekspresji; prawo do informacji; zakaz stosowania cenzury; prawo partycypacji w życiu społecznym i podejmowaniu decyzji w sprawach państwowych; prawa wyborcze; wolność zgromadzeń i zrzeszania się; prawo do pracy, wyboru zawodu oraz inne prawa pracownicze; zakaz stosowania pracy przymusowej.

Konstytucja nadto determinuje katalog obowiązków, do których zalicza: obowiązek przestrzegania konstytucji i ustaw; poszanowania praw, wolności, czci i godności innych osób; obowiązek obrony państwa; obowiązek dbania o środowisko naturalne; obowiązek ochrony naddniestrzańskiego narodowego dziedzictwa kulturowego i duchowego; obowiązek płacenia podatków i danin lokalnych; obowiązek rodziców opieki nad małoletnimi dziećmi, a także pełnoletnich dzieci nad niezdolnymi do wykonywania pracy rodzicami.

Interesującą i oryginalną zarazem cechą obowiązującej konstytucji naddniestrzańskiej jest bardzo szczegółowe określenie, a wręcz enumeratywne wyliczenie funkcji, jakie winno spełniać państwo. Do najważniejszych z nich należą: tworzenie i ochrona środowiska; opieka zdrowotna; zapewnianie systemu opieki społecznej i zatrudniania; rozwój nauki, kultury, sportu oraz możliwości kształcenia się; prowadzenie polityki zewnętrznej; tworzenie i zapewnianie funkcjonowania systemu finansowego; zapewnianie rozwoju gospodarczego; tworzenie systemu celnego; funkcjonowanie handlu wewnętrznego i zagranicznego; tworzenie warunków dla funkcjonowania jednolitego systemu transportu i komunikacji; zapewnianie warunków działalności sektora rolniczego; ochrona i racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych; tworzenie warunków do funkcjonowania przemysłu i energetyki; zapewnianie obronności i bezpieczeństwa państwa; realizacja działalności w zakresie ochrony prawnej i zapewniania praworządności, praw i wolności obywateli, ochrony własności i porządku publicznego oraz walki

z przestępczością; określenie statusu i ochrona granic państwowych; zapewnianie działalności organów wymiaru sprawiedliwości.

System naczelnych organów państwowych, skonstruowany na zasadzie podziału władzy, obejmuje: wymienianą w Konstytucji na pierwszym miejscu, funkcjonującą *de facto* w obrębie władzy wykonawczej, głowę państwa – Prezydenta Republiki, wybieranego w wyborach powszechnych na okres pięciu lat; jednoizbowy parlament, będący na zasadzie wyłączności organem władzy ustawodawczej, zwany Radą Najwyższą, który składa się z 43 deputowanych wybieranych na okres pięcioletniej kadencji; Rząd Republiki, stanowiący podstawowe ogniwo dualistycznie skonstruowanej władzy wykonawczej, z jego Przewodniczącym na czele; system lokalnych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego; system niezależnych organów władzy sądowniczej, realizowanej poprzez działalność niezawisłych sądów: Sądu Konstytucyjnego oraz sądów cywilnych, karnych, administracyjnych i arbitrażowych, z Sądem Najwyższym oraz Sądem Arbitrażowym na czele.

Odnosząc się do formy rządu, która została wyraźnie określona przez ustawę zasadniczą jako prezydencka, dogłębna analiza postanowień konstytucji normujących kompetencje oraz relacje pomiędzy naczelnymi organami państwa wskazuje jednak, że mimo dążeń urzędującego w okresie przygotowywania reformy konstytucyjnej prezydenta nowelizacja z 2011 r. powróciła do rozwiązań bardziej przypominających system semi-prezydencki, choć z bardzo mocnym proprezydenckim nachyleniem. Świadczyć o tym może chociażby to, iż władzę wykonawczą sprawuje Rząd z jego Przewodniczącym na czele, innymi słowy, szefem Rządu nie jest Prezydent Republiki, lecz ma on swojego „premiera”. Władza wykonawcza nie jest zatem skupiona w rękach jednego organu – Prezydenta, któremu podlega rząd stanowiący jego administrację, jak to się dzieje w klasycznych ustrojach prezydenckich (zresztą konstytucja wyraźnie zakazuje powierzenia pełni władzy jednemu organowi państwa), tylko w rękach odrębnego organu kolegialnego, który ma swojego szefa. Formalnie rzecz biorąc, Prezydentowi nie powierzono sprawowania władzy wykonawczej, tylko rolę głowy państwa. Ma on również pełnić funkcję arbitra w sporach zaistniałych między innymi organami władzy. Dysponuje ponadto swoją niezależną od Rządu administracją. Wprawdzie Prezydent i tak funkcjonuje w obrębie władzy wykonawczej oraz ma bardzo szerokie uprawnienia w zakresie relacji z Rządem, albowiem powołuje go i odwołuje, ale czyni to w porozumieniu z parlamentem. W przypadku procedury powoływania szefa Rządu i jego członków na

wniosek Przewodniczącego musi on uzyskać aprobatę Rady Najwyższej. I chociaż w razie wyrażenia przez parlament wotum nieufności dla Rządu Prezydent może go odwołać, ale nie musi, to po ponownym przegłosowaniu takiego wotum w przeciągu trzech miesięcy, ma on obowiązek albo odwołać Rząd, albo rozwiązać parlament. O silnej pozycji Prezydenta świadczy również to, że może on przewodniczyć posiedzeniom Rządu, ale takie rozwiązanie nie przesądza o połączeniu tych dwóch filarów działających w obrębie władzy wykonawczej. Charakterystyczny dla formy mieszanej jest również brak odpowiedzialności Rządu bezpośrednio przed Prezydentem, gdyż odpowiada on przed parlamentem, który może zainicjować jego dymisję. Prezydent ma szereg innych bardzo istotnych kompetencji w relacjach z organami władzy ustawodawczej (inicjatywa ustawodawcza, weto, możliwość rozwiązania parlamentu) i sądowniczej (powoływanie sędziów), ale przesądza to raczej o jego bardzo silnej pozycji i swoistej wersji systemu semi-prezydenckiego kształtującej się w Naddniestrzu niż o klasycznej formule prezydenckiej. Z formalnego punktu widzenia system naddniestrzański bardziej przypomina formę rządu przyjętą w Finlandii w pierwszych latach uzyskania przez nią niepodległości¹⁴ niż model wypracowany w Stanach Zjednoczonych¹⁵. I chociaż wydawać by się mogło, że mechanizmy przewidziane w Konstytucji Naddniestrza nie są doskonałe, a nawet są w pewnym stopniu ułomne, to jednak praktyka ustrojowa na określonym etapie, mimo wszystko, ukazała ich skuteczność, zwłaszcza w czasie kryzysu konstytucyjnego, gdyż zadziałały one prawidłowo. Z drugiej strony, nie można zapominać o tym, że zazwyczaj kierunek ewolucji takiej formy semi-prezydenckiej, jak zresztą każdej innej, w dużej mierze nadaje praktyka ustrojowa oraz determinuje osobowość i charyzma przywódcy. Wobec braku tradycji rządów demokratycznych w Naddniestrzu charakterystyczne są tutaj, niestety, trendy zmierzające do rządów autorytarnych, które kształtują określoną kulturę i reżim polityczny.

¹⁴ O formie rządu w Finlandii pod rządami Konstytucji z 1919 r. por. V. Serzhanova, *Zmiana formy rządu w najnowszej konstytucji Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” nr 71, Seria Prawnicza, Prawo 10, Rzeszów 2011, s. 181–195.

¹⁵ Klasyczną wersję prezydenckiej formy rządu, która powstała i rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych, dogłębnie omawia w swojej monografii R. Małajny, *Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012, *passim*. Warto również sięgnąć do opracowania: J. Wiatr, *Parlamentaryzm czy prezydenccjalizm: stary spór i nowe doświadczenia państw posocjalistycznych*, w: *Mysł polityczna od historii do współczesności*, pod red. B. Stoczewskiej, M. Jaskólskiego, Kraków 2000, s. 521–531. O prezydenckiej formie rządu por. także: W. Żebrowski, *Teoria współczesnych systemów politycznych*, Olsztyn 2015, s. 125–133, 178–198.

Konstytucję z 1995 r. zaliczyć należy do sztywnych, gdyż tryb jej zmian odbiega od procedury uchwalania i wprowadzania poprawek do ustaw zwykłych i jest bardziej utrudniony. Komplikuje go kilka mechanizmów, mianowicie: odmienne są podmioty wyposażone w prawo inicjowania takich projektów, istnieją ograniczenia czasowe, a także co do zmian niektórych postanowień – podwyższony jest próg wymaganej większości przy podejmowaniu decyzji. Prawo do wniesienia projektu zmiany konstytucji posiada co najmniej jedna trzecia konstytucyjnej liczby deputowanych, Prezydent Republiki oraz co najmniej 15 tys. obywateli zdolnych do głosowania. W stanie wojennym albo podczas trwania innego stanu nadzwyczajnego projekt zmiany ustawy zasadniczej nie może zostać wniesiony. Konstytucja przewiduje dwa tryby wprowadzenia poprawek do jej tekstu: uchwalenia przez Radę Najwyższą oraz przyjęcia w drodze referendum. Procedura parlamentarna obejmuje trzy czytania, przy czym drugie nie może odbyć się wcześniej niż przed upływem co najmniej dwóch miesięcy od pierwszego, zaś trzecie może zostać wyznaczone po upływie co najmniej jednego miesiąca od drugiego. Oznacza to, że nie można uchwalić zmian ustawy zasadniczej w trybie przyśpieszonym. Postanowienia dotyczące podstaw ustroju konstytucyjnego, praw i wolności obywateli oraz trybu zmiany konstytucji mogą być zmienione wyłącznie w wyniku referendum. W celu poddania zmian konstytucji pod referendum wymagane jest poparcie co najmniej dwóch trzecich głosów konstytucyjnej liczby deputowanych. Jego termin może zostać wyznaczony nie wcześniej niż po upływie dwóch miesięcy od podjęcia stosownej uchwały przez parlament. W przypadku głosowania nad projektem zmian ustawy zasadniczej w Radzie Najwyższej także wymagane jest poparcie dla niego wyrażone większością dwóch trzecich głosów konstytucyjnej liczby deputowanych. Prezydent podpisuje ustawę zmieniającą Konstytucję i publikuje ją nie później niż w terminie siedmiu dni. Ustawa wchodzi w życie nie wcześniej niż po upływie jednego miesiąca od jej uchwalenia. Tak utrudniony tryb wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej nie przyczynił się jednak do jej większej stabilności i nie uchronił jej przed licznymi zmianami w ciągu ponad ćwierćwiecza jej obowiązywania. Potwierdza to tezę, że na stabilność i trwałość w czasie ustawy zasadniczej w dużym stopniu wpływają tradycje demokracji oraz wysoki poziom kultury politycznej i prawnej społeczeństwa.

Podsumowanie

Obecnie obowiązująca Konstytucja Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej pochodzi z 1995 r. Jest drugą ustawą zasadniczą niepodległego Naddniestrza, która zastąpiła Konstytucję uchwaloną w 1991 r., krótko po dokonaniu secesji. Pierwsza konstytucja okazała się aktem mało stabilnym i trwałym w czasie. Dążeniem ustrojodawcy, jak się wydaje, było jak najszybsze skonstruowanie podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania nowego państwa, które nie miało doświadczenia w tej materii, gdyż dotąd nigdy nie posiadało własnej tradycji państwowości.

Konstytucja z 1995 r. została oparta na doktrynie liberalnej i, pomijając nieliczne wady, formalnie jej konstrukcję można by ocenić pozytywnie. Spełnia ona podstawowe wymogi demokratycznego państwa prawnego i świadczy o takim właśnie dążeniu ustrojodawcy, a zarazem zamierzonym kierunku ewolucji państwa. Konstytucja zawiera szereg demokratycznych zasad ustrojowych, sporo uwagi poświęca statusowi jednostki oraz prawom i wolnościom człowieka i obywatela. Stopień deklaratoryjności tych postanowień jednakże wydaje być równie duży, gdyż ich gwarancje oraz prawne instrumenty ochrony wciąż funkcjonują nie do końca prawidłowo. W analizowanym akcie twórcy Konstytucji Naddniestrza usiłowali oprzeć mechanizmy funkcjonowania organów władzy publicznej także na współcześnie sprawdzonych formułach i modelach. Niemniej jednak wadą tego aktu pozostaje sprzeczność pomiędzy intencją ustrojodawcy wprowadzenia prezydenckiej formy rządu a faktycznie określonymi mechanizmami jej funkcjonowania. Ponadto sytuację komplikuje to, że praktyka ustrojowa odznacza się brakiem utrwalonych w społeczeństwie wzorców demokratycznych oraz wyraźnymi tendencjami dążenia do uzurpacji władzy przez organy ją dzierżące, a także naturalnej dla tego zjawiska chęci przekroczenia kompetencji określonych granicami obowiązującego prawa. Stąd takie rozwiązanie wydaje się jednak lepsze, gdyż rzeczywiste wprowadzenie systemu prezydenckiego mogłoby spowodować tendencje autorytarne, a nawet zmierzające do dyktatury. Jak pokazują doświadczenia ustrojowe innych państw, silna pozycja prezydenta daje lepsze szanse na prawidłowe funkcjonowanie państwa w okresie przemian ustrojowych tylko wówczas, gdy w społeczeństwie są znane, a najlepiej też utrwalone wzorce demokracji. W innym wypadku wywołuje ona tendencje dyktatorskie. Praktyka funkcjonowania ustawy zasadniczej i systemu

konstytucyjnego Naddniestrza, w tym w szczególności duża liczba wprowadzanych do konstytucji zmian, pokazują, że akt ten nie jest jeszcze oparty na żadnej stabilnej tradycji ustrojowej i wciąż nie stanowi trwałej wartości łączącej społeczeństwo.

THE BINDING CONSTITUTION OF THE PRIDNESTROVIAN MOLDAVIAN REPUBLIC OF 1995

Summary

In 1990 the Pridnestrovian Moldavian Republic seceded from Moldavia which was then a part of the USSR. Since that time the legal status of the region has remained unclear and not fully explicit. Today, despite the fact that a quarter of the century has passed since its creation, the Republic remains a *de facto* state, as it has not been recognised by the international community. Under international law, Transnistria is treated as a Moldavian autonomous region having a special status. From the perspective of the theory of state and constitutional law it undoubtedly possesses all the attributes of statehood. This paper is a consecutive publication of the series of papers constituting a wider research into Transnistria's legal status. It aims at analysing its binding basic law and the assumptions of its constitutional system. It particularly characterizes the shape and makes exegesis of the content of the independent Transnistria's constitution of 1995, which has been revised several times and is still in force. The further parts of the article have been dedicated to (i) the origin of the first Constitution of independent Transnistria of 1991, which was in force for only four years; (ii) the adoption and development of the presently binding Constitution of 1995; (iii) the general and detailed systematics of this act; and (iv) the constitutional solutions implemented in its present text edition. First and foremost the results of this research contribute to the determination of the present assumptions of Transnistria's constitutional system, its catalogue of fundamental principles, human rights and freedoms, the system of the supreme state authorities and the form of government. Moreover, it enables to estimate the effectiveness of Transnistria's constitutional mechanisms in their practical functioning. Thus it allows to determine the region's legal status more precisely.

Keywords: the Constitution of Transnistria – government and politics – the form of government