



Hanna Bazhenova

Rada Najwyższa Ukrainy: bilans pierwszego roku

21 lipca 2019 r. obywatele Ukrainy wybrali nową Radę Najwyższą. Proprezydencka partia Sługa Narodu otrzymała duży kredyt zaufania, uzyskując większość w parlamencie, co umożliwiło jej samodzielne rządy. Mimo przyjęcia szeregu ważnych ustaw, nie wszystkie obietnice wyborcze Wołodymyra Zełenskiego zostały spełnione w ciągu roku. W efekcie notowania Sługi Narodu spadły prawie o połowę, a w ukraińskim dyskursie politycznym pojawił się temat ewentualnego rozwiązania parlamentu.

Wskaźniki ilościowe. W ubiegłym roku na Ukrainie odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne, w wyniku których skład Rady Najwyższej został odnowiony w 80% (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 48). Trafili do niej przedstawiciele pięciu partii politycznych w ordynacji proporcjonalnej: Sługa Narodu, Platforma Opozycyjna – Za Życie, Batkiwszczyna, Europejska Solidarność i Głos oraz kandydaci z dziesięciu partii (w tym wszystkich wymienionych) i 46 niezależnych kandydatów w ordynacji większościowej. Utworzonych zostało pięć frakcji, a także dwie grupy deputowanych: Za Przyszłość i Zaufanie. 17 parlamentarzystów nie weszło do żadnej frakcji ani ugrupowania.

W przededniu rocznicy wyborów, 20 lipca 2020 r., odbyła się konferencja prasowa przewodniczącego Rady Najwyższej Dmytra Razumkova. Oceniał on działalność legislacyjną parlamentarzystów na cztery według systemu pięciopunktowego i zaznaczył, że obecnie parlament pracuje we wspólnym kierunku z Biurem Prezydenta i rządem. Pod względem ilościowym wyniki pracy najwyższego organu legislacyjnego Ukrainy są imponujące. Przez niespełna rok działalności – od 29 sierpnia 2019 r. do 17 lipca 2020 r. – miały miejsce trzy sesje (pierwsza – jednodniowa, organizacyjna; druga i trzecia – według planu kalendarzowego) oraz 95 zwyczajnych posiedzeń plenarnych. W ciągu kwarantanny odbyło się także 19 posiedzeń nadzwyczajnych, podczas których poruszano pilne kwestie związane ze zwalczaniem epidemii koronawirusa, dotyczące np. utworzenia specjalnego Funduszu ds. walki z COVID-19 (poprzez redystrybucję wydatków budżetowych), uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu pracowników medycznych zajmujących się leczeniem pacjentów z koronawirusem oraz innych aktualnych dla państwa ustaw. W sumie w pierwszym roku pracy w Radzie Najwyższej Ukrainy zostało rozpatrzonych 950 projektów ustaw, z których 263 przyjęto w całości. Szczególnie interesujące są ustawy popierane przez prezydenta, gdyż poprzedni parlament został po części rozwiązany w wyniku sporów Wołodymyra Zełenskiego z deputowanymi.

Metamorfozy większości parlamentarnej. W wyniku wyborów partia Sługa Narodu uzyskała większość mandatów w parlamencie: 254 z 450. Stworzyło to warunki do szybkiego uchwalenia ustaw, oprócz poprawek do konstytucji, które wymagają 2/3 głosów deputowanych Rady Najwyższej. W pierwszych miesiącach parlament pracował w „trybie turbo” – tak zdefiniowano szybkie tempo przyjmowania ustaw. Jednak już w październiku 2019 r. część deputowanych Sługi Narodu zaczęła głosować przeciwko linii partyjnej. Z upływem czasu we frakcji ukształtowało się kilka nieformalnych grup, które koncentrowały się wokół określonych polityków lub biznesmenów. Najbardziej zdeterminowana jest tzw. „grupa oligarchy Kołomojskiego” (licząca ok. 50 deputowanych), która *de facto* stała się pierwszym inicjatorem wewnętrznego rozłamu frakcji.

Fragmentacja Sługi Narodu była szczególnie widoczna w marcu 2020 r. podczas głosowania w sprawie odwołania prokuratora generalnego Rusłana Riaboszapki, powołania Serhija Marcenki na ministra finansów i Maksyma Stepanowa na ministra zdrowia oraz przyjęcia ustawy o otwarciu rynku ziemi rolnej, a także w maju podczas głosowania nad ustawą o bankach i działalności bankowej. Z uwagi na za małą liczbę głosów proprezydencka część frakcji Sługi Narodu została wtedy zmuszona do szukania sojuszników wśród innych sił politycznych, aby



zapewnić sobie wymaganą większość. Przed ważnymi głosowaniami prezydent spotykał się z parlamentarzystami i nakłaniał ich do głosowania za konkretną ustawą, jednak nie zawsze przynosiło to oczekiwany rezultat. Do tych przypadków należy zaliczyć nieudane głosowanie w sprawie Programu działalności rządu nowego premiera Denysa Szmyhala, co pozostawiło Gabinet Ministrów Ukrainy w stanie „zawieszenia” – bez rocznego immunitetu (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 220).

Jest jednak za wcześnie, by mówić o całkowitym rozłamie większości parlamentarnej w Radzie Najwyższej. Formalnie proprezydencka frakcja Sługa Narodu nadal istnieje i większość deputowanych wciąż wspiera Wołodymyra Zełenskigo. Rozpad tej frakcji może nastąpić tylko pod warunkiem gwałtownego pogorszenia wskaźników społeczno-gospodarczych w państwie.

Działalność legislacyjna. Wśród najgłośniejszych decyzji Rady Najwyższej Ukrainy należy wymienić: ograniczenie immunitetu parlamentarnego; uchwalenie ustawy o impeachmentie prezydenta; otwarcie rynku ziemi rolnej (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 85, „Komentarze IEŚ”, nr 161); przyjęcie ustawy o bankach i działalności bankowej; legalizację działalności hazardowej; powstrzymanie „korekcyjnego terroryzmu” (po wprowadzeniu 16 tys. poprawek do ustawy bankowej); próbę redukcji konstytucyjnego składu Rady Najwyższej z 450 do 300 deputowanych i utrwalenia proporcjonalnego systemu wyborczego oraz próbę zmniejszenia liczby sędziów Sądu Najwyższego z 200 do 100 (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 64). Wszystkie te decyzje budzą kontrowersje w ukraińskim społeczeństwie: jedni uważają je za pozytywne, inni – za skrajnie negatywne. Największe poparcie społeczne otrzymały: wprowadzenie odpowiedzialności karnej za nieosobiste głosowanie w parlamencie (tymi sprawami zajmuje się obecnie Państwowe Biuro Śledcze) oraz ponowna kryminalizacja bezprawnego wzbogacania się.

Niemniej szereg parlamentarnych inicjatyw ustawodawczych mocno uderza w obietnice Wołodymyra Zełenskigo, które składał podczas prezydenckiej kampanii wyborczej. Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii – państwowy status języka ukraińskiego i zmiana polityki językowej w ogóle – pozostała otwarta. W ciągu roku nie doszło do obiecanego przez Zełenskigo rewizji Ustawy o zapewnieniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego, która została przyjęta 25 kwietnia 2019 r. Mimo tego, że Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo w grudniu tego roku zaleciła „zapewnienie niezbędnej równowagi” w sferze językowej i wezwała do niezwłocznego przygotowania ustawy o mniejszościach narodowych, odkładając do tego czasu implementację artykułów ustawy o języku, władze Ukrainy nie podjęły żadnych działań w tym kierunku. Zamiast tego 16 stycznia 2020 r. Rada Najwyższa przyjęła ustawę o ogólnokształcącym szkolnictwie średnim, która znacznie ograniczyła naukę w języku rosyjskim oraz w językach mniejszości narodowych, będących językami urzędowymi Unii Europejskiej.

Generalnie spadek notowań parlamentu, a jednocześnie większości parlamentarnej i władzy w ogóle, wiąże się z podejmowaniem niepopularnych decyzji, często niezgodnych z opinią publiczną i będących w sprzeczności ze stanowiskiem większości społeczeństwa. Na przykład większość obywateli nie aprobuje ustawy o otwarciu rynku ziemi rolnej, która została uchwalona 31 marca 2020 r. (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 161). Według badania Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii, przeprowadzonego w dniach 7-11 kwietnia 2020 r., 60% respondentów było przeciwnie temu dokumentowi, a poparło go jedynie 26%. Większość ukraińskiego społeczeństwa również dość negatywnie zareagowała na legalizację hazardu.

Notowania parlamentu i partii politycznych. W rezultacie początkowo pozytywne notowania Rady Najwyższej IX kadencji w ciągu roku jej pracy okazały się negatywne, a zaufanie do deputowanych gwałtownie się zmniejszyło. Według badania Centrum Razumkova poziom zaufania do parlamentu na początku września 2019 r. wynosił 57%, jednak już w pierwszej połowie lipca 2020 r. – jedynie 18,6%, natomiast nieufność w stosunku do niego wykazało 75,1% respondentów. Spadło poparcie dla Sługi Narodu (34%), Batkiwyszczyny (8%) i Głosu (2%), z kolei wzrosły notowania Platformy Opozycyjnej – Za Życie (19%) i Europejskiej Solidarności (15%). Jednocześnie przewodniczący Rady Najwyższej Dmytro Razumkow jest jednym z niewielu polityków w obozie rządzącym, który w ciągu roku zwiększył swoje wpływy oraz pozycję polityczną. Mimo że jest członkiem ekipy prezydenta, potrafił zdystansować się do Sługi Narodu i zachować znaczną autonomię, demonstrując umiarkowaną centrową postawę polityczną i balansując między interesami różnych frakcji.



Wnioski. Z perspektywy rozwoju parlamentaryzmu w ciągu roku na Ukrainie dało się zaobserwować spadek roli parlamentu w systemie władzy państwowej. Rada Najwyższa nie potrafiła rozwiązać żadnego kluczowego problemu społecznego, m.in. nie poradziła sobie z uregulowaniem konfliktu w Donbasie, zwalczaniem korupcji, poprawą dobrobytu obywateli i zapewnieniem wzrostu gospodarczego. Nie udało jej się również wypracować jasnego podejścia do problemu „pokoju wewnętrznego”, w szczególności do ustawy językowej. Oczywiście jest, że obecny parlament nie jest w stanie rozstrzygnąć skomplikowanych i kontrowersyjnych kwestii ani wziąć na siebie pełnej odpowiedzialności za podejmowanie związanych z nimi decyzji. W odbiorze społecznym główny organ legislacyjny Ukrainy zajął drugorzędną pozycję, czego logiczną konsekwencją był znaczny spadek zaufania publicznego do Rady Najwyższej, a także do sił politycznych, które weszły do parlamentu. W najbliższej przyszłości możliwe jest nasilenie rozbieżności i konkurencji w Radzie Najwyższej, zwłaszcza w obliczu wyborów samorządowych zaplanowanych na 25 października 2020 r.