Instytut Europy Środkowej

Komentarze IEŚ

Redakcja: Beata Surmacz (dyrektor IEŚ), Tomasz Stępniewski (z-ca dyrektora IEŚ), Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Jakub Olchowski, Konrad Pawłowski, Agata Tatarenko

Nr 64 (64/2019) | 02.10.2019

ISSN 2657-6996
© IEŚ

Hanna Bazhenova

Ustawodawczy maraton: pierwszy miesiąc pracy Rady Najwyższej Ukrainy oraz inicjatywy Biura Prezydenta

Rada Najwyższa dziewiątej kadencji rozpoczęła swoją działalność 29 sierpnia 2019 r. Nowy skład parlamentu uformował się w wyniku przedterminowych wyborów, które odbyły się 21 lipca. Według wyników głosowania proprezydencka partia Sługa Narodu otrzymała 254 z 450 mandatów. W ciągu pierwszego miesiąca działalności parlamentu partia rządząca wykazała się znaczną dynamiką działania. Wyniki ostatnich głosowań wyraźnie pokazały, że Rada Najwyższa nie straci swojej pozycji w stosunku do Biura Prezydenta i pozostanie istotnym miejscem debaty politycznej.

Zarys ogólny. 29 sierpnia 2019 r., na pierwszym posiedzeniu dziewiątej kadencji Rady Najwyższej Ukrainy, nowo wybrani deputowani złożyli przysięgę. W tym samym dniu utworzonych zostało pięć frakcji i jedna grupa deputowanych „Za Przyszłość". Na przewodniczącego Rady Najwyższej wybrano lidera partii Sługa Narodu Dmytra Razumkowa. Wicelider listy wyborczej tej partii, Rusłan Stefanczuk, został pierwszym wiceprzewodniczącym, natomiast na zastępcę przewodniczącego wybrano deputowaną Batkiwszczyny Olenę Kondratiuk.

W sierpniu i wrześniu Rada Najwyższa pracowała przez 9 dni. Przeprowadziła w tym czasie 15 posiedzeń, w trakcie których odbyło się 548 głosowań. Najczęściej praca toczyła się w „trybie turbo" (*turborieżymie*) – tak politycy zdefiniowali szybkie tempo przyjmowania ustaw, narzucone przez partię rządzącą. W tym trybie minął pierwszy roboczy dzień deputowanych, trwający 16 godzin z przerwami. Jeszcze na początku września w parlamencie zarejestrowano około 300 projektów ustaw, z czego 67 zostało przez prezydenta Wołodymyra Zełenskiego określonych jako pilne. Ogółem, w ciągu miesiąca Rada Najwyższa przyjęła w całości 30 ustaw oraz 51 projektów zatwierdziła w pierwszym czytaniu do dalszego procedowania. W szczególności uchwalono ustawę dotyczącą impeachmentu prezydenta, ograniczenia immunitetu parlamentarnego oraz odblokowania Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego. Przy tym w wielu przypadkach krytykowano deputowanych Sługi Narodu za niezaznajomienie się z projektami ustaw, na które głosowali.

Rozpoczęcie prac legislacyjnych i realizacja przedwyborczych obietnic. Trzy tygodnie posiedzeń plenarnych Rady Najwyższej nie pozwalają jeszcze na dokonanie wyczerpującej charakterystyki nowego składu deputowanych. Jednocześnie dość wyraźnie rysują się główne trendy w pracy najwyższego organu legislacyjnego Ukrainy. Przede wszystkim jest to dyscyplina w partii rządzącej. Wcześniej to Partia Regionów w parlamencie siódmej kadencji była najbardziej zdyscyplinowaną i skonsolidowaną frakcją w historii ukraińskiego parlamentaryzmu. Obecnie Sługa Narodu zdaje się ją jednak wyprzedzać. W rezultacie partia proprezydencka przyjmuje ustawy jednomyślnie, praktycznie bez dyskusji, nierzadko ignorując przepisy ustawy o regulaminie Rady Najwyższej i uwagi deputowanych innych frakcji.

W taki sposób do Konstytucji Ukrainy wprowadzano zmiany przewidujące ograniczenie immunitetu parlamentarnego. Paradoks polega na tym, że autorem ustawy jest były prezydent, a obecnie lider partii Europejska Solidarność – Petro Poroszenko. Projekt ustawy przedstawiono w parlamencie jeszcze w 2017 r., jednak nie został on wówczas uchwalony. W dniu 3 września 2019 r. 373 deputowanych (przy wymaganej większości 300 głosów) zagłosowało za projektem. Po wejściu ustawy w życie, tj. 1 stycznia 2020 r., deputowani będą mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej, zatrzymani lub aresztowani bez zgody parlamentu. Jednocześnie, zgodnie z nowym brzmieniem art. 80 Konstytucji, deputowani nie będą ponosili odpowiedzialności prawnej za wyniki głosowania lub wypowiedzi w parlamencie i jego organach, z wyjątkiem odpowiedzialności za zniewagę lub oszczerstwo. Część deputowanych właśnie w tym upatruje niebezpieczeństwo, ponieważ poprawka stwarza możliwość ścigania ich za działalność polityczną.

Ustawę o impeachmencie również przyjęto z naruszeniem regulaminu. Partie Europejska Solidarność i Głos nalegały na uchwalenie dokumentu zgodnie z pełną procedurą, tj. z omawianiem poprawek, na co jednak nie zezwolono. Według przewodniczącego Rady Najwyższej, Dmytra Razumkowa, ta procedura zajęłaby co najmniej tydzień. W efekcie projekt ustawy został zatwierdzony w całości („za" głosowało 245 deputowanych), a wcześniej większość zagłosowała za uznaniem projektu za niewymagający dalszych prac. Niemniej wśród ekspertów przeważają opinie, że przyjęta ustawa jest zbyt trudna do realizacji. W szczególności nie precyzuje ona pojęcia przestępstwa, które może prowadzić do impeachmentu. Poza tym czyni procedurę impeachmentu tak skomplikowaną, że w rezultacie usunięcie prezydenta z urzędu jest mało prawdopodobnie. Dlatego też ustawa nie stanowi zagrożenia dla prezydentury Wołodymyra Zełenskiego.

Koncentracja władzy. W ciągu ostatniego miesiąca jeszcze bardziej uwidoczniła się tendencja do koncentracji władzy w ręku prezydenta. Biuro Prezydenta opracowało dziesiątki projektów ustaw, z których część została już przegłosowana w Radzie Najwyższej i weszła w życie. Wśród nich są m.in. ustawy, które zmniejszyły liczbę sędziów Sądu Najwyższego z 200 do 100 oraz liczbę prokuratorów z 15 000 do 10 000. Z kolei projekt ustawy dotyczący wprowadzenia poprawek do art. 106 Konstytucji jest obecnie rozpatrywany przez Sąd Konstytucyjny. Przewiduje on przyznanie prezydentowi uprawnień do ustanowienia Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU) i innych organów regulacyjnych, mianowania i odwoływania kierowników NABU oraz Państwowego Biura Śledczego. W innym projekcie ustawy prezydent zaproponował, by wycofać Gwardię Narodową z systemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podporządkować ją samemu prezydentowi.

Kolejnym przykładem koncentracji władzy w ręku prezydenta jest rozwiązanie 13 września 2019 r. Centralnej Komisji Wyborczej (CKW). Partia Sługa Narodu kontynuuje zatem ogłoszony wcześniej plan wprowadzenia zmian we wszystkich instytucjach państwowych. Według organizacji międzynarodowych powołana we wrześniu 2018 r. CKW przeprowadziła najbardziej demokratyczne wybory prezydenckie w historii niepodległej Ukrainy. Poza tym w krótkim terminie (2 miesiące) zorganizowała przedterminowe wybory parlamentarne, które zostały również uznane za demokratyczne. Wołodymyr Zełenski swoją decyzję, popartą później przez parlament, motywował tym, że CKW bezzasadnie odmówiła rejestracji kandydatów na deputowanych podczas parlamentarnej kampanii wyborczej. Sądy następnie uchyliły te decyzje. Jednak rzeczywistym zamiarem prezydenta było zapewnienie sobie większości członków w składzie CKW. Jest to szczególnie ważne ze względu na zbliżające się wybory lokalne (przewidziane na 2020 r.) oraz wybory w stolicy, które otoczenie prezydenta planuje zorganizować 8 grudnia, a także referenda w istotnych kwestiach.

Walka o władzę w Kijowie. W stolicy funkcjonują obecnie dwa organy – Kijowska Rada Miejska i Kijowska Miejska Administracja Państwowa (KMDA). Pierwszy z nich jest *de facto* władzą ustawodawczą, natomiast drugi – władzą wykonawczą. Zgodnie z decyzją Sądu Konstytucyjnego z grudnia 2003 r. na czele KMDA i Kijowskiej Rady stoi jedna osoba, czyli mer, który jest wybierany przez mieszkańców miasta. Takie rozwiązanie pomaga uniknąć dwuwładzy, która mogłaby doprowadzić do chaosu i konfliktu między tymi organami. Warto podkreślić, że zgodnie z Ustawą o stolicy Ukrainy finanse znajdują się w ręku KMDA. Dlatego też już za kadencji prezydenta Wiktora Janukowycza podjęto działania mające na celu przejęcie kontroli nad budżetem miasta. W 2010 r. do ustawy wprowadzono tzw. „poprawki Janukowycza", zgodnie z którymi w tekście pojawiła się adnotacja, że prezydent ma prawo powoływać szefa KMDA. Korzystając z tej możliwości, przewodniczącym administracji mianowano Ołeksandra Popowa, a po dymisji ówczesnego mera Leonida Czernoweckiego Rada Najwyższa nie ogłaszała kolejnych wyborów na to stanowisko. W 2014 r., po zwycięstwie Witalija Klyczki w wyborach na mera Kijowa, prezydent Petro Poroszenko zgodnie z prawem mianował go szefem KMDA.

Niemniej istniejąca kolizja prawna skłoniła Biuro Prezydenta do wdrożenia idei podziału władzy. 24 lipca 2019 r. prezydent formalnie zwrócił się do Gabinetu Ministrów o odwołanie mera Witalija Klyczki ze stanowiska przewodniczącego KMDA. Jednak pod koniec miesiąca stało się jasne, że premier Wołodymyr Hrojsman wyjechał na wakacje i Gabinet Ministrów nie będzie mógł podjąć wspomnianej decyzji. W związku z tym 4 września decyzję o odwołaniu Klyczki ze stanowiska podjął nowy rząd. Warto dodać, że według sondażu grupy socjologicznej „Rating", opublikowanego 28 sierpnia 2019 r., 72% mieszkańców Kijowa uważa, że prezydent nie ma politycznego

prawa mianować przewodniczącym KMDA nikogo innego niż wybranego mera. Witalij Klyczko zamierza bronić swoich praw w sądzie, a działania ekipy prezydenta nazywa samowolą. Prawdopodobnie Wołodymyr Zełenski będzie dążył do tego, by ludzie z jego otoczenia przyjęli władzę także w innych dużych miastach Ukrainy – w Dnieprze, Odessie oraz Charkowie.

Wnioski. Wiele czynników wskazuje na to, że przez najbliższe sześć do dwunastu miesięcy nowy parlament utrzyma obecną dynamikę pracy i szybkość podejmowania decyzji. Jednocześnie deputowani proprezydenckiej partii będą stawali się bardziej niezależni. Tę prognozę uzasadnia tendencja widoczna już od końca drugiego tygodnia plenarnego, kiedy to przedstawiciele frakcji Sługa Narodu wstrzymywali się od głosowania w sprawie niektórych projektów zmian legislacyjnych, zgłoszonych przez prezydenta. Wynika z tego, że Rada Najwyższa raczej nie straci swojej pozycji w stosunku do Biura Prezydenta i pozostanie istotnym miejscem dyskusji.

Działalność organu ustawodawczego jest w znacznej części pozytywnie odbierana przez obywateli Ukrainy. Według ostatniego sondażu grupy „Rating" poziom zaufania do Rady Najwyższej w ciągu dwóch pierwszych tygodni jej pracy wzrósł z 4% do 39%. Z kolei poziom legitymacji prezydenta Wołodymyra Zełenskiego jest stabilnie wysoki – ufa mu 71% obywateli Ukrainy. Takie poparcie społeczne pozwala mu przeprowadzać szybkie zmiany i stopniowo koncentrować władzę w swoich rękach. Zachodzące procesy mogą, co prawda, nieść za sobą ryzyko przekroczenia reguł praworządności, jeśli jednak prezydent rzeczywiście będzie dążył do osiągnięcia konkretnego celu politycznego, takie działania mogą stać się dla państwa szansą na szybkie przeprowadzenie reform.