

Hanna Bazhenova

## Rada Najwyższa Ukrainy: problem zachowania legitymizacji po zakończeniu kadencji

**Kolejne wybory parlamentarne na Ukrainie miałyby się odbyć 29 października 2023 r., jednak decyzją o przedłużeniu stanu wojennego do 15 listopada Rada Najwyższa faktycznie odwołała tegoroczne wybory. Jednocześnie ponownie zaostrzyła się debata na temat możliwości i celowości przeprowadzenia wyborów przed zakończeniem konfliktu zbrojnego. Zorganizowanie wyborów parlamentarnych jest obecnie niezwykle ryzykownym przedsięwzięciem. Niemniej, jeśli pojawi się wola polityczna i zostaną zatwierdzone odpowiednie zmiany w ukraińskim ustawodawstwie, to ich przeprowadzenie będzie realną perspektywą.**

**Parlament wobec wyzwań zewnętrznych.** Początek rosyjskiej inwazji w lutym 2022 r. stanowił poważne zagrożenie dla ukraińskiej państwowości, zwłaszcza funkcjonowania Rady Najwyższej Ukrainy, która jest jednym z potencjalnych celów agresora. Niemniej działania wojenne nie doprowadziły do sparaliżowania pracy władzy ustawodawczej. Pomimo faktu, że deputowani pracują teraz w trybie plenarnym tylko kilka dni w miesiącu, potrafią przegłosować rekordową liczbę ustaw. Według obliczeń Komitetu Wyborców Ukrainy, od 24 lutego 2022 r. do 24 lipca 2023 r. przyjęto 480 ustaw, w tym 386 w ciągu pierwszego roku agresji. Wskaźniki te przewyższają nie tylko dokonania obecnej Rady Najwyższej, ale także parlamentów poprzednich kadencji. Dla porównania, w 2019 r. zostały przyjęte 173 ustawy, w 2020 r. – 242, a w 2021 r. – 272 ustawy. Wraz ze wzrostem liczby uchwalonych aktów prawnych zwiększyła się też liczba prezydenckich i rządowych projektów legislacyjnych: w sumie od początku konfliktu zbrojnego prezydent Wołodymyr Zełenski zainicjował 94 projekty, a Gabinet Ministrów – 215. Jednocześnie zmniejszył się czas potrzebny na przyjęcie jednej ustawy i wzrosła liczba deputowanych głosujących za jej uchwaleniem.

**Nieformalna większość.** W wyborach do Rady Najwyższej w 2019 r. partia Sługa Narodu zdobyła 254 miejsca: 124 deputowanych zostało wybranych w ordynacji proporcjonalnej i 130 – w ordynacji większościowej (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 48](#)). Proprezydencka siła polityczna liczyła zatem o 28 mandatów więcej, niż potrzebowała do uzyskania większości. Przez cztery lata frakcja parlamentarna Sługa Narodu zmniejszyła się o 17 deputowanych, przy czym dwóch z nich – przewodniczący Rady Najwyższej Rusłan Stefańczuk i jego pierwszy zastępca Ołeksandr Kornijenko – formalnie pozostało członkami bloku proprezydenckiego. W ciągu ostatnich dwóch miesięcy deputowani tego bloku byli coraz bardziej uwikłani w różne skandale, m.in. korupcyjne i związane z długą nieobecnością w parlamencie, co doprowadziło do pozbawienia ich mandatów lub wykluczenia z frakcji Sługa Narodu. Warto podkreślić, że jeśli frakcja ta straci kolejnych 14 przedstawicieli, niewykluczone, że doprowadzi to do kryzysu parlamentarnego. Może zostać zakwestionowana legitymizacja przewodniczącego Rady Najwyższej i jego pierwszego zastępcy, a także pojawić się konieczność utworzenia koalicji parlamentarnej, która z kolei miałaby powołać nowy rząd. Kierownictwo frakcji Sługa Narodu najprawdopodobniej będzie starało się uniknąć takiego rozwoju wydarzeń.

Pomimo konfliktu zbrojnego dyscyplina głosowania deputowanych Sługi Narodu czasami jednak była niska, co świadczy o dalszej fragmentacji proprezydenckiej większości. Proces ten, który był obserwowany jeszcze wiosną 2020 r., nasilił się w przededniu rosyjskiej inwazji (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 481](#); [„Komentarze IEŚ”, nr 518](#)). Ustawy i inne ważne decyzje parlamentarne (nieraz dość kontrowersyjne) periodycznie były przyjmowane tylko dzięki wsparciu innych sił politycznych, m.in. ugrupowań Zaufanie i Za Przyszłość. Do nieformalnej większości można zaliczyć także dwa ugrupowania utworzone przez deputowanych zdelegalizowanej po rosyjskiej inwazji partii Opozycyjna Platforma – Za Życie, o nazwach Odbudowa Ukrainy oraz Platforma za Życie i Pokój. Formacje te,

popierając ważne dla ekipy prezydenta decyzje (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 790](#); [„Komentarze IEŚ”, nr 834](#)), starają się przetrwać politycznie i nie podpadać pod sankcje personalne ze strony Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy.

**Kwestia wyborów parlamentarnych.** Ostatnio nasiliły się dyskusje na temat możliwości przeprowadzenia terminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy. Przez półtora roku toczącej się wojny przedstawiciele rządu i opozycji konsekwentnie podkreślali, że niemożliwe jest zorganizowanie wyborów parlamentarnych jesienią 2023 r. i prezydenckich wiosną 2024 r. przed zakończeniem stanu wojennego. Oświadczenia te opierały się w szczególności na art. 19 Ustawy „O reżimie prawnym stanu wojennego”, który zakazuje przeprowadzania wyborów ogólnokrajowych podczas stanu wojennego, oraz art. 83 Konstytucji Ukrainy, mówiącym, że w razie zakończenia kadencji Rady Najwyższej w czasie trwania stanu wojennego lub wyjątkowego, jej kadencję przedłuża się do dnia pierwszego posiedzenia nowego parlamentu, wybranego po uchynieniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Jednak 28 lipca 2023 r. przewodniczący Rady Najwyższej Rusłan Stefańczuk stwierdził, że konstytucja nie zabrania przeprowadzania wyborów w czasie stanu wojennego i że kwestia ta zostanie wkrótce „zaktualizowana”. To oświadczenie, niebędące raczej stanowiskiem osobistym, wywołało ożywioną debatę wśród polityków i prawników.

Nie można wykluczyć, że za pośrednictwem R. Stefańczuka Biuro Prezydenta Ukrainy, które publicznie sprzeciwia się zorganizowaniu wyborów w czasie konfliktu zbrojnego, próbowało wysondować nastroje społeczne. W przeciwieństwie do deputowanych Rady Najwyższej, z których większość ma małe szanse na wejście do nowego parlamentu, część otoczenia prezydenta wydaje się być skłonna do przeprowadzenia wyborów przed końcem stanu wojennego. Prawdopodobnie istnieje plan wykorzystania wysokich notowań W. Zełenskigo i wprowadzenia do parlamentu odnowionej partii proprezydenckiej, po uprzednim oczyszczeniu jej z niewystarczająco lojalnych członków. Jednocześnie możliwe jest, że wybory parlamentarne i prezydenckie odbędą się razem.

Takie dążenia mogą być też podyktowane oczekiwaniami europejskich partnerów Ukrainy, którzy niejednokrotnie podkreślali, że procesy demokratyczne w państwie nie powinny zostać zamrożone. M.in. przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Tyny Kox powiedział w maju 2023 r., że Ukraina potrzebuje uczciwych i wolnych wyborów nawet przed zakończeniem stanu wojennego, dodając, że istnieje na przykład możliwość głosowania przez Internet. Za tymi wypowiedziami może kryć się chęć partnerów zagranicznych do zresetowania ukraińskiego parlamentu oraz rządu, tak by nowa Rada Najwyższa była w mniejszym stopniu kontrolowana przez prezydenta, a Gabinet Ministrów stał się rządem koalicyjnym.

**Wyzwania organizacyjne i polityczne.** Przeprowadzenie wyborów w obecnych realiach jest niezwykle ryzykowne przede wszystkim ze względu na kwestie bezpieczeństwa. Istotne są również problemy natury organizacyjnej, m.in.:

- szybka odbudowa zniszczonej infrastruktury wyborczej i stworzenie fizycznych warunków do głosowania;
- zapewnienie możliwości korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego wojskowym, osobom wewnątrznie przesiedlonym (prawie 7 mln osób) oraz tym, które wyjechały z Ukrainy (ok. 6-7 mln wyborców);
- przywrócenie rejestru wyborców, który nie był prowadzony ani aktualizowany od początku rosyjskiej agresji;
- obowiązywanie godziny policyjnej, która uniemożliwia zorganizowanie wyborów w obecnych warunkach;
- zdefiniowanie terytorium, na którym odbędą się wybory;
- znalezienie środków na ich sfinansowanie. Według obliczeń Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy szacunkowa kwota wydatków niezbędnych do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w 2024 r. wyniesie ponad 3,7 mld UAH (ok. 100 mln USD).

Oprócz kwestii prawnych i organizacyjnych są też problemy natury politycznej. Ich rozwiązanie będzie wskazywać na gotowość władz do przeprowadzenia kampanii wyborczej i ustalenia wyniku wyborów przy zachowaniu ogólnych zasad demokracji, m.in. otwartości, przejrzystości, równego dostępu i udziału obserwatorów.

Przede wszystkim chodzi o zapewnienie konkurencji informacyjnej i politycznej, która zakłada zniesienie ograniczeń dotyczących mediów oraz zgromadzeń politycznych, wieców i demonstracji. Ponadto konieczne będzie umożliwienie innym partiom zarządzania procesem wyborczym, powołanie komisji wyborczych różnych szczebli i tworzenie struktur nadzorujących przestrzeganie zasad demokratycznych wyborów.

**Wnioski.** W warunkach rosyjskiej agresji Rada Najwyższa Ukrainy działa dość skutecznie. Inicjatywy ustawodawcze prezydenta i rządu są wspierane, zatem W. Zełenski nie ma widocznych powodów do ponownego wyboru parlamentu przed zakończeniem działań zbrojnych, tj. do nieskorzystania z możliwości zapisanych w Konstytucji Ukrainy na wypadek stanu wojennego.

Niemniej obecny układ polityczny Rady Najwyższej, a mianowicie faktyczny brak większości proprezydenckiej, nie jest dla W. Zełenskiego bezproblemowy. Jeśli parlament będzie musiał podejmować niepopularne wśród społeczeństwa decyzje, frakcja Sługa Narodu może się rozpaść, co doprowadzi do kryzysu parlamentarnego, który ostatecznie może przekształcić się w kryzys polityczny. Przewidując wysokie prawdopodobieństwo takiego rozwoju wydarzeń, prezydent najwyraźniej zamierza przeprowadzić wybory parlamentarne przed zakończeniem konfliktu zbrojnego i powołać nową, stabilną proprezydencką większość. Jednocześnie istnieje świadomość, że trudno będzie stworzyć taką większość na tle malejącej popularności obecnej władzy.

Jeśli uprawnienia parlamentu zostaną przedłużone, oponenti polityczni już od listopada 2023 r. będą kwestionowali legitymizację Rady Najwyższej ze względu na wygasanie jej kadencji. Jeśli jednak prezydent zdecyduje się na przeprowadzenie wyborów przed zakończeniem konfliktu zbrojnego w warunkach stanu wojennego, da to przeciwnikom politycznym jeszcze więcej powodów do przedstawienia Rady Najwyższej jako nieprawomocnej ze względu na nieprzestrzeganie demokratycznych procedur w procesie jej wybierania. Zatem w obecnej sytuacji prezydent i jego otoczenie nie mają idealnego rozwiązania, niemniej, jeśli zaistnieje wola polityczna, wybory parlamentarne na Ukrainie mogą się odbyć.