



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 51 (519) • 10 października 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Konsekwencje rozwiązania parlamentu na Ukrainie

Łukasz Adamski, Andrzej Szeptycki

Decyzja prezydenta Wiktora Juszczenki o skróceniu kadencji Rady Najwyższej nie ustabilizuje sytuacji politycznej na Ukrainie. Spowoduje natomiast kilkumiesięczny paraliż prac legislacyjnych, opóźni wdrożenie niezbędnych reform gospodarczych i przygotowania do Euro 2012 oraz zniweczy szanse Ukrainy na otrzymanie Planu Działań na rzecz Członkostwa w NATO w grudniu br. Po przyspieszonych wyborach współtwórcą przyszłej koalicji rządowej będzie zapewne Partia Regionów, obecnie znajdująca się w opozycji. Taki rozwój wydarzeń leży w interesie Rosji.

9 października br. opublikowany został dekret prezydenta Juszczenki o skróceniu kadencji Rady Najwyższej; nowe wybory zaplanowane są na 7 grudnia. Prezydent, uzasadniając swoją decyzję, powołał się na przepisy konstytucji, dające mu prawo do rozwiązania parlamentu w przypadku, gdy w ciągu trzydziestu dni od rozpadu koalicji parlamentarnej w Radzie nie ukonstytuuje się nowa większość.

Geneza kryzysu. U podstaw obecnego kryzysu leży rywalizacja między tracącym popularność Juszczenką a premier Julią Tymoszenko. Walki w tzw. „obozie pomarańczowej rewolucji” nie przezwyciężyło powołanie w grudniu 2007 r. koalicyjnego rządu Bloku Julii Tymoszenko (BJuT) i prezydenckiej Naszej Ukrainy–Ludowej Samoobrony (NU–LS). Spór zaostrzył się w sierpniu br. po wybuchu wojny w Gruzji. Juszczenko zajął jednoznacznie progruzińskie stanowisko, podczas gdy Tymoszenko unikała potępienia działań Rosji. Zachowanie premier związane było z zabiegami o uzyskanie poparcia elektoratu południowej oraz wschodniej Ukrainy w wyborach prezydenckich w 2010 r. Jak wskazują sondaże, Tymoszenko będzie miała w tych wyborach znacząco większe szanse na zwycięstwo niż obecny prezydent. Wstrzemięźliwość premier w ocenie wydarzeń na Kaukazie Południowym posłużyła jednak przedstawicielom administracji prezydenta za pretekst do oskarżenia jej o zdradę stanu. Równocześnie współpracownicy Juszczenki nie krytykowali polityków Partii Regionów, Komunistycznej Partii Ukrainy (KPU) czy Ludowego Bloku Wołodymyra Łytwyna, którzy mniej lub bardziej otwarcie poparli Rosję.

2 września br. w parlamencie BJuT wspólnie z Partią Regionów i komunistami przegłosował kilka zmian ustawowych, ograniczających kompetencje prezydenta. W odpowiedzi NU–LS opuściła koalicję rządową. Próby jej odbudowy lub stworzenia nowej większości nie przyniosły efektów, mimo że żadne ze stronnictw w Radzie nie było zainteresowane przedterminowymi wyborami. Juszczenko wywierał presję na deputowanych NU–LS, aby nie podejmowali prób odbudowy koalicji z Tymoszenko jako premierem, a sojusz między BJuT i Partią Regionów lub też między NU–LS i Partią Regionów był trudny do zrealizowania z uwagi na przeciwieństwa ideologiczne.

8 października prezydent ogłosił w orędziu telewizyjnym rozwiązanie parlamentu. Można sądzić, że głównym motywem tego kroku była chęć odsunięcia od władzy popularnej Tymoszenko. Decyzja ta wywołała sprzeciw BJuT oraz sporej części deputowanych NU–LS. Część znanych polityków tego ugrupowania w grudniowych wyborach zapewne wystartuje z list BJuT.

Konsekwencje wewnętrzne. Juszczenko w ciągu swych czteroletnich rządów dwukrotnie rozwiązał parlament, a jego decyzja w obu przypadkach budziła wątpliwości prawne. Obecnie BJuT

wskazuje na to, że nie minął jeszcze rok od ukonstytuowania się dotychczasowego parlamentu, a konstytucja w tym czasie zakazuje rozwiązywania Rady. Nie wiadomo ponadto, czy koalicja parlamentarna przestała istnieć 3 września, jak utrzymuje Juszczenko, czy też nastąpiło to kilka dni później, jak może to wynikać z przesłanek formalnych. Zwraca wreszcie uwagę fakt, że prezydent uznaje, iż dotychczasowa Rada nadal działa, natomiast w 2007 r., w analogicznej sytuacji twierdził, iż rozwiązana Rada nie pełni swoich funkcji.

Mimo to Ukrainie nie grozi kryzys polityczny o rozmiarach takich, jak w 2007 r. Wybory odbędą się, choć być może w późniejszym terminie niż zostało to ogłoszone. Wariant powołania w dotychczasowej Radzie większościowej koalicji i anulowania przez prezydenta dekretu o jej rozwiązaniu (prezydent czynił tak kilkakrotnie w 2007 r.) jest mało prawdopodobny.

Sondaże opinii publicznej wskazują, że w nadchodzących wyborach o pierwsze miejsce będą rywalizować Partia Regionów (20–23% poparcia) oraz BJuT (18–24%). Do Rady dostaną się zapewne również KPU i Ludowy Blok Łytwyna. Faktyczny rozpad NU–LS sprawia, że prezydent najprawdopodobniej utworzy nowe ugrupowanie. Może nawet stanąć na czele jego listy. Jest to wprawdzie wbrew konstytucji (art. 103), ale niska kultura prawna panująca na Ukrainie sprawi, że taka decyzja nie będzie oprotestowana, względnie zostanie *ex post* zaaprobowana przez sąd konstytucyjny.

Biorąc pod uwagę prawdopodobny rozkład głosów w Radzie oraz skłonność ukraińskich ugrupowań politycznych do częstych zmian sojuszy, możliwych jest kilka wariantów przyszłej większości parlamentarnej. Najprawdopodobniej jej współtwórcą będzie Partia Regionów. Zważywszy na zbliżające się wybory prezydenckie, niewielki stopień odpowiedzialności za państwo wśród ukraińskich elit, a także przepisy ukraińskiej konstytucji, która nie rozgranicza wyraźnie kompetencji między prezydentem i rządem, można przypuszczać, że sytuacja polityczna na Ukrainie nie ustabilizuje się, a Juszczenko będzie nadal skonfliktowany z większością parlamentarną, a przynajmniej z przyszłym premierem.

Nowym wyborom w zdecydowanej większości przeciwne jest społeczeństwo ukraińskie, które od 2006 r. swoich deputowanych będzie wybierało trzeci raz. Może to w istotny sposób wpłynąć na frekwencję wyborczą. Jeśli nie przekroczy ona 50%, wybory trzeba będzie powtórzyć, chyba że dotychczasowy parlament zdąży dokonać zmian w obowiązującym prawie wyborczym.

Kampania wyborcza oraz wielotygodniowy proces powstawania nowego rządu z pewnością spalizują na kilka miesięcy proces legislacyjny w parlamencie i zahamują reformy. W szczególności utrudnią działania rządu na rzecz przezwyciężenia obecnych problemów ukraińskiej gospodarki oraz neutralizacji skutków światowego kryzysu finansowego. Sytuacja gospodarcza na Ukrainie pogarsza się. Utrzymuje się wysoka inflacja (wg prognoz 22% w 2008 r. wobec 16% w 2007 r.), spada tempo wzrostu PKB (ok. 7,6% w 2007 r., według prognoz 5,7% w 2008 r.). Przemysł metalurgiczny, wytwarzający 25% produkcji całego ukraińskiego przemysłu, odnotowuje rosnące problemy związane ze spadkiem popytu na jego wyroby.

Implikacje międzynarodowe. Rozwiązanie parlamentu wpłynie negatywnie na relacje Ukrainy z NATO. W grudniu br. mają zapaść decyzje w sprawie przyznania Ukrainie i Gruzji Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP). Już po sierpniowym konflikcie na Kaukazie szanse na to były niewielkie, a obecnie są znikome. Sytuacja nie ulegnie zmianie w 2009 r., zwłaszcza, że nową koalicję rządową będzie zapewne współtworzyć niechętna członkostwu Ukrainy w Sojuszu Partia Regionów. Wobec nie przekraczającego 30% poparcia społecznego dla procesu zbliżenia Ukrainy z NATO, tematu tego unikać będzie także ubiegająca się o urząd prezydenta Tymoszenko.

Kryzys polityczny na Ukrainie nie będzie miał natomiast zasadniczego wpływu na relacje tego kraju z UE. Najważniejsze siły polityczne w państwie deklaratywnie popierają integrację z Unią. Ponadto, co może istotniejsze, integracja jest procesem długotrwałym. Obecnie negocjowana umowa stowarzyszeniowa, która ustanowi pogłębioną strefę wolnego handlu pomiędzy Ukrainą i UE, nie zostanie przyjęta wcześniej niż w 2010 lub 2011 r. Kilkumiesięczne opóźnienie związane z kampanią wyborczą nie będzie więc miało większego znaczenia, choć pogorszy wizerunek Ukrainy w państwach UE.

Kolejny kryzys polityczny na Ukrainie dla sporej części opinii publicznej krajów WNP, a ponieważ także samych Ukraińców, dyskredytuje idee demokracji oraz prozachodni model rozwojowy. Leży to w interesie Rosji, która niedawno wystąpiła z koncepcją sfery swoich „uprzywilejowanych interesów” na obszarze WNP, do której zaliczyła także Ukrainę.

Dla Polski szczególnie niepokojący powinien być fakt, że kilkumiesięczna kampania wyborcza utrudni proces przygotowań Ukrainy do Euro 2012. Można się spodziewać, że nie będzie przyjęta np. ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, ułatwiająca budowę niezbędnej infrastruktury, a administracja państwowa, kierowana przez zaangażowanych w permanentną kampanię wyborczą polityków, będzie w mniejszym stopniu skoncentrowana na procesie organizacji tego wydarzenia.