

Zełenski: przepis na prezydenturę

Tadeusz Iwański, Piotr Żochowski

Po pięciu miesiącach od wygrania wyborów prezydenckich i po dwóch miesiącach od bezapelacyjnego zwycięstwa w wyborach parlamentarnych prezydent Wołodymyr Zełenski jest niekwestionowanym liderem państwa o dominującej pozycji politycznej. Parlament, w którym jego partia Sługa Narodu ma samodzielną większość, oraz rząd, obsadzony zgodnie z jego wolą, mają realizować zmiany ustrojowe oraz reformy inicjowane w Biurze Prezydenta. Pozycję głowy państwa, będącą zwornikiem systemu politycznego, dodatkowo wzmacnia utrzymujący się rekordowo wysoki poziom zaufania. Sprawia to, że na Ukrainie *de facto* funkcjonuje ustrój prezydencki, choć zgodnie z konstytucją Ukraina jest republiką parlamentarno-prezydencką.

Mimo że powołany 29 sierpnia rząd dopiero przejmuje obowiązki, dotychczasowe głosowania w nowej Radzie Najwyższej pozwalają na postawienie pierwszych wniosków na temat tempa, formy i kierunku zmian, które pragnie wprowadzić Zełenski. Deregulacji gospodarczej towarzyszą zmiany w konstytucji, będące spełnieniem najważniejszych wyborczych obietnic (wprowadzenie procedury impeachmentu prezydenta, likwidacja immunitetu poselskiego), a także ustawy mające na celu uzdrowienie sytuacji w instytucjach odpowiedzialnych za stan praworządności i przestrzegania prawa. Wydaje się, że Zełenski ma wolę polityczną do przeprowadzenia szybkich reform, mających na celu głęboką modernizację państwa, a praktyka polityczna pierwszych tygodni od ukonstytuowania się parlamentu i rządu potwierdza, że centralnym ośrodkiem władzy jest Biuro Prezydenta. Jednocześnie pojawiają się sygnały, że ośrodek prezydencki będzie dążył zarówno do ograniczania wpływów opozycji, jak i do dalszej koncentracji władzy. To ostatnie może doprowadzić do podziałów w i tak obecnie niejednorodnej frakcji parlamentarnej Sługi Narodu, a w dłuższej perspektywie poważnie utrudnić rządzenie.

Rządzenie w praktyce

Zełenski dysponuje *de facto* pełnią władzy w państwie. Wynika ona z sumy jego konstytucyjnych uprawnień jako prezydenta oraz wielkiego wpływu, jaki ma on na członków rządu i deputowanych z frakcji Sługa Narodu. Wpływ ten wynika zarówno z faktu, że spora część deputowanych dostała się do parlamentu dzięki popularności samego Zełenskigo, jak i z rekordowo wysokiego osobistego rankingu prezydenta, dającego mu mocny mandat do realizacji swoich zamysłów politycznych. Te powstają w bliskiej współpracy z najbardziej zaufanymi współpracownikami z Biura Prezydenta: jego szefem Andrijem Bohdanem (doświadczonym urzędnikiem, do 2019 r. osobistym adwokatem oligarchy Ihora Kołomojskiego), pierwszym pomocnikiem prezydenta Serhijem Szefirem (wspólnikiem z

firmy Kwartal 95 z czasów artystycznej działalności Zełenskiego) i Andrijem Jermakiem (prawnikiem i producentem filmowym), odpowiedzialnym za sprawy zagraniczne.

Po wyborach prezydenckich Zełenski dokonał zmian kadrowych tam, gdzie nie była do tego potrzebna zgoda parlamentu (m.in. wymienił prawie wszystkich gubernatorów), uznając wymianę kadr za rękojmię powodzenia reform. Z kolei po sukcesie w wyborach parlamentarnych stanął przed dylematem, jak skutecznie zarządzać 254-osobową frakcją Sługi Narodu złożoną wyłącznie z ludzi bez doświadczenia parlamentarnego, wywodzących się z różnych środowisk. W efekcie powstał swoisty pionowy system zarządzania: frakcja została losowo podzielona na 15 zespołów, na czele każdego stoi jeden z zastępców przewodniczącego, ci zaś odpowiadają przed kierownictwem frakcji i Biurem Prezydenta. W założeniu parlament ma przyjmować ustawy wnoszone przez prezydenta jako niezwłoczne, bez zbędnych obstrukcji, aby w pełni wykorzystać krótkie, oceniane przez przedstawicieli władzy na pół roku, okno możliwości, zanim frakcja może ulec fragmentaryzacji czy wpływom oligarchów. Taki jednak *modus operandi* zaczyna być postrzegany wśród deputowanych Sługi Narodu jako instrumentalne traktowanie i rodzi opór. Przejawem tego było nieuzyskanie niezbędnego poparcia dla ustaw o pozbawieniu deputowanego mandatu za opuszczenie frakcji ugrupowania, z którego do parlamentu się dostał (bądź odmowę członkostwa w niej), oraz o możliwości zakładania podsłuchów deputowanym bez zgody parlamentu.

W przypadku utrzymania forsownego tempa zmian można oczekiwać nasilenia krytyki nowej ekipy ze strony opozycji i oligarchów, zarzucających prezydentowi dążenie do marginalizacji parlamentu i scentralizowania władzy w swoich rękach. Obecnie pewien niepokój wzbudza pokusa zwiększania „łupów politycznych” ponad poziom wynikający bezpośrednio z rezultatu wyborczego. Za takie działania można uznać rozwiązanie Centralnej Komisji Wyborczej (przerywanie 7-letniej kadencji członków Komisji na podstawie wątpliwych przesłanek prawnych), a także zamiar osłabienia pozycji mera Kijowa Witalija Kliczki oraz utrudnienia deputowanym wnoszenia poprawek do ustaw.

Ręczne sterowanie parlamentem przez ośrodek prezydencki wynika ze świadomości, jak silnie zróżnicowany wewnętrznie jest klub parlamentarny Sługi Narodu i że jego poszczególne części powiązane są z różnymi ośrodkami władzy i oligarchami. Sam Kołomojski kontroluje co najmniej 22 jego deputowanych oraz liczącą ponad 20 osób frakcję Za Przyszłość, złożoną z deputowanych wybranych w okręgach większościowych. Grupa związana z Zełenskim, do której wchodzi jego zaufani współpracownicy, liczy ok. 20 osób, zaś najwięcej (ponad połowa frakcji) jest deputowanych bez powiązań politycznych, którzy uzyskali miejsce w Radzie dzięki barwom partyjnym Sługi Narodu. Daje to Zełenskiemu mocny instrument dyscyplinowania frakcji w postaci groźby rozwiązania parlamentu i rozpisania nowych wyborów (formalnie wystarczy, by 29 deputowanych opuściło frakcję, a w ciągu miesiąca nie zawiązała się nowa koalicja).

Kierunki zmian

Pierwsze decyzje nowego parlamentu wzbudziły entuzjazm społeczny, powodując wzrost popularności Zełenskiego do rekordowego poziomu (ok. 70% społeczeństwa we wrześniu br. pozytywnie oceniało działania prezydenta; badanie Rating Group). Jednocześnie wydaje się, że w dużym stopniu wynika to z przyjęcia dwóch oczekiwanych i obiecywanych przez

niemalże każdą poprzednią ekipę polityczną populistycznych zmian w konstytucji: zniesienia immunitetu poselskiego i wprowadzenia procedury impeachmentu prezydenta (pierwsza zmiana musi zostać jeszcze przegłosowana na poziomie ustawy, co napotkało opór deputowanych). Innym kierunkiem działania jest wprowadzanie reform i wymiany kadrowej w instytucjach odpowiedzialnych za stan praworządności i przestrzegania prawa. Wiąże się to z koniecznością dokonania daleko idących zmian organizacyjnych w strukturach prokuratury, sądach oraz służbach specjalnych. Najszybciej prezydentowi udało się zainicjować taki proces w prokuraturze. Parlament na jego wniosek uchwalił ustawę inicjującą radykalną reorganizację prokuratury. Postawiono w stan likwidacji Prokuraturę Generalną, powołując na jej miejsce Biuro Prokuratora Generalnego. Zabieg ten umożliwi zastosowanie „opcji zerowej”, a powołanie nowej instytucji ułatwi proces naboru prokuratorów i ich weryfikacji. Według planów prokuratora generalnego Rusłana Riaboszapki stan zatrudnienia w prokuraturze ma zmniejszyć się z 15 tys. do 10 tys. pracowników. W nowym modelu funkcjonowania prokurator generalny będzie nadzorować dwa wydzielone podmioty: Prokuraturę Antykorupcyjną i Prokuraturę Wojskową, a stanowisko Głównego Prokuratora Wojskowego zostanie zlikwidowane.

Kolejnym ważnym krokiem było ustawowe uporządkowanie zasad funkcjonowania Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego (NSA). Od chwili jego powstania w czerwcu 2018 r. jego praca była sparaliżowana przez kierowanie do niego wszystkich spraw korupcyjnych niezależnie od ich wagi, co uniemożliwiało sprawne prowadzenie postępowań przez instytucję liczącą 38 sędziów. Obecnie NSA będzie prowadził sprawy realizowane jedynie przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne i Prokuraturę Antykorupcyjną i dotyczące wyłącznie korupcji wśród wyższych urzędników państwowych.

W pierwszym czytaniu uchwalono także zmiany w sądownictwie. Mają one doprowadzić do usprawnienia pracy sądów i wykluczenia z zawodu skorumpowanych sędziów. Kluczową kwestią jest uporządkowanie działalności Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów, której 12 członków, wybieranych w ramach konkursu przez Wyższą Radę Sądownictwa, będzie odpowiedzialnych za opiniowanie kandydatur sędziów sądów powszechnych. Należy oczekiwać, że ekipa Zełenskiego będzie dążyć do przeprowadzenia lustracji wśród sędziów na podstawie oceny ich dotychczasowej postawy etycznej przy realizacji obowiązków zawodowych.

Wyzwania

Ekipa Zełenskiego buduje swoją pozycję polityczną na krytyce działań poprzedniego prezydenta Petra Poroszenki. Szybkie tempo procedowanych zmian ma pokazać, że głębokie reformy na Ukrainie są możliwe i że do ich przeprowadzenia nie są potrzebni profesjonalni politycy. Kierunek reform wskazuje, że władze są zdeterminowane, by przeprowadzić naprawę państwa, której ważnym elementem będzie wymiana kadr. Dotychczas parlament przegłosował zmiany cieszące się społecznym poparciem, zaś dalsza modernizacja państwa wymaga także posunięć niepopularnych (np. zapowiedzianej reformy rynku ziemi, która ma więcej przeciwników niż zwolenników). Wydaje się także, że Zełenski nie kieruje się spójną strategią, zawierającą szczegółowo rozpisany harmonogram reform i ich kształt (być może przedstawi ją w październiku w oczekiwanym exposé premier Ołeksij Honczaruk).

Pomimo szerokiego zakresu władzy, zarówno formalnej, jak i nieformalnej, wyzwaniem dla Zełenskiego będzie utrzymanie sprawnego systemu realizacji zamierzonych reform, przede wszystkim współpraca z parlamentem i rządem. W tym aspekcie kluczowe będzie częściowe upodmiotowienie deputowanych i ministrów pomimo ich faktycznej zależności od prezydenta. Innym problemem będzie przełamanie oporu ze strony biurokracji oraz korporacji zawodowych (sędziowie, prokuratorzy etc.). Od uzyskania niepodległości na Ukrainie przegłosowano wiele ważnych reform, jednak głównym wyzwaniem było ich nieefektywne wdrażanie.

Wreszcie wyzwaniem i warunkiem powodzenia reform będzie wypracowanie modelu relacji z oligarchami, przede wszystkim z Kołomojskim, którego wsparcie w okresie kampanii wyborczych wydatnie przyczyniło się do zwycięstwa Zełenskiego i Sługi Narodu. Oligarcha ten, otwarcie demonstrujący dobre stosunki z nową władzą, ma wpływ na ok. 40 deputowanych, co daje mu silną kartę przetargową w stosunkach z władzą, szczególnie w przypadku osłabienia wpływu prezydenta na frakcję Sługi Narodu. Wydaje się więc, że w świetle dużych aspiracji Kołomojskiego, artykułowanych w częstych kontaktach z prasą, jego konflikt lub porozumienie z Zełenskim może być kwestią czasu.