

Ukraińska ustawa lustracyjna

Tadeusz A. Olszański

16 września Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę o oczyszczeniu władzy, zwaną potocznie ustawą lustracyjną. Ustawa była przedmiotem zacieklej debaty w parlamencie. Pierwotny projekt przewidywał m.in. objęcie lustracją stanowisk, obsadzanych z wyboru (w tym prezydenta), jednak odstąpiono od tego pod naciskiem frakcji UDAR-u (czyli pośrednio prezydenta Petra Poroszenki). Podczas debaty posłowie nie znali ostatecznego tekstu ustawy (z kolei opinii publicznej jej tekst udostępniono dopiero 25 września), głosowanie ponawiano trzykrotnie (jest to częsta, choć bezprawna procedura w ukraińskim parlamencie), działając pod presją demonstrantów, blokujących gmach Rady Najwyższej. Uchwalenie ustawy lustracyjnej (233 głosy za przy wymaganych 226) było odpowiedzią na wzrastającą presję społeczną i zostało wymuszone zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Ustawa oczekuje na podpis prezydenta, podpisania należy się spodziewać do połowy października. Dokument przewiduje m.in. zakaz sprawowania funkcji publicznych (oprócz obsadzanych w drodze wyborów) przez b. funkcjonariuszy publicznych z czasów Wiktora Janukowycza, b. członków aparatu partii komunistycznej i Komsomołu oraz funkcjonariuszy i tajnych współpracowników KGB. Ustawa była przedmiotem długich targów politycznych. W wielu miejscach jest niejasna, a w części dotyczącej współpracowników KGB – niewykonalna. Wydaje się prawdopodobne, że Rada Najwyższa nowej kadencji znowelizuje tę ustawę lub że zostanie ona w całości lub w części podważona przez Sąd Konstytucyjny.

Przepisy ustawy

Zgodnie z art. 1 p. 1 i 2 ustawy „oczyszczenie władzy (lustracja) to ustanowiony przez tę ustawę lub decyzją sądu zakaz zajmowania przez określone osoby określonych stanowisk lub pełnienia służby (oprócz stanowisk z wyboru) w organach władzy państwowej i samorządu terytorialnego”, a celem lustracji jest „niedopuszczenie do udziału w kierowaniu sprawami państwowymi osób, które swoimi decyzjami, działaniami lub bezczynnością podejmowały kroki (i/lub im sprzyjały) mające na celu uzurpację władzy przez prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza, podważanie podstaw bezpieczeństwa i obronności Ukrainy lub bezprawne naruszanie praw i swobód człowieka”. Lustracji podlegają osoby zajmujące lub zamierzające zająć dowolne stanowisko w organach władzy państwowej i samorządu terytorialnego (oprócz prezydenta, merów miast, parlamentarzystów i radnych); szczegółowe omówienie podmiotowego zakresu ustawy podajemy w Aneksie.

Podlegający lustracji muszą złożyć deklaracje, stwierdzające, że wynikające z ustawy zakazy ich dotyczą (lub nie dotyczą) oraz wyrażające zgodę na przeprowadzenie

postępowania sprawdzającego. Odmowa złożenia deklaracji pociąga za sobą automatyczne objęcie tym zakazem. Lustrację ma prowadzić Ministerstwo Sprawiedliwości (jego aparat ma być zlustrowany w pierwszej kolejności), które ma wyznaczyć organy, zajmujące się weryfikacją deklaracji (w tym majątkowych) i ustalić inne procedury. Ministerstwo ma też sformować doradczy organ obywatelski ds. lustracji, do którego mają wejść m.in. przedstawiciele mediów. Ustawa nie określa terminu zakończenia sprawdzania poszczególnych osób ani akcji lustracyjnej w ogóle (wydaje się, że wobec kandydatów na wymienione w ustawie stanowiska ma ona trwać bezterminowo). Orzeczenia komisji lustracyjnej mogą być zaskarżone do sądów administracyjnych na ogólnych zasadach.

Szanse akcji lustracyjnej

Pierwotne założenia „oczyszczenia władzy” zwrócone były przeciw funkcjonariuszom reżimu Janukowycza oraz skorumpowanym urzędnikom. Odpowiadało też ono ogromnemu społecznemu poparciu dla wyeliminowania z życia publicznego skorumpowanych urzędników, prokuratorów i sędziów. Objęcie zakazami pełnienia stanowisk byłych członków komunistycznej nomenklatury oraz agentury KGB nastąpiło prawdopodobnie pod naciskiem Swobody, która od dawna domagała się tego rodzaju dekomunizacji. Odsuwanie byłych funkcyjnych KPZR ma coraz mniejsze znaczenie, gdyż większość z nich jest już na emeryturze, zaś zidentyfikowanie agentury ukraińskiej KGB i GRU jest nierealne, gdyż większość akt została wywieziona z Ukrainy w 1991 roku.

Ustawa jest zredagowana w sposób chaotyczny, wiele jej zapisów jest niejasnych. Ustawa jest elementem „prawodawstwa rewolucyjnego” i ma zrealizować jeden z głównych postulatów „Rewolucji Godności” (Euromajdanu). Wprowadza ona *de facto* odpowiedzialność zbiorową za współudział w „uzurpacji władzy” (próbie wprowadzenia rządów autorytarnych) przez prezydenta Janukowycza i jego otoczenie. Rozwiązanie to tworzy precedens, który może utrudnić ewentualne przyszłe przekazanie władzy przeciwnikom sił obecnie rządzących Ukrainą.

Poważne wątpliwości budzi wyłączenie z lustracji prezydenta, parlamentarzystów i innych osób, obejmujących stanowiska z wyboru (a także osób, ubiegających się w przyszłości o te stanowiska, jeśli nie podlegały lustracji z innych tytułów), tym bardziej że rozwiązanie to wycofano z projektu pod naciskiem politycznym. W ten sposób „oczyszczenie władzy” zostało ograniczone do władzy wykonawczej i sędziowskiej, poza nią pozostaje natomiast władza ustawodawcza i organy samorządu terytorialnego. Kontrowersje wywołuje także zakaz pełnienia funkcji publicznych przez sędziów, prokuratorów i śledczych, którzy podejmowali legalne kroki wobec uczestników „Rewolucji Godności” i innych osób, które następnie zostały objęte ustawami amnestyjnymi.

Rzetelna realizacja ustawy w uchwalonym kształcie doprowadzi do wyeliminowania z życia publicznego większości polityków i urzędników starszego pokolenia, przyspieszając zmianę pokoleniową. W niektórych urzędach i instytucjach (zwłaszcza w sądownictwie) może ona doprowadzić do dezorganizacji w wyniku odpływu doświadczonych kadr, których nie będzie można zastąpić w krótkim czasie. Można też oczekiwać wlokących się latami procedur sądowych, posługiwania się tzw. kompromatami (zwłaszcza dotyczącymi współpracy z KGB) w walce lokalnych ugrupowań urzędniczo-korupcyjnych, a także różnorodnych nadużyć.

Zważywszy siłę lokalnych układów polityczno-urzędniczych na Ukrainie można oczekiwać, że na niższych szczeblach i w terenie procedury lustracyjne nie będą prowadzone rzetelnie ani skutecznie i znaczna część skorumpowanych funkcjonariuszy państwa utrzyma stanowiska. Podobnie może być w wojsku i organach siłowych. Pozytywnym skutkiem będzie natomiast z pewnością wyeliminowanie z życia publicznego ludzi ze ścisłego kierownictwa państwa z czasów Janukowycza, co skądinąd było osiągalne bez tej ustawy.

Ustawa może wzbudzić wątpliwości Sądu Konstytucyjnego (jej zaskarżenie jest prawie pewne) i niektóre jej przepisy (a nawet ustawa w całości) prawdopodobnie zostaną przezeń uchylone. Nie należy oczekiwać jednak decyzji Sądu wcześniej niż zimą 2015 roku. Niewykluczone też, że Poroszenko, który przed wyborami musi popierać lustrację z powodu presji społecznej, po wyborach parlamentarnych zainicjuje nowelizację ustawy.

Aneks:

Kategorie funkcjonariuszy publicznych objętych lustracją

Lustracją objęte są osoby, które sprawują w dniu wejścia w życie ustawy lub będą w przeszłości ubiegać się o sprawowanie następujących urzędów lub funkcji:

Premier, członkowie rządu i innych urzędów centralnych w szerokim rozumieniu (w tym Narodowego Banku Ukrainy i Centralnej Komisji Wyborczej) oraz ich zastępcy, szefowie prokuratury i organów siłowych oraz ich zastępcy, kadra sił zbrojnych i innych formacji siłowych (niejasne, w jakim zakresie), prokuratorzy, sędziowie zawodowi, pracownicy Narodowego Banku Ukrainy (niejasne, w jakim zakresie), wreszcie kadra kierownicza przedsiębiorstw państwowych (zbrojeniowych i niektórych innych) oraz „innych urzędników państwowych i samorządowych” (oryginalne określenie oznacza urzędników o określonym statusie służbowym, które nie obejmuje szeregowych pracowników biurowych).

Bezwzględny zakaz sprawowania urzędów publicznych przez 10 lat od wejścia w życie ustawy objęte są osoby, które w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza (od 25 lutego 2010 roku do 22 lutego 2014 roku) co najmniej przez rok (łącznie) zajmowali niżej wymienione stanowiska i nie podali się do dymisji między 21 listopada 2013 a 22 lutym 2014 roku.

Prezydent, premier, członkowie rządu, kierownicy centralnych organów władzy państwowej nie wchodzący w skład rządu, szef Narodowego Banku Ukrainy i ich zastępcy, Prokurator Generalny, szefowie SBU, Służby Wywiadu Zagranicznego, kierownicy innych struktur siłowych i ich zastępcy, Sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony i jego zastępcy, szefowie Administracji Prezydenta i Sekretariatu Rządu i ich zastępcy, członkowie Wyższej Rady Sprawiedliwości (oprócz prezesa Sądu Najwyższego) i innych ciał zarządzających wymiarem sprawiedliwości i ich zastępcy, członkowie kierownictwa (niejasne, czy do stopnia szefów departamentów, czy niższych jednostek organizacyjnych) MSW, SBU, Prokuratury Generalnej, Służby Wywiadu Zagranicznego i innych struktur siłowych, a także członków kierownictwa terytorialnych struktur tych resortów, szefowie obwodowych, powiatowych i dzielnicowych administracji państwowych i ich zastępcy, szef Sztabu Generalnego, dowódcy rodzajów sił zbrojnych i ich pierwsi zastępcy, członkowie narodowych komisji, regulujących monopole naturalne, łączność, rynek papierów wartościowych i usług finansowych oraz szefowie przedsiębiorstw państwowych,

zaangażowanych w świadczenie usług administracyjnych (ten ostatni zapis jest kompletnie niejasny).

Bezwzględny zakaz sprawowania urzędów publicznych przez 10 lat od wejścia w życie ustawy objęte są także osoby, które pełniły funkcje z wyboru lub nominacji w kierownictwie KPZR (od stopnia sekretarza komitetu powiatowego) i Komsomołu (od stopnia członka komitetu centralnego), były pracownikami lub tajnymi współpracownikami KGB i GRU, a także absolwentów szkół wyższych KGB (z wyłączeniem kierunków technicznych).

Zakazem sprawowania urzędów publicznych przez 10 lat od wejścia w życie ustawy objęci są ci szeregowi pracownicy (i prawdopodobnie niższe kierownictwo) służb porządkowych, śledczych, prokuratorów i sędziów, którzy brali udział w działaniach (bez zastrzeżenia „bezpprawnych”) wobec osób, objętych ustawami amnestyjnymi ze stycznia i lutego 2014 roku. Dla części tych osób zakaz skrócono do 5 lat.

Zakazem sprawowania urzędów publicznych przez 5 lat od wejścia w życie ustawy objęci są pozostali pracownicy organów administracji państwowej i samorządowej, skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za udział w „uzurpacji władzy” przez Wiktora Janukowycza, przeciwdziałanie protestom społecznym w dniach 21 listopada 2013 – 22 lutego 2014 roku, współpracę z wywiadami państw obcych, szkodziły obronności państwa, wzywały do naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy, „rozpalały nienawiść narodowościową” lub bezprawnie doprowadziły do naruszenia praw osób, w stosunku do których stwierdził to Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wobec tych osób zakaz orzeka jako karę dodatkową sąd, a nie organ lustracyjny.

Zakazem sprawowania urzędów publicznych przez 10 lat od wejścia w życie ustawy objęci są funkcjonariusze publiczni, zobowiązani do składania deklaracji majątkowych zgodnie z ustawą antykorupcyjną, wobec których organy sprawdzające stwierdzą niezgodność faktycznego stanu majątkowego z tymi deklaracjami.