Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 8.06.2016 www.osw.waw.pl

Początek reformy ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości

Tadeusz A. Olszański

2 czerwca Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła nowelizację konstytucji dotyczącą wymiaru sprawiedliwości oraz precyzującą ją ustawę o ustroju sądów i statusie sędziów. Akty te mają na celu zreformowanie ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości, doszczętnie skorumpowanego i traktowanego przez społeczeństwo nieufnie, wręcz wrogo. Nowe akty prawne wprowadzają daleko idące zmiany w organizacji sądownictwa, najważniejszą z których jest odebranie parlamentowi prawa mianowania i odwoływania sędziów oraz uprawnień dyscyplinarnych wobec nich, a także ograniczenie immunitetu sędziowskiego oraz zniesienie wyspecjalizowanych sądów kasacyjnych. W ten sposób uruchomiony został proces głębokiej reformy ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości. Zmiany te, rozłożone na kilka lat, nie dają jednak pewności, a jedynie otwierają możliwość uzdrowienia tego systemu. Mają też one charakter reformy, a nie rewolucji – w szczególności zrezygnowano z postulowanej przez organizacje społeczne opcji zerowej: zwolnienia wszystkich sędziów i formowania kadry sędziowskiej od nowa.

Polityczny kontekst reformy

Sądownictwo Ukrainy jest jednym z najbardziej skorumpowanych sektorów funkcjonowania państwa. Z tego powodu cieszy się też wyjątkowo niskim zaufaniem społeczeństwa: w 2015 roku pełne zaufanie do sądów deklarował 1% respondentów, a częściowe – 9%, zaś 45% wyrażało całkowity brak zaufania (sondaż Centrum Razumkowa). Głównymi ogniwami korupcji są prezesi sądów, wywierający nacisk na szeregowych sędziów oraz sądy kasacyjne. Uzdrowienie sądownictwa było jednym z głównych postulatów rewolucji godności. Mimo wielu deklaracji nowych władz, że reforma wymiaru sprawiedliwości będzie mieć charakter priorytetowy (prezydent Petro Poroszenko nazwał ją w wystąpieniu inauguracyjnym „reformą wszystkich reform"), podjęte po Majdanie próby naprawy sytuacji nie przyniosły rezultatów. W przeprowadzonych w 2014 roku wyborach prezesów sądów przez składy sędziowskie aż 80% dotychczasowych prezesów zostało ponownie wybranych, a inercja i sabotaż samorządu sędziowskiego udaremniły weryfikację kwalifikacji i uczciwości sędziów. Niepowodzenie wysiłków w kierunku reformy sądownictwa powoduje rosnące zniecierpliwienie społeczeństwa i zachodnich partnerów Kijowa, rozumiejących, że jest to kluczowy element walki z korupcją. Niechętne lub otwarcie wrogie reformie były środowiska czerpiące materialne i polityczne korzyści z nieformalnej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości. Należeli do nich centralni i lokalni oligarchowie oraz ich polityczna i urzędnicza klientela.

Nowelizację konstytucji poparło 335 deputowanych (przy wymaganej większości 300 głosów). Wobec wstrzymania się od głosu frakcji Samopomocy i Partii Radykalnej, a także części deputowanych Batkiwszczyny (w tym Julii Tymoszenko), o uchwaleniu projektu zdecydowało 38 głosów Bloku Opozycyjnego. Nie jest jasne, w jaki sposób prezydent Poroszenko przekonał kierownictwo tej partii do poparcia reformy sądownictwa. Być może jego członkowie otrzymali jakieś poufne gwarancje lub zostali postraszeni możliwością wykorzystania odkrytej niedawno „czarnej księgowości" Partii Regionów (wykazu wydatków na korumpowanie polityków i dziennikarzy), niewykluczone również, że elementem porozumienia była niedawna podwyżka cen energii korzystna dla spółki DTEK, należącej do Rinata Achmetowa. Wydaje się, że istotną rolę odegrała też popularność hasła „oczyszczenia sądów" wśród elektoratu Bloku Opozycyjnego oraz narastające rozdźwięki w partii, związane z rywalizacją grup Serhija Lowoczkina i Rinata Achmetowa i związana z nimi obawa, że otoczenie prezydenta może próbować doprowadzić do rozłamu we frakcji parlamentarnej, a nawet samej partii.

Taki wynik głosowania jest przede wszystkim sukcesem Poroszenki, który osobiście przedstawiał projekt w parlamencie. Pokazał on, że kontroluje sytuację polityczną w kraju i jest w stanie przeprowadzać decyzje o kluczowym znaczeniu, a także ma wpływ na główną partię opozycyjną. Tym samym wynik głosowania umacnia pozycję Poroszenki na arenie wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Działalność Rady Najwyższej po sformowaniu nowego rządu wskazuje, że jej nowy przewodniczący Andrij Parubij jest znacznie skuteczniejszy w organizacji prac parlamentu od swego poprzednika, a rywalizacja między prezydentem Poroszenką a byłym premierem Arsenijem Jaceniukiem osłabła (Jaceniuk wyraził poparcie dla głosowanych zmian swą obecnością w Radzie Najwyższej podczas debaty). Przeforsowanie nowelizacji konstytucji z kolei umacnia także Parubija (jako „reżysera" prac parlamentu), a pośrednio także rząd ściśle współpracującego z Poroszenką Wołodymyra Hrojsmana.

Najważniejsze elementy reformy

Obecna reforma jest reakcją na wymagania i sugestie Komisji Weneckiej oraz presję struktur europejskich, które nalegały zwłaszcza na umocnienie samorządu sędziowskiego i odsunięcie przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej od wpływu na formowanie składu sądów. Kształt reformy jest kompromisowy, a poszczególne elementy będą wprowadzane stopniowo, w ciągu kilku lat. Zrezygnowano z weryfikacji wszystkich sędziów, co było dość powszechnym oczekiwaniem społecznym.

Reforma ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości ma się rozpocząć od góry: w ciągu miesiąca od jej wejścia w życie ma zostać sformowany nowy skład Sądu Najwyższego, który stanie się jedynym organem kasacyjnym. Trzy wyspecjalizowane sądy kasacyjne, będące jednym z siedlisk korupcji, zostają zniesione; w ten sposób liczba instancji ukraińskiego sądownictwa spadnie z czterech do trzech. W skład Sądu Najwyższego będą mogli być powoływani doświadczeni prawnicy bez stażu w sądownictwie (np. adwokaci i pracownicy naukowi).

Nowelizacja zmienia skład i poszerza kompetencje Wyższej Rady Sprawiedliwości, konstytucyjnego organu, którego głównym zadaniem było dotychczas proponowanie prezydentowi i parlamentowi kandydatur sędziów. W składzie Rady zapewniono

zdecydowaną przewagę reprezentantów zjazdu sędziów (najwyższej instancji samorządu sędziowskiego), osłabiono zaś prezydenta i parlamentu. W ręce Rady przeszła całość spraw związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi wobec sędziów, w tym uchylaniem ich immunitetu (dotychczas kompetencja parlamentu). Nowa Rada będzie formowana stopniowo w ciągu trzech lat (w miarę wygasania kadencji dotychczasowych jej członków), jednak nowe kompetencje Rada w obecnym składzie nabywa niezwłocznie.

Zmieniony został sposób mianowania sędziów. Dotychczas byli oni powoływani najpierw przez prezydenta na 5 lat, następnie, już bezterminowo, wybierani przez Radę Najwyższą. Obecnie pięcioletni „okres próbny" zostaje zniesiony, a sędziów powoływać będzie prezydent na wniosek Wyższej Rady Sprawiedliwości, którego nie może odrzucić. Kandydaci, przedstawiani przez tę Radę muszą być wyłaniani w toku procedury konkursowej. Odwoływanie sędziów przechodzi do kompetencji Wyższej Rady Sprawiedliwości. Takie rozwiązania oznaczają wzmocnienie samorządu sędziowskiego, co wprawdzie odpolitycznia procedury, lecz pociąga za sobą ryzyko utrzymania się układów korupcyjnych. Jednak partnerzy europejscy nalegali na ich przyjęcie, argumentując, że przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej nie powinni mieć wpływu na powoływanie i odwoływanie sędziów.

Sędziowie, mianowani na 5 lat pełnią obowiązki do końca tego okresu, następnie będą musieli przejść procedurę weryfikującą ich kwalifikacje oraz uczciwość i dopiero na podstawie jej wyników mogą (ale nie muszą) być mianowani bezterminowo. To samo dotyczy ok. 800 sędziów, którzy mimo zakończenia tego terminu nie otrzymali bezterminowej nominacji; ponieważ niemal wszyscy z nich byli mianowani przez Janukowycza, można oczekiwać, że większość z nich zostanie wyeliminowana z sądownictwa.

W konstytucji zapisano nową podstawę odwoływania sędziów: „naruszenie obowiązku potwierdzenia legalności źródeł posiadanego majątku", a w ustawie nałożono na nich obowiązek deklarowania nie tylko majątku, ale też źródeł jego pochodzenia. Ujawnione niejasności w tym zakresie będą podstawą postępowania dyscyplinarnego, mogącego prowadzić do odwołania sędziego. Sędziowie zostali też zobowiązani do deklarowania związków rodzinnych, tj. wskazywania krewnych, zajmujących stanowiska w strukturach państwa i biznesie: ma to na celu ujawnienie potencjalnych konfliktów interesów.

Wnioski

Uchwalenie reformy sądownictwa jest jedynie dobrym początkiem – stwarza możliwość głębokiej reformy sądownictwa, ale nie gwarantuje jej sukcesu. Zaproponowane rozwiązania są kompromisowe, z wielu radykalnych projektów zrezygnowano pod wpływem krytyki Komisji Weneckiej. Niektóre elementy będą musiały zostać doprecyzowane aktami prawnymi niższego rzędu (zwłaszcza ministra sprawiedliwości), na których treść będą starali się wpływać lobbyści. Wielkie znaczenie mieć też będzie sukces lub niepowodzenie prowadzonej równolegle reformy prokuratury. Należy liczyć się z silnym oporem części środowiska sędziowskiego i jego protektorów, mającym na celu utrzymanie dotychczasowej sytuacji, zwłaszcza powiązań wymiaru sprawiedliwości z oligarchami na szczeblu lokalnym. Skuteczność przełamywania tego oporu pozostaje pod znakiem zapytania. Będzie to zależeć przede wszystkim od determinacji prezydenta i rządu oraz koalicji parlamentarnej,

od tempa odnowy kadrowej sądownictwa i prokuratury, a także od wielu innych czynników. Niemniej bez ustaw z 2 czerwca pozytywne zmiany byłyby w ogóle niemożliwe.