

Korupcyjny węzeł gordyjski na Ukrainie

Piotr Żochowski, Rafał Sadowski

Organizacja nowego systemu walki z korupcją napotyka poważne problemy na Ukrainie. W pierwszej połowie sierpnia pracownicy Prokuratury Generalnej próbowali uniemożliwić funkcjonariuszom Narodowego Biura Antykorupcyjnego prowadzenie działań śledczych wobec prokuratorów. Z kolei 15 sierpnia wbrew wcześniejszym założeniom nie wdrożono elektronicznego systemu deklaracji majątkowych dla urzędników (system uruchomiono tylko w trybie testowym, a 23 sierpnia wyłączono go do 1 września). Konsekwencją jest wstrzymanie wsparcia finansowego przez zachodnich donatorów (zwłaszcza MFW i UE) oraz opóźnienie liberalizacji wizowej dla Ukrainy.

Skuteczne wdrażanie działań antykorupcyjnych, wspieranych przez Zachód i sektor pozarządowy Ukrainy jest hamowane przez aktywny opór ukraińskiej klasy politycznej, w tym części władz i biurokracji. Trudności powiększa również brak doświadczonych kadr w instytucjach odpowiedzialnych za zwalczanie zjawiska korupcji i nieumiejętność koordynowania podejmowanych działań.

Budowa fundamentów i pierwsze problemy

Utworzenie organów zwalczania korupcji było jednym z podstawowych warunków postawionych Ukrainie w 2014 roku przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Unię Europejską. W ciągu niespełna dwóch lat utworzono Narodowe Biuro Antykorupcyjne (NBA), Wyspecjalizowaną Prokuraturę Antykorupcyjną oraz organy kontrolne – Narodową Agencję ds. Przeciwdziałania Korupcji (NAPK) i Narodową Agencję ds. Poszukiwania i Rozporządzania Aktywami Pochodzącymi z Przestępstw Korupcyjnych. Budowa systemu instytucji antykorupcyjnych zostanie zakończona po utworzeniu Państwowego Biura Śledczego i odebraniu Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy kompetencji związanych ze zwalczaniem korupcji. Przyjęcie tych regulacji warunkowało otrzymywanie przez Ukrainę pomocy makroekonomicznej ze strony MFW i UE oraz spełnienie unijnych wymogów na drodze do ruchu bezwizowego. Skuteczność walki z korupcją pozostaje dla władz również wyzwaniem ze względu na nastroje społeczne. W badaniach opinii publicznej korupcja jest wskazywana jako jeden z dwóch największych problemów Ukrainy – po wojnie w Donbasie.

Wdrażanie nowego systemu zwalczania korupcji na Ukrainie okazało się skomplikowanym zadaniem, wywołującym opór klasy politycznej i różnych grup interesów, rodzącym często spory kompetencyjne. Skuteczność NBA – organu odpowiedzialnego za zapobieganie, ujawnianie, zwalczanie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych w organach władzy państwowej i lokalnej – jest ograniczona wskutek obstrukcji ze strony innych instytucji ochrony porządku publicznego oraz skromnych zasobów finansowych i kadrowych.

Prokuratura Generalna, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy czy MSW niechętnie współdziałają z NBA w prowadzeniu spraw antykorupcyjnych w obawie przed wzmocnieniem roli tej ostatniej. Opór rośnie wraz z intensyfikacją działań NBA, w tym wobec funkcjonariuszy tych instytucji. Wynika on z obawy, że uzyska ona dominującą pozycję organu ścigania, który będzie kontrolował inne instytucje ochrony porządku publicznego.

Konflikt pomiędzy prokuraturą i biurem antykorupcyjnym

Problemy funkcjonowania systemu zwalczania korupcji na Ukrainie ujawnił z całą ostrością konflikt pomiędzy NBA i Prokuraturą Generalną. W pierwszej połowie sierpnia doszło do serii incydentów związanych ze sprawami, które prowadziły obie instytucje wobec siebie wzajemnie: 5 sierpnia prokuratorzy chcieli przeszukać siedzibę NBA, 12 sierpnia podczas działań operacyjnych NBA wobec jednego z departamentów prokuratury pobito jej trzech pracowników, tego samego dnia śledczy prokuratury zatrzymali i w sposób brutalny przesłuchiwali dwóch funkcjonariuszy NBA.

Reakcja mediów i presja społeczeństwa obywatelskiego wymusiła na szefach obu instytucji publiczne wyjaśnienie sprawy. 18 sierpnia podczas konferencji prasowej zapewnili oni o woli rozstrzygnięcia kontrowersji związanych z oceną legalności działań NBA. Ma temu służyć przekazanie śledztwa w tej sprawie Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy. Ich wspólna deklaracja, prawdopodobnie wymuszona przez prezydenta Petra Poroszenkę, jest próbą zamaskowania coraz wyraźniejszego konfliktu między dwiema instytucjami: pogrążoną w skandalach korupcyjnych prokuraturą a niezależnym i nieskompromitowanym NBA.

Opóźnienie uruchomienia systemu e-deklaracji

Ukrainie nie udało się uruchomić do 15 sierpnia elektronicznego systemu deklaracji majątkowych urzędników państwowych i administracji lokalnej. Zakładał to realizowany program reform, będący zobowiązaniem wobec MFW i UE i postrzegany przez te instytucje jako kolejny instrument walki z korupcją. Formalną przyczyną było nieprzyznanie certyfikatu bezpieczeństwa informatycznego przez Państwową Służbę Łączności Specjalnej i Ochrony Informacji. System był opracowany w NAPK. Z powodu braku certyfikatu system uruchomiono w trybie testowym, co uniemożliwia zastosowanie sankcji karnych za podanie nieprawdziwych informacji.

Służba Łączności zrzuca odpowiedzialność za fiasko uruchomienia systemu w terminie na prywatną firmę, która jej zdaniem niewłaściwie opracowała program informatyczny na zlecenie NAPK. Jednak zaangażowana w realizację projektu misja Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), jak też przedstawiciele UE, wskazują na pozytywne przejście testów programu informatycznego. Można zatem domniemywać, że fiasko uruchomienia systemu e-deklaracji spowodowane było sabotażem ze strony części instytucji państwowych, zwłaszcza Służby Łączności, a także błędami decyzyjnymi (uruchomienie 15 sierpnia systemu w trybie testowym bez certyfikatu, a następnie wyłączenie go 23 sierpnia). Ambasadorowie państw unijnych w Kijowie w specjalnym oświadczeniu z 17 sierpnia ostro skrytykowali uruchomienie systemu e-deklaracji bez certyfikatu bezpieczeństwa, uznając to za sztuczne opóźnienie niezgodne z zobowiązaniami Ukrainy wobec UE. Z kolei wpływowy proreformatorski portal internetowy *Ukraińska Prawda*

wezwał wręcz Zachód do wstrzymania pomocy finansowej i zablokowania liberalizacji wizowej. W rezultacie prezydent Petro Poroszenko i premier Wołodymyr Hrojsman zażądali dopracowania systemu e-deklaracji i przyznania certyfikatu bezpieczeństwa do 31 sierpnia.

Konsekwencje

Oba przypadki – konflikt pomiędzy NBA i prokuraturą oraz fiasko uruchomienia w terminie systemu e-deklaracji – wskazują na poważne zakłócenia we wdrażaniu reform antykorupcyjnych. Aby spełnić wymagania Zachodu i oczekiwania społeczeństwa, tworzone są mechanizmy (np. e-deklaracje) oraz instytucje (np. NBA), jednak ich wdrażanie natrafia na poważne problemy i opór wewnętrzny. Konflikt pomiędzy NBA i prokuraturą pokazuje, że przyjęte ustawodawstwo jest nieprecyzyjne, co pogłębia spór kompetencyjny i rywalizację między instytucjami państwowymi zajmującymi się walką z korupcją.

Skandal wokół uruchomienia systemu e-deklaracji spowodował zdecydowaną reakcję UE i może mieć poważne konsekwencje dla dalszego zaangażowania Zachodu w pomoc Ukrainie. Uruchomienie systemu jest m.in. jednym z wymogów liberalizacji wizowej przez UE dla Ukrainy (decyzja w sprawie zniesienia wiz od 1 stycznia 2017 roku ma zapaść w październiku), a także przekazania trzeciej transzy kredytu MFW w wysokości 1,7 mld USD, zawieszanej od października 2015 roku. Wstrzymanie współpracy z MFW powoduje też zablokowanie wsparcia finansowego z innych źródeł, m.in. UE. Rodzić to będzie poważne konsekwencje dla sytuacji finansowej Ukrainy. Ukraiński minister finansów zagroził 22 sierpnia, że bez uzyskania transzy kredytu z MFW konieczny będzie sekwestr budżetu.

Oba wydarzenia wskazują na pewien schemat związany z wdrażaniem kluczowych reform: działania reformatorskie są sabotowane przez różne grupy interesów i dopiero zdecydowana presja Zachodu i ukraińskiego społeczeństwa zmusza prezydenta do interwencji.