Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 15.06.2018 www.osw.waw.pl

Przyjęcie ustawy o utworzeniu Wyższego Sądu Antykorupcyjnego na Ukrainie

Marta Jaroszewicz

14 czerwca zaczęła obowiązywać ustawa o Wyższym Sądzie Antykorupcyjny, przyjęta 7 czerwca przez Radę Najwyższą Ukrainy. Sąd rozpocznie działalność w ciągu 12 miesięcy, o ile będzie wówczas liczył minimum 35 sędziów. Będzie to instytucja orzekająca tylko w zakresie korupcji wysokich urzędników państwowych lub korupcji o wyjątkowych rozmiarach, zarówno jako sąd pierwszej instancji, jak i sąd apelacyjny. Kluczowa rola w procesie powoływania sędziów ma przypaść ekspertom zgłaszanym przez organizacje międzynarodowe. Wejście w życie ustawy nie jest jednak wystarczające do rozpoczęcia procesu formowania Sądu, gdyż zgodnie z ukraińskim prawodawstwem parlament musi przyjąć jeszcze jedną ustawę technicznie tworzącą nowy sąd. Nie jest jednak jasne, kiedy mogłoby do tego dojść.

13 czerwca, po oficjalnej publikacji ustawy, okazało się, że w tekście znalazła się poprawka, stwierdzająca, że nawet po powołaniu sądu antykorupcyjnego apelacje do spraw, w których zapadły wyroki w pierwszej instancji, nie będą mogły być składane do Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. Dlatego też Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Komisja Wenecka opublikowały komunikaty informujące, że przystąpią do dokładnego badania tekstu ustawy pod kątem uwzględnienia ich rekomendacji. Utworzenie Sądu jest kluczowym warunkiem odwieszenia przez organizacje międzynarodowe pomocy makrofinansowej dla Ukrainy. W styczniu MFW wstrzymał kolejną transzę oraz zagroził zawieszeniem rozmów na temat przyszłego programu. W przypadku spełnienia kryteriów Funduszu (poza stworzeniem Sądu chodzi o wprowadzenie jednolitej ceny gazu dla ludności oraz zmniejszenie deficytu budżetu), Ukraina może liczyć na otrzymanie jeszcze w 2018 roku pomocy w wysokości nawet 1,8 mld USD.

Komentarz

- Postulat powołania przez Ukrainę wyspecjalizowanego wyższego sądu orzekającego wyłącznie w kwestiach korupcji został wysunięty jeszcze w roku 2015 przez ukraińskich aktywistów społecznych, a następnie zyskał poparcie UE i innych organizacji międzynarodowych. Po stworzeniu w 2015 roku Narodowego Biura Antykorupcyjnego i Wyspecjalizowanej Prokuratury Antykorupcyjnej najsłabszym ogniwem walki z korupcją są sądy powszechne, które nadal pozostają skorumpowane i w zasadzie nie wydają orzeczeń skazujących w sprawach korupcyjnych. Prezydent Ukrainy jako jedyny organ

władzy wykonawczej upoważniony w konstytucji do wniesienia projektu ustawy o stworzeniu nowego sądu, zwlekał z tą decyzją prawie dwa lata i złożył projekt dopiero w lutym 2018 roku. Propozycja prezydencka została jednak krytycznie oceniona przez Komisję Wenecką i organizacje międzynarodowe jako niezapewniająca wystarczającej gwarancji dla niezależności sądu i transparentnej procedury wyboru sędziów. Niemniej władze ukraińskie utrzymywały niezmiennie stanowisko, twierdząc, że propozycja wprowadzenia zagranicznych ekspertów do procedury wyłaniania sędziów, przedłożona przez Komisję Wenecką i poparta przez MFW i UE, narusza suwerenność Ukrainy.

- Niemal cała ukraińska klasa rządząca, tylko w niewielkim stopniu odnowiona po 2014 roku, traktuje stworzenie niezależnego sądu antykorupcyjnego jako poważne zagrożenie dla swoich interesów. Efektem tego był szeroki konsensus we władzach i większości opozycji, aby sądu nie powoływać lub powołać go w formie *de facto* zależnej od władz, a tym samym uniemożliwiającej skuteczną walkę z korupcją na najwyższych szczeblach. Dlatego też podjęta w kwietniu br. próba przegłosowania ustawy nie powiodła się. Przyjęcie przez parlament ustawy należy zatem interpretować głównie w kontekście wzmożonej presji Zachodu, w tym międzynarodowych instytucji finansowych. Jak informowało Ministerstwo Finansów, bez oczekiwanej transzy MFW istnieje ryzyko niewykonania tegorocznego budżetu.
- Ukraina zgodziła się przyjąć główne wymogi instytucji zachodnich co do procesu formowania Wyższego Sądu Antykorupcyjnego, w tym zagwarantowanie wpływu ekspertów zgłaszanych przez organizacje międzynarodowe na wybór sędziów nowo tworzonego sądu. W praktyce chodzi tu głównie o włączenie do procedury wyboru sędziów wybitnych prawników (zarówno obywateli Ukrainy, jak i cudzoziemców) zgłaszanych przez międzynarodowe organizacje finansowe i Unię Europejską. Sędziów Wyższego Sądu Antykorupcyjnego ma wybierać rada ekspertów wspólnie z Wyższą Komisją Kwalifikacyjną Sędziów (liczącej 16 członków). Jeśli trzech z sześciu zewnętrznych ekspertów wyrazi sprzeciw wobec danej kandydatury, osoba ta nie będzie mogła zostać powołana na sędziego.
- Ustawa przyjęta w pośpiechu i z licznymi poprawkami wprowadzonymi w ostatnim momencie zawiera nieścisłości oraz normy wcześniej nie konsultowane z organizacjami międzynarodowymi. Najważniejszą kwestię stanowi przepis przejściowy stwierdzający, że po powołaniu sądu antykorupcyjnego apelacje do wydanych wyroków nadal będą rozpatrywać sądy powszechne. W praktyce stwarza to poważne ryzyko, że kluczowe sprawy wszczęte przez Narodowej Biuro Antykorupcyjne przeciwko czynnym obecnie politykom i urzędnikom mogą zostać umorzone. Ponadto przepis ten *de facto* oznacza, że pierwszych prawomocnych wyroków sądu antykorupcyjnego można się spodziewać za około 2–3 lata. Kolejną wątpliwość budzi niejasna procedura wyboru zewnętrznych ekspertów zgłaszanych przez organizacje międzynarodowe. Nawet jeśli powołanie ekspertów nastąpi szybko, nie można wykluczyć, że proces wyboru nowych sędziów będzie się toczył bardzo długo, tak jak było w przypadku tworzenia innych niezależnych instytucji na Ukrainie.