

## Ukraina: werdykt Sądu Konstytucyjnego zapalnikiem kryzysu politycznego

Piotr Żochowski

27 października Sąd Konstytucyjny Ukrainy (SK) na zamkniętym posiedzeniu wydał orzeczenie, które uniemożliwia funkcjonowanie Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK), jednej z kluczowych instytucji odpowiedzialnych za walkę z tym procederem, powstałej po rewolucji godności. Sąd uznał również za niekonstytucyjny artykuł kodeksu karnego przewidujący karę pozbawienia wolności za świadome złożenie nieprawdziwego oświadczenia majątkowego, argumentując, że jest ona zbyt surowa. Tym samym postanowienie SK uwzględniło postulaty zawarte we wniosku złożonym 4 sierpnia przez 47 deputowanych reprezentujących w większości (44) prorosyjską partię Opozycyjna Platforma – Za Życie (OPZZ) oraz przedstawicieli grupy parlamentarnej Za Przyszłość współpracujących z oligarchą Ihorem Kołomojskim.

Postanowienie SK wywołało kryzys polityczny na Ukrainie – spotkało się z powszechną krytyką społeczeństwa obywatelskiego i najwyższych władz. Powołując się na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, prezydent Wołodymyr Zełenski zwołał nadzwyczajne posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony (RBNiO), którego efektem była decyzja rządu nakazująca, wbrew decyzji SK, przywrócenie otwartego dostępu do elektronicznego rejestru deklaracji podatkowych. Na wniosek prezydenta w ekspresowym tempie opracowano projekt ustawy przewidującej odebranie pełnomocnictw obecnemu składowi sądu, a także przywrócenie funkcjonalności NAZK i odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia majątkowego (zgodnie ze starą redakcją kodeksu karnego). Data głosowania ustawy w Radzie Najwyższej nie jest jeszcze znana. Procedurę może opóźnić pandemia COVID-19 (w październiku nie odbyło się żadne posiedzenie parlamentu), prezydentowi trudno będzie też zebrać potrzebną liczbę głosów (minimum 226) w związku z niechęcią opozycji do poparcia jego inicjatywy.

### Najważniejsze elementy postanowienia SK

Za niezgodny z konstytucją sąd uznał artykuł 366 p. 1 kodeksu karnego, przewidujący karę pozbawienia wolności do dwóch lat i możliwość zakazu pełnienia niektórych funkcji publicznych do trzech lat za świadome złożenie niezgodnej z prawdą deklaracji majątkowej. Wskazał, że jest ona niewspółmierna do charakteru przestępstwa, które powinno być karane w łagodniejszy sposób. Pozostałe punkty orzeczenia uznają za niekonstytucyjne większość kompetencji NAZK, m.in.:

- Agencja utraciła możliwość dostępu do wszystkich rejestrów z informacjami o urzędnikach, m.in. do rejestrów nieruchomości;
- Agencja nie może wydawać protokołów administracyjnych w przypadku wykrycia naruszenia przepisów antykorupcyjnych;
- dokumenty sporządzane przez urzędników NAZK w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w deklaracji majątkowej powinny zawierać pouczenie, w jaki sposób i w jakim terminie należy stwierdzone nieprawidłowości usunąć, co opóźnia ewentualne rozpoczęcie procedur karnych;
- Agencja nie może zaskarżać ustaw i innych aktów prawnych przyjętych z naruszeniem ustawodawstwa antykorupcyjnego. Nie wolno jej też dokonywać przeglądu deklaracji majątkowych, oceniać prawidłowości ich wypełnienia ani prawdziwości informacji w nich zawartych. Nie może również zwracać się do Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej lub Prokuratury Generalnej z wnioskami o uznanie kwestionowanych w deklaracjach majątkowych aktywów za nieuzasadnione ani monitorować majątkowego aspektu życia osób składających deklaracje.

Wyrok SK *de facto* paraliżuje funkcjonowanie NAZK i oznacza zamknięcie 110 dochodzeń prowadzonych przez NABU w sprawach o składanie fałszywych deklaracji majątkowych.

## **Wzburzenie na Ukrainie...**

Postanowienie sądu wywołało burzę wśród elit politycznych Ukrainy. Decyzja spotkała się z ostrą krytyką przedstawiciela prezydenta przy Sądzie Konstytucyjnym. Zełenski pilnie zwołał RBNiO, a przewodniczący Rady Najwyższej zapewnił, że parlament podejmie wszelkie kroki, aby nie dopuścić do szkodliwych konsekwencji orzeczenia. Szef MSZ Dmytro Kuleba wyraził nadzieję, że UE nie zdecyduje się na wykluczenie obywateli Ukrainy z ruchu bezwizowego. Podkreślił, że partnerzy zachodni oczekują od Ukrainy zapobieżenia negatywnym skutkom postanowienia SK i uspokoił, że władze w Kijowie podejmą działania strategiczne mające ochronić dotychczasową strukturę instytucji antykorupcyjnych. Będzie to jednak według niego wymagało wykazania woli politycznej przez ukraińskie elity.

29 października po posiedzeniu RBNiO prezydent wydał ostre oświadczenie, w którym stwierdził, że

„grupa ludzi chce zdestabilizować sytuację w państwie”, i zapewnił, że próby demontażu instytucji antykorupcyjnych nie spotkają się ze wsparciem ukraińskiego społeczeństwa i władz. Skierował również apel do organów porządku prawnego, aby zbadały okoliczności, które spowodowały wydanie kontrowersyjnego orzeczenia przez SK. Zełenski zlecił zarazem opracowanie w trybie natychmiastowym rozwiązań prawnych umożliwiających działanie elektronicznego systemu deklaracji podatkowych w dotychczasowej formie, co znalazło odzwierciedlenie w decyzji rządu przywracającej działanie rejestru, a także w projekcie ustawy skierowanym do parlamentu.

## **...i krytyka ze strony Zachodu**

Postanowienie sądu spotkało się z krytyczną reakcją reprezentantów UE i USA. Szef przedstawicielstwa UE w Kijowie Matti Maasikas po spotkaniu 27 października z przewodniczącym SK oświadczył, że dla Ukrainy ważne jest zachowanie transparentności w pracy sądów i obrona reform przyjętych po rewolucji godności. Pojawiło się także ostrzeżenie, że los instytucji antykorupcyjnych może mieć wpływ na dalszą pomoc finansową dla państwa i zagrozić utrzymaniu ruchu bezwizowego z Unią. Oświadczenie wydali również ambasadorzy grupy G7. Wyrazili w nim zaniepokojenie możliwością zaprzepaszczenia dotychczasowych efektów reform związanych ze zwalczaniem korupcji i stwierdzili, że Ukraina nie powinna dokonywać zwrotu w przeszłość.

## Komentarz

- Decyzja SK oznacza paraliż pracy NAZK, co skutecznie blokuje walkę z korupcją na Ukrainie. Kluczowa aktywność tej instytucji polega bowiem na zbieraniu i weryfikowaniu oświadczeń majątkowych urzędników. Od chwili uruchomienia w sierpniu 2016 r. dostępnego publicznie Jednolitego Państwowego Rejestru Deklaracji Majątkowych działalność Agencji była często ostro krytykowana przez osoby, których deklaracje budziły wątpliwości i były badane przez obywatelskie organizacje antykorupcyjne. NAZK wyposażona jest w funkcje koordynacyjne i zapobiegające korupcji. Jej powstanie było jedną z pierwszych decyzji potwierdzających gotowość władz w Kijowie do radykalnych zmian systemowych po rewolucji godności i jednym z wymogów Unii Europejskiej na drodze do uzyskania przez Ukrainę ruchu bezwizowego ze wspólnotą.
- Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego wpisuje się w obserwowaną od kilku miesięcy skoordynowaną akcję polityków prorosyjskich i grupy deputowanych sprzyjających oligarchom, której celem jest podważenie i doprowadzenie do paraliżu systemu instytucji antykorupcyjnych za pośrednictwem SK. W dotychczasowej ukraińskiej praktyce politycznej organ ten na ogół uwzględniał interesy głowy państwa. Jednak już kolejny raz – po orzeczeniu z 28 sierpnia, gdy powołanie przez prezydenta Petra Poroszenkę dyrektora NABU uznano za niekonstytucyjne, oraz z 16 września, gdy stwierdzono niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy o NABU – wniosek niewielkiej grupy deputowanych związanych z prorosyjskim politykiem Wiktorem Medwedczukiem i oligarchą Ihorem Kołomojskim został wsparty korzystnym dla wnioskodawców orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego. Decyzję tę można uznać za stronnictwo i nacechowaną brakiem refleksji co do jej konsekwencji dla stabilności państwa. Siłom prorosyjskim i oligarchicznym na Ukrainie zależy bowiem na zdestabilizowaniu sytuacji wewnętrznej poprzez wywołanie głębokiego kryzysu politycznego, a także na poważnym skomplikowaniu relacji Kijowa z Zachodem, którego wsparcie polityczne i finansowe warunkowane jest w dużej mierze postępami w walce z korupcją. Na rozpatrzenie w SK czekają inne zaskarżone przez deputowanych kluczowe dla rozwoju państwa i stosunków z Zachodem ustawy, takie jak o powołaniu Wyższego Sądu Antykorupcyjnego oraz o wprowadzeniu rynku ziemi rolnej.
- Bezprecedensowy charakter miała reakcja Zełenskiego, który po raz pierwszy zajął zdecydowane stanowisko w kwestii skutków działań Sądu Konstytucyjnego i prób osłabienia instytucji antykorupcyjnych przez polityków opozycji prorosyjskiej. Prezydent

określił orzeczenie SK jako „element skoordynowanej akcji w celu zdestabilizowania sytuacji na Ukrainie”, a także zdecydował się na działania mające uniemożliwić jego wykonanie, a tym samym zapobiec kontynuowaniu ataku na instytucje antykorupcyjne. Wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia szybkich zmian ustawodawczych, które miałyby zapewnić sprawne funkcjonowanie systemu tych organów. Nie wyklucza to dalszych wniosków do SK ze strony grup deputowanych w celu podważenia zgodności z konstytucją kolejnych rozwiązań prawnych, ale daje czas np. na wypełnienie wakatów w SK osobami o nieposzlakowanej opinii.

- Od zręczności Zełenskiego zależeć będzie dalsza dynamika kryzysu wewnętrznego. Prezydent może aktualnie liczyć na ok. 200 (spośród 246) deputowanych własnej frakcji Sługa Narodu i prawdopodobnie będzie musiał znaleźć sojuszników, by zbudować większość do przegłosowania wniesionej ustawy naprawczej. Naturalnymi sprzymierzeńcami wydają się opozycyjne, lecz prozachodnie frakcje Głos i Europejska Solidarność. Z dotychczasowych komentarzy ich przedstawicieli wynika, że raczej będą one niechętne firmowaniu kontrowersyjnych inicjatyw Zełenskiego, stojąc na stanowisku, że zgodnie z konstytucją orzeczenie SK jest ostateczne i nie może być zmienione czy podważone ani decyzją rządu, ani ustawą. Tym samym proponowane przez niego rozwiązanie, choć pokazujące determinację polityczną i troskę o państwo, narusza zasady istniejącego porządku prawnego i będzie uznawane przez jego przeciwników za niekonstytucyjne. W przypadku fiaska działań prezydenta, mających ochronić dotychczasowe osiągnięcia w reformowaniu kraju, jego pozycja ulegnie osłabieniu, co przyczyni się do dalszej erozji jego obozu politycznego.
- Część sędziów SK wydających ostateczne orzeczenie nie wypełniła wymogów prawa w zakresie deklaracji majątkowych, co uprawdopodobnia zarzuty o ich stronnictwość. Dwoje z nich nie ujawniło dochodów finansowych z dwu minionych lat, zaś obecny przewodniczący instytucji jest podejrzewany o ukrywanie zakupu nieruchomości na Krymie w 2018 r. Rodzi to przypuszczenia, że podejmowali oni decyzję także we własnej sprawie. Skład organu, liczącego obecnie 15 osób (trzy stanowiska są nieobsadzone), kształtował się przez wiele lat. W obecnym gronie znajduje się trzech sędziów wybranych za prezydentury Wiktora Janukowycza, dziesięciu z czasów Poroszenki, a tylko dwóch nominowanych podczas kadencji Zełenskiego, wskazanych przez Najwyższą Radę Sądową. Przez rok proprezydencka partia Sługa Narodu nie wyłoniła dwóch kandydatów do SK wskazywanych przez parlament.