Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 23.07.2025 www.osw.waw.pl

Ukraina: likwidacja niezależności służb antykorupcyjnych na tle afer na szczytach władzy

Marcin Jędrysiak

22 lipca Rada Najwyższa przyjęła (przy 263 głosach za i 13 przeciw) ustawę faktycznie likwidującą niezależność Narodowego Biura Antykorupcyjnego (NABU) i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SAP) poprzez podporządkowanie ich Prokuratorowi Generalnemu (PG). Jeszcze tego samego dnia podpisał ją prezydent Wołodymyr Zełenski, wskazując przy tym, że jest ona niezbędna ze względu na konieczność walki z rosyjską agenturą. Jej uchwalenie poprzedziło wykorzystanie podległej władzom Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) do dokonania przeszukań u funkcjonariuszy NABU i SAP pod pretekstem zwalczania rosyjskich wpływów w tych instytucjach. W największych miastach Ukrainy odbyły się protesty przeciwko zamachowi na instytucje antykorupcyjne. Opozycja zaczęła zbierać podpisy w sprawie skierowania ustawy do Sądu Konstytucyjnego.

Przyjęcie jej to moment kulminacyjny szerszej kampanii, polegającej na wykorzystaniu aparatu państwa do wywierania nacisków na niezależne instytucje: 18 lipca Państwowe Biuro Śledcze (DBR) przeszukało mieszkanie szefa pozarządowej organizacji Centrum Przeciwdziałania Korupcji Witalija Szabunina, znanego z mocnej krytyki pod adresem Zełenskiego. Z kolei powiązane z władzami media rozpoczęły kampanię dyskredytującą nieprzychylną wobec władz dziennikarkę Innę Wedernikową i jej męża. Wyrazem chęci rządzących podporządkowania sobie służb i organów ścigających korupcję jest także bezprawne zablokowanie nominacji Ołeksandra Cywinskiego na nowego szefa Biura Bezpieczeństwa Ekonomicznego (BEB), uzasadniane rzekomymi obawami o bezpieczeństwo informacji wrażliwych (ojciec Cywinskiego mieszka w Rosji).

Sprawy te nakładają się na afery korupcyjne dotyczące dwójki byłych wicepremierów: Ołeksija Czernyszowa (b. ministra jedności narodowej) i Olhy Stefaniszyny (b. minister integracji europejskiej i sprawiedliwości). Działania rządzących stanowią odpowiedź na śledztwa prowadzone przeciwko wysoko postawionym politykom i są próbą zapobieżenia kolejnym takim przypadkom w przyszłości. Jednocześnie wydaje się, że w aktualnej sytuacji międzynarodowej władze ukraińskie nie spodziewają się negatywnych konsekwencji ze strony zachodnich partnerów, co stanowi dodatkową motywację do kolejnych ataków na niezależne instytucje.

Przejęcie kontroli nad NABU i SAP

Ustawa z 22 lipca w praktyce likwiduje niezależność NABU i SAP. Zakłada, że PG będzie miał wgląd we wszystkie sprawy NABU i będzie mógł udzielać dostępu do nich dowolnemu

innemu prokuratorowi. Uzyskał także uprawnienia do wydawania wiążących poleceń śledczym tej instytucji, a w przypadku ich niewykonania – do przekazania sprawy innym organom. Funkcję Prokuratora Generalnego pełni od czerwca 2025 r. Rusłan Krawczenko, uważany za osobę zależną od Biura Prezydenta. Nadane mu szerokie kompetencje pozwolą na obstrukcję postępowań, ingerencję w ich przebieg oraz przekazywanie ich z NABU do podległych mu prokuratorów, w zależności od oczekiwań otoczenia prezydenta.

Wstęp do próby przejęcia kontroli nad tymi organami stanowiły dokonane 21 lipca bezprawne przeszukania, oparte na zarzutach rzekomej współpracy części detektywów NABU z Rosją. Czynności te miały dać pretekst do uchwalenia ustawy, której zapisów wcześniej nie upubliczniono. Podległa prezydentowi SBU stwierdziła jakoby wykrycie nadużyć: jeden z detektywów miał pomagać swojemu ojcu w sprzedaży konopi technicznych (wykorzystywanych do celów przemysłowych) do rosyjskiego Dagestanu; inny przekazywać informacje niejawne rosyjskim służbom poprzez kontakt z deputowanym zdelegalizowanej Opozycyjnej Platformy – Za Życie Fedirem Chrystenką (SBU postawiła mu zarzut zdrady państwa).

Tego samego dnia SBU dokonała kontroli stanu ochrony informacji niejawnych w SAP. Przeszukania odbyły się bez decyzji sądu, co czyni je nielegalnymi: prawo pozwala na dokonanie przeszukań bez takiej zgody jedynie w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia oraz ryzyka zniszczenia dowodów (żadna z tych przesłanek nie zaszła).

Niewykluczone, że następnym krokiem władz będzie dyskredytacja oraz zwolnienie obecnego kierownictwa NABU i SAP. Szef Narodowego Biura Antykorupcyjnego Semen Krywonos bezskutecznie apelował do prezydenta o zawetowanie ustawy i stwierdził, że parlament w praktyce zniszczył infrastrukturę antykorupcyjną. Wskazał ponadto, iż spodziewał się akcji przeciwko swojej instytucji ze względu na naciski władz związane ze śledztwami dotyczącymi czołowych ukraińskich polityków. Sytuacja prowadzić będzie do niemal całkowitej koncentracji kontroli nad organami antykorupcyjnymi i służbami w rękach Biura Prezydenta.

Afery korupcyjne w rządzie

Opisane działania stanowią odpowiedź na rosnącą niezależność obu instytucji antykorupcyjnych, które nie bały się prowadzić postępowań przeciwko wysoko postawionym politykom. W czerwcu NABU postawiła zarzuty ówczesnemu wicepremierowi i ministrowi jedności narodowej Ołeksijowi Czernyszowowi (bliskiemu przyjacielowi rodziny Zełenskich) w związku z udziałem w aferze korupcyjnej polegającej na próbie nielegalnego pozyskania działek przez jednego z deweloperów. Była to prawdopodobnie jedna z przyczyn dokonanych niedawno zmian w rządzie (zob. *Ukraina: nowy rząd z Julią Swyrydenko na czele*). W lipcu SAP wszczął także śledztwo w sprawie afery dotyczącej Olhy Stefaniszyny, do 17 lipca wicepremier ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej i minister sprawiedliwości. Firmy związane z jej byłym mężem były faworyzowane w licytacjach mienia zarekwirowanego w sprawach o przestępstwa gospodarcze.

Ograniczenie niezależności obu instytucji ma charakter prewencyjny: według doniesień medialnych NABU planowało przedstawić zarzuty jednemu z najbliższych współpracowników Zełenskiego, Timurowi Mindiczowi, oraz kilku deputowanym Sługi Narodu – w związku z nieprawidłowościami przy kontraktach na produkcję dronów.

Przejęcie kontroli nad NABU i SAP pozwoli na ingerowanie w przebieg postępowań.

Naciski na działaczy antykorupcyjnych i dziennikarzy

Nie jest to jedyny w ostatnim czasie przypadek wykorzystania służb do zwalczania osób i instytucji niezależnych od władz. 10 lipca DBR dokonało przeszukań w mieszkaniu szefa Centrum Przeciwdziałania Korupcji Witalija Szabunina. Postępowanie w jego sprawie wszczęto jeszcze w marcu 2024 r. i oparto je na zarzutach uchylania się od służby wojskowej oraz sfałszowania dokumentów. Sam Szabunin nazwał zaistniałą sytuację „budową korupcyjnego autorytaryzmu".

Do ataków na swoich przeciwników rządzący wykorzystują też media społecznościowe. 16 lipca anonimowe kanały na Telegramie rozpoczęły kampanię dyskredytacyjną przeciwko dziennikarce Innie Wedernikowej, której mężowi zarzucono m.in. rzekomy nielegalny handel bronią. Oskarżenia przeciwko obu krytycznym względem władz osobom są oparte na nikłych podstawach i stanowią bez wątpienia próbę ich dyskredytacji oraz zastraszenia.

Odmowa mianowania szefa Biura Bezpieczeństwa Ekonomicznego

Wyrazem dążeń do przejęcia kontroli nad służbami zajmującymi się ściganiem korupcji jest także odmowa mianowania na stanowisko kierownika BEB niezależnego od Biura Prezydenta detektywa Ołeksandra Cywinskiego. Zadaniem utworzonego w 2021 r. organu jest zapobieganie przestępstwom gospodarczym. Funkcja szefa tej instytucji pozostawała nieobsadzona od lipca 2023 r.

Sprawa Cywinskiego stanowi otwarte złamanie przepisów ustawy o BEB. Zgodnie z jej treścią kierownika tej instytucji mianuje Gabinet Ministrów na wniosek premiera, po wyborze dokonanym przez komisję składającą się z trzech ekspertów międzynarodowych i trzech osób wyznaczonych przez ukraiński rząd. Przepisy nie przewidują możliwości odrzucenia przezeń kandydatury zatwierdzonej przez komisję. Mimo to 7 lipca rząd odmówił jego nominacji, uzasadniając to rzekomymi obawami o bezpieczeństwo informacji. Wbrew życzeniom władz komisja nie zgodziła się na ponowne wskazanie kandydata na to stanowisko. Cywinski ma duże doświadczenie w NABU, prowadził śledztwa w wielu głośnych postępowaniach korupcyjnych, m.in. dotyczących niedawnej afery z obrotem nieruchomościami w Kijowie (akcja „Czyste miasto"). Od wielu lat ma poświadczenia umożliwiające mu dostęp do informacji niejawnych.

Sprawa BEB to przykład otwartego łamania prawa i zobowiązań międzynarodowych przez Kijów. Wyznaczenie kierownika tej instytucji do końca lipca 2025 r. było jednym z wymogów Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) związanych z mechanizmem pomocy finansowej dla Ukrainy Extended Fund Facility (EFF). Obniża wiarygodność Kijowa jako partnera i może w przyszłości zagrażać uzyskiwaniu przezeń nowego wsparcia finansowego od MFW.

Reperkusje

Podpisując ustawę, prezydent zignorował nastroje społeczne, co znacznie podważy zaufanie i poparcie dla niego. Przejęcie kontroli nad NABU i SAP wywołało pierwsze

masowe protesty od początku wojny: mieszkańcy wyszli na ulice m.in. w Kijowie, we Lwowie i w Odessie. Sprawa oburzyła też licznych dziennikarzy, działaczy społecznych i polityków (zarówno związanych z opozycją, jak i należących dawniej do obozu władzy). Były minister spraw zagranicznych Dmytro Kułeba nazwał 22 lipca czarnym dniem dla Ukrainy.

W parlamencie deputowani Hołosu i Europejskiej Solidarności próbują zebrać podpisy pod wnioskiem o skierowanie ustawy do Sądu Konstytucyjnego i rozpoczęli prace nad własnym projektem niweczącym skutki przyjętego prawa. Nie oznacza to jednak, że ukraińska opinia publiczna nie jest w tej sprawie podzielona – przeszukania w NABU wsparła część środowisk wojskowych, argumentując, że nie powinno się protestować przeciwko próbom wyplenienia wpływów agresora na służby.

W pesymistycznej perspektywie możliwa jest nawet destabilizacja polityczna kraju i wobec osłabienia pozycji prezydenta – chęć wzmocnienia jej poprzez próby jeszcze większej koncentracji władzy w jego rękach.

Działania Kijowa wynikają również z przekonania, że UE i USA nie zareagują w sposób stanowczy. Administracja Donalda Trumpa nie jest szczególnie zainteresowana tematem praworządności na Ukrainie. Zaniepokojenie przeszukaniami w NABU i SAP wyraziła jedynie grupa G7, natomiast komisarz UE ds. rozszerzenia Marta Kos oceniła ustawę jako ograniczającą niezależność obu instytucji i nazwała ją poważnym krokiem wstecz dla Ukrainy. Władze w Kijowie liczą jednak, że państwa UE nie pozwolą sobie na silną krytykę czy obcięcie pomocy w obliczu zagrożenia ze strony Rosji oraz planowanych rozmów pokojowych między Rosją a Ukrainą w Stambule.