

Ukraina: Rada Najwyższa przywraca niezależność organów antykorupcyjnych

Marcin Jędrysiak

31 lipca Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła (przy 331 głosach „za” i żadnym „przeciw”) prezydencki projekt ustawy cofającej większość wprowadzonych 22 lipca zmian prawnych, które uzależniały organy antykorupcyjne – Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (NABU) i Specjalną Prokuraturę Antykorupcyjną (SAP) – od Prokuratora Generalnego (PG; zob. [Ukraina: likwidacja niezależności służb antykorupcyjnych na tle afer na szczytach władzy](#)). Jeszcze tego samego dnia nowy akt prawny podpisał Wołodimir Zełenski.

Przegłosowana ustawa nr 13533 przewiduje, że PG będzie mógł odebrać sprawę NABU i przekazać ją do innego organu jedynie w przypadku wystąpienia „obiektywnych okoliczności uniemożliwiających funkcjonowanie właściwego organu w czasie trwania stanu wojennego lub prowadzenie przez niego postępowania przygotowawczego”, a nie według własnego uznania. Zmieniono również przepis, który ułatwiał dokonywanie przeszukań bez decyzji sądu. Nowa ustawa pozostawia w mocy kontrowersyjną możliwość wyboru prokuratorów poza konkursem i zwalniania ich w razie reorganizacji lub likwidacji jakiegoś wydziału prokuratury – nie dotyczy to jednak spraw antykorupcyjnych. Dodano też artykuł, zgodnie z którym funkcjonariusze NABU będą podlegali obowiązkowemu badaniu wariografem.

Przyjęcie ustawy to rezultat społecznego nacisku w postaci trwających od 22 lipca antyrządowych protestów (pierwszych od początku wojny) w największych miastach Ukrainy. Zareagowała także Unia Europejska: w przypadku pozostawienia w mocy kontrowersyjnych przepisów zagrożone miały być wypłaty z systemu ERA (instrumentu udzielania Kijowowi pożyczek, zabezpieczonych odsetkami generowanymi przez zamrożone rosyjskie aktywa, oraz od Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Niemiecki „Frankfurter Allgemeine Zeitung” donosił ponadto, że UE zagroziła wstrzymaniem wszelkiej pomocy finansowej dla Kijowa, również z Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility). To samo miało się tyczyć funduszy z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Z kolei Międzynarodowy Fundusz Walutowy zasygnalizował ryzyko wstrzymania wsparcia o wartości 4,8 mld dolarów.

Szybkie uchwalenie ustawy świadczy o lęku władz przed reakcją społeczną i o niedocenieniu potencjalnej reakcji Zachodu. Mimo odwrócenia szkodliwych dla walki z korupcją zmian cała sprawa będzie negatywnie rzutować na wizerunek Zełenskiego za granicą, co może wpłynąć na uzyskiwanie dalszej pomocy od instytucji zachodnich.

Komentarz

- **W praktyce ustawa przywraca niezależność ukraińskich instytucji antykorupcyjnych.** Większość krytykowanych zmian uchylono albo znacznie złagodzano. Nowy akt prawny konsultowali pracownicy NABU i SAP. PG będzie mógł przekazać sprawę innemu organowi jedynie pod bardzo trudnymi do ziszczenia się warunkami (tylko gdy dany organ nie będzie mógł wykonywać swoich obowiązków z powodu przeszkód związanych z wojną, np. paraliżu organu ścigania, co nawet w trakcie trwania stanu wojennego jest przesłanką trudną do spełnienia). Przywrócono także obowiązkową zgodę sądu na dokonanie przeszukań (z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to konieczne ze względu na ryzyko zniszczenia dowodów albo gdy wymaga tego ochrona zdrowia lub życia). Wprowadzenie badań na wariografie stanowi próbę podtrzymania zarzutów o istniejącej groźbie penetracji tych organów przez rosyjskie służby i uzasadnienia działań podjętych w tej sprawie przez władze (w tym inicjatywy przyjęcia poprzednich regulacji). Problemem związanym z ustawą z 22 lipca wciąż jest możliwość wyboru prokuratorów poza konkursem, co rodzi oczywiste wątpliwości co do ich niezależności i pozostaje niezgodne z orzecznictwem ukraińskiego Sądu Konstytucyjnego.
- **Władze nie doceniły reakcji społecznej oraz międzynarodowej.** Ustawa z 22 lipca wywołała na Ukrainie największy kryzys wewnętrzny od początku pełnoskalowej konfrontacji zbrojnej. Tamtejsze społeczeństwo nawet w warunkach stanu wojennego wykazało się szybko i masową mobilizacją, co zaskoczyło decydentów. Oburzenie wynikało zapewne z obaw o zahamowanie procesu integracji europejskiej, która według większości Ukraińców powinna być głównym celem władz. Protesty prawdopodobnie ośmieliły też zachodnich partnerów Ukrainy. Zmniejszenie wsparcia finansowego przez UE i groźba zatrzymania kolejnych wypłat bez wątplenia wpłynęły na tempo działania rządzących. Przyspieszyły również dokonywanie zaległych reform, takich jak podpisanie przez Zełenskiego (kilka tygodni po przewidzianym w konstytucji terminie) ustawy reformującej ARMA (agencji ds. poszukiwania i zarządzania aktywami pozyskanymi w związku z popełnianiem przestępstw). Unia przypomniła tym samym Kijowowi, że pomoc finansowa jest uzależniona od wprowadzania konkretnych reform, i że UE ma narzędzia egzekwowania zobowiązań wobec niej. Bruksela zaczęła wywierać także naciski w sprawie mianowania szefa Biura Bezpieczeństwa Ekonomicznego, co dotychczas traktowała pobłażliwie. Presja społeczeństwa i instytucji międzynarodowych mogła sprawić, że ustawę poparły wszystkie siły polityczne na Ukrainie.
- **Konflikt o niezależność NABU i SAP obniża wiarygodność Zełenskiego za granicą.** Do tej pory w Brukseli ze względu na trwającą wojnę starano się nie krytykować otwarcie prezydenta Ukrainy. Próba przejęcia organów antykorupcyjnych może doprowadzić do ostrzejszej retoryki wobec Kijowa w kwestii procesu reform, jak też do bardziej skrupulatnego monitorowania wykonywania zobowiązań międzynarodowych oraz asertywniejszej postawy w zakresie udzielania w przyszłości wsparcia finansowego. Przeciwnicy Ukrainy uzyskali argument za tym, że jest to kraj skorumpowany i niedbający o reformy, a podmioty finansujące ją mogą mieć obawy o rzetelne wykorzystanie udzielanych pożyczek czy grantów. Może to utrudnić europejskim decydentom przekonywanie wyborców o zasadności kontynuowania lub zwiększania przekazywanej Kijowowi pomocy.