

Walka z korupcją na Ukrainie – początek długiego marszu

Marta Jaroszewicz, Piotr Żochowski

Z punktu widzenia społecznego korupcja to główny, obok konfliktu zbrojnego na wschodzie kraju, problem współczesnej Ukrainy. Władze mogą opóźniać wiele kluczowych reform, takich jak reforma konstytucyjna czy samorządowa, jednak bez zintensyfikowania walki z korupcją stoją przed groźbą utraty, i tak nadwątlonego, poparcia społecznego. Na Ukrainie nie ma jednej strategii walki z tym zjawiskiem. Jest za to wiele sprzecznych ze sobą koncepcji i działań (zainicjowanych przez administrację prezydenta, rząd, instytucje społeczeństwa obywatelskiego lub stanowiące wymogi donatorów). Za sukces nowych władz można uznać wysiłki w zwalczaniu korupcji na poziomie średniego szczebla urzędniczego oraz wprowadzenie zmian legislacyjnych zgodnych z praktyką międzynarodową. Słabą stroną jest zaś przede wszystkim brak sprawnych mechanizmów implementujących przyjęte ustawodawstwo, tak by osoba oskarżona o korupcję (niezależnie od jej powiązań politycznych) została skutecznie osądzona, a pieniądze pochodzące z przestępstwa były zwrócone państwu. Również i sądy nie są przygotowane do aktywnego prowadzenia spraw antykorupcyjnych.

Zjawisko korupcji na Ukrainie

Główna konwencja antykorupcyjna w Europie, czyli cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji z 1999 roku przez korupcję rozumie żądanie, oferowanie, wręczanie lub otrzymywanie, w sposób bezpośredni lub pośredni, łapówki lub innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę¹. Korupcja może przyjąć różne formy: od najbardziej podstawowej takiej jak łapówkarstwo, poprzez kradzież majątku publicznego, nepotyzm i klientelizm, aż po przejście instytucji publicznych przez sieci korupcyjne. Nie ma jednej recepty na skuteczną walkę z korupcją. Niektóre kraje skupiają się na zaostrzeniu kar i zwiększaniu efektywności systemu wykrywania i karania przestępstw

korupcyjnych. Inne kładą nacisk na przejrzystość funkcjonowania państwa, w tym na szeroki dostęp obywateli do informacji publicznej i upublicznianie oświadczeń majątkowych urzędników. Za klasyczne instrumenty polityki zwalczania korupcji można uznać: penalizację różnorodnych przejawów korupcji, stworzenie efektywnego i wolnego od wpływów zewnętrznych systemu zwalczania korupcji, konfiskatę mienia pochodzącego z korupcji, minimalizację wszelkich immunitetów utrudniających ściganie za korupcję czy wprowadzenie przepisów antykorupcyjnych do zasad pracy urzędników publicznych.

Korupcja w krajach zachodnich różni się od tej, jaką można zaobserwować na Ukrainie. O ile główną formą korupcji w krajach zachodnich jest wykorzystywanie prywatnych pieniędzy do wywarcia wpływu na urzędników, by ci podjęli korzystne decyzje, o tyle na Ukrainie korupcja przybiera przede wszystkim formę wyprowadzania pieniędzy publicznych do prywatnych

¹ Civil Law Convention on Corruption, ETS Nr 174; Konwencja ratyfikowana przez Ukrainę w 2005 roku.

firm². Ponadto na Ukrainie korupcja nie jest tylko anomalią systemową, ale stanowi integralną część systemu funkcjonowania państwa. Istnieją różne poziomy korupcji: korupcja niskiego szczebla (tzw. bytowa), korupcja średniego szczebla urzędniczego i wielka korupcja polityczna. Jeśli chodzi o tę ostatnią, to w grę wchodzi dwa zjawiska charakterystyczne dla współczesnej Ukrainy: faktyczne przejście instytucji państwowych przez sieci korupcyjne oraz zależność polityków od wielkiego biznesu i finansowanie partii politycznych przez grupy oligarchiczne. Ukraina za prezydentury Wiktora Janukowycza była jednym z najbardziej skorumpowanych krajów na świecie (w 2014 roku 142. miejsce spośród 176 państw w rankingu percepcji korupcji Transparency International). Lata 2010–2013 można nazwać okresem faktycznego zawładnięcia przez Janukowycza i jego otoczenie kluczowymi instytucjami państwowymi w celu wyprowadzenia z budżetu państwa jak największej ilości środków finansowych.

Nowe trendy

Zmiana władzy na Ukrainie przecięła wiele tzw. schematów korupcyjnych związanych ze starą ekipą, jednak nierozwiązanych zostało kilka podstawowych problemów. Po pierwsze, korupcja na Ukrainie ma charakter instytucjonalny i tworzy system nieoficjalnych układów władza–obywatel oraz podwładny–przełożony od najwyższego poziomu władzy po poziom lokalny. Po drugie, politycy nadal zależą od finansujących ich oligarchów lub sami są oligarchami uczestniczącymi w polityce, by realizować cele biznesowe. Po trzecie, wybuch konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy i faktyczne powstanie terytoriów, nad którymi Ukraina nie ma kontroli, lecz z którymi jest połączona wieloma więziami społecznymi i gospodarczymi, pozwolił na stworzenie nowych schematów korupcyjnych.

² R. Karklins, *Typology of Post-Communist Corruption, Problems of Post-Communism*, July/August 2002.

Korupcja jest kluczową przyczyną rozczarowania społeczeństwa polityką nowych władz. Według wyników badania opinii publicznej przeprowadzonego w styczniu 2015 roku przez Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologiczny na zlecenie gazety *Dzerkało Tyżnia*, prawie 80% respondentów uznało, że po zmianie władzy korupcja pozostała na tym samym poziomie lub wzrosła, podczas gdy głównym celem Rewolucji Godności miała być właśnie walka z tym zjawiskiem³. Również i przedsiębiorcy skarżą się, że korupcja i tzw. rejderstwo (siłowe przejmowanie firm na podstawie sfałszowanej dokumentacji) są, obok złej sytuacji gospodarczej kraju, główną przyczyną odstraszać inwestorów.

Korupcja na Ukrainie ma charakter instytucjonalny i tworzy nieformalny system stosunków władza-obywatel.

W przeciwieństwie do epoki Janukowycza obecnie brakuje dostępnych publicznie dowodów na korupcję polityków na najwyższych szczeblach ukraińskiej władzy. Podobnie jak za poprzedniej ekipy podejrzenia korupcyjne padają przede wszystkim na osoby działające na styku władzy urzędniczej i przemysłu energetycznego, zarabiające głównie na niejasnym pośrednictwie przy kupnie, sprzedaży bądź przetwarzaniu surowców energetycznych oraz wyłudzające od państwa nienależne im zniżki, licencje czy kredyty. Zauważalne jest także zjawisko skłaniania pracowników przez szefów niektórych urzędów czy firm państwowych do przenoszenia kont do powiązanych z nimi prywatnych banków czy wykup za bezcen państwowej ziemi. Kolejnymi, prawdopodobnie bardzo rozpowszechnionymi, schematami korupcyjnymi w urzędach i firmach państwowych są:

³ Szerzej zob. T. Piechal, *Rozczarowania i obawy – nastroje społeczne na Ukrainie*, *Analizy OSW*, 14.01.2015; <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-01-14/rozczarowania-i-obawy-nastroje-spoeczne-na-ukrainie>

zawyżanie wartości przetargów i wyprowadzenie zarobionych w ten sposób pieniędzy na prywatne konta, zmuszanie przez szefów podwładnych do comiesięcznej nieformalnej opłaty na rzecz kierownictwa. O takie praktyki zostali oskarżeni szef Państwowej Służby ds. Sytuacji Nadzwyczajnych oraz jego zastępca, aresztowani 25 marca podczas posiedzenia rządu.

Podejrzenia korupcyjne padają przede wszystkim na osoby działające na styku władzy urzędniczej i przemysłu energetycznego.

Za najbardziej skorumpowane organy administracji państwowej uznaje się służbę podatkową, monitoring finansowego, celną i milicję oraz inne urzędy, które zajmują się wydawaniem pozwoleń i licencji. Według portalu www.slisdtwo.info, na ukraińskich granicach nadal obowiązuje korupcja systemowa i każdy transport towarowy, by sprawnie przejść kontrolę celną, musi zapłacić tzw. *otkat* (ukr. *witkat*; czyli „dolę”). Przeciętnych obywateli najbardziej dotyka korupcja w milicji, w tym w milicji drogowej. Skalę korupcji w milicji mogą pośrednio potwierdzać niedawne słowa ukraińskiego premiera. Pod koniec lutego Arsenij Jaceniuk zażądał od szefa MSW czystek kadrowych w milicji, oskarżając MSW o przekształcenie się w „zorganizowaną grupę przestępczą”⁴. Nowe schematy korupcyjne pojawiły się wraz z rozpoczęciem wojny na wschodzie Ukrainy, w tym proceder wręczania łapówek komisjom poborowym za zwolnienie ze służby czy przekupstwa w zamian za otrzymanie statusu weterana operacji antyterrorystycznej przez ukraińskich urzędników (dzięki czemu nie podlegają oni ustawie lustracyjnej).

Podjęte działania

Bezpośrednio po zmianie władzy na Ukrainie nie dokonano żadnych kluczowych zmian w polityce antykorupcyjnej. Opóźnienie to było spowodowane procesem kształtowania się nowego układu politycznego (w 2014 roku odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne) oraz skoncentrowaniem się na działaniach militarnych na wschodzie Ukrainy. Zmiany legislacyjne oraz powolne zmiany praktyczne w walce z korupcją urzędniczą rozpoczęły się dopiero na jesieni 2014 roku. W grudniu 2014 roku Gabinet Ministrów przyjął nowy program rządu, w którym po raz pierwszy w historii cały rozdział poświęcono „nowej” polityce antykorupcyjnej. W ostatnich miesiącach nastąpiło zintensyfikowanie działań na rzecz pociągnięcia do odpowiedzialności urzędników poprzedniego reżimu. Równocześnie władze zainicjowały zmiany instytucjonalne, w tym przede wszystkim formalne powołanie Narodowego Biura Antykorupcyjnego, jednak widać poważne opóźnienia we wprowadzaniu ich w życie. Trwa reforma prokuratury oraz MSW. Zmieniono także zasady przeprowadzania publicznych przetargów. Odnotować można również wzmożoną aktywność działaczy społecznych i dziennikarzy, którzy ujawnili wiele afer korupcyjnych, a także tworzą społeczne bazy danych ujawniające stan posiadania urzędników.

Zmiany legislacyjne

Najważniejszym krokiem, mającym przeciąć więzi nowych władz ze skorumpowanym aparatem urzędniczym czasów Janukowycza, było przyjęcie we wrześniu 2014 roku ustawy o oczyszczeniu władzy⁵. Ustawa ta była próbą połączenia lustracji politycznej (weryfikacji urzędników pod kątem ich udziału w *bezprawnych* decyzjach reżimu Janukowycza czy współpracujących z władzą komunistyczną) z ogólnym usunięciem skorumpowanych urzędników poprzedniej

⁴ Za: <http://www.rbc.ua/rus/news/yatsenyuk-poruchil-avakovu-provesti-kadrovye-chistki-v-mvd-24022015123000>

⁵ Szerzej zob. T. A. Olszański, *Ukraińska ustawa lustracyjna, Analizy OSW*, 01.10.2014; <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-01/ukrainska-ustawa-lustracyjna>

ekipy. Zgodnie z ustawą, określone kategorie urzędników (m.in. premier, ministrowie i szefowie innych urzędów centralnych, prokuratorzy i sędziowie, najwyżsi rangą wojskowi) otrzymali zakaz pełnienia funkcji publicznych przez 10 lat, a niżsi rangą urzędnicy przez 5 lat, o ile zajmowali te stanowiska za czasów prezydentury Janukowycza. Część urzędników niższej rangi nie będzie automatycznie zdymisjonowana, tylko podlega procesowi indywidualnej lustracji. Plusem ustawy jest fakt, że pozwoliła ona na zwolnienie wielu skorumpowanych urzędników, których w warunkach niewydolnego systemu sądowniczego nie udało się zdymisjonować w normalnym trybie. Do minusów zaś należy zaliczyć ryzyko, że rezygnacja z indywidualnego wykazania winy może stać w sprzeczności z zapisami ukraińskiej konstytucji. Druga słabość ustawy polega na tym, że z przyczyn czysto koniunkturalnych lustracja nie obejmuje przedstawicieli władz pochodzących z wyboru (prezydenta, parlamentarzystów itp.). To, czy ustawa okaże się efektywnym mechanizmem antykorupcyjnym, pokaże jej implementacja. Za jej wykonanie w poszczególnych urzędach odpowiadają ich szefowie, a generalną koordynacją zajmuje się Ministerstwo Sprawiedliwości. Obecnie po prawie roku jej funkcjonowania widać wyraźnie, że jest stosowana niejednorodnie: w niektórych urzędach jest wykonywana, zaś w innych urzędnicy podlegający jej przepisom nadal pozostają na stanowiskach.

Kolejnym krokiem było uchwalenie w październiku 2014 roku pakietu ustaw antykorupcyjnych, czyli ustaw: o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym, o przeciwdziałaniu korupcji i o podstawach polityki antykorupcyjnej na Ukrainie na lata 2014–2017. Przyjęcie tych regulacji warunkowało otrzymywanie przez Ukrainę pomocy makroekonomicznej ze strony UE i spełnienie unijnych wymogów na drodze do ruchu bezwizowego⁶. Ustawa o Narodowym Biurze Anty-

korupcyjnym (NBA) przewiduje utworzenie wyspecjalizowanego organu ochrony porządku prawnego ścigającego przestępczość korupcyjną wśród pracowników administracji publicznej⁷. Ustawa o przeciwdziałaniu korupcji, podobnie jak ustawa o podstawach polityki antykorupcyjnej, mają bardziej charakter dokumentów/programów politycznych niż ustaw tworzących normy prawne. Niemniej ich przyjęcie miało wpływ na wprowadzenie kilku istotnych zmian. Pod koniec marca przy ukraińskim rządzie powołano Narodową Agencję ds. Przeciwdziałania Korupcji, której zadaniem będzie weryfikacja oświadczeń majątkowych urzędników.

Ustawa o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym przewiduje utworzenie wyspecjalizowanego organu ścigającego przestępczość korupcyjną wśród urzędników.

Zaplanowano też inne zmiany zwiększające przejrzystość państwa, takie jak otwarcie wolnego dostępu do Państwowego Rejestru Nieruchomości czy stworzenie państwowego rejestru osób, które popełniły przestępstwa korupcyjne lub wprowadzenie specjalnych antykorupcyjnych postępowań sprawdzających dla urzędników. Za kluczowe należy uznać wdrożenie przepisów dających możliwość tymczasowego zajęcia majątku osób podejrzanych o korupcję, co dla przykładu pozwoli na zajęcie pochodzącego z przestępstwa majątku zbiegłych do Rosji byłego prezydenta i premiera⁸. Kluczową zmianą, choć dotyczącą tylko jednego obszaru polityki antykorupcyjnej, było przyjęcie w kwietniu 2014 roku znowelizowanej

⁶ EU releases €250 million of grants to support Ukraine, Brussels, 13 June 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm

⁷ Zakon Ukrainy pro Nacionalne Antykorupcyjne Biuro Ukrainy, Widomosti Werchownoji Rady, 2014, No. 47, st. 2051, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

⁸ Zakon Ukrainy pro zapobigania korupciji, Widomosti Werchownoji Rady, 2014, No. 49, st. 2059, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>; Zakon Ukrainy pro zasady dierzawnoji antykorupcijnnoji polityki w Ukrainy na 2014-2017 roki, Widomosti Werchownoji Rady, 2014, No. 46, st. 2047, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

ustawy o zamówieniach publicznych. Zdaniem ekspertów UE, nowa ustawa jest w dużym stopniu zgodna z unijną praktyką, w szczególności w zakresie zmniejszenia liczby wyjątków, gdy można zrezygnować z przeprowadzenia publicznego przetargu⁹.

Postępowania antykorupcyjne

Brakuje publicznie dostępnej statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości na temat spraw korupcyjnych wszczętych w 2014 roku. Ze statystyki Prokuratury Generalnej, jaka została udostępniona mediom, wynika, że w ciągu 10 miesięcy 2014 roku wszczęto ok. 2000 spraw korupcyjnych (z dwóch najważniejszych artykułów korupcyjnych kodeksu karnego)¹⁰. W 2013 roku liczba ta była bardzo podobna. Główna różnica polega na tym, że w 2014 roku wszczęto dochodzenia dotyczące byłych prominentnych przedstawicieli reżimu Janukowycza lub obecnych urzędników zajmujących stosunkowo wysokie stanowiska. Wcześniej postępowania korupcyjne dotyczyły głównie najniższej rangi urzędników władz samorządowych lub rejonowych delegatur administracji centralnej, urzędników niższego szczebla administracji centralnej czy milicjantów¹¹.

Narodowa Agencja ds. Przeciwdziałania Korupcji będzie weryfikować oświadczenia majątkowe urzędników.

Bezpośrednio po rewolucji wszczęto przede wszystkim postępowania wobec byłego prezydenta, byłego premiera oraz najbliższych członków ich rodzin zamieszanych w proceder wyprowadzania państwowego majątku za

granice. Rozpoczął się także proces ujawniania przestępstw przeciwko urzędnikom średniego szczebla w ministerstwach, urzędach państwowych czy samorządowych (Ukrzaliznycia, Ministerstwo Zdrowia, służba podatkowa, celna, samorządy odpowiedzialne za sprzedaż ziemi państwowej i inne). Odbывало się to głównie dzięki aktywności działaczy społecznych zaangażowanych w walkę z korupcją.

Dopiero w ostatnich kilku tygodniach, wraz ze zmianą na stanowisku prokuratora generalnego¹², urząd ten wszczął kilkanaście nowych spraw wobec byłych urzędników związanych z Janukowiczem (korupcyjne zarzuty, najtrudniejsze do udowodnienia, nie były jednak na pierwszym miejscu). Rozpoczęto sprawy m.in. wobec Ołeksandra Jefremowa (byłego szefa frakcji Partii Regionów), Mychajło Czeczetowa (prominentnego polityka PR), Jurija Kołobowogo (byłego ministra finansów). Także dopiero w marcu 2015 roku pozbawiono stanowisk najbardziej kontrowersyjnych sędziów orzekających w sprawach Julii Tymoszenko czy Jurija Łucenki. W marcu postawiono zarzuty korupcyjne kilku urzędnikom wysokiej rangi. Usłyszeli je szef i zastępca szefa Państwowej Służby ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, szef Państwowej Inspekcji Finansowej, a ze względu na brak nadzoru stanowisko stracił szef Państwowej Inspekcji Drogowej MSW. Ponadto w kwietniu 2015 roku Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów zwolniła z pracy pięciu sędziów podejrzanych o korupcję, co pozbawia ich immunitetu i otwiera drogę do wszczęcia przeciwko nim postępowania karnego.

Zmiany instytucjonalne

Do początku maja 2015 roku w praktyce nie powołano żadnej z przewidzianych przez ustawodawstwo specjalnych instytucji mających zajmować się zwalczaniem korupcji. W związku z tym, tak jak i za poprzedniej ekipy, działalnością operacyjną oraz dochodzeniowo-śledczą o tym zakresie zajmują się MSW i Służba Bezpieczeństwa

⁹ EU Cooperation News, 16.12.2014, <http://euukraine-coop.com/2014/12/16/eu-state-building-contract/>

¹⁰ <http://www.rosbalt.ru/ukraina/2014/12/05/1345413.html>

¹¹ Transparency International Ukraine, „Alternatywny zwit szodo ocinky efektywnosti dierzawnoj antykorupcionnoj polityki”, 2015, http://ti-ukraine.org/system/files/docs/news/alternatyvnyy_zvit_shchodo_ocinky_efektyvnosti.pdf

¹² Witalija Jareme zastąpił Wiktor Szokin.

Ukrainy (SBU), współdziałające z organami prokuratury. W ostatnich kilku miesiącach wzrosła aktywność tych instytucji w zwalczaniu korupcji. Jedną z przyczyn większego zaangażowania tych podmiotów jest duże opóźnienie w formowaniu Narodowego Biura Antykorupcyjnego. Spowodowało ono, że ukraińskie władze zdecydowały się na rozpoczęcie ofensywy antykorupcyjnej w ramach istniejącej struktury instytucjonalnej. Świadczą o tym m.in. decyzje premiera Jaceniu-ka o podwyższeniu pensji pracownikom MSW zajmującym się walką z korupcją czy formowaniu lotnych brygad ds. walki z korupcją¹³. Widać także wzrost aktywności prokuratury generalnej, która w ostatnich kilku tygodniach wszczęła kilkanaście nowych spraw antykorupcyjnych. Społeczni działacze zajmujący się walką z korupcją zarzucają jednak ukraińskim władzom, że obecna aktywizacja nie ma charakteru systemowego, a wynika z ręcznego sterowania organami siłowymi przez premiera i prezydenta w celu szybkiego osiągnięcia spektakularnych sukcesów¹⁴.

Działacze społeczni zarzucają władzom ukraińskim, że obecna aktywizacja walki z korupcją ma przede wszystkim wymiar propagandowy.

To, na ile dana instytucja jest w stanie zwalczać korupcję na zewnątrz, zależy także od tego, czy efektywnie przeciwdziała korupcji w swoich szeregach. Pewne kroki w tym zakresie podjęły zarówno MSW, jak i prokuratura. Według danych MSW, w 2014 roku zwolniono ze służby w milicji 20 tys. funkcjonariuszy (kolejne 20 tys. ma zostać zwolnionych w tym roku), co ma pozwolić na podniesienie pensji reszcie pracowników, by zniechęcić ich do brania łapówek. Nastąpiła też reorganizacja Państwowej Inspekcji Drogowej („milicji drogowej” – DAI) i włą-

czenie jej do służby patrolowej. Wprowadzono też otwarte konkursy na niektóre stanowiska w nowej służbie drogowej oraz rozpoczęto reformę systemu świadczenia przez MSW usług płatnych (np. wydawanie dokumentów), tak aby zmniejszyć korupcję¹⁵. Jeśli chodzi o reformę prokuratury, to znowelizowana ustawa o prokuraturze z lutego 2015 roku wprowadza kilka kluczowych zmian z punktu widzenia walki z korupcją i zależności prokuratury od wpływów politycznych, takich jak: pozbawienie prokuratury niejasnej funkcji ogólnego nadzoru nad przedsiębiorcami i osobami fizycznymi, wprowadzenie zasady wydawania poleceń służbowych na piśmie czy rozszerzenie samorządu¹⁶. Szefostwo prokuratury generalnej zapowiedziało też redukcję liczby prokuratorów, co ma pozwolić na podniesienie pensji oraz wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów (bardzo ważnej zmiany z punktu widzenia przejrzystości podejmowanych decyzji). Zgodnie z ustawą o zapobieganiu korupcji urzędnicy państwowi zostali zobligowani do składania corocznych jawnych oświadczeń majątkowych (do 1 kwietnia każdego roku). Nadal jednak brakuje mechanizmu weryfikacji tych oświadczeń, co jest związane z opóźnieniami w rozpoczęciu funkcjonowania Narodowej Agencji ds. Przeciwdziałania Korupcji.

Działania społeczne

Aktywiści społeczni i dziennikarze, a także kilkunastu zaangażowanych w działalność antykorupcyjną deputowanych parlamentu odgrywają nadal istotną rolę w ujawnianiu przypadków korupcji. Ponadto, eksperci pozarządowi aktywnie uczestniczyli w pracach legislacyjnych nad nowym ustawodawstwem antykorupcyj-

¹³ <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1427611>

¹⁴ Szabunin.

¹⁵ <http://uatoday.tv/politics/former-georgian-deputy-interior-minister-lays-out-her-plans-to-reform-ukraine-s-interior-ministry-407941.html>

¹⁶ Zakon Ukrainy pro prokuratury, Widomosti Verchownoj Rady, 2015, No. 2-3, st. 12, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>. Pierwotnie ustawa ta miała wejść w życie pod koniec kwietnia, jednak jej wprowadzenie odroczone do lipca 2015 roku.

nym. Organizacje społeczne (m.in. Transparency International Ukraina, Centrum Przeciwdziałania Korupcji, Reanimacyjny Pakiet Reform) oraz wyspecjalizowane inicjatywy dziennikarskie i społecznościowe (Slidstvo.info, Nashi Groshi, Korupcji Nii, Ukraińska Prawda) mogą przeanalizować i upublicznić dane o budzącym podejrzenia majątku urzędników czy wytropić schematy korupcyjne średniego szczebla. Jednak oczywiste jest, że bez możliwości operacyjnych i dostępu do zagranicznych danych, nie są one w stanie ujawnić przypadków wielkiej korupcji, w tym odnaleźć pieniędzy wyprowadzonych przez reżim Janukowycza. Działające społeczni wpływają także na świadomość antykorupcyjną dzięki aktywnej obecności w tzw. radach społecznych ministerstw. W niektórych regionach aktywiści zostali także zatrudnieni przez SBU.

Zaniechania i opóźnienia

Obecnie Ukraina ma w miarę spójną bazę prawną w dziedzinie zwalczania korupcji, choć nadal głównym problemem ukraińskiego prawodawstwa pozostają kolizje prawne pomiędzy poszczególnymi normami, arbitralność wielu zapisów prawnych, brak aktów wykonawczych do przyjmowanych ustaw. Jednym z najważniejszych problemów ukraińskiej polityki antykorupcyjnej pozostaje jednak słabość instytucjonalna. Widoczne są nie tylko poważne opóźnienia, w niektórych przypadkach zaniechania, w tworzeniu nowych instytucji antykorupcyjnych, ale ważne jest również to, że ukraińskie sądownictwo mające osądzać przestępców korupcyjnych znajduje się w stanie głębokiej zapaści.

Narodowe Biuro Antykorupcyjne

Ukraina odnotowuje poważne opóźnienia w zakresie formowania Narodowego Biura Antykorupcyjnego (NBA). Zgodnie z przyjętym ustawodawstwem NBA powinno zostać sformowane w styczniu 2015 roku, tymczasem jej

szefa wybrano dopiero w połowie kwietnia¹⁷, nie rozpoczęto naboru personelu. Niesie to zagrożenie, że w tym roku NBA nie zacznie pracować, zwłaszcza że zgodnie z ustawą o NBA obowiązują restrykcyjne wymogi przy przyjmowaniu nowych pracowników. Tymczasem powołanie profesjonalnego, niezależnego politycznie biura do walki z korupcją może być tą zmianą systemową, za którą pójdą następne.

Potrzebna jest refleksja nad charakterem funkcjonowania NBA i kompetencjami przyszłych śledczych.

Jeśli zaś NBA nie spełni swojej funkcji, to walka z korupcją nadal będzie się toczyła siłami zaangażowanych działaczy społecznych lub śledczych. Opóźnienia w tworzeniu NBA wydają się wynikać z nadmiernej wagi, jaką władze przywiązywały do samego wyboru szefa Biura (w pierwszym etapie konkursu zgłosiło się ponad 170 kandydatów), tymczasem brakuje refleksji nad systemem funkcjonowania instytucji czy przewidzianymi kompetencjami przyszłych śledczych. Świadczy o tym sama struktura ustawy o NBA: większość zapisów dotyczy systemu wyboru szefa. Można mieć także zastrzeżenia do sformułowania dotyczącego misji NBA: organ ten ma walczyć z korupcją jedynie wśród wyższych urzędników administracji centralnej i lokalnej. Tymczasem nacisk powinien być raczej położony na zakres szkód ekonomicznych wyrządzonych ukraińskiemu państwu (tak jak na przykład jest to zapisane w polskiej ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym). Takie *stricte* urzędnicze sformułowanie misji nowego biura może utrudniać prowadzenie spraw przeciwko oligarchom czy przedsiębiorcom korumpującym urzędników.

¹⁷ Jest nim Artiom Sytnyk, adwokat i były prokurator.

Inne instytucje

Nie jest jasny los Prokuratury Antykorupcyjnej oraz Państwowego Biura Śledczego, których powołanie przewiduje ukraińskie ustawodawstwo (w tym ustawa o prokuraturze oraz kodeks postępowania karnego z 2012 roku). Nowa Prokuratura Antykorupcyjna miałaby być odpowiedzią na problemy z lustracją środowiska prokuratorskiego – w jej strukturze nie mieliby prawa pracować prokuratorzy lub funkcjonariusze organów siłowych zatrudnieni w dotychczasowych oddziałach walki z korupcją. Obecnie jednak władze ukraińskie coraz rzadziej wspominają o potrzebie powołania tej specjalnej prokuratury, nie ma też aktów wykonawczych przewidujących jej powołanie. Z kolei Państwowe Biuro Śledcze miałoby być specjalnym organem śledczym zajmującym się trudnymi sprawami kryminalnymi (w tym dochodzeniami przeciwko funkcjonariuszom milicji, nie jest jasne, czy także funkcjonariuszom biura antykorupcyjnego). Obecnie mająca te kompetencje Służba Bezpieczeństwa Ukrainy przestałaby być służbą specjalną zajmującą się przestępstwami gospodarczymi, a skoncentrowałaby się na zadaniach *stricte* związanych z problematyką kontrwywiadowczą czy ochroną porządku konstytucyjnego. Istnieje jednak obawa, że kompetencje NBA oraz nowego organu śledczego będą się dublować.

Tworzenie Narodowej Agencji ds. Przeciwdziałania Korupcji znajduje się na bardziej zaawansowanym etapie: Gabinet Ministrów przyjął w marcu br. rozporządzenie o utworzeniu agencji¹⁸. Trwa konkurs na stanowiska członków agencji, jednak nie rozpoczęto naboru do pracy w tej instytucji. Nowa agencja wyposażona jest przede wszystkim w funkcje koordynacyjne i zapobiegające korupcji. Jej kluczowe zadanie w zakresie zwalczania korupcji ma polegać na zbieraniu i weryfikowaniu oświadczeń majątkowych urzędników. Także i w tym przypadku można oczekiwać, że nowa agencja będzie miała poważne opóźnienia w uzyskaniu sprawności operacyjnej, tj. nie uda się jej dokonać weryfikacji oświadczeń majątkowych,

złożonych w tym roku po raz pierwszy według nowych zasad.

Uzdrowienie sądownictwa

Reforma sądownictwa jest kluczowym wyzwaniem dla przyszłości Ukrainy, jednak problem ten znacznie wykracza poza ramy polityki antykorupcyjnej. Po reformie władzy sądowniczej przeprowadzonej w 2010 roku przez prezydenta Janukowycza niezawisłość sądownicza została poważnie naruszona, a wpływ prezydenta na organy samorządu sędziowskiego czy poszczególnych sędziów zwiększony. Spowodowało to wzrost korupcji sędziowskiej oraz rozkwit spraw karnych wszczynanych na polityczne zamówienie. Po Rewolucji Godności ukraiński parlament przyjął dwie ustawy o lustracji (w tym jedną ograniczającą się jedynie do sędziów), które miały doprowadzić do oczyszczenia środowiska sędziów. Jednak rezultaty lustracji okazały niezadowolające – sędziowie podlegający lustracji często pozostają na stanowiskach, wykorzystując luki prawne. W paraliżu administracyjnym znalazły się także główne instytucje sądowe, takie jak Wyższa Rada Sprawiedliwości czy Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów. W styczniu 2015 roku parlament przyjął ustawę o zabezpieczeniu prawa do sprawiedliwego sądu, mającą poprawić patową sytuację w sądownictwie, m.in. przez wprowadzenie ponownej atestacji sędziów, zwiększenie roli samorządu sędziowskiego, wprowadzenie zasad otwartych konkursów. Zmiany te są zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej, jednak zwiększają także ryzyko, że obecnie funkcjonujące schematy korupcyjne zostaną utrwalone. Wydaje się, że skuteczną metodą walki z korupcją mogłoby się stać całkowite odnowienie składu organów samorządu sędziowskiego. Samorząd mógłby wdrożyć obowiązkowe postępowanie sprawdzające na wypadek korupcji wśród sędziów. Warto też wprowadzić konkurs na wszystkie stanowiska sędziowskie, dążyć do dalszego zaostrzenia kar dyscyplinarnych dla sędziów oraz wprowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów¹⁹.

¹⁸ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>

¹⁹ <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1893-roman-kuibida-pro-perevahy-i-nedoliky-novoho-zakonu-pro-zabezpechennia-prava-na-spravedlyvyi-sud.html>

Wnioski

(1) Podejście władz Ukrainy do walki z korupcją, która została umieszczona w hierarchii wyzwań narodowych tuż po obronie niepodległości, świadczy o pozytywnych zmianach świadomościowych zachodzących w elitach politycznych. Zapewne jest to w dużej mierze warunkowane narastającą presją społeczną, zwiększającą się aktywnością działaczy społecznych i naciskiem międzynarodowym. Można zaobserwować proces odchodzenia od tradycyjnego dla ukraińskiej sceny politycznej fasadowego podejścia do przyjmowanych rozwiązań prawnych.

(2) Większość uchwalonych przez nowe władze ukraińskie rozwiązań prawnych jest zgodna z praktyką międzynarodową, jednak o realnych sukcesach w walce z korupcją będzie można mówić wówczas, gdy zostaną one wcielone w życie. Ukraina odnotowuje poważne poślizgi czasowe w tworzeniu nowego systemu instytucjonalnego do walki z korupcją. Niezrozumiałe są opóźnienia w procesie tworzenia Narodowego Biura Antykorupcyjnego, w formowaniu systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych urzędników (działacze społeczni nagłaśniają ten problem od miesięcy).

(3) Kluczowym wyzwaniem pozostaje konieczność wymiany kadr. Jest to proces wieloletni, zwłaszcza że napotyka poważny opór pracowników organów siłowych czy wymiaru sprawiedliwości, ale możliwy do wykonania. Należy się zastanowić, czy proces ten nadal powinien opierać się na zasadzie lustracji, czy nie lepsze na obecnym etapie byłoby szersze wprowadzenie

zasady otwartych konkursów, obowiązkowego sprawdzenia pracowników pod kątem kompetencji oraz pod kątem zagrożeń korupcyjnych.

(4) W ostatnich miesiącach widać aktywizację walki z korupcją na poziomie operacyjnym. Jednak wszczęte sprawy antykorupcyjne, zwłaszcza te dotyczące przestępstw poprzedniego reżimu, powinny być zostać wszczęte w ub. roku. Wraz z upływem czasu coraz trudniej będzie zwrócić do budżetu państwa bezprawnie zagarnięte mienie. Fakt, że nowymi realnymi kompetencjami antykorupcyjnymi zostają obdarzone istniejące instytucje, takie jak MSW, SBU i prokuratura rodzi ryzyko, że proces formowania się NBA zostanie jeszcze bardziej opóźniony, a sam organ będzie funkcjonował w warunkach rywalizacji kompetencyjnych.

(5) Zasadniczą wadą formującego się systemu zwalczania korupcji jest koncentrowanie uwagi na państwowych strukturach biurokratycznych i ograniczenie podmiotowe do poziomu średniego szczebla kierowniczego, podczas gdy należy także aktywnie walczyć z korupcją wśród przedstawicieli prywatnego biznesu, zwłaszcza w przypadku zamówień publicznych oraz w sytuacjach faktycznego nadzoru prywatnych biznesmenów nad majątkiem państwowym.

(6) Istotą powodzenia walki z korupcją na Ukrainie jest przeprowadzenie reformy systemu sądowego, w tym zwiększenie wykrywalności spraw korupcyjnych wśród sędziów, ograniczenie immunitetu sędziowskiego w przypadkach podejrzenia o korupcję oraz przełamanie pobłażliwości środowiska sędziów dla przejawów korupcji.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Wojciech Konończuk

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl