

Ukraina: próba zamachu na instytucje antykorupcyjne?

Piotr Żochowski, Sławomir Matuszak, Tadeusz Iwański

Wysoka podatność urzędników na korupcję pozostaje czynnikiem wpływającym negatywnie na kondycję państwa ukraińskiego. Od 2014 r. udało się stworzyć instytucje antykorupcyjne, których niezależność od władzy wykonawczej jest jednym z głównych warunków utrzymania przez Kijów pomocy finansowej z Zachodu. W ciągu ostatniego roku system ten okrzepł, wydano też pierwsze wyroki skazujące urzędników państwowych uwikłanych w schematy związane z takimi przestępstwami. Pomimo deklarowanej przez prezydenta Wołodymyra Zełenskiego determinacji w zwalczaniu korupcji urzędniczej w ostatnich miesiącach można jednak zaobserwować działania mogące osłabić kluczowe instytucje powołane do jej zwalczania, a tym samym cofnąć reformy w tej sferze. Ich inicjatorami są politycy i oligarchowie zainteresowani obniżeniem skuteczności walki z korupcją. Wywołuje to duży niepokój zarówno zachodnich donatorów, którzy w reakcji grożą wstrzymaniem pomocy finansowej i zawieszeniem reżimu bezwizowego, jak i ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Ukraińska „trójca antykorupcyjna”

Budowa systemu instytucji do walki z korupcją urzędniczą na Ukrainie trwała pięć lat. Ekipa prezydenta Zełenskiego w maju 2019 r. odziedziczyła stworzony w trakcie kadencji Petra Poroszenki – na skutek presji zachodnich kredytodawców i ukraińskich aktywistów – system organów mających zajmować się zwalczaniem korupcji wśród urzędników. W kwietniu 2015 r. powołano Narodowe Biuro Antykorupcyjne (NABU) – służbę specjalną ścigającą tego typu przestępczość w administracji państwowej. W celu zwiększenia skuteczności jej działania w grudniu 2015 r. utworzono Specjalną Prokuraturę Antykorupcyjną (SAP), której zadaniem jest sporządzanie aktów oskarżenia na podstawie zebranych i dostarczanych przez

NABU materiałów dowodowych, a następnie kierowanie ich do sądu.

Gwarancją niezależności instytucji antykorupcyjnych ma być forma wyboru ich szefów (w drodze konkursów, w których biorą udział osoby cieszące się nieposzlakowaną opinią) oraz umocowanie ustawowe, niepozwalające na szybkie ich odwołanie z pobudek politycznych. Przez cztery lata efektywność działań NABU i SAP była niska, gdyż akty oskarżenia trafiały do niezreformowanych i skorumpowanych sądów powszechnych. Sytuację miało uzdrowić stworzenie specjalnego Wyższego Sądu Antykorupcyjnego (WSA). Ustawa o WSA weszła w życie w czerwcu 2018 r., jednak do jesieni 2019 r. praca tego organu była sparaliżowana w wyniku kierowania do niego wszystkich spraw korupcyjnych



niezależnie od ich wagi, co uniemożliwiało sprawne prowadzenie najważniejszych postępowań.

Usprawnienie systemu antykorupcyjnego

Na początku urzędowania niewątpliwym sukcesem Zełenskiego było usprawnienie funkcjonowania WSA poprzez decyzję, by NABU i SAP kierowały do niego wyłącznie sprawy dotyczące przejawów korupcji wśród wyższych urzędników państwowych. Pozostałymi zajmują się organy prokuratury powszechnej. Kolejną jego inicjatywą poprawiającą kondycję systemu zwalczania korupcji było ustawowe uregulowanie jesienią 2019 r. statusu prawnego osób przekazujących informacje o przypadkach tego rodzaju przestępstw. Osoby te, określane w ustawie jako „demaskatorzy” (sygnaliści) i biorące udział w procederze, o którym powiadamia, są zwolnione z odpowiedzialności karnej. Osoby, które poinformują o takim przestępstwie, lecz nie brały w nim udziału, otrzymają zaś 10% wartości odzyskanych przez państwo środków finansowych. Ponadto NABU zyskało prawo do samodzielnego wykorzystywania narzędzi techniki operacyjnej (podśluch, podgląd) bez konieczności zwracania się w tej sprawie do Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU), co przez lata skutecznie blokowała ekipa prezydenta Poroszenki.

„Zainteresowani osłabieniem skuteczności organów antykorupcyjnych są przede wszystkim oligarchowie i powiązani z nimi przedstawiciele elity politycznej.

Przeszkodą dla sprawnego działania instytucji antykorupcyjnych jest jednak nadal opór wielu środowisk politycznych, urzędniczych i biznesowych, przyzwyczajonych do tworzenia i wykorzystywania mechanizmów pomagających w uzyskaniu korzystnych decyzji administracyjnych. Zainteresowani osłabieniem skuteczności organów powołanych do zwalczania nadużyć są przede wszystkim oligarchowie i powiązani z nimi przedstawiciele elity politycznej. Obawiają się oni, że okrzepnięcie systemu walki z korupcją utrudni kontynuowanie patologicznych praktyk na styku wielkiego biznesu i administracji państwowej.

Instytucje antykorupcyjne pod ostrzałem

We wrześniu br. wydarzeniem, które wywołało krytyczną reakcję państw zachodnich i społeczeństwa obywatelskiego monitorujących przebieg reform na Ukrainie, był wybór przez parlament 7 z 11 członków komisji konkursowej, mającej wskazać kandydata na szefa SAP. Stanowisko to pozostaje nieobsadzone od sierpnia br., kiedy w atmosferze konfliktu z prokuratorem generalną z funkcji tej zrezygnował Nazar Hołodnicki. Skład komisji wzbudził obawy wśród aktywistów zajmujących się walką z korupcją, części opozycji oraz na Zachodzie. Uznano, że osoby te zgłoszono z klucza partyjnego i że nie w pełni odpowiadają one kryteriom profesjonalizmu i uczciwości, co nie gwarantuje ich bezstronnej postawy podczas prac komisji konkursowej, a to z kolei może doprowadzić do wyboru osoby podatnej na naciski ze strony polityków.

Ponadto 16 września Sąd Konstytucyjny Ukrainy wydał orzeczenie o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy o NABU. Stwierdzono w nim, że pełnomocnictwa prezydenta upoważniające go do utworzenia NABU oraz mianowania i odwoływania jego dyrektora nie są zapisane w ustawie zasadniczej. Jest to kolejne orzeczenie Sądu Konstytucyjnego (w poprzednim z 28 sierpnia uznano za niekonstytucyjne powołanie przez prezydenta Poroszenkę urzędującego dyrektora NABU Artioma Sytnika), które zobowiązuje Radę Najwyższą do opracowania i uchwalenia nowej ustawy o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym. Istnieje ryzyko, że nowa redakcja tej ustawy, do której przyjęcia w ciągu trzech miesięcy zobowiązał parlamentarzystów Sąd Konstytucyjny, będzie zawierać przepisy ograniczające niezależność biura i jego dyrektora od nacisków politycznych.

Inicjatorami ostatniego wniosku do Sądu Konstytucyjnego była grupa 50 deputowanych z frakcji parlamentarnej Sługa Narodu¹, współpracujących z oligarchą Ihorem Kołomojskim, oraz reprezen-

¹ Reprezentacja parlamentarna Sługi Narodu jest bardzo niejednorodna. W jej skład wchodzi deputowani reprezentujący różne, w tym oligarchiczne, grupy interesu, co wynika m.in. z naprędce sformowanych list wyborczych przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r.

tantów prorosyjskiej Opozycyjnej Platformy – Za Życie, której jednym z liderów jest mający ściśle kontakty polityczne i biznesowe w Rosji Wiktor Medwedczuk. Ten taktyczny sojusz parlamentarzystów obu frakcji spajają, jak się wydaje, podobne intencje. Medwedczukowi zależy przede wszystkim na wspieraniu działań mogących wywołać kryzys polityczny na Ukrainie oraz w relacjach z Zachodem, a także na osłabieniu pozycji prezydenta. Kołomojski, przeciw któremu FBI prowadzi śledztwo w sprawie prania brudnych pieniędzy w USA, w ostatnich miesiącach publicznie zajmuje stanowisko *de facto* prorosyjskie, apelując o zerwanie współpracy z MFW i ogłoszenie przez Ukrainę niewypłacalności. Powiązani z nim deputowani wspierają działania mające osłabić skuteczność funkcjonowania systemu antykorupcyjnego. Głównym celem wydaje się wymuszenie na rządzącej obecnie samodzielnie Słudze Narodu zawarcia formalnej koalicji z kontrolowaną przez Kołomojskiego frakcją Za Przyszłość i wprowadzenie swoich przedstawicieli do rządu.

O skoordynowanym ataku na system instytucji antykorupcyjnych w celu zakłócenia ich funkcjonowania świadczy również próba podważenia konstytucyjności działania Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. Wniosek w tej sprawie złożyło 22 lipca br. 49 deputowanych (z frakcji Medwedczuka i Za Przyszłość). Zawarta w nim argumentacja wskazuje, że WSA został powołany w sposób rażąco naruszający ustrój sądownictwa opisany w konstytucji Ukrainy.

System antykorupcyjny w pułapce prawnej

Składanie do Sądu Konstytucyjnego wniosków mogących zakłócić funkcjonowanie systemu instytucji antykorupcyjnych jest konsekwencją błędów popełnionych jeszcze w czasie uzgadniania w parlamencie kolejnych tekstów ustaw. W sposób niewystarczający zadbano wówczas o zapewnienie zgodności nowych przepisów z ustawą zasadniczą. Dlatego orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w sprawie NABU nie budzą wątpliwości prawnych, a problematyczna kwestia konstytucyjnego umocowania prezydenta jako osoby powołującej

i odwołującej szefa tej instytucji była sprawą już wcześniej znaną. Sam Zełenski jesienią 2019 r. podjął próbę zmiany przepisów konstytucji, by doprecyzować jego kompetencje względem NABU. Wniosek nie uzyskał jednak wymaganej większości parlamentarnej (300 deputowanych), a powodem jego odrzucenia przez praktycznie całą opozycję była obawa posłów, że ośrodek prezydencki chce przejąć kontrolę nad tą instytucją.

” Podważanie konstytucyjności organów antykorupcyjnych to efekt błędów popełnionych w czasie procesu legislacyjnego.

Jednocześnie orzeczenie Sądu Konstytucyjnego otwierające ścieżkę do uchwalenia nowej ustawy o NABU rodzi poważne ryzyko, że instytucja ciesząca się niezależnością stanie się organem podległym władzy wykonawczej, ewentualnie to Rada Najwyższa uzyska większy zakres kontroli nad jej funkcjonowaniem. Obecnie odwołanie szefa biura z powodów politycznych jest trudne do szybkiego przeprowadzenia. Może to nastąpić na wniosek jednej trzeciej deputowanych do Rady Najwyższej – m.in. po prawomocnym wyroku orzekającym popełnienie przestępstwa przez dyrektora NABU czy niekorzystnym dla niego wyniku niezależnego audytu oceniającego prace biura. Przepisy nowej ustawy mogą natomiast osłabić jego pozycję, np. rozszerzając zakres przesłanek pozwalających na dymisję, co uczyniłoby go bardziej podatnym na wpływy polityków.

W ciągu ostatniego roku widoczny jest wzrost skuteczności systemu antykorupcyjnego. Świadczą o tym wyroki, jakie zapadły przed WSA. Dotyczyły one 16 przestępstw popełnionych m.in. przez sędziów (przyjmowanie korzyści majątkowych za wydanie wyroku), byłych parlamentarzystów (oszustwa podatkowe) czy szefów przedsiębiorstw (pranie brudnych pieniędzy czy kradzież majątku firmowego). Wydano tylko jeden wyrok uniewinniający. Ponadto w ostatnim stadium są sprawy przeciwko czynnemu merowi Odessy Hennadijowi Truchanowowi oraz ważnemu członkowi współtworzącej koalicję w latach 2014–2019 partii

Narodowy Front – Mykole Martynence. Ewentualne wyroki skazujące dla tak prominentnych przedstawicieli ukraińskiej elity byłyby wydarzeniem bez precedensu. Do tej pory dochodziło wprowadzie do zatrzymań ważnych polityków, jednak ostatecznie zawsze udawało im się uniknąć kary pozbawienia wolności.

Aktywność NABU i SAP wzbudziła zaniepokojenie niektórych ukraińskich oligarchów, którzy prowadzone działania śledcze niebezzasadnie uważają za zagrażające ich interesom. Postępowania dotyczą m.in. próby uzyskania bezpodstawnego odszkodowania za utracone aktywa PrywatBanku przez Hryhoriya i Ihora Surkisów, którzy mieli podejmować działania korupcyjne wobec sędziów². Podobne tło ma sprawa kwestionująca zgodność z prawem przyjęcia na Ukrainie w 2016 r. tzw. formuły Rotterdam+, zakładającej podniesienie ceny węgla używanego do produkcji energii poprzez jej przywiązanie do indeksu API-2 (cena surowca w porcie Rotterdamu). Beneficjentami tej formuły byli oligarcha Rinat Achmetow oraz, według informacji medialnych³, ówczesny prezydent Petro Poroszenko. NABU oceniło straty skarbu państwa na 39 mld hrywien (ok. 1,4 mld dolarów)⁴. Działania NABU w tych sprawach utrudniają Prokuratura Generalna oraz SBU, które – wykorzystując preteksty proceduralne – odwołują skierowanie ich do sądu.

Ambiwalentna reakcja prezydenta...

W swoich oficjalnych wypowiedziach Zełenski zapewnia o gotowości do kontynuowania walki z korupcją i utrzymania warunków gwarantujących stabilne działanie instytucji powołanych do przeciwdziałania takim praktykom. Nie ma bezpośrednich dowodów, że prezydent lub ludzie z jego najbliższego otoczenia stoją za próbami podważenia systemu walki z nadużyciami, lecz

istnieją ku temu poszlaki. Znamienne są słabe wsparcie dla niezależności instytucji antykorupcyjnych w retoryce głowy państwa oraz brak krytycznej reakcji na działania deputowanych. Ośrodek prezydencki nie prezentuje też jasnego stanowiska, w jakim kierunku miałyby pójść zmiany ustawowe, by zagwarantować przejrzyste zasady rekrutacji na stanowiska kierownicze.

” W retoryce prezydenta znamienne są słabe wsparcie dla niezależności instytucji antykorupcyjnych i brak krytyki wobec działań deputowanych.

Może to świadczyć o tym, że Biuro Prezydenta chce wykorzystać atak frakcji Medwedczuka i Kołomojskiego do tego, by – pod pretekstem konieczności zmiany porządku ustawowego w sprawie NABU oraz rotacji na stanowisku dyrektora SAP – doprowadzić do wyboru lojalnych szefów obu tych instytucji. Podobną motywacją prezydent kierował się w marcu 2020 r., kiedy został zdymisjonowany prokurator generalny Rusłan Riaboszapka. Otwarcie sprzeciwił się on naciskom ze strony Biura Prezydenta, aby wszczął postępowania karne przeciwko Petrowi Poroszenko, gdyż uznał, że nie ma ku temu wystarczających dowodów. Jego następczynią została bardziej lojalna wobec Zełenskiego Iryna Wenediktowa.

...i jednoznaczne reakcje międzynarodowe

Możliwość dokonania negatywnych zmian w systemie instytucji walki z korupcją spowodowała, że władze znalazły się w ogniu krytyki ze strony Zachodu. Ambasadorowie krajów grupy G7 wystosowali oświadczenie⁵ o konieczności utrzymania niezależności struktury tych organów oraz wskazali, że jest to warunek niezbędny dla kontynuowania wsparcia finansowego. Także wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i bezpieczeństwa Josep Borrell po swojej wizycie na Ukrainie 22 września podkreślił wagę transparentnego i apolitycznego

² *Суркисы vs Приватбанк: НАБУ открыло дело из-за попыток завладеть имуществом банка, Экономическая правда*, 8.09.2020, www.epravda.com.ua.

³ *И. Верстюк, Формула успеха: Зачем Ахметов и Порошенко придумали Роттердам плюс — расследование*, НВ, 2.06.2017, www.nv.ua

⁴ *С. Головнюков, Чи будуть засуджені організатори «Роттердам плюс»*, Бизнес Цензор, 3.08.2020, biz.censor.net.

⁵ *Посли G7 оприлюднили заяву щодо ситуації довкола обрання нового керівника САП, Європейська правда*, 3.09.2020, www.eurointegration.com.ua.

wyboru nowych władz instytucji antykorupcyjnych dla dalszej współpracy Kijowa z Brukselą. 5 października opublikowano list otwarty grupy europarlamentarzystów skierowany do szefa frakcji Sługa Narodu Dawida Arachamii. Ostrzeżono w nim, że kwestia wyboru dyrektora SAP i sytuacja wokół NABU mogą być podstawą do zawieszenia wsparcia finansowego ze strony UE, oraz zapowiedziano możliwość objęcia obowiązkiem wizowym wybranych oligarchów i polityków⁶.

» Wstrzymanie współpracy z MFW oznacza dla Ukrainy zamrożenie wypłat ze strony innych donatorów, w tym UE, oraz kredytów z Banku Światowego.

Kryzys wokół NABU i SAP nie jest jedyną przyczyną opóźniania wsparcia finansowego dla Ukrainy przez MFW. Program *stand by* zaakceptowany w czerwcu 2020 r. przewidywał linię kredytową na sumę 5 mld dolarów na okres 18 miesięcy⁷. Po otrzymaniu pierwszej transzy w wysokości 2,1 mld w czerwcu br. władze w Kijowie doprowadziły do zmiany kierownictwa Narodowego Banku Ukrainy, którego niezależność jest jedną z fundamentalnych spraw dla MFW. Zaniepokojenie funduszu wywołał także korzystny dla braci Surkisów wyrok w sprawie odszkodowania za PrywatBank. Choć orzeczenie zostało unieważnione przez Sąd Najwyższy, to w sądach ukraińskich toczy się szereg analogicznych spraw. Wstrzymanie *de facto* (choć nie zerwanie) współpracy z MFW oznacza dla Ukrainy zamrożenie wypłat ze strony pozostałych donatorów, przede wszystkim UE (transza pomocy makrofinansowej w wysokości 600 mln euro), oraz kredytów z Banku Światowego (1 mld dolarów). Ukraina nie znajduje się wprawdzie w tak trudnej sytuacji jak w latach 2014–2015, jednak kryzys spowodowany pandemią COVID-19 wywołał recesję w I półroczu br. (-6,5% PKB) i zwiększył potrzebę zewnętrznego finansowania.

⁶ V. von Cramon, M. Gahler, R. Juknevičienė, *Open Letter to Arakhania – Head of Sluha Narodu*, 5.10.2020, www.violavoncramon.eu.

⁷ S. Matuszak, *Nowe porozumienie Ukrainy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym*, OSW, 10.06.2020, www.osw.waw.pl.

Zapowiedzi możliwości zawieszenia ruchu bezwizowego należy na razie traktować jako ostrzeżenie. Z wypowiedzi Borrelli można wnioskować, że Bruksela zdecydowałaby się na rozpoczęcie takiej procedury jedynie wtedy, gdy będzie przekonana, że władze świadomie niszczą system antykorupcyjny⁸. Podobną wymowę ma wspólne oświadczenie UE i Ukrainy po szczycie 6 października w Brukseli⁹. Z kolei list europarlamentarzystów wspomina jedynie o oligarchach i politykach, którzy blokują skuteczną walkę z korupcją. Ewentualne przywrócenie obowiązku wizowego wiązałoby się z bardzo negatywnymi konsekwencjami społecznymi, gdyż większość migrantów zarobkowych z Ukrainy udaje się do UE (w szczególności do Polski) za sprawą ruchu bezwizowego. Odbiłoby się to też poważnie na popularności rządzących, którzy doprowadziliby do cofnięcia jednego z najważniejszych osiągnięć w integracji europejskiej Ukrainy. Ponadto zmniejszenie przesyłów pieniężnych z zagranicy byłoby poważnym problemem dla bilansu płatniczego państwa (w 2019 r. wyniosły one 12 mld dolarów).

Antykorupcyjne dylematy Zełenskiego

Walka z korupcją jest jednym z kluczowych testów prezydentury Zełenskiego. Z jednej strony zdecydowane zaangażowanie w nią mogłoby pomóc odwrócić, a przynajmniej spowolnić trend spadającego poparcia społecznego. W badaniach opinii publicznej respondenci uznają korupcję za problem mający największy wpływ na złą sytuację wewnętrzną na Ukrainie¹⁰. Z drugiej strony jej zwalczanie niewątpliwie zaostrzy konflikt z oligarchami oraz częścią elity politycznej i urzędniczej, co może wywołać poważny kryzys w państwie.

⁸ С. Сидоренко, *Візит із натаком на безвіз: що сказав і про що промовчав у Києві шеф дипломатії ЄС*, *Європейська правда*, 23.09.2020, www.eurointegration.com.ua.

⁹ *Joint statement following the 22nd EU-Ukraine Summit*, 6 October 2020, The European Council, 6.10.2020, www.consilium.europa.eu.

¹⁰ W badaniach grupy socjologicznej Rejtnyh opublikowanych 7 września 2020 r. 48% respondentów wskazało korupcję jako najpoważniejszy problem Ukrainy. Na drugim miejscu znalazła się wojna na wschodzie kraju (43%). Podobne wyniki przynosi większość sondaży przeprowadzanych na Ukrainie od 2015 r. Опитування IRI: Суспільно-політичні погляди в Україні, Рейтинг, 7.09.2020, www.ratinggroup.ua.

Obserwowana próba osłabienia NABU i SAP to dowód skuteczności działań tych instytucji, stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla interesów oligarchów i wyższych urzędników państwowych. Niejednoznaczna jest jednak rola w tym procesie prezydenta. Pod adresem Zełenskiego nie padają, jak to miało miejsce w przypadku jego poprzednika, oskarżenia o czerpanie korzyści z korupcji, niemniej – świadomy bądź nie – brak zdecydowanych działań z jego strony powoduje, że prawdopodobieństwo utraty niezależności przez struktury mające przeciwdziałać temu procederowi wzrasta. Symptomatyczna jest też zmiana nastawienia prezydenta do organów antykorupcyjnych w ciągu ostatniego roku. O ile w pierwszych miesiącach po objęciu urzędu dawał im wolną rękę, wymagając od nich jedynie skuteczności, o tyle od wiosny

tego roku można zaobserwować rosnące dystansowanie się, szczególnie wobec działań NABU.

W tej chwili trudno przesądzać, czy dotychczasowa pozycja NABU i SAP zostanie zniszczona. Głównymi przeszkodami ku temu są stanowcze stanowisko Zachodu oraz zależność Kijowa od zewnętrznego wsparcia finansowego. Choć obecnie Ukraina posiada duże rezerwy walutowe (29 mld dolarów), to stoi zarazem przed koniecznością spłat wcześniej zaciągniętych pożyczek¹¹, a niewypłacalności będzie w stanie uniknąć jedynie w przypadku kontynuowania współpracy finansowej z Zachodem.

¹¹ Według informacji Ministerstwa Finansów do końca 2020 r. Ukraina musi zapłacić 87 mld hrywien (3,1 mld dolarów), a w 2021 r. – 421 mld hrywien (15 mld dolarów).