



Niekończąca się opowieść – walka z korupcją na Ukrainie

Maciej Zaniewicz

Chociaż Wołodymyr Zełenski uznał walkę z korupcją za jeden z najważniejszych celów swojej prezydentury, dotychczas nie osiągnął w tym zakresie sukcesów. Działania instytucji zwalczających korupcję próbuje sabotować duża część ukraińskiej elity politycznej. Wykorzystuje do tego m.in. Sąd Konstytucyjny (SK), który swoimi wyrokami sparaliżował krajowy system antykorupcyjny. Dalsze powodzenie walki z korupcją na Ukrainie jest uzależnione od reformy SK oraz od nacisków MFW i UE. Polska może wspierać te wysiłki, aby m.in. ograniczyć skalę przemytu z Ukrainy oraz poprawić klimat inwestycyjny dla polskich firm.

Nowa strategia antykorupcyjna. W celu koordynacji walki z korupcją 16 września br. ukraiński rząd przyjął Strategię antykorupcyjną na lata 2020–2024. Podczas gdy poprzedni dokument na lata 2014–2017 skupiał się na budowie niezależnych instytucji do walki z korupcją, nowa strategia za cel wyznacza obronę ich niezależności i likwidację czynników korupcjogennych. Wskazuje największe luki systemowe sprzyjające korupcji, sposoby ich naprawy oraz podmioty, które mają być za to odpowiedzialne. Dokument kładzie szczególny nacisk na reformę sądownictwa, ocenianego jako najbardziej skorumpowane spośród krajowych instytucji, likwidację korupcjogennego prawa (np. upraszczanie procedur), cyfryzację (przetargów, kontroli deklaracji majątkowych) i zapewnienie odpowiedzialności karnej za korupcję. Nowa strategia antykorupcyjna trafnie definiuje najważniejsze działania konieczne do ograniczenia korupcji, jednak jej realizacja będzie trudna ze względu na m.in. przeszkody wynikłe z orzeczeń SK i oporu dużej części elity politycznej.

Ukraiński system antykorupcyjny. Budowę niezależnego systemu antykorupcyjnego na Ukrainie rozpoczęto w 2014 r. Składa się on z czterech szczebli: kontrolnego, śledczego, prokuratorskiego i sądowego. Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK) kontroluje deklaracje majątkowe urzędników, polityków i samorządowców, weryfikuje, czy ich styl życia odpowiada oficjalnym zarobkom, i sprawdza finanse partii politycznych. Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (NABU) gromadzi materiały dowodowe w sprawach korupcyjnych na dużą skalę, podczas gdy pozostałymi przypadkami zajmuje się policja lub

Państwowe Biuro Śledcze. Wyspecjalizowana Prokuratura Antykorupcyjna (SAP) jest niezależnym wydziałem Prokuratury Generalnej, formułującym akty oskarżenia na podstawie materiału zgromadzonego przez NABU. Najwyższy Sąd Antykorupcyjny jest z kolei wyspecjalizowanym sądem, na czele którego stoją sędziowie wybrani z pomocą międzynarodowych ekspertów.

Po dojściu do władzy prezydenta Wołodymyra Zełenskiego system antykorupcyjny został dodatkowo wzmocniony. Nadano więcej kompetencji NAZK i dokonano częściowej cyfryzacji kontroli deklaracji majątkowych. Przyznano też NABU prawo stosowania podsłuchu. Ponadto Rada Najwyższa uchwaliła ustawę zapewniającą ochronę i wynagrodzenie dla sygnalistów. Mimo wysiłków w celu ograniczenia korupcji skala tego zjawiska w ostatnich latach wzrosła. W badaniu dla Inicjatywy Antykorupcyjnej UE z 2020 r. 24% respondentów wskazało, że na przestrzeni ostatniego roku domagano się od nich łapówki (wzrost o niemal 2 pkt proc. w porównaniu z 2017 r.). Aż 58% Ukraińców negatywnie ocenia walkę z korupcją w pierwszym roku prezydentury Zełenskiego (badanie Grupy Rejtynh z maja br.). Do najbardziej skorumpowanych instytucji zalicza się m.in. służbę graniczną i sądy.

Wyzwania i problemy polityki antykorupcyjnej. Brak sukcesów w walce z korupcją wynika przede wszystkim z tego, że duża część ukraińskiej elity politycznej – włączając deputowanych frakcji rządzącej – stara się sabotować pracę instytucji antykorupcyjnych. Nie chcą oni ograniczenia możliwości czerpania dodatkowych korzyści majątkowych oraz obawiają się pociągnięcia ich do odpowiedzialności za

korupcję. Część deputowanych działa także w interesie oligarchów. Do paraliżowania prac instytucji antykorupcyjnych wykorzystano SK. Trzy orzeczenia wydane przez niego między 28 sierpnia a 27 października praktycznie uniemożliwiły pociąganie do odpowiedzialności osób oskarżonych o korupcję i wywołały kryzys polityczny. Na mocy tych orzeczeń SK podważył wybór szefa NABU, uchylił szereg przepisów o tej agencji, a następnie skasował odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy w deklaracji majątkowej i sparaliżował działalność NAZK. Wnioski w powyższych sprawach do SK składali m.in. parlamentarzyści prorosyjskiej Platformy Opozycyjnej – Za Życie oraz deputowani Sługi Ludu powiązani z oligarchą Ihorem Kołomojskim. SK orzekał przy tym, wykraczając poza treść wniosków i nie zawsze argumentując swoje decyzje. Istnieje podejrzenie, że sędziowie SK działali też we własnym interesie, gdyż w stosunku do kilku z nich NABU prowadzi obecnie sprawy korupcyjne. W odpowiedzi prezydent zgłosił projekt ustawy, która uznaje orzeczenie SK dotyczące NAZK z 27 października za pozbawione mocy prawnej i odwołuje cały skład SK. Zmiana składu SK za pomocą ustawy jest jednak sprzeczna z konstytucją Ukrainy. Z tego względu szef biura prezydenta Andrij Jermak podjął rozmowy z państwami G7 w celu wyjaśnienia im motywów działania. Sprzeciw wyraziła ukraińska opozycja, która dopatruje się w tym próby uzurpacji władzy przez prezydenta.

Ukraińskie władze dążą jednocześnie do ograniczenia niezależności instytucji antykorupcyjnych na rzecz mianowanego przez prezydenta prokuratora generalnego. Zajmująca to stanowisko Iryna Wenediktowa wywierała naciski na szefów NABU oraz SAP, starając się przejąć prowadzenie niektórych spraw korupcyjnych. W wyniku presji 21 sierpnia br. szef SAP podał się do dymisji. Następnie Rada Najwyższa, głosami m.in. Sługi Ludu, zatwierdziła jako członków komisji konkursowej mającej wyłonić nowego szefa SAP osoby niespełniające wymogów formalnych z uwagi na m.in. podejrzenia korupcyjne. Umożliwiłoby to wybór osoby zależnej od prezydenta. Pracę instytucji antykorupcyjnych próbują też sabotować niektórzy deputowani Sługi Ludu. W marcu br. złożyli oni projekt ustawy mający ułatwić odwołanie szefa NABU, a pod koniec sierpnia – projekt ustawy zmniejszającej uprawnienia i niezależność NABU oraz SAP na rzecz prokuratura generalnego, który miałby prawo kontroli wybranych postępowań.

Próby ograniczenia niezależności instytucji antykorupcyjnych naruszają warunki wsparcia finansowego dla

Ukrainy ze strony MFW. Dyrektor departamentu komunikacji MFW Gerry Rice ogłosił 10 września br., że było to przyczyną odłożenia wizyty misji MFW na Ukrainie, a zatem również wypłaty kolejnej transzy w wysokości 1,4 mld dol. Od współpracy z MFW swoje wsparcie uzależniają z kolei Bank Światowy i UE. O możliwości zawieszenia przez UE pomocy finansowej i ruchu bezwizowego poinformował 22 września wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i bezpieczeństwa. Po wyroku SK dotyczącym NAZK UE ponownie wezwała Ukrainę do przywrócenia efektywności systemu antykorupcyjnego.

Nierozwiązanym problemem pozostaje posiadanie przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) uprawnień do prowadzenia śledztw w sprawach gospodarczych. Funkcjonariusze SBU niejednokrotnie znajdowali się w centrum skandali korupcyjnych, a ich styl życia wskazywał na dochody przekraczające oficjalne zarobki (na co wskazuje NAZK). SBU nadużywa także swoich uprawnień do wywierania nacisków na biznes, a wcześniej nawet ostrzegała podejrzanych o korupcję o trwających wobec nich dochodzeniach NABU (np. o założonym podsłuchu). Na reformę SBU nalega zarówno UE, jak i NATO. Jednak SBU, kierowana przez Iwana Bakanowa, wieloletniego znajomego prezydenta Zełenskiego, jest w stanie skutecznie sabotować zmiany.

Wnioski i rekomendacje. Dla powodzenia walki z korupcją na Ukrainie niezbędne jest utrzymanie polityki warunkowości ze strony MFW i UE, uzależniającej wsparcie finansowe i ruch bezwizowy od niezależności instytucji antykorupcyjnych. UE powinna w szczególności zabiegać o jak najszybsze przyjęcie nowej ustawy przywracającej NAZK odebrane przez SK uprawnienia oraz o uregulowanie statusu prawnego NABU. Reforma antykorupcyjna będzie jednak nadal sabotowana przez SK, wobec którego naciski zewnętrzne są nieskuteczne. Z tego względu konieczna jest reforma SK oraz zapewnienie transparentności procedur powoływania jego sędziów.

Kwestia walki z korupcją na Ukrainie wpływa bezpośrednio na skalę przemytu na granicy polsko-ukraińskiej, funkcjonowanie polskich firm na Ukrainie i warunki prywatyzacji ukraińskich przedsiębiorstw. Polska może zabiegać o utrzymanie niezależności ukraińskich instytucji antykorupcyjnych i kontynuację reform przy wsparciu UE oraz NATO, zwłaszcza reformy SBU. Może też kontynuować współpracę i wymianę doświadczeń między CBA i NABU.