



Redakcja: Beata Surmacz (dyrektor IEŚ), Tomasz Stępniewski (z-ca dyrektora IEŚ),
Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Jakub Olchowski,
Konrad Pawłowski, Agata Tatarenko

Nr 291 (194/2020) | 26.11.2020

ISSN 2657-6996
© IEŚ

Marta Drabczuk

Kryzys konstytucyjny na Ukrainie i jego implikacje wewnętrzne i międzynarodowe

27 października 2020 r. sędziowie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (SK) uznali odpowiedzialność za nieprawidłowe zeznania podatkowe za niezgodną z ustawą zasadniczą, blokując tym samym elektroniczny system zeznań podatkowych i pozbawiając Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK) możliwości kontrolowania, przechowywania i udostępniania deklaracji. Orzeczenie to zablokowało system antykorupcyjny państwa, wywołując kryzys konstytucyjny. Od jego przewyższenia zależą porządek prawny i stabilność polityczna państwa oraz przyszłość relacji Ukrainy z MFW, UE, Bankiem Światowym w zakresie współpracy politycznej i wsparcia finansowego.

(Nie)zgodność organów antykorupcyjnych z Konstytucją Ukrainy. SK uznał odpowiedzialność karną (pozbawienie wolności do lat 2, przewidziane w art. 366 kodeksu karnego Ukrainy) za świadome złożenie nieprawidłowego zeznania podatkowego (umieszczenie informacji niezgodnych z prawdą), m.in. przez polityków i urzędników (w tym sędziów), za zbyt surową oraz skasował możliwość konfiskaty majątku pochodzącego ze źródeł korupcyjnych. Za orzeczeniem opowiedziało się 11 z 15 sędziów wchodzących obecnie w skład SK (3 stanowiska sędziów są dotychczas nieobsadzone), oprócz Serhija Howołatego, Ołeha Perwomajskiego, Wiktora Kolisnyka i Wasyla Łamaka.

Wniosek o rozpatrzenie zgodności działalności organów antykorupcyjnych – NAZK i Narodowego Antykorupcyjnego Biura Ukrainy (NABU) – z Konstytucją Ukrainy (sporządzony na 80 stronach) wpłynął 2 sierpnia 2020 r. Został złożony przez 47 deputowanych (44 z prorosyjskiej partii Platforma Opozycyjna – Za Życie i 3 z grupy Za Przyszłość), którzy stwierdzili, że ustawodawstwo antykorupcyjne narusza prawa człowieka i jest instrumentem nacisku na Ukrainę ze strony Zachodu. Po ostrej reakcji na decyzję SK władz ukraińskich na czele z prezydentem Zełenskim oraz społeczeństwa ukraińskiego SK wydał oświadczenie wyjaśniające orzeczenie. Podkreślił w nim, że deklaracja dochodów osób sprawujących władzę publiczną jest bezdyskusyjnym wymogiem społecznym, natomiast zmienić należy konstrukcje prawne niezgodne z koncepcją praworządności, pewności i przewidywalności prawa, zawartą w art. 8 Konstytucji Ukrainy.

NABU podkreśliło, że swoją decyzją sąd chroni interesy poszczególnych sędziów i pozwala ukrywać przed społeczeństwem nielegalny majątek. Wskazało także na nieprawidłowości w deklaracjach majątkowych czterech sędziów SK, w tym w deklaracji prezesa (wówczas wiceprezesa) SK Ołeksandra Tupyckiego za 2018 r. (nieprawidłowość dotyczyła niezgłoszenia transakcji zakupu działki na Krymie po jego aneksji, którą ten tłumaczył zmianą systemów katastralnych z ukraińskich na rosyjskie, nie upatrując przy tym w podpisaniu rosyjskiego aktu notarialnego uznania agresji rosyjskiej). Ponadto, na podstawie art. 366 kodeksu karnego, rozpoczęto postępowania karne przed Wyższym Sądem Antykorupcyjnym m.in. przeciwko b. wicesekretarzowi Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony (RBNiO) Ołehowi Hładkowskiemu, b. ministrowi energetyki Ihorowi Nasałykowi czy b. sędziemu Wyższego Sądu Administracyjnego Ołehowi Golaszkinemu, jak również przeciwko deputowanym Ołehowi Liaszce, Wadymowi Nowyńskiemu, Nestorowi Szufryczowi, Serhijowi Tarucie i in. W razie skasowania odpowiedzialności karnej postępowania karne zostaną umorzone, a przewidywana odpowiedzialność administracyjna w postaci grzywny nie będzie spełniać funkcji prewencyjnej. Co więcej, osoby oskarżone o fałszowanie deklaracji będą mogły pełnić funkcje państwowe.

Decyzja SK blokuje również objęcie stanowisk przez merów i radnych, którzy zwyciężyli w pierwszej turze wyborów samorządowych na Ukrainie 25 października 2020 r. i są zobligowani do przejścia kontroli antykorupcyjnej.

Reakcja prezydenta Wołodymyra Zełenskiego. 29 października 2020 r. prezydent zwołał nadzwyczajne posiedzenie RBNiO, która wydała decyzję o przywróceniu dostępu do elektronicznego rejestru deklaracji majątkowych,

zablokowanego przez NAZK po decyzji SK. Zapowiedział on odwołanie wszystkich sędziów SK. 30 października do Rady wpłynął projekt ustawy (składający się z 4 punktów) o wygaszeniu uprawnień obecnych sędziów SK przyjmujących orzeczenie z 27 października, a następnie uruchomienie procesu transformacji SK. Nie jest to rozwiązanie prawne przewidziane ustawą zasadniczą ani odrębnymi ustawami określającymi tryb powołania sędziów SK. Prawodawstwo ukraińskie dopuszcza zmiany składu SK jedynie za zgodą samych sędziów (12 z 18 głosów). Projekt ustawy przewidywał również przywrócenie stanu prawnego odnośnie do odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych deklaracji majątkowych zgodnego ze starą redakcją kodeksu karnego oraz przywrócenie uprawnień NAZK. Prezes SK Ołeksandr Tupycki podkreślił niekonstytucyjność tego projektu i nazwał takie działanie Zełenskiego dążeniem do stworzenia „posłusznego sądu na zawołanie” i przewrotu antykonstytucyjnego (projekt przeczy art. 149 Konstytucji Ukrainy o powodach do odwołania z urzędu sędziego SK). Prezydent w emocjonalnym oświadczeniu zaznaczył, że „na Halloween wszystkie diabły z piekła politycznego pokazują swoje prawdziwe oblicza”, odnosząc się do sędziów SK, a ich decyzję nazwał spiskiem starych elit przeciwko prezydentowi i państwu.

Reakcja społeczeństwa ukraińskiego. SK (i sądy w ogóle) nie cieszą się zaufaniem wśród Ukraińców. Zgodnie z badaniem opinii publicznej, przeprowadzonym przez grupę socjologiczną Rating, 52% ankietowanych negatywnie ocenia decyzję SK o częściowym skasowaniu elektronicznych deklaracji majątkowych urzędników, a 60% zadeklarowało brak zaufania do obecnego składu SK. Ukraińcy w większości popierają projekt Zełenskiego (60%). Sąd jest uznawany za miejsce patologii i korupcji. Dlatego też po wydaniu decyzji przez SK przed budynkiem sądu zgromadzili się uczestnicy protestu, którzy rzucali oponami i świecami dymnymi, domagając się wyjazdu sędziów do Rosji. Tydzień później, 7 listopada, aktywiści zorganizowali przejazd samochodowy i protest pod domem prezesa SK pod hasłem „Tupycki w odставку”, ustawiając instalację szubienicy i „biletu do Rostowa” (nawiązując do miejsca ucieczki Wiktora Janukowycza).

Reakcja środowiska międzynarodowego. Dekryminalizacja odpowiedzialności za fałszerstwa w deklaracjach podatkowych zaniepokoiła także środowisko międzynarodowe. Przyjęcie prawa antykorupcyjnego było warunkiem udzielenia wsparcia przez MFW. Bez 5 mld dolarów kredytu z MFW ukraińska gospodarka, pogrążona w recesji wywołanej pandemią COVID-19, nie poradzi sobie ze spłatą (częściową) zadłużenia publicznego. SK podważył również osiągnięcia Ukrainy na drodze do integracji europejskiej. Chociaż orzeczenie sądu jest podstawą do uruchomienia przez Komisję Europejską mechanizmu tymczasowego wstrzymania reżimu bezwizowego wobec obywateli Ukrainy, to taka decyzja Brukseli do momentu rozwiązania sprawy jest raczej mało prawdopodobna. Niewątpliwie jest to jednak naruszenie zobowiązań międzynarodowych Ukrainy, które podważa zaufanie wobec Kijowa. Szczególnie że niezależność organów antykorupcyjnych była tematem rozmów Wołodymyra Zełenskiego z przewodniczącym Rady Europejskiej Charlesem Michielem oraz wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej i wysokim komisarzem ds. polityki zagranicznej i obrony Josepem Borrellem podczas ostatniego szczytu UE – Ukraina w dniu 6 października 2020 r. Wówczas podkreślono regres w tym zakresie i konieczność zwiększenia dynamiki reformy sądownictwa i niezależnych instytucji antykorupcyjnych oraz deoligarchizacji. Przewodniczący przedstawicielstwa UE na Ukrainie Matti Maasilta 3 listopada oświadczył, że Ukraina w trybie natychmiastowym powinna odbudować infrastrukturę antykorupcyjną, która jest wymogiem pomocy finansowej dla państwa. O niedopuszczeniu rozwiązania SK w specjalnym oświadczeniu poinformowali także przedstawiciele Komisji Weneckiej oraz antykorupcyjnego organu Rady Europy – GRECO. Ambasadorzy G7 wydali wspólne oświadczenie, w którym wyrazili zaniepokojenie wobec możliwego powrotu Ukrainy do przeszłości po skasowaniu efektów reformy antykorupcyjnej. Ambasada USA w Kijowie wyraziła poparcie dla Zełenskiego i Ukrainy w przeciwdziałaniu próbom wstrzymania reformy antykorupcyjnej.

Propozycje wyjścia z kryzysu konstytucyjnego. Decyzja SK spowodowała kryzys konstytucyjny na Ukrainie. Jest ona postrzegana jako element wielkiego planu destabilizacji Ukrainy. Dlatego też prawie każda frakcja parlamentarna złożyła swoją propozycję wyjścia z kryzysu – ogółem do Rady wpłynęło 13 takich propozycji (stan na 19 listopada 2020 r.). Taka liczba projektów ustaw może spowodować blokadę głosowania nad nimi. Po trzech tygodniach całkowitego impasu, w Radzie powstała grupa robocza ds. wyjścia z kryzysu konstytucyjnego, składająca się z 11 deputowanych na czele z przewodniczącym parlamentarnej komisji ds. egzekwowania prawa Denysem Monastyrskim. Zadaniem tej grupy jest opracowanie do 1 grudnia 2020 r. modelu uregulowania sytuacji



wokół SK, regulacji prawnych przywracających normy antykorupcyjne uchylone przez SK oraz zasad dalszego funkcjonowania SK. 19 listopada odbyło się pierwsze posiedzenie tej grupy.

W dniu 2 listopada 2020 r. prezydent Zełenski zwrócił się z apelem do deputowanych Sługi Narodu o niedzielenie się na grupy interesów i wsparcie jego projektu ustawy o nieuznawaniu orzeczenia SK za wiążące oraz rozwiązaniu SK. W przeciwnym razie przewiduje on możliwość rozwiązania Rady, choć to wymagałoby dobrowolnego wyjścia z partii kilkunastu deputowanych Sługi Narodu. Jednocześnie wspominał o niepoddawaniu się możliwym próbom przekupstwa i obiecywania korzyści (nawet wewnątrz frakcji) w zamian za wsparcie SK oraz o możliwości nowego Majdanu. Zełenski zaproponował Radzie wygaszenie pełnomocnictwa sędziów SK i rozpoczęcie opracowania procedury zwolnienia sędziów zgodnie z konstytucją, jednak Rada nie ma takich uprawnień.

Mniej radykalne rozwiązanie zaproponował przewodniczący Rady Najwyższej Dmytro Razumkow wraz z grupą deputowanych, składając inny projekt ustawy o przywróceniu wszystkich uprawnień NAZK, uchylonych przez SK, a także przywróceniu odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenia. Proponuje on zlecić rządowi opracowanie szczegółowych zasad prawnych i organizacyjnych funkcjonowania systemu zapobiegania korupcji wśród sędziów, a także mechanizmu stawiania ich przed wymiarem sprawiedliwości. Propozycja Razumkowa nie przewiduje przy tym zwolnienia obecnych sędziów w sposób niezgodny z konstytucją.

Rada Najwyższa 4 listopada zarejestrowała także projekt przygotowany przez przewodniczącego partii Sługa Narodu Ołeksandra Kornijenkę. Przewiduje on zwiększenie kworum wymaganego do podjęcia decyzji do 17 sędziów, co faktycznie zablokowałoby pracę SK.

Niezależnie od tych propozycji 3 listopada Rada w pierwszym czytaniu przyjęła projekt ustawy o zasadach państwowej polityki antykorupcyjnej opartej na Strategii antykorupcyjnej na lata 2020-2024 przyjętej 16 września 2020 r. Przewiduje on optymalizację funkcji państwa i samorządu lokalnego; cyfrową transformację uprawnień władz publicznych; przejrzystość i ujawnianie danych jako podstawę do minimalizacji ryzyka korupcji; tworzenie przejrzystych i legalnych sposobów zaspokajania potrzeb osób fizycznych i prawnych; odpowiedzialność prawną za korupcję i przestępstwa korupcyjne; kształtowanie społecznej nietolerancji korupcji, budowanie kultury uczciwości i poszanowania praworządności.

Wnioski. Wprowadzenie deklaracji elektronicznych było jednym z najważniejszych (i nielicznych) osiągnięć reformy antykorupcyjnej. Sprzeciw społeczeństwa wobec korupcji oraz niesprawiedliwości i nieskuteczności działań instytucji państwowych był impulsem do rewolucji pomarańczowej i rewolucji godności. Stąd też oburzenie decyzją SK wśród Ukraińców oraz protesty pod domem prezesa SK.

Decyzja SK spotkała się z falą krytyki nie tylko wewnątrz państwa, ale również poza jego granicami. Zablokowany system antykorupcyjny podważa istniejący porządek prawny oraz stabilność polityczną państwa. Od jego losów zależy przyszłość relacji Ukrainy z MFW, UE oraz Bankiem Światowym w zakresie wsparcia finansowego.

Paraliż pracy SK, NAZK, NABU jest działaniem na rzecz prorosyjskich sił wpływu, dążących do destabilizacji sytuacji poprzez wewnętrzny kryzys polityczny, dyskredytację Ukrainy na arenie międzynarodowej i pogłębienie problemów gospodarczych związanych z obsługą długu publicznego. Walkę z korupcją poprzez wydolne instytucje blokuje również część elity politycznej państwa w obawie przed utratą możliwości uzyskania korzyści majątkowych ze źródeł nierejestrowanych i przestępczych. Wywiera ona wpływ na decyzje i funkcjonowanie SK, NABU, SBU. Jeszcze jedna bitwa z korupcją została przegrana. Zadaniem grupy roboczej ds. wyjścia z kryzysu konstytucyjnego jest opracowanie strategii wygrania wojny o niezależność instytucji antykorupcyjnych, jednak zadanie to wymaga konsensusu politycznego i społecznego oraz podjęcia wielu trudnych decyzji prawnych i politycznych.