

Hanna Bazhenova

## Władze Ukrainy wypowiedziały wojnę oligarchom

23 września 2021 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła w drugim czytaniu prezydencki projekt ustawy „O zapobieganiu zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego związanym z nadmiernym wpływem osób o istotnym znaczeniu gospodarczym albo politycznym na życie publiczne (oligarchów)”. Zasadniczym celem ustawy jest nadanie Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy na czele z prezydentem uprawnień do uznawania osób fizycznych za oligarchów oraz do kontrolowania kontaktów urzędników z tymi osobami i ich przedstawicielami. Dokument przewiduje stworzenie Rejestru oligarchów, określa porządek wpisywania osób na tę listę i konsekwencje takiego wpisu, a także wprowadza konieczność złożenia przez funkcjonariuszy publicznych deklaracji dotyczących kontaktów z osobami włączonymi do Rejestru. Ustawa o deoligarchizacji wejdzie w życie sześć miesięcy po jej podpisaniu przez prezydenta Wołodymyra Zełenskigo i będzie obowiązywać przez następne dziesięć lat.

**Nowa fala deoligarchizacji.** Termin „oligarchia” jest zwykle używany do opisanego grupy ludzi, łączących posiadanie wielkiego majątku z istotnym wpływem na władzę. W ukraińskiej rzeczywistości za oligarchę uważa się osobę, która ma duży, często monopolistyczny biznes, wpływ na Radę Najwyższą i pozostałe organy władzy państwowej oraz jest właścicielem mediów lub mocno na nie oddziałuje. Od ponad dwudziestu lat wielki biznes wywiera decydujący, a nawet monopolistyczny wpływ na szereg sektorów gospodarki, zwłaszcza energetyczny, naftowo-gazowy, na przemysł wydobywczy, metalurgiczny oraz na niektóre sektory budowy maszyn, handlu i przemysłu spożywczego.

Przez cały ten czas w społeczeństwie ukraińskim toczyły się dyskusje o potrzebie deoligarchizacji, jednak żadna z dotychczas podejmowanych prób zlikwidowania oligarchicznego systemu rządów w państwie się nie powiodła. Kolejna fala deoligarchizacji rozpoczęła się za prezydentury Wołodymyra Zełenskigo. Wśród najbardziej prawdopodobnych motywów tego działania były:

- dążenie prezydenta i jego ekipy do reformowania Ukrainy na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej i politycznej oraz przyspieszenia rozwoju demokratycznego państwa;
- pragnienie wzmocnienia władzy państwowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w sferze gospodarczej, politycznej i informacyjnej;
- chęć utrzymania i podwyższenia własnych notowań przez Wołodymyra Zełenskigo oraz proprezydencką partię Sługa Narodu. W tym przypadku ustawa o deoligarchizacji może zostać wykorzystana jako instrument w walce politycznej mającej na celu wybór W. Zełenskigo na drugą kadencję. W konsekwencji zostanie ona zastosowana selektywnie i przede wszystkim dotyczyć będzie osób nielojalnych wobec władzy. W tej sytuacji słuszna koncepcja, która miała ograniczyć wpływ oligarchów w trójkącie „władza – oligarchowie – społeczeństwo”, będzie realizowana w ułomny sposób, ponieważ oligarchowie zostaną podzieleni na „swoich” i „obcych”.

Na początku czerwca 2021 r. prezydent złożył do Rady Najwyższej projekt ustawy o deoligarchizacji, który 1 lipca został przyjęty przez parlament w pierwszym czytaniu. Między pierwszym a drugim czytaniem deputowani wnieśli do jej projektu ponad 1,2 tys. poprawek i propozycji. Poza tym po apelu komisarza Rady Najwyższej ds. praw człowieka Ludmiły Denisowej, który poparły cztery frakcje opozycyjne, przewodniczący Rady Dmytro Razumkow 10 września przesłał dokument do ekspertyzy do Komisji Weneckiej.

Jednak parlament, nie czekając na opinię Komisji i po rozważeniu poprawek w trybie przyspieszonym, na posiedzeniu 23 września 2021 r. w ciągu jednej godziny zatwierdził ustawę o deoligarchizacji. Łącznie za przyjęciem dokumentu zagłosowało 279 deputowanych, w tym 229 przedstawicieli frakcji Sługa Narodu, 18 – grupy Za Przyszłość, 15 – grupy Zaufanie, 11 – frakcji Głos oraz 6 deputowanych pozafrakcyjnych. Przeciw przyjęciu ustawy zagłosowały frakcje Europejska Solidarność oraz Opozycyjna Platforma – Za Życie. Na posiedzeniu 19 października parlamentarzyści odrzucili wszystkich 12 zarejestrowanych przez frakcje opozycyjne projektów uchwał o uchyleniu decyzji parlamentu w sprawie przyjęcia projektu ustawy o deoligarchizacji. Otworzyło to drogę do podpisania dokumentu przez przewodniczącego Rady Najwyższej i przedłożenia do podpisu prezydentowi.

**Główne założenia ustawy.** Dokument przewiduje stworzenie „Rejestru oligarchów”, który zostanie opracowany przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RNBO). Wpływowi biznesmeni zostaną wpisani na listę na podstawie wniosku przedstawionego przez Gabinet Ministrów, członka RNBO, Bank Narodowy, Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy lub Komitet Antymonopolowy. Ustawa jednak nie precyzuje, jaki to ma być wniosek ani w jakim terminie powinien zostać rozpatrzony. Zgodnie z dokumentem za oligarchę uznaje się osobę, która spełnia co najmniej trzy z czterech następujących kryteriów:

- bierze udział w życiu politycznym państwa, zajmuje wysokie stanowisko państwowe lub finansuje partię polityczną;
- ma znaczący wpływ na media, w tym media internetowe;
- kontroluje lub jest właścicielem monopolu;
- posiada aktywa przekraczające 1 mln razy minimum socjalne. Obecnie wskaźnik ten wynosi ok. 2,38 mld UAH (ok. 90 mln USD).

W przypadku gdy przedsiębiorca zostanie wpisany do Rejestru oligarchów, nie będzie mógł uczestniczyć w zakupie obiektów dużej prywatyzacji, dokonywać wpłat w celu wspierania partii politycznych i funduszy wyborczych kandydatów (innych niż własny fundusz wyborczy) ani finansować jakiegokolwiek agitacji politycznej, wieców lub demonstracji, podczas których formułowane są polityczne żądania i hasła. Jednocześnie autorzy projektu ustawy nie sprecyzowali znaczenia terminu „polityczne żądania i hasła”.

Ponadto osoby znajdujące się w tym Rejestrze będą na równi z urzędnikami zobowiązane do składania deklaracji o majątku, dochodach i wydatkach do Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji. Z kolei na urzędników zostanie nałożony obowiązek składania oficjalnych oświadczeń o każdym kontakcie z oligarchami lub ich przedstawicielami. Takie oświadczenia w trybie obowiązkowym powinni składać prezydent, przewodniczący Rady Najwyższej, deputowani parlamentu, członkowie rządu oraz inni urzędnicy państwowi. Niezłożenie oświadczenia może skutkować wszczęciem postępowania politycznego lub dyscyplinarnego.

**Negatywne strony ustawy.** Ustawa o deoligarchizacji, jak przewidywano, zyskała duży rozgłos w środowiskach politycznych i eksperckich. Szczególny niepokój budził fakt, że została ona przyjęta w pośpiechu, w trybie skróconym, bez wsparcia opozycji, wbrew stanowisku przewodniczącego Rady Najwyższej Dmytra Razumkova i w czasie jego nieobecności (był na zwolnieniu lekarskim) oraz przed wydaniem przez Komisję Wenecką opinii, która ma pojawić się dopiero w połowie grudnia. Pośpiech doprowadził do tego, że ustawa zawiera wykluczające się zapisy. Na przykład według jednego z nich decyzję o uznaniu osoby za oligarchę podejmuje RNBO, a według innego – należy to do kompetencji Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (tzw. poprawka Dmytra Razumkova).

Można wyodrębnić cztery główne przyczyny krytyki nowej ustawy:

1. Nadanie RNBO zbyt szerokiego pełnomocnictwa w sporządzaniu Rejestru oligarchów przy braku przejrzystej procedury i jasnych kryteriów praktycznych. Ze względu na nieostre wskaźniki przynależności do oligarchów istnieje ryzyko umieszczenia w Rejestrze przedstawicieli wielkiego biznesu, którzy nie biorą udziału w życiu politycznym.

2. Złożoność praktycznej realizacji nałożonych na oligarchów ograniczeń, która rodzi potencjalną selektywność ich stosowania. Stwarza to *de facto* sprzyjające warunki do pojawienia się grupy „nowych” oligarchów.
3. Możliwość zwolnienia każdego urzędnika państwowego z powodu jego niezadeklarowanego spotkania z przedstawicielem oligarchy, który nie ujawnił swoich powiązań.
4. Niewystarczające realne mechanizmy i środki ekonomiczne do zwalczania nadużywania pozycji monopolistycznej oligarchów i znaczącego wpływu na gospodarkę.

Część przepisów ustawy jest sprzeczna z szeregiem obowiązujących aktów ustawodawczych Ukrainy, które gwarantują równe konstytucyjne prawa i wolności, równość wobec prawa, wolność działalności politycznej oraz prawo właściciela do rozporządzania swoim majątkiem. To wszystko może przyczynić się do wystąpienia zagrożeń korupcyjnych, a także stać się podstawą wnoszenia skarg do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy i pozwów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

**Wnioski.** Ustawa o deoligarchizacji ma fundamentalne znaczenie dla prezydenta Wołodymyra Zełenskiego, który z jej pomocą chce wzmocnić władzę polityczną w kraju, przyspieszyć wdrażanie reform, zwłaszcza sądownictwa i rolnej, a także zmniejszyć zagrożenia dla suwerenności Ukrainy. Przyjęty dokument zaostrzy konfrontację między ukraińskimi grupami finansowo-politycznymi, które w inicjatywie prezydenta upatrują próbę narzucenia im „nowych reguł gry”. O dotkliwości ustawy dla tych grup pośrednio świadczą: stosowanie skróconego trybu głosowania w trakcie jej uchwalania, spory wewnątrz frakcji Sługa Narodu, nieustanna krytyka ze strony opozycji, publiczna konfrontacja przewodniczącego parlamentu z jego pierwszym zastępcą, a także wniosek do Komisji Weneckiej, na której opinię postanowiono nie czekać.

Sprzeciw wywołany projektem ustawy wynika z tego, że jest ona tylko jednym z elementów pakietu legislacyjnych inicjatyw dotyczących deoligarchizacji. Na jej podstawie Sługa Narodu zamierza opracować ustawy antymonopolowe, o lobbingu oraz inne akty prawne, mające na celu zreformowanie stosunków gospodarczych i społecznych w państwie. Nie jest jednak wykluczone, że w trakcie wdrażania ustawy mogą wystąpić negatywne konsekwencje w postaci ograniczeń niektórych praw i wolności człowieka oraz szerokiego traktowania przepisów ustawy, ponieważ decyzji o włączeniu do Rejestru oligarchów nie będzie przyjmował sąd, ale RNBO na czele z prezydentem. Skuteczność realizacji dokumentu będzie zależała przede wszystkim od wykazania woli politycznej, efektywności dalszych kroków władzy i jej kolejnych decyzji legislacyjnych.