



Reforma wymiaru sprawiedliwości w Ukrainie: sukcesy, wyzwania i przyszłe priorytety

Nestor Barczuk, Jarosław Kuzyszyn, Mychajło Żernakow

Wstęp

Przed Rewolucją Godności z lat 2013–2014 poziom zaufania wobec ukraińskich sędziów był jednym z najniższych na świecie (16%). Zgodnie z danymi OECD z 2014 roku Ukraina plasowała się na ostatnim miejscu pod względem zaufania do sędziów (12%) w zestawieniu z innymi krajami członkowskimi organizacji. Sytuacja nie uległa znaczącej zmianie po Rewolucji Godności. Zgodnie z badaniami z 2015 roku mniej niż 1% ludności w pełni ufało sądom, natomiast jedynie 8% pokładało w nich zaufanie w pewnym stopniu. Pomimo licznych zmian ustawodawczych sądy pozostają jedną z instytucji o najniższym zaufaniu społecznym. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi pod koniec 2023 roku jedynie 16% respondentów ufa władzy sądowej, a 22% procent – Sądowi Najwyższemu znajdującemu się na szczycie systemu sądownictwa. Zdaniem badanych głównymi czynnikami powodującymi brak zaufania do systemu sądownictwa są korupcja wśród sędziów (63%), bezkarność sądów (47%), wzajemna solidarność milczenia w systemie sądownictwa (45%) i nieuczciwość sądów (42%). Te liczby świadczą o tym, że reforma sądowa jest nadal daleka od finalizacji. Ukraina musi podjąć jeszcze wiele kroków w celu osiągnięcia prymatu prawa i jego realizacji.

Na obecny stan systemu sądownictwa w Ukrainie wpłynęły trzy kluczowe czynniki. Po pierwsze, Ukraina odziedziczyła swój system sądowy po Związku Radzieckim, w którym sądy nigdy nie były niezależne, lecz działały pod kierownictwem władzy politycznej i KGB, radzieckiego organu bezpieczeństwa i wywiadu. Po zdobyciu niepodległości ukraiński system sądowy nie został zreformowany, a sędziowie z radziecką mentalnością utrzymali swoje stanowiska. Zmieniły się jedynie elity, które wpływały

na sędziów. Po drugie, władza polityczna kontrolowała dobór i karierę sędziów, zapewniając sobie tym samym polityczną lojalność i zastępując model radziecki. Po trzecie, oligarchowie i politycy wykorzystywali sądy oraz organy samorządu sędziowskiego dla własnej wygody i utrzymania bezkarności. Oprócz tego instytucjami sądowymi posługiwały się osoby powiązane z Rosją w celu ochrony własnych interesów. Szczyt politycznej zależności i skorumpowania sądów przypada na czas reżimu Janukowycza, kiedy to sądy były wykorzystywane do zduszania pokojowych demonstracji (Rewolucja Godności 2013–2014). Te wydarzenia uwypukliły palącą potrzebę reformy sądowej, ponieważ ujawniły polityczną zależność sądów i brak zaufania społeczeństwa do władzy.

Na początkowym etapie reformowania systemu sądowego zbyt wielkie nadzieje pokładano w niezreformowanych instytucjach, szczególnie w organach samorządu sędziowskiego (Najwyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów [NKKS] oraz Najwyższej Radzie Wymiaru Sprawiedliwości [NRWS]), które nie były zainteresowane samooczyszczeniem i pragnęły zachować *status quo*. Wskutek tego reformy upadły.

Ostatnie reformy do pewnego stopnia wzięły pod uwagę doświadczenie niepowodzeń i postawiono na komisje konkursowe, które sprawdzają uczciwość kandydatów do organów samorządów sędziowskich, a także kandydatów do Wyższego Sądu Antykorupcyjnego i Sądu Konstytucyjnego. Najbardziej efektywnym mechanizmem okazała się komisja składająca się wyłącznie z ekspertów oddelegowanych przez organizacje międzynarodowe (Publiczna Rada Ekspertów Międzynarodowych). Dlatego ten mechanizm koniecznie należy powtórzyć i wykorzystać przy reformie Sądu Najwyższego.

Niniejszy raport obejmuje podstawowe zmiany ustawodawcze i tendencje w sferze ustroju sądowego od 2014 roku po wrzesień 2024. Główna uwaga została poświęcona wydarzeniom po 2021 roku, kiedy Rada Najwyższa uchwaliła dwie ważne ustawy mające doprowadzić do zmian w NKKS i NRWS, które wybierają sędziów i rozpatrują zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zreformowane NRWS i NKKS rozpoczęły prace w 2023 roku. W tym raporcie przeanalizowano tendencje i efektywność pracy tych organów, a także omówiono konieczność reformy kluczowych sądów: Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Wyższego Sądu Administracyjnego, na przeprowadzenie których nadal oczekują społeczeństwo i międzynarodowi partnerzy Ukrainy.

Autorzy tego raportu przyznają, że osiągnięcie prymatu prawa w kraju zależy od wielu czynników, szczególnie od efektywnego podziału władzy, stabilnych i demokratycznych mechanizmów jej przekazywania, silnych instytucji we wszystkich trzech sektorach władzy oraz rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak w ramach tego badania skupiamy się wyłącznie na systemie sędziowskim i związanych z nim sektorach (adwokatura, wykształcenie prawnicze).

Struktura systemu sądownictwa Ukrainy

Ukraiński system sądownictwa składa się z organów samorządu sędziowskiego i sądów różnych szczebli.

Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości (NRWS) jest najważniejszym organem sędziowskim, odpowiedzialnym za powoływanie, odwoływanie i dyscyplinarne karanie sędziów. Rola prezydenta, który podpisuje dekrety dotyczące mianowania sędziów, pozostaje raczej ceremonialna. NRWS składa się z 21 członków wybieranych przez Ogólnoukraiński Kongres Sędziów, parlament, prezydenta, Kongres Adwokatów, Konferencję Prokuratorów oraz kongres przedstawicieli wydziałów prawa i placówek naukowo-badawczych. Ogólnoukraiński Kongres Sędziów mianuje 10 członków NRWS, pozostałe wymienione gremia wybierają po dwóch członków. Prezes Sądu Najwyższego jest członkiem NRWS z urzędu.

Najwyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów (NKKS) dokonuje wyboru i oceny kwalifikacji sędziów oraz kandydatów na stanowisko sędziego. Organ ten składa się z 16 członków wybieranych przez NRWS w drodze konkursu.

Kongres Sędziów Ukrainy odbywa się raz na dwa lata i składa się z delegatów sądów wszystkich jurysdykcji i instancji. Do jego głównych zadań należy analiza sprawozdań Rady Sędziów, Najwyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów i Państwowej Administracji Sądowej. Ponadto Kongres wybiera sześciu sędziów Sądu Konstytucyjnego, 10 członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości, a także członków Rady Sędziów Ukrainy.

Rada Sędziów Ukrainy (RSU) jest organem wykonawczym Kongresu Sędziów i składa się z 30 sędziów wybranych przez Kongres. RSU zwołuje Kongres Sędziów Ukrainy i nadzoruje wykonanie jego decyzji. Jednym z głównych zadań RSU jest wypracowywanie i wdrażanie działań służących do zapewnienia niezawisłości sędziów. Rozpatruje też sprawy z zakresu ochrony prawnej i socjalnej sędziów oraz ich rodzin i podejmuje decyzje w tych sprawach. Przedstawia propozycje dotyczące pracy sądów władzom krajowym i lokalnym. Rada Sędziów zapewnia również przestrzeganie prawa w kwestiach konfliktu interesów sędziów, członków NKKS i Państwowej Administracji Sądowej, wypracowując rozwiązania mające na celu wyeliminowanie takich konfliktów.

Państwowa Administracja Sądowa (PAS) jest organem państwowym w systemie wymiaru sprawiedliwości, który zapewnia sądownictwu wsparcie organizacyjne oraz finansowe i jest podporządkowany NRWS. Do głównych zadań tej instytucji należy zapewnienie odpowiednich warunków dla skutecznej pracy sądów, Najwyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów i organów samorządu sędziowskiego. PAS zbiera informacje na temat działania sądów, wypracowuje i zgłasza propozycje jego usprawnienia, przygotowuje wniosek o roczny budżet niezbędny dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, wdraża sądownictwo elektroniczne i prowadzi Centralny Państwowy Rejestr Orzeczeń Sądowych.

Na system sądownictwa składają się:

- **Sąd Konstytucyjny Ukrainy (SKU)**, którego działalność jest niezależna od sądów powszechnych, a zajmuje się on konstytucyjnością ustaw i rządowych aktów prawnych;
- **Sąd Najwyższy (SN)**, który jest najwyższym sądem powszechnym zapewniającym syntezę orzecznictwa, a w niektórych przypadkach działa w charakterze sądu apelacyjnego lub kasacyjnego za pośrednictwem funkcjonującej w jego strukturze Wielkiej Izby oraz sądów kasacyjnych w sprawach karnych, cywilnych, administracyjnych i gospodarczych;
- sądy szczególne: **Wyższy Sąd Antykorupcyjny (WSAK)** i **Najwyższy Sąd ds. Własności Intelektualnej (NSWI)**, a także sądy powszechne pierwszej instancji i apelacyjne.

Wykaz skrótów

DGE – Doradcza Grupa Ekspertów (ДГЕ – Дорадча група експертів)
JPEK – Jednolity Państwowy Egzamin Kwalifikacyjny (ЄДКІ – Єдиний державний кваліфікаційний іспит)
MEN – Ministerstwo Edukacji i Nauki (МОН – Міністерство освіти і науки)
MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (МВС – Міністерство внутрішніх справ)
NABU – Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (НАБУ – Національне антикорупційне бюро України)
NAZK – Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji (НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції)
NIAU – Narodowa Izba Adwokatów Ukrainy (НААУ – Національна асоціація адвокатів України)
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny (ВАС – Вищий адміністративний суд)
OSAK – Okręgowy Sąd Administracyjny w Kijowie (ОАСК – Окружний адміністративний суд Києва)
PAS – Państwowa Administracja Sądowa (ДСА – Державна судова адміністрація)
PREM – Publiczna Rada Ekspertów Międzynarodowych (ГРМЕ – Громадська рада міжнародних експертів)
RAU – Rada Adwokatów Ukrainy (РАУ – Рада адвокатів України)
RSU – Rada Sędziów Ukrainy (PCU – Рада суддів України)
SBU – Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (СБУ – Служба безпеки України)
SID – Służba Inspektorów Dyscyplinarnych (СДІ – Служба дисциплінарних інспекторів)
SKU – Sąd Konstytucyjny Ukrainy (КСУ – Конституційний Суд України)
SN – Sąd Najwyższy (ВС – Верховний Суд)
SPA – Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna (САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура)
SRU – Społeczna Rada Uczciwości (ГРД – Громадська рада доброчесності)
WKKDA – Wyższa Komisja Kwalifikacyjno-Dyscyplinarna Adwokatury (ВКДКА – Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури)
WKKS – Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów (ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів)
WRWS – Wyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości (ВРП – Вища рада правосуддя)
WSA – Wyższa Szkoła Adwokatury (ВША – Вища школа адвокатури)
WSAK – Wyższy Sąd Antykorupcyjny (ВАКС – Вищий антикорупційний суд)
WSWI – Wyższy Sąd ds. Własności Intelektualnej (Вищий суд з питань інтелектуальної власності)

Założenia obecnej reformy sądownictwa

W ciągu ostatniego dziesięciolecia Ukraina poczyniła znaczne postępy w reformie sądownictwa, zwłaszcza na drodze do zwiększenia niezależności i odpowiedzialności całego systemu. Konieczność reformy sądownictwa stała się szczególnie widoczna podczas Rewolucji Godności w latach 2013–2014, gdy wyszły na jaw polityczna zależność sądów¹ i brak społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. W latach 2014–2016 ukraiński parlament przyjął ustawy *O przywróceniu zaufania do sądownictwa* oraz *O lustracji*, które miały na celu zmniejszenie wpływu politycznego na sądownictwo poprzez odwołanie byłych prezesów sądów i członków organów samorządu sędziowskiego oraz powołanie nowych.

Inna ustawa, *O zapewnieniu prawa do rzetelnego procesu sądowego* (przyjęta w 2015 roku), wprowadziła procedurę oceny kwalifikacji sędziów, która przewiduje kontrolę uczciwości. Kolejny etap reformy w 2016 roku obejmował poprawki do Konstytucji i nową ustawę *O sądownictwie i statusie sędziów*, która

¹ *Хто такі судді Майдану? [Kim są sędziowie Majdanu?]*, https://www.maidan-judges.info/who_are_they (dostęp tu i dalej: 4 sierpnia 2024).

zakładała przeprowadzenie konkursu do Sądu Najwyższego, ustanowienie Wyższego Sądu Antykorupcyjnego oraz powołanie Społecznej Rady Uczciwości (SRU) w celu wzmocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego w zakresie weryfikacji sędziów. Niestety wdrożenie wyżej wymienionych zmian legislacyjnych nie przyniosło wymiernych rezultatów. SRU opublikowała negatywne opinie na temat około 25% nowo powołanych sędziów Sądu Najwyższego². Na temat kolejnych 50% powołanych sędziów opublikowała informacje, które mogą wskazywać na ich nieuczciwość. Wyniki okresowej oceny kwalifikacji sędziów³ również wykazały nieskuteczność procesu weryfikacji, w wyniku którego zwolniono jedynie 0,5% sędziów.

Działalność SRU jest jednak dobrym przykładem zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w weryfikację sędziów. Ciało to – składające się z przedstawicieli organizacji pozarządowych, dziennikarzy i naukowców – pokazało, że może działać profesjonalnie, skutecznie i niezależnie. Sędziowie i władze polityczne nie kontrolują SRU, dlatego jest ona przedmiotem nieustannych ataków z ich strony.

Niezawisłość i odpowiedzialność sędziów

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy i ukraińską ustawą *O sądownictwie i statusie sędziów* sędziowie powoływani są dożywotnio. Parlament nie ma wpływu na ich powoływanie i odwoływanie, a prezydent pełni jedynie funkcję ceremonialną – jego rolą jest formalne ich powołanie. Jednak nawet po wprowadzeniu odpowiednich poprawek do Konstytucji dziennikarze⁴ ujawniali fakty niedozwolonego wpływu politycznego na sędziów. Mimo iż władze polityczne formalnie nie dysponują żadnymi oficjalnymi narzędziami wpływu na sędziów, to nadal istnieją nieformalne sposoby wpływania i wywierania presji na orzekających, głównie ze względu na otwartość samych sędziów na takie działania.

Ukraińscy sędziowie często nie tylko ulegają naciskom polityków, lecz również kierują się instrukcjami ze strony swoich wpływowych znajomych. Przykładem może tu być Kongres Sędziów, podczas którego wybiera się członków Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości, sędziów Sądu Konstytucyjnego i członków Rady Sędziów. Członkowie Kongresu nie głosują tam zgodnie z własną wolą, lecz zatwierdzają kandydatów uzgodnionych wcześniej⁵.

W obecnie obowiązujących przepisach wciąż istnieje mechanizm umożliwiający nieformalny wpływ, jaki na sędziów mogą wywierać prezesi sądów. Pomimo braku formalnych uprawnień ci ostatni wpływają na orzeczenia sądów lub wybory do organów samorządu sędziowskiego. Potwierdzają to historie Larysy Holnyk⁶ i Serhija Bondarenki⁷. Proponowanym rozwiązaniem jest zniesienie stanowiska prezesa sądu (z wyjątkiem Sądu Najwyższego) i przekazanie jego obowiązków kierownikom sekretariatów sądowych. Zawierający takie rozwiązania projekt ustawy nr 8342 wpłynął do parlamentu w styczniu 2023 roku.

² *Формування нового Верховного Суду: ключові уроки [Tworzenie nowego Sądu Najwyższego: kluczowe lekcje]*, <https://dejure.foundation/formuvannya-novogo-verkhovnoho-sudu-kliuchovi-uroky/>.

³ *Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року) [Kwalifikacyjna ocena sędziów: krótki przegląd wyników okresowych (stan na 1 kwietnia 2019 roku)]*, <https://dejure.foundation/kvalifikacyjne-ociniuvannya-suddiv-2016-2018-korotkyi-oglyad/>.

⁴ Сергій Андрушко, *Черга на Банкову (спецрепортаж) [Kolejka na Bankową (reportaż specjalny)]*, Radio Svoboda, 19 stycznia 2017, <https://www.radiosvoboda.org/a/28243843.html>.

⁵ *Члени ВРП самі не відповідають критеріям доброчесності, призначені з явно політичних мотивів або з порушенням закону [Sami członkowie NRWS nie spełniają kryteriów uczciwości, ponieważ są powoływani z pobudek wyraźnie politycznych lub z naruszeniem prawa]*, <https://vprfails.dejure.foundation/chleny-vrp-sami-ne-vidpovidayut-kryteriam-dobrochesnosti>.

⁶ Людмила Тягнирядно, *Суддя-викривач Лариса Гольник: «Я відчувала моральний тиск і від голови суду, і від колег» [Sędzia-sygnalista Larysa Golnyk: „Czułam presję moralną zarówno ze strony szefa sądu, jak i moich kolegów”]*, lb.ua, 20 września 2016, https://rus.lb.ua/news/2016/09/20/345388_suddyavikrivach_larisa_golnik_ya.html.

⁷ Микола Мирний, *Ціна незалежності українського судді [Cena niezależności ukraińskiego sędziego]*, zmina.info, 15 kwietnia 2015, https://zmina.info/articles/cina_nezalezhnosti_ukrajinskogo_suddi/.

Po Rewolucji Godności (2013–2014), wraz z poprawkami do Konstytucji, Ukraina wdrożyła kontrolerski standard Rady Europy⁸, zgodnie z którym większość sędziów w organach samorządu sędziowskiego powinna być wybierana przez samych sędziów. Tym samym uprawnienia do powoływania i odwoływania sędziów przeszły z rąk władzy ustawodawczej i wykonawczej do korporacji sędziowskiej. Jednak przyznanie niezależności niezreformowanemu i nieuczciwemu sądownictwu nie przyczyniło się ani do wzrostu zaufania publicznego do niego, ani do zapewnienia niezależności sądów. Decyzja ta udowodniła, że przyznanie samorządności systemowi umacnia jego *status quo*. Obdarzenie systemu możliwością samodzielnego rządzenia nie jest też dobrym rozwiązaniem wtedy, gdy wymaga on reformy. W efekcie wdrożenie wspomnianego wyżej standardu Rady Europy stało się przykładem nieudanej reformy, opartej na formalnym kopiowaniu rozwiązań, które sprawdzają się w realizacji zupełnie innych zadań, bez uwzględnienia ukraińskiego kontekstu lokalnego. Oznacza to, że nadanie sędziom autonomii w zakresie samooczyszczenia przynosi odwrotny efekt – następuje koncentracja władzy w rękach mafii sądowej i jej patronów politycznych. Takie osoby nie mają zamiaru oczyszczać systemu sądownictwa, ale pragną utrzymać władzę i jedynie imitować zmiany. Dlatego ukraińskie doświadczenie pokazuje, że oczyszczenie władzy sądowej musi odbywać się przy zaangażowaniu niezależnych ekspertów. Wdrożenie europejskich standardów w samorządzie sędziowskim bez wzięcia pod uwagę uwarunkowań lokalnych wywołało wcześniej niejednoznaczne skutki w Bułgarii, Polsce, Czechach i na Słowacji⁹. Ukraina powtórzyła ten sam błąd. Skorumpowane elity systemu sądownictwa wykorzystują swoje wpływy, by utrudniać reformy, poprzez delegowanie nieuczciwych członków do komisji konkursowych, które odgrywają decydującą rolę w procesie odnawiania organów samorządu sędziowskiego, a także wyznaczanie sędziów z wątpliwą reputacją na członków organów samorządu sędziowskiego, zamiast tych będących agentami zmian.

Wraz z wdrożeniem standardu Rady Europy dotyczącego niezależności sądownictwa nie wprowadzono żadnych instrumentów zapewniających uczciwość i odpowiedzialność sędziów. W efekcie nieuczciwi sędziowie zaczęli wykorzystywać¹⁰ europejskie standardy i organy utworzone na podstawie ich wdrożenia w celu unikania jakichkolwiek prób reformy sądownictwa. Międzynarodowi partnerzy szybko zauważyli ten problem. W 2020 roku Komisja Wenecka podkreśliła¹¹, że kwestia uczciwości członków NRWS jest pilna i należy się nią niezwłocznie zająć. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Unia Europejska dołączyły reformę sądownictwa do listy reform, które Ukraina musiała wdrożyć, aby otrzymać pomoc finansową. Ponadto w styczniu 2021 roku ambasadorowie państw grupy G7 w Ukrainie umieścili reformę organów samorządu sędziowskiego przy udziale ekspertów międzynarodowych na liście najważniejszych zagadnień¹² dotyczących reform sądownictwa i walki z korupcją.

Pierwszą próbę reformy NRWS i NKKS podjęto w 2019 roku, jednak nie weszła w życie ustawa, która miała na celu odnowienie składu organów samorządu sędziowskiego poprzez udział międzynarodowych

8 *Judges: independence, efficiency and responsibilities Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010 and explanatory memorandum*, Council of Europe Publishing, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d#:~:text=33.,Recommendation%20No.,the%20interests%20of%20the%20profession.>

9 Michal Bobek, David Kosař, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2019, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-solutions-local-damages-a-critical-study-in-judicial-councils-in-central-and-eastern-europe/CDEF5A8EA2FEA3FE4B843060F145A4B2>.

10 *Провали вищо ради правосуддя [Kłęski Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości]*, <https://vrpfails.dejure.foundation/>.

11 *CDL-AD(2020)022-e Ukraine – Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft amendments to the Law ‘on the Judiciary and the Status of Judges’ and certain Laws on the activities of the Supreme Court and Judicial Authorities (draft Law no. 3711), adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October 2020).*

12 *Judicial and Anti-Corruption Reform Priorities*, <https://docs.google.com/document/u/0/d/e/2PACX-1vRKC1mbwXaFSBLHgrYGds-g74nlv8jYk4FvEWW0cSOgl1ATc08CRRvzc8mATq3-9YQ/pub?pli=1>.

ekspertów. Obowiązujące przepisy pozwoliły niezreformowanej NRWS zablokować reorganizację składow organów samorządu sędziowskiego. Członkom NRWS udało się zablokować¹³ udział międzynarodowych ekspertów w tym procesie i tym samym skutecznie zatrzymać reformę.

Zmierzając ku integracji europejskiej, Ukraina powinna wprowadzać kompleksowe reformy w celu zagwarantowania niezależności i transparentności władzy sądowej. Jednak ustawodawstwo UE jest w tej sferze bardzo ograniczone. Dzięki temu państwa członkowskie UE posiadają znaczną autonomię w kształtowaniu swoich systemów sądowych. Co więcej, doświadczenie Ukrainy i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej pokazuje, że proste powielanie decyzji zachodnich demokracji, szczególnie w sferze samorządów sędziowskich, może przynieść negatywne skutki. Dlatego Ukraina powinna wypróbować własne podejście, opierając się na lekcji poprzednich nieudanych reform oraz na ostatnich osiągnięciach. Jedynym mechanizmem, który ciągle wykazuje wysoką efektywność, są komisje konkursowe składające się wyłącznie z niezależnych międzynarodowych ekspertów. Takie komisje sprawdzają uczciwość kandydatów na stanowiska w organach samorządów sędziowskich i sądach najwyższej instancji. W związku z tym koniecznie należy nadal wykorzystywać ten model, szczególnie przy doborze sędziów do Sądu Najwyższego i Wyższego Sądu Administracyjnego. Natomiast komisje hybrydowe, gdzie trzech członków oddelegowuje ukraińska wspólnota sędziowska, która jeszcze nie przeszła reform, a trzech – międzynarodowe organizacje, przynoszą znacznie gorsze rezultaty. Decydującą rolę międzynarodowych ekspertów w komisjach konkursowych opisano w dalszej części raportu.

Wnioski

Konieczność reformy sądownictwa w Ukrainie stała się szczególnie widoczna po Rewolucji Godności w latach 2013–2014, która ujawniła polityczną zależność sądów i niski poziom zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. W latach 2014–2016 ukraiński parlament uchwalił ustawy mające na celu ograniczenie wpływu politycznego na system sądownictwa. W 2015 roku wprowadzono procedurę oceny kwalifikacji sędziów, a w 2016 roku przyjęto poprawki do Konstytucji i nową ustawę *O systemie sądownictwa i statusie sędziów*, która obejmowała wybór do Sądu Najwyższego i ustanowienie Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. Społeczna Rada Uczciwości udowodniła skuteczność zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w weryfikację sędziów, ale jej niezależność powodowała, że często stawała się celem ataków ze strony sędziów i władz politycznych.

Wdrożenie standardu Rady Europy dotyczącego niezależności sądownictwa bez wzięcia pod uwagę kontekstu lokalnego pokazało, że samorządność niezreformowanego sądownictwa jedynie umacnia *status quo* i stwarza przeszkody dla prawdziwych reform.

Utworzenie Wyższego Sądu Antykorupcyjnego jako jeden z największych sukcesów ukraińskiej reformy sądownictwa

Utworzenie w Ukrainie odrębnego Wyższego Sądu Antykorupcyjnego (WSAK) było kolejnym ważnym krokiem w rozwoju infrastruktury antykorupcyjnej po powstaniu Narodowego Biura Antykorupcyjnego (NABU) i Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej (SPA). Utworzenie WSAK zostało podyktowane przede wszystkim niezdolnością niezreformowanego systemu sądownictwa do skutecznego rozpatrywania

13 Галина Чижик, *Як дискредитована Вища рада правосуддя блокує судову реформу [Jak Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości blokowała reformę sądownictwa]*, „Українська правда”, 6 grudnia 2019, <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/12/6/7234019/>.

najpoważniejszych spraw korupcyjnych będących przedmiotem śledztw nowo utworzonych NABU i SPA.

Mimo iż inicjatywa utworzenia WSAK pojawiła się już w 2015 roku, to stosowną ustawę przyjęto dopiero w czerwcu 2018 roku po dużych naciskach ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego, innych partnerów międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego¹⁴. W celu wyłonienia sędziów do WSAK powstała Publiczna Rada Ekspertów Międzynarodowych (PREM) – komisja składająca się z sześciu międzynarodowych ekspertów cieszących się nieposzlakowaną opinią. Członkowie PREM mieli prawo zawetować kandydatów, którzy nie spełniali kryteriów uczciwości. Weto PREM mogło zostać odrzucone jedynie poprzez wspólne głosowanie z Najwyższą Komisją Kwalifikacyjną Sędziów.

W oparciu o wyniki wyboru PREM sporządziła listę kandydatów spełniających kryteria uczciwości, a ostateczną decyzję o powołaniu do WSAK podejmowały organy ukraińskiego samorządu sędziowskiego. Pracę sekretariatu i członków PREM finansowali międzynarodowi darczyńcy, którzy pomogli też w opracowaniu regulaminu i innych wewnętrznych dokumentów. Procedura naboru do WSAK była wzorcowa i żaden sędzia, wobec którego istniały poważne wątpliwości dotyczące jego uczciwości, nie wszedł w skład tego organu. Dlatego też procedura obejmująca udział PREM powinna zostać powtórzona przy wyborze sędziów do innych sądów i organów samorządu sędziowskiego.

WSAK rozpoczął działalność we wrześniu 2019 roku. Od tamtej pory kilkudziesięciu urzędników usłyszało wyroki skazujące. Wśród skazanych są prokuratorzy, sędziowie, dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych i urzędnicy różnych szczebli. Według stanu na wrzesień 2023 roku¹⁵ WSAK wydał 138 wyroków. Jego izba odwoławcza rozpatrzyła 55 z nich, a w mocy utrzymała 28; 23 sprawy zakończyły się uniewinnieniem. Za przestępstwa korupcyjne skazano łącznie 157 osób.

Ze względu na wzrost liczby spraw rozpatrywanych przez WSAK Najwyższa Rada Sprawiedliwości zwiększyła liczbę sędziów orzekających w nim z 39 do 63. W grudniu 2023 roku Ukraina zobowiązała się wobec MFW do powołania nowych sędziów do sierpnia 2024 roku na podstawie jawnego konkursu, który oficjalnie rozpoczął się 1 marca.

Organizacje międzynarodowe zarekomendowały 12 kandydatów do PREM, z których pod koniec kwietnia 2024 roku NKKS wybrała sześciu¹⁶. Społeczeństwo obywatelskie ma nadzieję, że PREM utrzyma standardy swojej działalności na dotychczasowym wysokim poziomie. Konkurs na obsadzenie stanowisk we WSAK będzie również poważnym sprawdzianem dla nowej NKKS, ponieważ pokaże poziom jej działania.

Wnioski

Utworzenie Wyższego Sądu Antykorupcyjnego było ważnym krokiem w rozwoju ukraińskiej infrastruktury antykorupcyjnej ze względu na niezdolność niezreformowanego systemu sądownictwa do rozpatrywania najważniejszych spraw korupcyjnych prowadzonych przez NABU i SPA. Ustawę o WSAK przyjęto w 2018 roku pod presją partnerów międzynarodowych, w tym Międzynarodowego Funduszu

14 Olena Halushka, Daria Kaleniuk, Tetiana Shevchuk, *MEMO: Ukraine's anti-corruption theory of change*, Anticorruption Action Center, https://securingdemocracy.gmfus.org/wp-content/uploads/2023/06/Ukraine-Anticorruption-Front_digital.pdf.

15 *Будівля нова, але ґрунт ненадійний: які системні проблеми впливають на роботу ВАКС [Budynek nowy, ale grunt zawodny: jakie problemy systemowe wpływają na pracę WSAK]*, „Українська правда”, 5 września 2023, <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/09/5/7418480/>.

16 *Комісія обрала членів Громадської ради міжнародних експертів [Komisja wybrała członków Obywatelskiej Rady Międzynarodowych Ekspertów]*, <https://vkksu.gov.ua/page/sklad-grme>.

Walutowego i społeczeństwa obywatelskiego. Wybór sędziów został przeprowadzony przez Publiczną Radę Ekspertów Międzynarodowych, która miała prawo zawetować nieuczciwych kandydatów. W wyniku weryfikacji do organu tego nie został powołany żaden sędzia, wobec którego były poważne wątpliwości dotyczące jego uczciwości. WSAK zaczął działalność we wrześniu 2019 roku i do września 2023 wydał 138 wyroków, przy czym 157 osób skazał za przestępstwa korupcyjne. Ze względu na rosnącą liczbę spraw NRWS zwiększyła liczbę sędziów WSAK do 63, zobowiązując się do powołania nowych sędziów w drodze transparentnego konkursu do sierpnia 2024 roku. Organizacje międzynarodowe zarekomendowały 12 kandydatów do PREM, z których w kwietniu 2024 roku NKKS wybrała sześciu. Konkurs do WSAK będzie testem dla nowej NKKS i pokaże jakość jej pracy.

Reforma organów zarządzających sądownictwem: Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości i Najwyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów

Po zwycięstwie Wołodymyra Zełenskiego w wyborach prezydenckich w 2019 roku rozpoczął się nowy etap reformy systemu sądownictwa. Jednym z pierwszych kroków nowego prezydenta było przedłożenie parlamentowi projektu ustawy o reformie sądownictwa, mającej na celu powołanie do życia nowych organów samorządu sędziowskiego przy udziale ekspertów międzynarodowych. Mimo że projekt ustawy został szybko przyjęty, Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości zdołała zablokować reformę.

Kolejną próbę zreformowania NRWS i NKKS podjęto w 2021 roku, kiedy to Rada Najwyższa (parlament) przyjęła dwie ustawy uwzględniające błędy poprzednich reform, zakończonych niepowodzeniem. Tym razem pozbawiono NRWS możliwości zablokowania zmian. Nowe ustawy przewidywały utworzenie dwóch komisji mających na celu weryfikację uczciwości obecnych członków oraz przeprowadzenie wyboru kandydatów do NRWS i NKKS – Rady Etyki i Komisji Konkursowej. Obie komisje utworzono według jednego wzorca – każda z nich składała się z sześciu członków, z których połowę stanowili sędziowie czynni lub w stanie spoczynku delegowani przez ukraiński system sądownictwa, a drugą połowę – niezależni eksperci międzynarodowi wyznaczeni przez międzynarodowych darczyńców. W myśl ustawy międzynarodowi eksperci mieli prawo do podjęcia ostatecznej decyzji w przypadku równej liczby głosów.

Reforma NRWS składała się z dwóch etapów: najpierw Rada Etyki miała sprawdzić jej obecnych członków pod kątem uczciwości, a następnie rozpocząć rozmowy z kandydatami do tego organu. Na początku 2022 roku większość dotychczasowych członków NRWS złożyła rezygnację, gdyż zdawali sobie oni sprawę z tego, że wyniki kontroli uczciwości prowadzonej przez Radę Etyki nie będą dla nich korzystne. Znacznie przyspieszyło to reformę NRWS.

Wdrożenie reform NRWS i NKKS wstrzymano z powodu pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę, ale już w maju 2022 roku Rada Etyki wznowiła działalność. Istotnym impulsem do dalszego wdrażania reform NRWS i NKKS było przyznanie Ukrainie statusu kandydata do Unii Europejskiej. Komisja Europejska określiła siedem priorytetowych działań dla Ukrainy, których realizacja otworzyłaby drogę do negocjacji akcesyjnych. Kontynuacja reformy NRWS i NKKS została umieszczona na drugiej pozycji wśród priorytetów określonych przez Komisję Europejską.

Mimo znaczenia otwartości i przejrzystości podczas reformy NRSW Rada Etyki postanowiła odejść od jawności rozmów z kandydatami i zrezygnowała z ich publicznego transmitowania. Decyzje odnośnie do zarekomendowanych kandydatów nie zostały wystarczająco uzasadnione, dlatego obywatele nie

mogli być pewni, czy zarekomendowani kandydaci są w stanie wyjaśnić wątpliwości dotyczące ich uczciwości. Rada Etyki uznała za uczciwych Innę Płachtij, Oksanę Błażewską i Witalija Salichowa – troje członków starej, niezreformowanej NRWS, którzy naruszali zasady składania oświadczeń majątkowych, karali sędziów sygnalistów i odmawiali pociągania do odpowiedzialności nieuczciwych sędziów. Jednocześnie Rada Etyki stwierdziła, że znana sędzia sygnalistka Larysa Holnyk, pracująca w Sądzie Rejonowym dzielnicy Oktiabrskiej w Połtawie, nie spełnia standardów uczciwości. W odpowiedzi czelowne organizacje społeczne oświadczyły¹⁷, że w ten sposób Rada Etyki naraża na szwank wiarygodność wyników reformy, ponieważ jej decyzje nie są jawne i nie opublikowano ich uzasadnienia.

Komisja Konkursowa przeprowadziła natomiast jawny konkurs na stanowiska w NKKS przy aktywnym udziale obywateli, dokonując skutecznej weryfikacji kandydatów.

W wyniku wyborów do NRWS i NKKS większość ewidentnie nieuczciwych kandydatów nie uzyskała rekomendacji pozwalającej na ich powołanie. Jednak zgodnie z prawem ostateczna decyzja o powołaniu członków NRWS nie jest podejmowana przez komisje, w skład których wchodzi międzynarodowi eksperci, ale przez ukraińskie władze, w tym przez sam system sądownictwa. Zgodnie z przewidywaniami sędziowie nie powołali do organów samorządu sędziowskiego zwolenników zmian i postępu. W styczniu 2023 roku Kongres Sędziów wyznaczył ośmiu nowych członków NRSW¹⁸. Nie znaleźli się wśród nich kandydaci o nieposzlakowanej opinii, znani z działalności antykorupcyjnej. W oświadczeniu majątkowym jednego z nowo powołanych członków NRSW Serhija Burlakowa są niejasności. Wielokrotnie jeździł on do Rosji po aneksji Krymu i rozpoczęciu przez Rosję okupacji części ukraińskiego terytorium. Opinia publiczna wyraziła też obawy co do uczciwości nowych członków NRWS mianowanych przez Kongres Sędziów. W chwili obecnej członkowie NRWS Burlakow i Salichow często przeciągają rozpatrywanie skarg dyscyplinarnych¹⁹ i roztaczają parasol ochronny nad nieuczciwymi sędziami²⁰. Dodać należy, że zreformowana NRSW powołała do NKKS najbardziej postępowych kandydatów z listy rekomendowanej przez Komisję Konkursową.

Organy samorządu sędziowskiego zostały niemal całkowicie zreformowane i osiągnęły już pewne sukcesy, ale nadal nie realizują one oczekiwań obywateli wobec władzy sądowniczej. NRWS osiągnęła wysoki stopień transparentności, z sukcesem sformułowała pełny skład NKKS i uogólniła praktykę dyscyplinarną. Jednocześnie NRWS poniosła porażkę w kilku sferach, szczególnie w uargumentowaniu zamykania spraw dyscyplinarnych, wyznaczaniu priorytetowości rozpatrywania skarg na sędziów oraz rozpatrywaniu w odpowiednim czasie spraw rezonujących i priorytetowych. Oprócz tego NRWS zwolniła z honorami sędziów o niskim poziomie uczciwości, podejmowała niekonsekwentne decyzje dotyczące pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej i nakładała miękkie kary dyscyplinarne. Nie była również w stanie pociągnąć do odpowiedzialności sędziów, pozbawiła społeczeństwo prawa do krytyki sądów i nie przeprowadziła właściwej oceny tego, czy kandydaci spełniają sędziowskie wymogi.

17 Oleg Sukhov, *Watchdogs say Ukraine's judicial reform on brink of catastrophe*, Kyiv Independent, 24 czerwca 2022, <https://kyivindependent.com/watchdogs-say-ukraines-judicial-reform-on-brink-of-catastrophe/>.

18 *Результати XIX з'їзду суддів: повноважна ВРП і питання до її нових членів [Wyniki XIX Kongresu Sędziów: pełnoprawność NRWS i pytania do jej nowych członków]*, <https://dejure.foundation/0123hlej1-rezultati-xix-zzdu-suddv-povnovazhna-vrp/>.

19 *Фундація DEJURE подала скаргу на члена ВРП Сергія Бурлакова. Він затягує розгляд дисциплінарної справи по Князеву [Fundacja DEJURE złożyła skargę na członka NRWS Serhija Burlakowa. Opóźnia on rozpatrzenie sprawy dyscyplinarnej przeciwko Knyazewowi]*, 11 kwietnia 2024, <https://dejure.foundation/fundacziya-dejure-podala-skargu-na-chlena-vrp-sergiya-burlakova-vin-zatyaguye-rozglyad-dyscyplinarnoyi-spravy-po-knyazyevu/>.

20 *Бо може собі дозволити: ВРП не притягнула до відповідальності суддю Ковганича, який перевищив швидкість, погрожував та наїхав на поліцейського й утік з місця події [Bo go na to sta: NRWS nie pociągnęła do odpowiedzialności sędziego Kowhanycza, który przekroczył dozwoloną prędkość, groził policjantowi, potrafił go i uciekł z miejsca zdarzenia]*, 17 kwietnia 2024, <https://dejure.foundation/bo-mozhe-sobi-dozvolity-vrp-ne-prytyagnula-do-vidpovidalnosti-suddyu-kovganycha-yakij-perevshhyv-shvydkist-pogrozhuвав-ta-naїhав-na-policzejskogo-j-utik-z-misczya-podiyi/>.

Pomimo pewnych osiągnięć, szczególnie określenia indykatorów niskiego poziomu uczciwości wspólnie ze Społeczną Radą Uczciwości i rekomendacji dotyczących zwolnienia kilku sędziów o niskim poziomie uczciwości, w działaniu NKKS ujawniły się problematyczne aspekty, które wywołują zaniepokojenie. Wśród nich są: niekonsekwentne trzymanie się uzgodnionych indykatorów niskiego poziomu uczciwości sędziów, a także różne praktyki i wyjaśnienia decyzji kolegium. Społeczeństwu brakuje też dostępu do sędziowskich dossier, co obniża efektywność kontroli, a SRU ma ograniczony dostęp zdalny do pełnych sędziowskich dossier. Sekretariat NKKS pozostaje niezreformowany, co wywołuje wątpliwości dotyczące uczciwości i kompetencji oraz sprzyja opóźnieniom. Oprócz tego ważnymi problemami pozostają brak centrum analitycznego, które zbierałoby informacje o sędziach, oraz dezorganizacja ze względu na stały brak prezesa NKKS.

Skład NRWS i NKKS jest bardziej uczciwy niż przed reformą, jednak model komisji weryfikujących składających się z trzech ukraińskich sędziów i trzech międzynarodowych ekspertów dysponujących głosem decydującym sprawdził się gorzej niż model PREM, gdzie skład tworzy sześciu międzynarodowych ekspertów. Dlatego w przyszłości do wyboru sędziów należy wykorzystywać PREM lub komisję utworzoną według podobnego wzorca.

Ocena kwalifikacji

Ocena kwalifikacji sędziów została wprowadzona w 2015 roku, a rok później zapisano ją w poprawkach do Konstytucji. Głównym jej celem była ocena profesjonalizmu i uczciwości sędziów. Sędziowie, którzy nie potrafili wyjaśnić pochodzenia swojego majątku, nie przeszli weryfikacji i mogli zostać zwolnieni. Mimo istnienia dobrych podstaw prawnych proces ten okazał się w latach 2015–2019 niezwykle nieskuteczny²¹: spośród wszystkich weryfikowanych sędziów jedynie 6% zarekomendowano do zwolnienia, a ostatecznie zwolniono jedynie około 0,5% z nich. Chociaż przesłuchania w ramach oceny kwalifikacji były transmitowane online, to NKKS często podejmowała decyzje niosące ze sobą konflikt interesów, a do tego same decyzje nie były transparentne, co umożliwiło nieuczciwym sędziom łatwe przejście weryfikacji.

Zreformowana NKKS wznowiła ocenę kwalifikacji sędziów pod koniec 2023 roku, przyjmując wspólne kryteria ze Społeczną Radą Uczciwości²². Zgodnie ze stanem na wrzesień 2024 roku NKKS oceniła 138 sędziów i jedynie 27 z nich (19,6%) otrzymało rekomendacje do zwolnienia. Teraz SRU musi podjąć ostateczną decyzję, czy podtrzymać zalecenia NKKS dotyczące zwolnienia sędziów, czy też pozostawić ich na stanowiskach. Zwiększa się liczba negatywnych wniosków SRU. NKKS odrzuciła większość negatywnych wniosków SRU i poparła jedynie 38% dotyczących sędziów z niskim poziomem uczciwości.

Sankcje dyscyplinarne wobec sędziów

Postępowania dyscyplinarne były często wykorzystywane przez korporację²³ sędziowską i nieuczciwych członków NRSW²⁴ do wywierania presji na niezależnych i uczciwych sędziów. W 2020 roku w memorandum zawartym z Międzynarodowym Funduszem Walutowym Ukraina zobowiązała się

21 *Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року)* [Kwalifikacyjna ocena sędziów: krótki przegląd wyników okresowych. Stan na 1 kwietnia 2019 roku], <https://dejure.foundation/kvalifikacijne-ociniuvannia-suddiv-2016-2018-korotkyi-ogliad/>.

22 *ВККС та ГРД домовилися про спільні індикатори, які вказують на недоброчесність суддів [NKKS i ORU uzgodniły wspólne wskaźniki wskazujące na nieuczciwość sędziów]*, 9 listopada 2023, <https://dejure.foundation/gip0rnlb1-vkks-ta-grd-domovilisya-pro-spln-ndikato/>.

23 *How the DACK allegedly influenced the HCJ decisions. A brief description of new evidence brought by NABU*, Anti-Corruption Center, 15 września 2020, <https://antac.org.ua/en/news/how-the-dack-allegedly-influenced-the-hcj-decisions-a-brief-description-of-new-evidence-brought-by-nabu/>.

24 *Провали вищо ради правосуддя [Kłęski Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości]*, <https://vrpfails.dejure.foundation/>.

do ustanowienia w ramach NRWS odrębnej służby odpowiedzialnej za ocenę i rozpatrywanie skarg dyscyplinarnych składanych na sędziów. Zważywszy na to, że zgodnie z prawem konkurs do Służby Inspektorów Dyscyplinarnych (SID) mógł zostać ogłoszony tylko przez zreformowaną NRWS, utworzenie SID znacznie się opóźniło. Nastąpiło ono dopiero w chwili wznowienia działalności w ramach funkcji dyscyplinarnej przez zreformowaną NRWS w 2023 roku. Niestety, dopóki NRWS nie realizowała funkcji dyscyplinarnej, wielu sędziów zdołało uniknąć odpowiedzialności z powodu upływu terminów. W okresie gdy z powodu swojej nieprawomocności NRWS nie realizowała funkcji dyscyplinarnej, wpłynęło ponad 17 tysięcy skarg dyscyplinarnych.

W listopadzie 2023 roku wznowiono funkcję dyscyplinarną NRWS i od tego czasu obserwujemy następujące tendencje:

- Realizacja pracy, która narosła w wyniku odrzucania skarg i odmowy otwarcia spraw dyscyplinarnych. Opracowano prawie 6 tysięcy skarg.
- Odracanie rozpatrywania rezonujących spraw: rozpatrywanie ważnych spraw, takich jak te dotyczące sędziów złapanych na przyjmowaniu łapówki, szczególnie sprawy sędziego Kniaziewa (byłego przewodniczącego Sądu Najwyższego), przeciągało się w sposób nieuzasadniony. Ostatecznie Kniaziew został zwolniony, ale nie za otrzymywanie łapówek, a za to, że wynajmował mieszkanie po zaniżonej cenie. NRWS ma zamknąć sprawę o łapówkarstwo. Takie działania NRWS są świadomie ukierunkowane na to, żeby stworzyć Kniaziewowi więcej szans na ponowne objęcie stanowiska sędziego, jeśli zwróci się do Sądu Najwyższego albo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym przypadku będzie mu znacznie łatwiej zaskarżyć zwolnienie, niż gdyby został zwolniony za łapówkarstwo.
- Niewystarczająca liczba kar dyscyplinarnych: jedynie 61 sędziów pociągnięto do odpowiedzialności dyscyplinarnej w ciągu pierwszych sześciu miesięcy działalności, co stanowi mniej niż 1% spraw.
- Odmowa prawa do oskarżenia: NRWS nadal odmawia oskarżającym prawa do zaskarżenia decyzji dyscyplinarnych, co wymaga wprowadzenia zmian ustawodawczych. Często prawo to otrzymują jedynie sędziowie, to zaś stawia oskarżycieli w niezręcznej sytuacji. Od momentu odnowienia funkcji dyscyplinarnej NRWS i zgodnie ze stanem na lipiec 2024 roku instytucja ta pociągnęła do odpowiedzialności 77 sędziów, z których 22 zostało zwolnionych. Prawie połowa zwolnionych sędziów współpracowała z władzą rosyjską albo otrzymała rosyjskie paszporty. Poczucie bezkarności wśród sędziów pozostaje nierozwiązanym problemem.

Służba Inspektorów Dyscyplinarnych (SID)

W 2020 roku w memorandum Międzynarodowego Funduszu Walutowego Ukraina wzięła na siebie zobowiązanie stworzenia oddzielnego organu w ramach NRWS, który ma odpowiadać za ocenę i rozpatrywanie skarg dyscyplinarnych na sędziów. W związku z faktem, że zgodnie z ustawą procedurę naboru do SID mogła ogłosić jedynie zreformowana NRWS, stworzenie SID przeciągnęło się znacząco: aż do wznowienia pracy odnowionej NRWS i przywrócenia jej funkcji dyscyplinarnej w 2023 roku.

Pod koniec 2023 roku wyłoniono skład Komisji Konkursowej mającej na celu wybór kierownictwa i członków SID. Komisja składa się z trzech członków NRSW i trzech ekspertów międzynarodowych. Niedawno komisja wybrała 24 inspektorów dyscyplinarnych i zastępcę przewodniczącego SID, których ma zatwierdzić NRWS. Na razie trwają wybory przewodniczącego SID. Dzięki temu już za kilka miesięcy SID rozpocznie swoją pracę i nowe zasady dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów wejdą w życie.

Wybór sędziów do sądów pierwszej i drugiej instancji

Od pięciu lat ukraińskie sądownictwo boryka się z dużymi niedoborami kadrowymi; obecnie tysięcy stanowisk pozostaje nieobsadzonych. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że przez niemal cztery lata, od 2019 do 2023 roku, nie funkcjonowała praworządna NKKS. W maju 2024 roku NKKS ogłosiła rezultaty konkursu na 560 wakatów sędziowskich w sądach pierwszej instancji, a 390 kandydatów zostało zarekomendowanych na stanowiska sędziowskie. Co więcej, 1700 kandydatów złożyło zgłoszenia na 550 wakatów w sądach apelacyjnych.

W 2023 roku Rada Najwyższa usprawniła procedurę wyboru sędziów, upraszczając ją i przyspieszając. Nowe przepisy uprościły zwłaszcza proces wyboru do sądów pierwszej instancji, eliminując niepotrzebne etapy, skracając czas szkolenia sędziów i oszczędzając środki weryfikacji.

Wnioski

Po zwycięstwie Wołodymyra Zełenskiego w wyborach prezydenckich w 2019 roku rozpoczął się nowy etap reformy systemu sądownictwa. Wznowiły działalność Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości i Najwyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów. Mimo to niezreformowana NRWS zdołała zablokować pierwszą próbę reformy samorządu sędziowskiego. W 2021 roku Rada Najwyższa przyjęła nowe ustawy, w których wzięto pod uwagę wcześniejsze niedociągnięcia i przewidziano ustanowienie Rady Etyki oraz Komisji Konkursowej w celu weryfikacji uczciwości obecnych członków, a także wyboru nowych kandydatów do NRWS i NKKS. Działalność Rady Etyki okazała się nietransparentna, co wywołało krytykę ze strony opinii publicznej; działalność Komisji Konkursowej oceniono lepiej, gdyż konkurs przez nią przeprowadzony był bardziej transparentny. Ocena efektów reform NRWS i NKKS okazuje się niejednoznaczna, chociaż skład odnowionych organów jest bardziej uczciwy od poprzedniego. Społeczeństwo obywatelskie stoi na stanowisku, że w konkursach do samorządu sędziowskiego i sądów większy udział powinni brać członkowie PREM.

Po przeprowadzeniu reformy organów samorządu sędziowskiego ich główne zadania powinny obejmować ustalanie priorytetów i rozpatrywanie nagromadzonych skarg dyscyplinarnych, utworzenie Służby Inspektorów Dyscyplinarnych, weryfikację nieuczciwych sędziów oraz ich zwalnianie na jej podstawie, wybór i powoływanie nowych sędziów na nieobsadzone stanowiska.

Problem Rady Sędziów

Ustawa przewiduje, że Rada Sędziów „działa w interesach wszystkich sędziów”, przy czym ma bardzo mało faktycznych funkcji. Po reformie organów samorządów sędziowskich istnienie RS jest słabo uzasadnione, ponieważ faktycznie nie realizuje ona uprawnień, których przy tym nie można przekazać innym podmiotom systemu sądownictwa. W praktyce RS stała się narzędziem lobbującym interesy podejrzanych sędziów oraz ich politycznych i oligarchicznych patronów. Oprócz tego Rada Sędziów znana jest z tego, że kryje sędziów o niskim poziomie uczciwości i wywiera presję na sędziów wykrywających nieprawidłowości. RS aktywnie przeciwdziałała reformie systemu sądownictwa w Ukrainie, sabotując ustawy, których celem było jego oczyszczenie, i delegując nieuczciwych sędziów do składu komisji konkursowych ds. wyboru sędziów.

W styczniu 2023 roku w Radzie Najwyższej Ukrainy został zarejestrowany projekt ustawy dotyczący likwidacji RS. Organizacje obywatelskie, które sprzyjają reformom w sferze prymatu prawa w Ukrainie, poparły tę inicjatywę. Jednak progres w tej kwestii utknął. Zgodnie z projektem ustawy uprawnienia RS dotyczące organizacji zjazdów sędziowskich mogą zostać przekazane NRWS. Ten krok odpowiada rekomendacjom Komisji Weneckiej, która konsekwentnie radziła uproszczenie systemu samorządu sędziowskiego w Ukrainie.

Reforma Sądu Konstytucyjnego

W 2020 roku SKU zniweczył²⁵ ogromną część dorobku walki z korupcją, znosząc odpowiedzialność karną za składanie fałszywych oświadczeń dotyczących majątku i podejmując decyzję o zamknięciu rejestru elektronicznych deklaracji majątkowych. W odpowiedzi na to Komisja Wenecka zaleciła²⁶ odpolitycznienie procesu wyboru sędziów, ale od 2020 roku reforma SKU nie posunęła się naprzód.

Przyznanie Ukrainie statusu kandydata do Unii Europejskiej w czerwcu 2022 roku sprawiło, że konieczność reformy SKU znalazła się na czele listy warunków rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Reforma wyboru sędziów SKU jest pierwszym z siedmiu priorytetów wyznaczonych Ukrainie przez Komisję Europejską. Unia Europejska i Komisja Wenecka podkreśliły znaczenie odpolitycznienia procesu wyboru sędziów SKU. Jednak pomimo nacisków zewnętrznych postęp w tej sprawie został istotnie zahamowany przez politykę wewnętrzną i niekonsekwentne działania partnerów międzynarodowych. Przez wiele lat Komisja Wenecka cieszyła się w Ukrainie reputacją organu, który wydaje wartościowe i niezależne ekspertyzy prawne dotyczące konstytucjonalizmu oraz reform w sferze prymatu prawa. Reputacja ta sprzyjała przeprowadzeniu szeregu progresywnych reform, w tym udanemu stworzeniu Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. Jednak w grudniu 2022 roku wszystko nieoczekiwanie uległo zmianie.

Początkowo Komisja Wenecka opowiadała się za odpolitycznieniem procesu wyboru sędziów SKU, proponując utworzenie niezależnej komisji złożonej z ekspertów międzynarodowych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Jednak późniejsze zalecenia Komisji Weneckiej często były sprzeczne z wcześniejszymi²⁷, zawierały błędy merytoryczne²⁸ i mylne założenia²⁹. Komisja zaleciła na przykład Doradczej Grupie Ekspertów (DGE) wzorzec wyboru³⁰, który *de facto* zwiększał upolitycznienie SKU, przewidując równą liczbę przedstawicieli Ukrainy i międzynarodowych ekspertów bez prawa głosu decydującego w komisji wyborczej/weryfikacyjnej. W myśl zalecenia Komisji opinia DGE miała nie być tu wiążąca. Między grudniem 2022 a styczniem 2023 roku Komisja Wenecka trzykrotnie radykalnie zmieniła swoje zalecenia dotyczące reformy Sądu Konstytucyjnego³¹. Stwierdziła, że model DGE składający się z trzech przedstawicieli Ukrainy i trzech ekspertów międzynarodowych zwiększyłby upolitycznienie procesu wyboru do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, jednak ta rekomendacja tak czy inaczej pozostaje aktualna w związku z wyjątkową sytuacją w kraju.

Unia Europejska wydała kilka publicznych oświadczeń podkreślających oczekiwania, że ustawa o reformie Sądu Konstytucyjnego zostanie zmieniona zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej. Jednak pod naciskiem ukraińskich władz politycznych zrezygnowała z tych żądań. Wskutek ustępstw UE

25 КСУ опрilyуднив рішення про скасування електронного декларування [SKU opublikowało decyzję o unieważnieniu zgłoszenia elektronicznego], lb.ua, 28 października 2020, https://lb.ua/news/2020/10/28/469280_ksu_oprilyudniv_rishennya_pro.html.

26 Ukraine: Urgent opinion on the reform of the Constitutional Court Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 9 December 2021 Endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 at its 125th online Plenary Session, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)039-e).

27 Сергій Сидоренко, Шлях до ЄС. Що має зробити Україна, щоби почати переговори про членство [Droga do UE. Co ma zrobić Ukraina, aby rozpocząć negocjacje co do członkostwa], Європейська правда, 22 sierpnia 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/08/22/7145358/>.

28 Halyna Chyzhyk, Mykhailo Zhernakov, Ukraine's constitutional court reform on brink of catastrophe – and Venice Commission is to blame, euractiv.com, 15 grudnia 2022, euractiv.com, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/ukraines-constitutional-court-reform-on-brink-of-catastrophe-and-the-venice-commission-is-to-blame/>.

29 Що не так у висновку Венеційської комісії до законопроекту №7662 щодо конкурсної процедури добору суддів Конституційного Суду України [Co jest nie tak z opinią Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy nr 7662 dotyczącej konkurencyjnej procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy], 7 grudnia 2022, <https://dejure.foundation/10n4h3fv11-scho-ne-tak-u-visnovku-venetsisko-koms-d/>.

30 Михайло Жернаков, Степан Берко, Галина Чижик, Катерина Бутко, ЄС має зупинити катастрофу в Україні, яку створює рішення Венеційської комісії [UE musi powstrzymać katastrofę na Ukrainie wywołaną decyzją Komisji Weneckiej], Європейська правда, 8 grudnia 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/12/8/7152120/>.

31 Halyna Chyzhyk, Mykhailo Zhernakov, Ukraine's constitutional court reform..., dz. cyt.

w sierpniu 2023 roku został przyjęty model składający się z sześciu członków grupy, lobbowany przez ukraiński rząd, zgodnie z którym został przyjęty mniej efektywny proces konkursowy wyboru na sędziów do Sądu Konstytucyjnego. Ogółem stanowisko Wspólnoty Europejskiej nie było tak stanowcze, jak mogło i jakie powinno być, z uwagi na unikalną dźwignię wpływu wykreowaną przez proces eurointegracji (w 2022 roku rekordowa liczba 91% Ukraińców pragnęła przyłączenia do UE).

Autorzy tego raportu przypuszczali, że UE, nauczona negatywnym doświadczeniem innych krajów członkowskich, wysunie ostre wymagania wobec Ukrainy. Oprócz tego progres w rozmowach o przystąpieniu byłby mało prawdopodobny bez znaczących reform ze strony ukraińskiej. Jednak UE zademonstrowała gotowość do kompromisu względem swoich założeń.

Zgodnie z ustawą DGE składa się z trzech przedstawicieli ukraińskich władz politycznych i sędziowskich (delegowanych przez parlament, prezydenta i Radę Sędziów) oraz trzech ekspertów wyznaczonych przez organizacje międzynarodowe. Po weryfikacji przez DGE kandydaci do Sądu Konstytucyjnego są mianowani przez prezydenta, parlament i Kongres Sędziów zgodnie z przyznanymi im kwotami.

Jak dotąd wyniki wyborów do Sądu Konstytucyjnego można ocenić dość pozytywnie, ponieważ nie rekomendowano żadnego zaangażowanego politycznie kandydata. Trwa wybór na pozostałych siedem wakatów.

Wnioski

W 2020 roku Sąd Konstytucyjny Ukrainy zniszczył znaczną część infrastruktury antykorupcyjnej kraju, znosząc odpowiedzialność karną za nieprawdziwe deklaracje majątkowe i zamykając ich elektroniczny rejestr. W odpowiedzi Komisja Wenecka zaleciła odpolitycznienie wyboru sędziów SKU, lecz reforma została wstrzymana. Przyznanie Ukrainie statusu kandydata do Unii Europejskiej w 2022 roku sprawiło, że reforma SKU stała się priorytetem, co zapewniło niezbędny impuls do jej wdrożenia. Przyjęta w 2023 roku ustawa o reformie procesu wyboru sędziów SKU przewidywała powołanie Doradczej Grupy Ekspertów składającej się z trzech przedstawicieli Ukrainy i trzech ekspertów międzynarodowych, którzy mają głos decydujący. Zadaniem Doradczej Grupy Ekspertów był wybór kandydatów na stanowiska sędziów SKU. Dotychczasowe wyniki wyboru są pozytywne, ponieważ nie zarekomendowano żadnych kandydatów zaangażowanych politycznie, ale konieczne jest dalsze ścisłe monitorowanie tego procesu.

Reforma Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy jest najwyższym sądem w ukraińskim systemie sądownictwa i ostatnią instancją w sprawach cywilnych, handlowych, administracyjnych i karnych.

W 2016 roku dzięki poprawkom do Konstytucji i przyjęciu ustawy *O sądownictwie i statusie sędziów* powołano do życia nowy Sąd Najwyższy (SN). Zastąpił on wcześniej istniejący Sąd Najwyższy Ukrainy i połączył Najwyższy Sąd Administracyjny Ukrainy, Najwyższy Sąd Gospodarczy Ukrainy oraz Najwyższy Sąd Szczególny Ukrainy do Spraw Cywilnych i Karnych. Po raz pierwszy proces wyboru sędziów był otwarty dla wszystkich prawników, co umożliwiło wzięcie w nim udziału adwokatom i naukowcom bez wcześniejszego doświadczenia sędziowskiego. Kandydaci musieli zostać poddani kontroli uczciwości przeprowadzonej przy udziale Społecznej Rady Uczciwości. Jednak pomimo wysokich oczekiwań związanych z utworzeniem nowego Sądu Najwyższego reforma okazała się nieskuteczna.

Organizacje społeczne zwróciły uwagę³² na poważne niedoskonałości procesu wyboru sędziów, podkreślając brak przejrzystości i manipulacje ze strony NKKS. Co więcej, zarówno NKKS, jak i NRWS z automatu ignorowały wnioski i informacje płynące od Społecznej Rady Uczciwości, a wskazujące na nieuczciwość niektórych kandydatów. Ponadto około 25% sędziów powołanych do SN zostało wcześniej negatywnie zaopiniowanych przez Społeczną Radę Uczciwości, a w przypadku kolejnych 50% nowo powołanych sędziów SRU dostarczyła informacje, które mogły wskazywać na ich nieuczciwość. Jednakże rząd i partnerzy międzynarodowi, którzy włożyli już w ten proces znaczne środki, nie przywiązywali zbyt dużej wagi do zdania opinii publicznej i uznali, że reforma zakończyła się sukcesem.

W 2022 roku, po rozpoczęciu pełnowymiarowej inwazji Rosji na Ukrainę, dziennikarze projektu Schemy prowadzonego przez Radio Swoboda poinformowali³³, że zastępca prezesa Sądu Najwyższego i szef Gospodarczego Sądu Kasacyjnego w Sądzie Najwyższym Bohdan Lwow ma rosyjskie obywatelstwo. Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) potwierdziła ten fakt. Niemal natychmiast prezes Sądu Najwyższego nakazał usunięcie Lwowa ze składu sędziów Sądu Najwyższego. Po tym, jak Sąd Apelacyjny odmówił ponownego osadzenia Lwowa na posadzie sędziego, sprawę rozpatrywać będzie Sąd Najwyższy.

Okazało się, że nie tylko sędzia Lwow jest obywatelem Federacji Rosyjskiej³⁴. Unaocznilo to duży problem – brak odpowiedniej weryfikacji sędziów przed ich powołaniem. Według stanu na kwiecień 2024 roku problem ten pozostaje nierozwiązany.

W maju 2023 roku Sąd Najwyższy stanął w obliczu kolejnego skandalu – tym razem korupcyjnego. Narodowe Biuro Antykorupcyjne i Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna zatrzymały prezesa sądu Wsiewołoda Kniaziewa pod zarzutem przyjęcia łapówki w wysokości 2,7 miliona dolarów³⁵. Po usunięciu Kniaziewa ze stanowiska trzy czwarte sędziów Sądu Najwyższego zagłosowało za wyborem na stanowisko prezesa Stanisława Krawczenki, sędziego o wątpliwej uczciwości. W 2017 roku Społeczna Rada Uczciwości informowała, że nie spełnia on kryteriów uczciwości³⁶, przekazując m.in., że Krawczenko składał nieprawdziwe oświadczenia dotyczące majątku i uczestniczył w wydaniu orzeczenia naruszającego *Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, co zostało potwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Stanisława Krawczenki sprawił, że konieczność naprawienia błędów poprzedniej nieudanej reformy i reforma Sądu Najwyższego stały się jeszcze bardziej pilne. Co więcej, w grudniu 2023 roku i styczniu 2024 roku Sąd Najwyższy wybrał trzech sędziów o niskim poziomie uczciwości do Wysokiej Izby, żeby specjalnie zerwać ocenę kwalifikacji.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wraz z dużą grupą sędziów opracowały projekty dotyczące reformy Sądu Najwyższego³⁷, które przewidują dwuetapowy proces. W pierwszej kolejności należy

32 *Формування нового Верховного Суду: ключові уроки [Tworzenie nowego Sądu Najwyższego: kluczowe lekcje]*, 29 stycznia 2018, <https://dejure.foundation/formuvannya-novogo-verkhovnogo-sudu-kliuchovi-uroky/>.

33 Наталія Седлецька, Георгій Шабаяєв, *Український суддя із російським паспортом [Ukraiński sędzia z rosyjskim paszportem]*, Радіо Свобода, 15 września 2022, <https://www.radiosvoboda.org/a/skhemy-lvov-pasport-rf/32035330.html>.

34 Тетяна Чижик, *Українські судді з російським паспортом: чи стане громадянство країни-агресора на заваді роботі суддею [Ukraińscy sędziowie z rosyjskimi paszportami: czy obywatelstwo kraju agresora stanie się przeszkodą w pracy sędziego]*, „Українська правда”, 3 października 2023, <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/10/3/7422449/>.

35 Олена Богданьок, Нікіта Галка, Каріна Бугайченко, *Найбільше викриття НАБУ і САП: що відомо про затримання голови Верховного Суду Князева [Największe odkrycie NABU i SAP: co wiadomo o zatrzymaniu szefa Sądu Najwyższego Kniaziewa]*, Суспільне, 16 maja 2023, <https://suspline.media/477601-golovu-verhovnogo-sudu-knazeva-zatrimali/>.

36 *Висновок про невідповідність кандидата на посаду судді Верховного Суду Кравченка Станіслава Івановича критеріям доброчесності та професійної етики [Wniosek w sprawie niespełniania przez kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego Stanisława Iwanowicza Krawczenki kryteriów uczciwości i etyki zawodowej]*, 14 kwietnia 2017, https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/kravchenko_vysn.pdf.

37 *Why Supreme Court renewal should be a priority*, <https://drive.google.com/file/d/14zdx6cjuTPYMYs2du5YVkcZGLBAG74Y3/view>.

sprawdzić uczciwość obecnych sędziów Sądu Najwyższego, a następnie wybrać nowych przy udziale ekspertów międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego.

Weryfikacja obecnych sędziów SN będzie wymagała od NKKS przeanalizowania oświadczeń dotyczących uczciwości, które obejmą ich powiązania rodzinne, zgodność stylu życia sędziego i członków jego rodziny z deklarowanymi dochodami itp. W przypadku wątpliwości lub niespójności wyniki procesu weryfikacji mogą prowadzić do podjęcia działań dyscyplinarnych wobec sędziego, a w konsekwencji do jego zwolnienia.

Kolejny etap obejmuje wprowadzenie nowej procedury wyboru sędziów Sądu Najwyższego przy udziale obywateli i PREM albo stworzenie komisji o analogicznym modelu. Takie podejście sprawi, że na 40 wolnych posad sędziowskich zostaną wyznaczone jedynie osoby o najwyższym poziomie uczciwości, i pozwoli uniknąć błędów, do których doszło przy formowaniu Sądu Najwyższego w 2017 roku. Mimo że Komisja Europejska pochwaliła takie podejście do odnowienia Sądu Najwyższego w swoim raporcie dotyczącym Ukrainy z 2023 roku, progres tego zagadnienia wyhamował. Co więcej, ostatnie wydarzenia wskazują na to, że Sąd Najwyższy coraz częściej staje się aktywną siłą, która obraca wniwecz poważne reformy. Sąd Najwyższy uchwalił już na przykład dwie zgubne decyzje, które negatywnie wpłynęły na proces oceny kwalifikacji.

Zignorowano negatywne wnioski SRU dotyczące sędziego, który przechodził ocenę kwalifikacji w poprzednim składzie NKKS. Zrywa to proces oceniania, faktycznie pomagając prawie 180 sędziom z niskim poziomem uczciwości uniknąć zwolnienia.

Wysoka Izba Sądu Najwyższego ostatecznie skasowała decyzję NRWS, co stworzyło precedens, który pozwala Sądowi Najwyższemu wnikać w treść i motywy decyzji NRWS i NKKS oraz zmieniać ich decyzje. Organizacje obywatelskie, które lobbują za reformami w sferze prymatu prawa, uważają, że najnowsze decyzje Sądu Najwyższego nie będą ostatnie, bowiem podważają starania o przeprowadzenie reform. Jeśli Sąd Najwyższy i jego skład nie zostaną odnowione, to można się spodziewać, że niezreformowany Sąd Najwyższy zablokuje reformę sądową i inne ważne zmiany, jest bowiem ostateczną instancją w ich rozpatrywaniu. Dlatego priorytetem musi stać się niezwłocznie odnowienie Sądu Najwyższego zgodnie ze wspomnianym dwuetapowym schematem.

Wnioski

Reforma Sądu Najwyższego Ukrainy z 2016 roku, która obejmowała otwarty konkurs i weryfikację uczciwości sędziów, nie spełniła oczekiwań opinii publicznej ze względu na brak przejrzystości procesu i manipulacje ze strony Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Najwyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów, które doprowadziły do powołania sędziów o wątpliwej reputacji. Skandale korupcyjne i ujawnienie posiadania rosyjskiego obywatelstwa przez niektórych sędziów, w tym przez zastępcę prezesa Sądu Najwyższego Bohdana Lwowa, uwypukliły niedoskonałości systemu weryfikacji przeprowadzanej przed mianowaniem sędziów. W związku z tym konieczna jest weryfikacja obecnych sędziów, obejmująca analizę ich deklaracji i wprowadzenie nowej procedury wyboru sędziów przy udziale ekspertów międzynarodowych i obywateli. Dwuetapowy proces reformy Sądu Najwyższego, który zyskał aprobatę Komisji Europejskiej, pozwoli na stworzenie sądu, gdzie będą zasiadać sędziowie uczciwi i profesjonalni, co zapewni zaufanie społeczeństwa oraz partnerów międzynarodowych do systemu sądownictwa Ukrainy.

Same zalecenia Komisji Europejskiej nie wystarczą jednak do wdrożenia procedury odnowienia Sądu Najwyższego. Unia Europejska i inni partnerzy międzynarodowi powinni wykorzystać instrument warunkowości (*conditionalities*) określający konkretne warunki otrzymania pomocy finansowej lub postępu w integracji europejskiej. Po tym, jak w kwietniu 2024 roku Senat USA przyjął ustawę o wartości prawie 61 miliardów dolarów na pomoc Ukrainie, opinia publiczna oczekuje, że Stany Zjednoczone postawią jasne wymagania dotyczące reformy Sądu Najwyższego, z którymi będzie związana pomoc finansowa. Stanie się to niezbędnym impulsem do reform, umocni stabilność Ukrainy i za chęci jej władze do wdrożenia niezbędnych zmian.

Utworzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego

Kwestia utworzenia Najwyższego Sądu Administracyjnego (NSA) stała się ważna po likwidacji Kijowskiego Okręgowego Sądu Administracyjnego (KOSA) w grudniu 2022 roku. KOSA był jednym z symboli korupcji sądowej w Ukrainie. Prezes tego sądu Pawło Wowka i jego współpracownicy byli zamieszani w głośne śledztwa oraz skandale korupcyjne³⁸. Jednym z powodów, dla których KOSA stał się symbolem korupcji, jest jego niebywale szeroka jurysdykcja. Obejmowała ona nie tylko sprawy przeciwko organom władzy lokalnej, lecz także przeciwko organom władzy centralnej, których siedziba mieści się w Kijowie.

Kierownictwo KOSA zostało powołane w 2010 roku, za kadencji zbiegłego do Rosji prezydenta Wiktora Janukowycza, i to właśnie sędziowie tego sądu, w myśl rosyjskiego scenariusza, mieli legitymizować³⁹ powrót Janukowycza na urząd prezydenta w przypadku zajęcia Kijowa przez rosyjskie siły okupacyjne w marcu 2022 roku.

Organizacje społeczne stworzyły internetową bazę danych z informacjami⁴⁰ o najbardziej kontrowersyjnych orzeczeniach sądowych. W 2019 roku NABU rozpoczęło dochodzenie w sprawie przestępstw korupcyjnych na dużą skalę⁴¹, o których popełnienie oskarżeni są sędziowie KOSA. Zarzuty obejmują m.in. stworzenie organizacji przestępczej, korupcję, orzekanie niezgodne z prawem oraz ingerowanie w działalność NKKS. Sprawa jest obecnie rozpatrywana przez Wyższy Sąd Antykorupcyjny.

W lutym 2021 roku prezydent Zełenski przedłożył pilny projekt ustawy o przeniesieniu niektórych kompetencji KOSA do Administracyjnego Sądu Kasacyjnego w ramach Sądu Najwyższego, ale parlament przez ponad półtora roku nie znalazł czasu na jego rozpatrzenie. Ostatecznie sąd został zlikwidowany dopiero w grudniu 2022 roku, trzy dni po tym, jak Stany Zjednoczone nałożyły sankcje personalne na Pawła Wowka.

Po likwidacji KOSA konieczne stało się powołanie do życia dwóch nowych sądów, które podzieliłyby się zakresem jurysdykcji: zwykłego Okręgowego Miejskiego Sądu Administracyjnego w Kijowie do rozpatrywania spraw dotyczących władz lokalnych oraz Najwyższego Sądu Administracyjnego (NSA) do

38 Михайло Жернаков, Юлія Решітько, *Під дудку Кремля: антиукраїнські рішення ОАСК [Na rozkaz Kremļa: antyukraińskie decyzje KOSA]*, zn.ua, 27 stycznia 2022, <https://zn.ua/ukr/LAW/pid-dudku-kremlja-antiukrajinski-rishennja-oask.html>.

39 РФ збиралась «легітимізувати» Януковича в Україні через суди – Данилов [Federacja Rosyjska zamierzała „legitymizować” Janukowycza na Ukrainie za pośrednictwem sądów – Daniłow], Ukrinform, 27 marca 2022, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3493255-rf-zbiralis-legalno-povernuti-anukovica-cerez-ukrajinski-sudi-danilov.html>.

40 *Грихи окружного адміністративного суду міста Києва [Grzechy okręgowego sądu administracyjnego miasta Kijowa]*, <https://antac.org.ua/special-projects/oaskfails/>.

41 Соня Лукашова, «Вовчий суд» у голосах. Хто засвітився на плівках НАБУ з Окружного адмінсуду [„Wilczy sąd” na parę głosów. Kto pojawił się na taśmach NABU z Sądu Administracyjnego], „Українська правда”, 1 sierpnia 2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/1/7222537/>.

rozpatrywania spraw administracyjnych na szczeblu centralnym. Jeśli wziąć pod uwagę jurysdykcję NSA, to kluczowe znaczenie mają zapewnienie uczciwości jego sędziów i zapobieganie odradzaniu się korupcji w nowym sądzie.

W grudniu 2023 roku Ukraina podpisała memorandum z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, zobowiązujące⁴² ją do utworzenia nowego sądu administracyjnego, który będzie rozpatrywał sprawy administracyjne przeciwko organom państwowym (na przykład Narodowemu Bankowi Ukrainy, Narodowemu Biuru Antykorupcyjnemu Ukrainy, Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji) prowadzone przez sędziów, którzy zostali zakwalifikowani na swoje stanowiska na podstawie konkursu przy udziale ekspertów międzynarodowych, zgodnie z wzorcem naboru do Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. Ponadto utworzenie nowego sądu administracyjnego zostało uwzględnione w programie wsparcia Unii Europejskiej dla Ukrainy⁴³ oraz na liście priorytetów grupy wsparcia ambasadorów G7 dla Ukrainy na rok 2024⁴⁴. Udział PREM w wyborze kandydatów do NSA ma kluczowe znaczenie dla utworzenia uczciwego sądu.

Wnioski

Utworzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stało się ważne po likwidacji w grudniu 2022 roku Kijowskiego Okręgowego Sądu Administracyjnego, który był symbolem korupcji sądowej ze względu na zbyt szeroką jurysdykcję i udział jego sędziów w głośnych skandalach korupcyjnych. Po likwidacji KOSA konieczne było utworzenie dwóch nowych sądów: Okręgowego Sądu Administracyjnego w Kijowie dla spraw wagi lokalnej i Najwyższego Sądu Administracyjnego dla spraw na szczeblu centralnym. W grudniu 2023 roku Ukraina zobowiązała się wobec MFW do przyjęcia w 2024 roku ustawy w celu ustanowienia nowego sądu administracyjnego z sędziami, którzy przeszli konkurencyjną procedurę wyboru z udziałem ekspertów międzynarodowych, na wzór Wyższego Sądu Antykorupcyjnego. Zobowiązanie to zostało również uwzględnione w programie wsparcia UE dla Ukrainy oraz w priorytetach grupy ambasadorów G7 ds. wsparcia Ukrainy na 2024 rok. Udział Publicznej Rady Ekspertów Międzynarodowych w wyborze kandydatów do NSA ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia uczciwości nowego sądu.

Włączenie ekspertów międzynarodowych do procesu wyboru sędziów i członków organów samorządów sędziowskich

W ostatnich latach Ukraina przejęła cenną praktykę włączania niezależnych ekspertów międzynarodowych do procesu wyboru sędziów do organów samorządów sędziowskich i poszczególnych sądów. PREM zademonstrowała wyjątkową efektywność w przeprowadzeniu wyborów do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co zasługuje na szacunek i pochwałę. Oprócz tego, pomimo niejednoznacznych efektów pracy komisji mieszanych, do których składu wchodziło troje ukraińskich sędziów albo osób z wyboru politycznego z jednej strony i troje ekspertów międzynarodowych z drugiej, model ten jest nadal znacznie lepszy niż czysto ukraińskie komisje, które wcześniej prowadziły wybory. Niestety udział ekspertów międzynarodowych w tych komisjach konkursowych jest zależny od postanowień, które ograniczają termin ich kadencji. Podajmy kilka konkretnych przykładów:

42 *Ukraine: 2023 Article IV Consultation, Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, and Requests for Modification of Performance Criteria and a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine*, IMF, 11 grudnia 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/11/Ukraine-2023-Article-IV-Consultation-Second-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-542297>.

43 *Програма підтримки України [Program wsparcia Ukrainy]*, <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>.

44 *G7 Ambassadors' support group for Ukraine: priorities for 2024*, https://ambkiev.esteri.it/wp-content/uploads/2024/01/ENG_G7SG-PRIORITIES-2024_PRESS.pdf.

- **PREM**

Kadencja uprawnień PREM kończy się w listopadzie 2024 roku. Niedawno Rada Najwyższa uchwaliła w pierwszym czytaniu ustawę, która przedłuża uprawnienia PREM na kolejny rok, co nadal jest niewystarczające, by ukończyć proces wyborów sędziów do Sądu Administracyjnego.

- **Rada Etyki**

W listopadzie 2027 roku ekspertów międzynarodowych zastąpią członkowie rady, których będą wyznaczać ukraińskie organy. Niestety efektywność Rady Etyki podczas wyborów do NRWS była zauważalnie niższa w porównaniu z PREM.

- **Komisja Konkursowa**

W czerwcu 2025 roku ekspertów międzynarodowych zastąpią członkowie komisji, których będą wyznaczać ukraińskie organy. Po zakończeniu kadencji ekspertów międzynarodowych w Radzie Etyki i Komisji Konkursowej członków komisji nie będą już wybierać organizacje międzynarodowe, lecz Rada Prokuratorów, Rada Adwokatów i Narodowa Akademia Nauk Prawnych Ukrainy.

- **Doradcza Grupa Ekspertów**

Termin uprawnień międzynarodowych ekspertów DGE zakończy się w sierpniu 2029 roku.

Wziąwszy pod uwagę to, że włączenie ekspertów międzynarodowych dopiero niedawno zaczęło przynosić efekty, praktykę tę koniecznie należy kontynuować. Niestety udział międzynarodowych ekspertów w niektórych komisjach powoli dobiega końca. Pojawia się ryzyko wysunięcia kandydatur przez ukraińskie organy, które nie przeszły reform. Organ te nie cieszą się zaufaniem społeczeństwa i mają poważne problemy z uczciwością. Na przykład kierownictwo Rady Adwokatów ma związki z Rosją, a Rada Sędziów delegowała sędziów z poważnymi zastrzeżeniami względem ich uczciwości do Rady Etyki i Wyższego Sądu Antykorupcyjnego.

W celu zmniejszenia ryzyka zaleca się określenie terminu udziału ekspertów międzynarodowych w pracach komisji nie w postaci ustalonej liczby lat, ale wedle osiągnięcia kolejnych etapów odpowiedniego poziomu prymatu prawa i oczyszczenia władzy sądowej.

Warto też wziąć pod uwagę fakt, że ograniczenie udziału ekspertów międzynarodowych do pewnej liczby lat zawsze skłania władzę polityczną i sądową do odkładania ważnych reform do zakończenia kadencji ekspertów. Jedyną racjonalną decyzją w tym przypadku jest wyznaczenie terminu zaangażowania ekspertów do momentu, kiedy w systemie sądowym zostaną przeprowadzone pożądane reformy. Na przykład wstąpienie Ukrainy do UE (albo zakończenie rozmów dotyczących rozdziałów 23–24 *acquis*) może służyć za wystarczające potwierdzenie sukcesu reform i rozwoju prymatu prawa w Ukrainie, co uczyni pomoc międzynarodową niepotrzebną. W czasie przejściowym kandydatury ukraińskich ekspertów, z nieposzlakowaną reputacją i wielkim doświadczeniem wedle oceny uczciwych sędziów, można będzie zgłaszać przy zachowaniu międzynarodowego parytetu.

Reforma adwokatury

Ustawa *O adwokaturze i działalności adwokackiej* przewiduje obowiązkowe członkostwo każdego adwokata w Narodowej Izbie Adwokatów Ukrainy (NIAU). Proces jej powstawania był dość skomplikowany, ponieważ w Kijowie odbyły się jednocześnie dwa kongresy założycielskie, z których każdy ogłosił utworzenie NIAU i wybrał jej kierownictwo. Wspomniany wyżej KOSA uznał za legalny ten, gdzie na przewodniczącą wybrano Lidię Izowitową, która stanęła też na czele Rady Adwokatów

Ukrainy (RAU). Jednocześnie międzynarodowi eksperci wyrazili wątpliwości⁴⁵ co do legalności powołanych do życia organów adwokatury z powodu naruszeń zasad demokracji i prawa adwokatów do udziału w samorządzie.

Do listopada 2012 roku w Ukrainie każdy obywatel mógł występować w sądzie jako przedstawiciel innej osoby, ale w wyniku zmian w ustawodawstwie tylko adwokaci zachowali prawo do występowania w charakterze obrońcy w sprawach karnych. Ponadto na skutek poprawek do Konstytucji z 2016 roku jedynie oni mogą reprezentować inne osoby w sądzie, z pewnymi wyjątkami. Ten „monopol” adwokatów na reprezentowanie znacznie zwiększył wśród prawników popyt na chęć posiadania uprawnień adwokata. Liczba adwokatów wzrosła⁴⁶ z niecałych 33 tysięcy w grudniu 2015 do 53 tysięcy w grudniu 2019 roku, kiedy to ostatecznie weszło prawo przewidujące, że wyłącznie adwokat może reprezentować inną osobę we wszystkich instancjach sądowych.

Do głównych problemów adwokatury i priorytetów dotyczących jej zreformowania należą powiązania kierownictwa NIAU z Rosją⁴⁷, korupcja, wykorzystywanie postępowań dyscyplinarnych do wywierania nacisku na adwokatów, niska jakość kursów doszkalających i brak transparentności w wykorzystywaniu zasobów finansowych. Dlatego ważnym aspektem reformy adwokatury jest stworzenie warunków dla istnienia kilku izb adwokackich, które mogłyby walczyć o to, by adwokaci wstępowali właśnie do nich, świadczyć usługi na wysokim poziomie, organizować kursy doszkalające oraz aktywnie chronić prawa i interesy zawodowe adwokatów.

Jednym ze wspomnianych problemów są powiązania kierownictwa NIAU z Rosją i siłami prorosyjskimi. Lidia Izowitowa, przewodnicząca izby adwokackiej, znana jest z powiązań z ludźmi z otoczenia Władimira Putina⁴⁸. W czasie wojny również utrzymuje kontakt z rosyjskimi adwokatami popierającymi inwazję Rosji na Ukrainę. Ponadto NIAU nigdy nie potępiła zbrojnej agresji Rosji i działalności adwokatów kolaborujących z Rosjanami.

Kadencja Lidii Izowitowej jako szefowej NIAU i RAU upłynęła w listopadzie 2022 roku⁴⁹, ale blokuje ona wybór nowego kierownictwa, wykorzystując wojnę jako wymówkę, by nie zwoływać Kongresu Adwokatów. Pod jej kierownictwem NIAU podejmowała decyzje, które wykraczały poza jej uprawnienia lub naruszały prawo o adwokaturze⁵⁰, a także prawa i obowiązki adwokatów. W celu zachowania zasad demokracji w adwokaturze konieczne są obowiązkowa rotacja kierownictwa i zwoływanie Kongresu Adwokatów w ustalonych terminach. Dlatego też reforma adwokatury powinna rozpocząć się od zwołania Kongresu Adwokatów i wyboru nowego kierownictwa NIAU i RAU.

Kolejnym poważnym problemem ukraińskiej adwokatury jest korupcja – prawnicy często są zaangażowani w praktyki korupcyjne, co prowadzi do wpływania na orzeczenia sądów⁵¹. Organy samorządu

45 *Лабораторія законодавчих ініціатив [Laboratorium inicjatyw prawodawczych]*, <https://parlament.org.ua/>.

46 *Звіт Національної Асоціації Адвокатів України за 2019 рік [Raport Narodowego Stowarzyszenia Adwokatów Ukrainy na rok 2019]*, https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/NEW_ANNUAL_REPORT_2019_05.pdf.

47 *Трина Федорів, Кремлівський спрут адвокатури і блокада законодавства для ТОТ [Kremłowska ośmiornica adwokatury i blokada legislacyjna dla TOT]*, Голка, 11 stycznia 2024, <https://holka.org.ua/kremlivskij-sprut-v-advokaturi-hto-blokuye-robotu-nad-zakonodavstvom-dlya-tot/>.

48 Tamże.

49 *РАУ ухвалила рішення про скликання Шостого з'їзду адвокатів України, який пройде після закінчення воєнного стану [RAU podjęła decyzję o zwołaniu VI Zjazdu Prawników Ukrainy, który odbędzie się po zakończeniu stanu wojennego]*, Інтерфакс-Україна, 8 września 2022, <https://interfax.com.ua/news/general/857368.html>.

50 *Лабораторія законодавчих ініціатив [Laboratorium inicjatyw prawodawczych]*, dz. cyt.

51 William D. Meyer, *Surviving the Assault: The Ukrainian Legal System After a Year of War*, 2023 ILAC Rule of Law Report, https://ilacnet.org/wp-content/uploads/2023/05/ILAC_Ukraine_Law-Report-2023.pdf.

adwokackiego często tuszują takie działania⁵². W badaniu przeprowadzonym w 2018 roku 47% ankietowanych adwokatów potwierdziło, że zna przypadki propozycji korupcyjnych od kandydatów⁵³, którzy chcieli przystąpić do egzaminu adwokackiego, a prawie 38% spotkało się z ofertami korupcyjnymi od osób, które taki egzamin organizowały. Aby ograniczyć ryzyko korupcji przy dostępie do zawodu, kluczowe jest wprowadzenie scentralizowanego egzaminu kwalifikacyjnego, do którego przystępuje się po ukończeniu studiów prawnych. Taki egzamin powinien być przeprowadzany w sposób transparentny oraz musi zapewniać profesjonalizm i uczciwość przyszłych adwokatów.

Kierownictwo NIAU wykorzystuje procedury dyscyplinarne do wywierania presji na niezależnych adwokatów⁵⁴, ignorując jednocześnie działania adwokatów skorumpowanych i kolaborujących z rosyjskim okupantem⁵⁵. Najwyższa Komisja Kwalifikacyjna i Dyscyplinarna Adwokatury (NKKDA) nie wypełnia swojego głównego zadania, jakim jest ujednoczenie praktyki dyscyplinarnej, wciąż niejednorodnej i chaotycznej. Podważa to reputację i profesjonalizm adwokatury. Regulacje dyscyplinarne mają wiele niedociągnięć: brak jasności co do podstaw pociągania do odpowiedzialności, niesprecyzowana lista osób mogących składać takie skargi, nieistnienie wymogów formalnych dotyczących oskarżeń, problemy z wyłączeniem członków organów dyscyplinarnych, nietransparentność w rozpatrywaniu spraw i publikowaniu decyzji itd. W raporcie z roku 2023 dotyczącym Ukrainy Komisja Europejska wskazuje na potrzebę wprowadzenia istotnych zmian w procedurach dyscyplinarnych⁵⁶. Istnieje również potrzeba powołania nowej NKKDA przy udziale społeczeństwa/obywateli i ekspertów międzynarodowych oraz dalszej dyskusji na temat utworzenia jednego scentralizowanego organu dyscyplinarnego dla adwokatów na wzór istniejących już w korporacjach sędziowskiej i prokuratorskiej.

Nieustanny rozwój zawodowy adwokatów stanowi kluczową normę międzynarodową. Jest też ona zapisana w prawie ukraińskim⁵⁷. Prawo pozwala adwokatom na swobodny wybór miejsca studiów, ale NIAU skutecznie ograniczyła ten wybór poprzez ustanowienie monopolu Wyższej Szkoły Adwokatury (WSA) przy NIAU jako jedyne podmiotu⁵⁸, który nie wymaga akredytacji do prowadzenia takich szkoleń. Wobec innych placówek edukacyjnych stosowane są wyśrubowane wymagania utrudniające proces akredytacji; należą do nich m.in. wysoka roczna składka w wysokości około 9000 USD i rozbudowana lista dokumentów⁵⁹, które należy złożyć w celu uzyskania akredytacji. Adwokaci zwracają też uwagę na przestarzały program nauczania w WSA⁶⁰ i jego niski poziom⁶¹. Rozwiązaniem problemu mogłoby być zniesienie monopolu WSA i zapewnienie równych warunków dla wszystkich placówek edukacyjnych.

52 Tamże.

53 *Лабораторія законодавчих Ініціатив [Laboratorium inicjatyw prawodawczych]*, dz. cyt.

54 *Заява АПУ щодо використання дисциплінарного провадження як способу тиску на адвокатів [Oświadczenie ZPU ws. stosowania postępowañ dyscyplinarnych jako sposobu wywierania presji na prawników]*, Асоціація правників України, 29 stycznia 2024, <https://uba.ua/ukr/news/apu-zaklika-naau-peregljanuti-pdkhd-do-disciplnarnogo-provazdhennja-jak-sposobu-tisku-na-advokatv>.

55 *Адвокат Ілля Костін заявив про тиск через критику членів органів адвокатського самоврядування [Prawnik Ilja Kostin oświadczył, że istnieją naciski wywołane krytyką członków samorządów adwokackich]*, ZMINA, 7 grudnia 2023, <https://zmina.info/news/advokat-illya-kostin-zayavyv-pro-tysk-cherez-krytyku-chleniv-organiv-advokatskogo-samovryaduvannya/>.

56 *Ukraine Report 2023*, DG NEAR, 8 listopada 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en.

57 *Основні положення про роль адвокатів [Podstawowe przepisy dotyczące roli prawników]*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_835#Text.

58 *Порядок акредитації та сертифікації 2019 [Porządek akredytacji na certyfikację 2019]*, https://unba.org.ua/assets/uploads/files/Rishennya/Poryadok_akreditacii%20ta%20sertifikacii%202019.pdf.

59 Tamże.

60 *Алексей Кравченко, Когда баллы за***и: Адвокаты vs Высшая школа адвокатуры [Kiedy punkty za***ały: Adwokaci kontra Wyższa Szkoła Adwokatury]*, Business Consulting Academy, 23 września 2019, <https://www.bca.education/kogda-bally-zai-advokaty-vs-vyssshaya-shkola-advokatury/>.

61 *Оля Веретільник, Артем Донець vs Монолітна адвокатура – 2:0 [Artiom Doniec kontra Monolityczna Adwokatura – 2:0]*, 5 września 2023, <https://www.deadlawyers.org/artem-donecz-vs-monolitna-advokatura-20/>.

W raporcie na temat Ukrainy⁶² Komisja Europejska wskazuje na potrzebę poprawy zarządzania finansami adwokatury, w szczególności zwiększenia ich transparentności i wprowadzenia obowiązku sprawozdawczości. Komisja Europejska podkreśla również, że procedury kwalifikacyjne i dyscyplinarne dotyczące adwokatów powinny zostać ulepszone w ustawodawstwie i w praktyce.

Organy samorządu adwokackiego często nakładają opłaty i należności, które nie są przewidziane przez prawo. Zgodnie z kilkoma orzeczeniami sądowymi opłata ustalona przez NIAU za zaskarżenie działań adwokata jest bez uzasadnienia wysoka. Ponadto sprawozdania finansowe⁶³ za lata 2022 i 2023 nie zostały jeszcze opublikowane, a sprawozdania za poprzednie lata nie są odpowiednio szczegółowe i nie zostały potwierdzone przez niezależnego audytora⁶⁴. Dlatego tak ważne jest ustanowienie wymogów legislacyjnych dotyczących przejrzystości procesu budżetowego i właściwej sprawozdawczości organów samorządu adwokackiego, które powinny być weryfikowane przez niezależnego audytora.

Wnioski

Główne problemy adwokatury w Ukrainie wiążą się z nielegalnością jej kierownictwa, powiązaniem z Rosją, korupcją i nadużywaniem procedur dyscyplinarnych, co prowadzi do wywierania presji na adwokatów. Reforma adwokatury powinna obejmować zmiany zarówno w prawie, jak i w praktyce. Ważne są przede wszystkim zapisanie w prawie szczegółowej procedury i harmonogramu powołania nowego kierownictwa adwokatury, wprowadzenie centralnego, transparentnego egzaminu dla adwokatów i usunięcie niedociągnięć w procedurach dyscyplinarnych.

W chwili obecnej dramatycznie brakuje czynnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które opowiadałyby się za reformą adwokatury. Pomimo że w raporcie na temat Ukrainy za rok 2023 Komisja Europejska wpisała reformę adwokatury na listę swoich zaleceń, to jest mało prawdopodobne, aby zostały one wdrożone bez wprowadzenia przez partnerów międzynarodowych wymogu warunkowości (*conditionalities*) oraz aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczne, które działają na rzecz rządów prawa w Ukrainie, współpracują nie tylko z organami władzy, lecz także z partnerami międzynarodowymi, aby zapewnić powiązanie reformy adwokatury z udzieleniem w przyszłości pakietu pomocy finansowej dla Ukrainy.

Reforma edukacji prawniczej

Ukraina od dawna stara się zwalczyć korupcję w sądownictwie, ale nieuczciwość wśród sędziów i adwokatów nadal jest zjawiskiem powszechnym. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są wydziały prawa, gdzie system edukacji często sprzyja korupcji i nieuczciwości akademickiej, a także zapewnia niski próg dostępu do zawodu. Pomimo dużej liczby absolwentów studiów prawniczych w Ukrainie występuje znaczny niedobór wykwalifikowanych i uczciwych kandydatów do obsadzenia ponad 2000 wolnych stanowisk sędziowskich. Zważywszy na to, że reforma edukacji prawniczej jest procesem długotrwałym, niezbędne wydaje się jak najszybsze jej rozpoczęcie. Znaczenie tej reformy zostało podkreślone przez Komisję Europejską oraz ambasadorów państw grupy G7⁶⁵. Komisja Europejska zaleciła w swoim raporcie⁶⁶ stworzenie wyraźnego instytucjonalnego rozdziału między edukacją prawniczą a przygotowaniem zawodowym funkcjonariuszy organów ścigania, podniesienie wymogów do-

62 *Ukraine Report 2023*, dz. cyt.

63 *Землі НААУ [Raporty NIAU]*, <https://unba.org.ua/shorichni-zviti-naau>.

64 *Лабораторія законодавчих ініціатив [Laboratorium inicjatyw prawodawczych]*, dz. cyt.

65 *G7 Ambassadors' support group for Ukraine: priorities for 2024*, https://ambkiev.esteri.it/wp-content/uploads/2024/01/ENG_G7SG-PRIORITIES-2024_PRESS.pdf.

66 *Ukraine Report 2023*, dz. cyt.

tyczących udzielania licencji uczelniom prawniczym, modernizację programów nauczania z naciskiem na etykę, szkolenia praktyczne i nauczanie prawa UE oraz wprowadzenie jednolitego, centralnego państwowego egzaminu kwalifikacyjnego.

W Ukrainie prawnicy kształcą się na klasycznych uniwersytetach podlegających Ministerstwu Edukacji i Nauki (MEN) oraz na uczelniach podporządkowanych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (MSW). Te ostatnie często koncentrują się na dyscyplinie wojskowej i ścisłym posłuszeństwie, a nie na rozwoju krytycznego myślenia, ochrony praw człowieka i rządów prawa. W efekcie mamy do czynienia z dużą rozbieżnością w nauczaniu prawników. Dlatego zalecenie UE i ambasadorów państw grupy G7 dotyczące oddzielenia edukacji prawników i funkcjonariuszy organów ścigania jest uzasadnione i ważne. Prawnicy powinni uczyć się wyłącznie na uniwersytetach podległych Ministerstwu Edukacji i Nauki, a funkcjonariusze organów ścigania – jedynie w placówkach edukacyjnych podporządkowanych właściwym resortom.

Tymczasem większa część funduszy państwowych (60%) trafia do uczelni podległych MSW, choć kształcą one jedynie około 20% studentów prawa. Taki podział środków pozbawia tradycyjne uniwersytety wystarczających środków do zapewnienia wysokiej jakości edukacji prawniczej.

Kolejnym problemem jest nadmierna liczba uczelni kształcących w zakresie prawa – jest ich niemal 300, a studiuje w nich prawie 100 tysięcy studentów. Wiele z tych szkół nie ma statusu uniwersytetu i są raczej „firmami edukacyjnymi”, które sprzedają dyplomy za pieniądze. Prawników kształcą też uczelnie ekologiczne, weterynaryjne, rolnicze i inne. Prawo jest najpopularniejszym kierunkiem studiów w Ukrainie, jeśli chodzi o bezwzględną liczbę studentów. Obniża to jakość kształcenia i wprowadza na rynek źle wykształconych absolwentów. Kluczowymi etapami w procesie reform powinny być zmniejszenie liczby takich szkół i zwiększenie wymogów dotyczących uzyskania licencji na działalność edukacyjną.

Ważnym krokiem w reformie edukacji prawniczej było wprowadzenie pod koniec 2023 roku Jednolitego Państwowego Egzaminu Kwalifikacyjnego (JPEK). Jest to egzamin końcowy z różnych dziedzin prawa, który absolwenci szkół prawniczych muszą zdać, aby uzyskać tytuł magistra. Przypomina on w pewnym stopniu amerykański „egzamin adwokacki” (*bar examination*) i w założeniu ma zapewniać, że tylko ci absolwenci, którzy posiadają odpowiednią wiedzę, otrzymają dyplom. Aby JPEK był rzeczywiście skuteczną „barierą”, należy go udoskonalić. Kluczowe są tu: podniesienie progu zaliczenia egzaminu, przygotowanie wysokiej jakości materiałów egzaminacyjnych oraz ustanowienie jasnych i przejrzystych kryteriów oceny. Zmiany te pomogą podnieść poziom szkolenia zawodowego i ułatwić odsiew kandydatów, którzy nie spełniają wysokich standardów wiedzy i umiejętności prawnika.

Równie ważna jest aktualizacja programów nauczania. Wiele uczelni prawniczych korzysta z przestarzałych metod i programów nauczania⁶⁷, niebiorących pod uwagę aktualnych potrzeb rynku pracy, konieczności studiowania prawodawstwa Unii Europejskiej i promowania uczciwości akademickiej. Prawie 80% pracodawców zauważa niski poziom wiedzy i umiejętności absolwentów prawa⁶⁸. Dlatego aktualizacja programu nauczania powinna skupiać się na nabywaniu przez studentów umiejętności

67 *Реформа юридичної освіти [Reforma edukacji prawniczej]*, Ліга Студентів Асоціації Правників України, <https://drive.google.com/file/d/1te4AVteq6SNTTr5l63qzV4WEowMEZNVxv/view>.

68 *Звіт за результатами аналітичного дослідження «Знання та навички випускників юридичних факультетів та закладів вищої освіти через призму відповідності потребам ринку праці» [Raport z wyników badania analitycznego „Wiedza i umiejętności wydziałów prawa i instytucji szkolnictwa wyższego przez pryzmat przydatności do potrzeb rynku pracy”]*, Міністерство юстиції, 2018, https://drive.google.com/file/d/1GyR0eCiaqxZQ4SV5qj6N_fbFsw6XC-o/view.

praktycznych, rozwijaniu analitycznego myślenia, zapewnianiu im wyboru kierunków, studiowaniu prawodawstwa UE, etyce i walce ze zjawiskiem plagiatu.

Wnioski

Edukacja prawnicza w Ukrainie wymaga głębokich i pilnych zmian. Mają one kluczowe znaczenie dla zapewnienia wystarczającej liczby wykwalifikowanych oraz uczciwych sędziów, adwokatów i prokuratorów. Główne obszary reform powinny obejmować wyraźne rozgraniczenie między kształceniem prawników i funkcjonariuszy organów ścigania, podniesienie wymagań dotyczących przyjmowania do szkół prawniczych oraz poprawę Jednolitego Państwowego Egzaminu Kwalifikacyjnego. Należy ponadto podnieść wymagania dotyczące uzyskania licencji dla uczelni kształcących prawników, a ich programy nauczania powinny zostać zmodernizowane, aby sprostać aktualnym potrzebom rynku i wymogom uczciwości akademickiej.

W chwili obecnej brakuje woli politycznej, by rozgraniczyć przygotowanie prawników i funkcjonariuszy organów ścigania, tak więc bez określenia *conditionalities* nie ma szans na postęp w tej dziedzinie. W przyszłym roku ma zostać udoskonalony Jednolity Państwowy Egzamin Kwalifikacyjny.

Ogólna ocena reformy

Reforma sądownictwa w Ukrainie zmierza we właściwym kierunku. Po przyznaniu Ukrainie statusu kraju kandydującego do Unii Europejskiej reforma posunęła się prawdopodobnie w największym stopniu od czasu uzyskania przez Ukrainę niepodległości.

Za historyczny sukces reformy można uznać utworzenie Wyższego Sądu Antykorupcyjnego; było to możliwe dzięki udziałowi ekspertów międzynarodowych, którzy brali udział w wyborze kandydatów do tego organu. Model Komisji Konkursowej złożonej wyłącznie z ekspertów międzynarodowych przynosi lepsze efekty niż „mieszane” komisje składające się z tychże ekspertów i ukraińskich sędziów lub nominatów politycznych. Udział niezreformowanego sądownictwa, cieszącego się niskim zaufaniem społecznym, w procesie reform powinien zostać ograniczony, ponieważ prowadzi to jedynie do spowalniania zmian i zachowywania *status quo*.

W wyniku reformy Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Najwyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów skład osobowy tych organów stał się znacznie bardziej godny zaufania niż wcześniej. Niemniej jednak opinia publiczna i partnerzy międzynarodowi muszą stale monitorować ich działania, ponieważ zakrojona na taką skalę reforma nie może przynieść pożądanego efektu w tak krótkim czasie.

Ukraińskie władze polityczne twierdzą często, że nadmierne zaangażowanie ekspertów międzynarodowych w wybór sędziów stanowi zagrożenie dla suwerenności kraju. Kontrargumentem dla takich twierdzeń jest fakt, że eksperci międzynarodowi nie podejmują ostatecznych decyzji w sprawie nominacji, a jedynie weryfikują kandydatów i rekomendują ich do mianowania przez władze Ukrainy. Co więcej, głównym zagrożeniem dla suwerenności nie jest udział ekspertów międzynarodowych, lecz pozbawione transparentności wybory, które tylko sprzyjają korupcji – pokazała to nieudana reforma Sądu Najwyższego. Wreszcie, organizacje międzynarodowe mogą delegować do komisji weryfikacyjnych nie tylko międzynarodowych, ale także ukraińskich ekspertów z dużym doświadczeniem w ocenie uczciwości ukraińskich sędziów. To ostatecznie odeprze argumenty ukraińskich władz politycznych o zagrożeniu suwerenności.

Wziąwszy pod uwagę fakt, że udział ekspertów międzynarodowych ogranicza się do określonego czasu, ze względu na trwałość i skuteczność reformy sądownictwa ważne jest, aby ich udział nie miał tych ograniczeń, ale został zagwarantowany do momentu osiągnięcia konkretnych celów, takich jak wstąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej. Dowodziłoby to istnienia rządów prawa w Ukrainie i zaufania społecznego do sądów, co spowoduje, że angażowanie ekspertów międzynarodowych stanie się zbędne.

Obecne priorytety obejmują reformę Sądu Najwyższego i sformowanie składu Najwyższego Sądu Administracyjnego. Szczególnie ważnym warunkiem dla realizacji tych dwóch priorytetów jest udział ekspertów międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem PREM w wyborze kandydatów do wspomnianych sądów. W przeciwnym razie reforma Sądu Najwyższego może znów okazać się nieskuteczna, a do Najwyższego Sądu Administracyjnego mogą zostać powołani sędziowie o wątpliwej reputacji.

Równie ważna jest reforma edukacji prawniczej, którą należy rozpocząć jak najszybciej, ponieważ to proces długotrwały, co wydaje się ważne tym bardziej, że Ukraina już teraz boryka się z niedoborem wykwalifikowanych sędziów.

Podsumowując: rządy prawa nie są możliwe bez kompleksowej reformy nie tylko sądów, ale także organów ścigania i adwokatury. Reforma adwokatury powinna objąć wymianę jej prorosyjskiego kierownictwa, wprowadzenie jednolitego, transparentnego egzaminu kwalifikacyjnego dla adwokatów oraz uregulowanie procedur dyscyplinarnych.

Możliwe scenariusze rozwoju wydarzeń

W pozytywnym scenariuszu reforma sądownictwa w Ukrainie zostanie pomyślnie wdrożona przy wsparciu partnerów międzynarodowych i aktywnym udziale społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu zachodni partnerzy powinni wykorzystać narzędzie warunkowości (*conditionalities*). Pomoże to zwiększyć przejrzystość i efektywność procesu wyboru sędziów oraz weryfikacji ich uczciwości. Dzięki temu reform nie trzeba będzie „przerabiać”, tak jak miało to miejsce w przypadku Sądu Najwyższego. W efekcie wzmocni się niezależność systemu sądownictwa, a zaufanie społeczne do niego wzrośnie, co pozwoli Ukrainie na stworzenie rządów prawa i przystąpienie do Unii Europejskiej.

Istnieje jednak ryzyko negatywnego scenariusza, w którym ingerencja polityczna i sabotowanie reform przez „korporację sądowniczą” mogą znacznie spowolnić postęp. Doprowadzi to do niskiej skuteczności działań organów samorządu sędziowskiego i nowo utworzonych sądów oraz zakonserwowania praktyk korupcyjnych. W efekcie przystąpienie Ukrainy do UE będzie się opóźniać, przez co pod znakiem zapytania stanie odbudowa Ukrainy.

Jest też inny prawdopodobny scenariusz negatywny. Stanie się tak, jeśli Unia Europejska i inni zachodni partnerzy nie będą wystarczająco stanowczy i uparci w swoich wymaganiach, lecz potraktują Ukrainę „ulgowo” i „zaliczą” jej antyreformy jako reformy właściwe. W ten sposób okazja zostanie zaprzepaszczone, a w UE pojawi się kolejny kraj, w którym rządy prawa nie są priorytetem.

Horyzonty czasowe

W warunkach wojny Rosji przeciwko Ukrainie, od której zależy egzystencja tej ostatniej, bardzo trudno przewidywać rezultaty wdrożenia reformy sądownictwa. Jest jednak prawdopodobne, że w krótkim okresie (1–2 lata) początkowe wyniki reformy w Ukrainie mogą stać się zauważalne. Będą kontynuowane

weryfikacja kwalifikacji sędziów oraz ich wybór do sądów pierwszej i drugiej instancji. Zostanie przyjęta ustawa o utworzeniu Najwyższego Sądu Administracyjnego i rozpocznie się wybór kandydatów na zasiadających w nim sędziów. Podjęte zostaną również pierwsze kroki w celu zreformowania Sądu Najwyższego, systemu edukacji prawniczej i adwokatury, pod warunkiem zastosowania przez partnerów międzynarodowych zasady warunkowości (*conditionalities*) oraz woli politycznej władz.

Oczekuje się, że w perspektywie średnioterminowej (3–5 lat) zaczną funkcjonować Naczelny Sąd Administracyjny oraz zreformowany Sąd Najwyższy. Jeżeli skutecznie będą działać nowa Najwyższa Rada Sprawiedliwości i nowa Najwyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów, poziom zaufania społeczeństwa do systemu sądownictwa zacznie stopniowo wzrastać. Jeśli rozpocznie się reforma edukacji prawniczej, to jej jakość będzie się sukcesywnie poprawiać, zmniejszy się liczba uniwersytetów oferujących niskiej jakości edukację prawniczą, a poziom Jednolitego Państwowego Egzaminu Kwalifikacyjnego wzrośnie.

W perspektywie długoterminowej (5–10 lat) w Ukrainie mogą zapanować rządy prawa oraz może powstać skuteczny i niezależny system sądowniczy, który cieszy się zaufaniem społeczeństwa i spełnia europejskie standardy. Aby tak się stało, niezbędne są zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i niezachwiane wsparcie zachodnich partnerów Ukrainy.

Nestor Barczuk – prawnik i menedżer ds. międzynarodowych w Fundacji DEJURE. Po Rewolucji Godności uczestniczył w reformie wymiaru sprawiedliwości w Ukrainie.

Jarosław Kuzyszyn – prawnik i rzecznik centrum analitycznego Fundacji DEJURE. Studiował prawo na Akademii Mohylańskiej i brał udział w programie edukacyjnym Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor publikacji dotyczących reformy systemu sądownictwa, adwokatury i edukacji prawniczej.

Mychajło Żernakow – doktor nauk prawnych oraz filozofii, prezes zarządu Fundacji DEJURE w Kijowie. W latach 2012–2015 sędzia Okręgowego Sądu Administracyjnego w Winnicy. W 2016 roku był współzałożycielem Fundacji DEJURE, która obecnie jest wiodącą organizacją pozarządową w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości w Ukrainie.

Projekt realizowany z dotacji Open Society Foundations.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Sebastian Markiewicz
Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-18-0