



OTWARTY DIALOG

**RAPORT:
OCZYSZCZENIE WŁADZY,
CZYLI LUSTRACJA PO UKRAIŃSKU.
ROCZNE DOŚWIADCZENIE**



Podsumowanie wdrażania procesu oczyszczenia władzy na Ukrainie oraz próba oceny sukcesów i porażek nowych ukraińskich władz w tej dziedzinie

Fundacja Otwarty Dialog powstała w Polsce w 2009 roku z inicjatywy Lyudmyły Kozlovskiej, pełniącej obecnie funkcję Prezydenta Fundacji. Do celów statutowych Fundacji należą obrona praw człowieka, demokracji i praworządności na obszarze postradzieckim. Szczególną uwagę Fundacja skupia na największych krajach regionu: Kazachstanie, Rosji i Ukrainie.

Fundacja realizuje swoje cele poprzez organizację misji obserwacyjnych, w tym obserwacji wyborów i monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka w obszarze postradzieckim. Na ich podstawie powstają raporty i sprawozdania dystrybuowane następnie wśród instytucji UE, OBWE i innych organizacji międzynarodowych, resortów spraw zagranicznych i parlamentów krajów UE, ośrodków analitycznych i mediów.

Obok działalności obserwacyjnej i analitycznej, Fundacja prowadzi aktywne działania we współpracy z parlamentarzystami zaangażowanymi w sprawy zagraniczne, prawa człowieka i relacje z krajami postradzieckimi w celu wsparcia procesów demokratyzacji i liberalizacji ich polityki wewnętrznej. Do istotnych obszarów działalności Fundacji należą także programy wsparcia więźniów i uchodźców politycznych.

Fundacja posiada stałe przedstawicielstwa w Warszawie, Kijowie i Brukseli.

Copyright: Fundacja Otwarty Dialog, listopad 2015 r.

00-580 Warszawa

Al. Szucha 11a, lokal 21

Teł. +48 22 307 11 22

E-mail: odfoundation@odfoundation.eu

www.odfoundation.eu

W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji prosimy o kontakt:

Kierownik projektu:

Agnieszka Piasecka agnieszka.piasecka@odfoundation.eu

Autor:

Agnieszka Piasecka agnieszka.piasecka@odfoundation.eu

Redakcja:

Lyudmyła Kozłowska lyudmylakozlovska@odfoundation.eu

Andriy Osavolyuk andriy.osavoliyk@odfoundation.eu

Bartosz Kramek bartosz.kramek@odfoundation.eu

Korekta:

Bartosz Kramek

Szata graficzna:

Andriy Osavolyuk

Zdjęcie na pierwszej stronie: [Fundacja Otwarty Dialog](#), autor: Viktoriia Zhuhan

Przedruk zamieszczonych materiałów w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą redakcji.

Spis treści:

| | |
|--|----|
| 1. WSTĘP | 4 |
| 2. UKRAIŃSKA LUSTRACJA: OGÓLNE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA USTAW „O OCZYSZCZENIU WŁADZY” I „O ODNOWIENIU ZAUFANIA DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI” | 4 |
| 3. RAMY CZASOWE PROCESU LUSTRACJI NA UKRAINIE | 6 |
| 4. IMPLEMENTACJA LUSTRACJI NA UKRAINIE: STAN OBECNY I NAJWIĘKSZE WYZWANIA..... | 6 |
| 5. SYTUACJA PRAWNA WOKÓŁ USTAW I REKOMENDACJE KOMISJI WENECKIEJ | 9 |
| 5.1. Ustawa lustracyjna i rekomendacje Komisji Weneckiej | 9 |
| 5.2. Komisja Wenecka i prawna ocena propozycji legislacyjnych w zakresie sądownictwa | 11 |
| 6. DYSKUSJA | 12 |
| 7. OCENA EFEKTYWNOŚCI | 13 |
| 8. LUSTRACJA W LICZBACH (opracowano na podstawie rejestrów Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy) | 14 |
| 9. REKOMENDACJE | 14 |
| 10. ROLA FUNDACJI OTWARTY DIALOG | 15 |
| Załącznik 1..... | 17 |

1. WSTĘP

“Istnieją realne problemy, które uniemożliwiają Ukrainie wyjście z tego najtrudniejszego kryzysu, ale te problemy są przemilczane na Zachodzie. Rozmawiałem z wieloma osobami, w tym również obecnymi tu dzisiaj, gdy ustawa lustracyjna została wprowadzona w życie. W prywatnych rozmowach mówili oni, że to jest okropna ustawa, która powinna być pilnie uchylona” - stwierdził Sergei Lavrov, Minister Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, 07.02.2015 w trakcie Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa [\[1\]](#).

Publikacja ta jest kontynuacją poprzednich publikacji opracowanych przez ekspertów Fundacji Otwarty Dialog: International expertise on draft law of Ukraine “On Purification of Government” [\[2\]](#), Podsumowanie prac legislacyjnych nad ustawą lustracyjną nr 4359a „O oczyszczeniu władzy” [\[3\]](#) oraz Current challenges of lustration in Ukraine (wydanego wraz ze Społecznym Komitetem Lustracyjnym) [\[4\]](#). W tej publikacji autorka skupia się całościowo na zagadnieniu oczyszczenia władzy (lustracji) na Ukrainie rozumianej w sposób kompleksowy - łącznie z aspektem weryfikacji korpusu sędziowskiego.

Fundacja pragnie serdecznie podziękować naszym partnerom i sponsorom: Społecznemu Komitetowi Lustracyjnemu, USAID FAIR Justice Project oraz The European Union Advisory Mission Ukraine (EUAM Ukraine) za wsparcie, bez którego nasza praca nie byłaby możliwa.

Serdecznie dziękujemy również wszystkim ekspertom współpracującym z nami pro bono od samego początku trwania projektu: profesorowi Adamowi Czarnocie, profesorowi Romanowi Davidowi, doktorowi Pawłowi Zackowi, Radosławowi Petermanowi z polskiego Instytutu Pamięi Narodowej, adwokatowi Pawłowi Osikowi oraz Arturowi Bilskiemu z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego a także wielu innym osobom, które przyczyniły się do realizacji naszych działań.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie próby oceny wdrażania ukraińskiej lustracji w kontekście aktualnej sytuacji politycznej i prawnej oraz próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ustawy te spełniają pokładane w nich nadzieje.

2. UKRAIŃSKA LUSTRACJA: OGÓLNE ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA USTAW „O OCZYSZCZENIU WŁADZY” I „O ODNOWIENIU ZAUFANIA DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI”

Okoliczności prowadzące do powstania ustawy „O oczyszczeniu władzy” [\[5\]](#) mającej na celu lustrację majątkową i weryfikację pod kątem pracy lub współpracy z organami sowieckich służb specjalnych zostały przedstawione w opracowaniu *Podsumowanie prac legislacyjnych nad ustawą lustracyjną nr 4359a „O oczyszczeniu władzy”*. W nim została również wspomniana, w sposób skrótowy ustawa „O odnowieniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości” [\[6\]](#), na podstawie której weryfikowani są sędziowie sądów powszechnych.

Warto natomiast przypomnieć, że proces lustracji, wprowadzony w życie po raz pierwszy w historii Ukrainy po upadku rządów prezydenta Viktora Yanukowycza i idącym za nim przełomie politycznym, opiera się zasadniczo na czterech wymiarach.

1) Pierwszy z nich to zakaz sprawowania funkcji publicznych na okres od 5 do 10 lat dla urzędników zajmujących stanowiska decyzyjne we wszystkich instytucjach państwowych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, którzy co najmniej przez rok w okresie rządów Viktora Yanukowycza zajmowali swoje stanowiska, a w okresie znanym obecnie jako Rewolucja Godności (Majdanu; EuroMajdanu) nie odeszli na własne życzenie (nie podali się do dymisji).

2) Drugi wymiar to lustracja majątkowa, która ma za zadanie weryfikację zgodności wartości posiadanego majątku z deklarowanymi dochodami.

3) Trzeci - sprawdzenie, czy w przeszłości poddana procesowi lustracji osoba była agentem KGB, pracownikiem urzędów bezpieczeństwa Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, członkiem kierownictwa Komunistycznej Partii USRR od stopnia kierownika powiatowej jednostki partyjnej bądź członkiem Komsomołu.

4) Wymiar czwarty (regulowany dodatkowo odrębną ustawą) to weryfikacja korpusu sędziowskiego pod kątem wydawania wyroków przeciwko uczestnikom masowych protestów społecznych podczas Rewolucji Godności.

W myśl ustawy „O oczyszczeniu władzy” lustracja majątkowa i weryfikacja życiorysu pod kątem przeszłości zawodowej danej osoby z czasów komunistycznych zachodzi jednocześnie, a cały proces jest zorganizowany w sposób zdecentralizowany.

Za przeprowadzenie obydwu procesów odpowiada kierownictwo danej instytucji państwowej, w której pracują osoby podlegające lustracji. Wewnętrzny dział kadr wysyła wniosek do Państwowej Inspekcji Finansowej o stwierdzenie zgodności posiadanego majątku z deklarowanymi dochodami oraz do Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) o weryfikację zachowanych akt pod kątem kryteriów wymienionych w ustawie. Po otrzymaniu informacji zwrotnej kierownik danej instytucji podejmuje decyzję o pozostawieniu pracownika na stanowisku bądź jego zwolnieniu (a w przypadku kandydatów na stanowisko – nieprzyjęciu do pracy). Wyniki weryfikacji przekazywane są następnie do Departamentu Lustracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, do którego należy obecnie prowadzenie centralnego rejestru osób lustrowanych oraz ogólny nadzór nad procesem lustracyjnym w całym kraju.

Od negatywnego orzeczenia lustracyjnego przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego.

Weryfikacja sędziów sądów powszechnych według obecnego stanu prawnego podlega obydwu ustawom. To jedna z istotnych wad, które zostaną omówione szerzej w końcowej części niniejszego opracowania. Ustawa „O oczyszczeniu władzy” nakłada zobowiązanie wydania zakazu wykonywania zawodu wobec sędziego, który wydawał wyroki skazujące (m. in. kary pozbawienia wolności) wobec uczestników Euromajdanu. Sama procedura usunięcia sędziego ze stanowiska pozostaje zgodna z istniejącym stanem prawnym i oznacza podjęcie decyzji przez Wysoką Komisję Kwalifikacyjną Sędziów i Najwyższą Radę Sądownictwa Ukrainy, a następnie przekazanie sprawy do Prezydenta Ukrainy w celu zatwierdzenia decyzji.

Ustawa „O odnowieniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości” ma także na celu wsparcie szeroko rozumianej reformy sądownictwa w Ukrainie (uznawanego za jedną z najbardziej dysfunkcyjnych struktur w państwie), nawet jeśli koncentruje się jedynie na okresie od 30.11.2013 do 23.02.2014 r.

Elementem będącym bardzo konkretną próbą wsparcia procesu oczyszczenia korpusu sędziowskiego były przewidziane ustawą wybory nowych prezesów sądów powszechnych. Wybory odbywały się poprzez zgromadzone ogólne sędziów danego sądu (w sposób tajny). Wybory odbyły się w maju 2014. W przypadku 60% sądów wybrano dotychczasowych prezesów.

Ponadto na podstawie tej ustawy działa obecnie społeczna Tymczasowa Specjalna Komisja ds. Weryfikacji Sędziów (w org. Тимчасова спеціальна комісія з перевірки суддів судів загальної юрисдикції). Zadaniem Komisji jest przegląd wyroków wydanych wobec protestujących pod kątem naruszenia przysięgi sędziowskiej, a także prawa materialnego lub procesowego w celu rzeczywistego i umyślnego wyrządzenia szkody pod sądnemu.

Komisja powinna mieć w składzie co najmniej 9 członków, z czego dwóch sędziów w stanie spoczynku rekomendowanych jest przez plenum Sądu Najwyższego, co najmniej 4 przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego rekomendowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Walki z Korupcją, oraz co najmniej 4 przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego rekomendowanych przez Radę Najwyższą (w praktyce zdarzało się, że liczebność Komisji odbiegała od liczby regulaminowej, nie osiągając czasem pełnego składu).

Komisja działa urzędowo przy Najwyższej Radzie Sądownictwa Ukrainy, raz na kilka tygodni zbierając się na posiedzeniach jawnych, po których publikowane są cykliczne raporty.

Co istotne, lustracji nie podlegają parlamentarzyści. Dlatego lustracja nie może stać się instrumentem oczyszczenia sceny politycznej z najbardziej skompromitowanych postaci związanych z reżimem Yanukovycha (jak Serhiy Kivalov, Yuriy Boyko, czy Serhiy Kluyev), które w dalszym ciągu jako deputowani niezależni bądź członkowie frakcji Bloku Opozycyjnego, traktują Radę Najwyższą i immunitet parlamentarny jako ochronę przed sprawiedliwością za popełnione czyny.

3. RAMY CZASOWE PROCESU LUSTRACYJNEGO W UKRAINIE

Zgodnie z ogłoszonym w dniu 16.10.2014 r. przez Gabinet Ministrów (rząd) dekretem dotyczącym planu przeprowadzenia weryfikacji w oparciu o ustawę lustracyjną, pierwsze stadium tego procesu obejmujące „automatyczne” usunięcie ze stanowiska, jak i lustrację osób obecnie zajmujących stanowiska w urzędach państwowych zostało przewidziane na dwa lata [7]. Wynikający z niego obowiązek automatycznego zwolnienia nie został do chwili obecnej dopełniony w przypadku niektórych przewidzianych ustawą kategorii osób, co omówione zostało w dalszej części niniejszej publikacji.

Szczegółowy plan czasowy lustracji został dodany jako załącznik do niniejszej publikacji (Załącznik 1).

W dniu **11.11.2014 r.** została utworzona Społeczna Rada Lustracyjna przy Ministerstwie Sprawiedliwości, w skład której wchodzi grupa dziennikarzy śledczych oraz osób zasłużonych w walce o prawa człowieka i w walce z korupcją [8].

Rolą Rady jest sprawowanie nadzoru nad pracą Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie przeprowadzania procesu lustracji na Ukrainie. Rada ma także kompetencje doradcze.

W okresie swojej działalności Rada wysłała w celu wsparcia działań Ministerstwa 155 pism do instytucji państwowych z prośbą o udzielenie informacji publicznej lub wyjaśnień, z czego tylko 8 pozostało jak dotąd bez odpowiedzi.

Prezydent Ukrainy posiada nadzwyczajne prawo łaski lustracyjnej wobec osób, które funkcjonująca przy nim Rada Bezpieczeństwa i Obrony wskaże jako niezbędne dla sprawowania funkcji związanych z konfliktem zbrojnym w Donbasie (oficjalnie siły ukraińskie działają w ramach tzw. Operacji Antyterrorystycznej - ATO) [9].

Ogólny regulamin lustracji majątkowej został opracowany przez Ministerstwo Finansów i wyznacza ramy prawne weryfikacji posiadanych aktywów [10].

Pracująca na podstawie ustawy „O odnowieniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości” Tymczasowa Komisja ds. Weryfikacji Sędziów miała według pierwotnego planu zakończyć swoje działania do końca czerwca 2015 r.

4. IMPLEMENTACJA LUSTRACJI W UKRAINIE: STAN OBECNY I NAJWIĘKSZE WYZWANIA

Na dzień 06.10.2015 r. w rejestrze prowadzonym przez Departament Lustracyjny Ministerstwa Sprawiedliwości znajdują się 772 nazwiska [11] osób mających zakaz sprawowania funkcji publicznych na okres od 5 do 10 lat w wyniku sankcji ustawy. Rejestr obejmuje także 86 730 osób obecnie pracujących oraz 48 148 osób ubiegających się o stanowiska państwowe. Liczby te są aktualizowane z tygodniową częstotliwością.

Obecny stan implementacji ustaw i największe wyzwania zostały opisane w ogólnych zarysach w poprzednich (wspomnianych we wstępie) publikacjach Fundacji [12].

Zasadniczo można uznać, że lustracja w urzędach administracji publicznej i ministerstwach na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym jest wdrażana z istotnymi oporami, ale jednak postępuje, przy czym najistotniejszym problemem pozostaje postawa najwyższych władz państwa wobec ustawy lustracyjnej, jak również urzędów odpowiedzialnych za prawidłową weryfikację dokumentów.

Społeczny Komitet Lustracyjny, który od początku, jako organizacja społeczna, aktywnie wspiera lustrację w Ukrainie, prowadzi kilka dodatkowych rejestrów mających na celu monitorowanie implementacji ustawy.

Pierwszy z nich dotyczy 50 najwyższych urzędników państwowych, którzy do tej pory nie zostali zwolnieni w myśl wymogów ustawy, albo zostali zwolnieni dopiero pod silną presją mediów i aktywistów społecznych [13].

Drugi rejestr w zamierzeniu organizacji gromadzi nazwiska osób podlegających zakazowi sprawowania funkcji publicznych [14]. Jest to rejestr oparty zarówno o dane z instytucji rządowych, jak i o weryfikację informacji pochodzących z zawiadomień społecznych i gromadzi zarówno osoby zwolnione, jak i do tej pory zajmujące stanowiska.

Według informacji pochodzących od aktywistów, ustawę lustracyjną najbardziej lekceważy Administracja Prezydenta Ukrainy oraz Prokuratura Generalna - pomimo wymiany części kierownictwa [15] i częściowej realizacji wymogów ustawy [16]. Wszystkie osoby z listy 50 najwyższych urzędników państwowych podlegających lustracji, które zostały zwolnione, odeszły dopiero pod dużym naciskiem medialnym i społecznym.

Jaskrawym przykładem, który ilustruje postawę tych organów wobec ustawy jest niedawne zatwierdzenie Grigoriya Ostafiychuka na stanowisko głównego śledczego Służby Bezpieczeństwa Ukrainy [17]. Osoba ta otrzymała fałszywe zaświadczenie o pozytywnym przebiegu procesu lustracyjnego od Prokuratury Generalnej Ukrainy, w której żona zajmuje stanowisko zastępcy szefa działu kadr [18].

Znając obowiązek lustracyjny prezydent Ukrainy nie podjął się sprawdzenia, czy dana osoba podlega kryteriom ustawy, lub - jak wskazują aktywiści ze Społecznego Komitetu Lustracyjnego - zignorował go z pełną świadomością w momencie podejmowania decyzji.

Dodatkowo w dniu 03.07.2015 r. prezydent Poroshenko skorzystał z prawa łaski wobec Oleksandra Tereshchuka, byłego szefa kijowskiej milicji, który według informacji aktywistów przyczynił się do wydania rozkazu strzelania do protestujących na Majdanie [19].

Problematyczna sytuacja występuje także w systemie sądownictwa. O lustracji sędziów bliżej pisaliśmy w jednym z poprzednich raportów [20], niemniej na szczególną uwagę zasługuje m. in. sprawa sędziego Antona Chernushenko. Inicjatorem sprawy karnej przeciwko sędziemu była Czernihowska Prokuratura Obwodowa. Sędzia podejrzewany jest o przyjmowanie łapówek za wydawanie wyroków, w tym przede wszystkim przyjmowanie bezpośrednich poleceń wydawania konkretnych decyzji wobec uczestników Rewolucji Godności. Ekspertyza telekomunikacyjna wykazała, że sędzia dostawał wiadomości SMS przekazujące mu jednoznaczne dyspozycje (do których następnie się stosował). Prokuratura Generalna Ukrainy ogłosiła, że otrzymywał je od swojego syna. Miało to miejsce w okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2015 r.

W dniu 30.06.2015 r. decyzją parlamentu sędzia Chernushenko został pozbawiony immunitetu. Deputowani zgodzili się także na jego aresztowanie. Przeciwno byli posłowie Bloku Opozycyjnego, którzy uznali, że takie działania wobec skorumpowanego sędziego „podważają zaufanie” do sądownictwa. Sędzia przed aresztowaniem zdążył jednak zbiec za granicę [21]. To jeden z faktów świadczących o kompletnym braku gotowości struktur wymiaru sprawiedliwości do reformy systemowej i daleko idącej bezkarności jego przedstawicieli.

Lustrację majątkową przeprowadza się w oparciu o informacje uzyskane od Państwowej Inspekcji Finansowej (w org. Державна фіскальна служба України) zarówno na szczeblu centralnym, jak i poprzez jej oddziały regionalne. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości coraz częściej dochodzi do nadużyć przy stosowaniu ustawy, co kończy się złożeniem pozwu do sądu przez osobę lustrowaną, a następnie wygraną przez nią sprawą, co z kolei wpływa na postrzeganie ustawy w społeczeństwie.

Przykładem jest wyrok Charkowskiego Administracyjnego Sądu Apelacyjnego z dnia 04.06.2015 r., który przywrócił do pracy osobę usuniętą uprzednio ze stanowiska. W przypadku tej osoby regionalny oddział Państwowej Inspekcji Finansowej nieprawidłowo zastosował się do decyzji o negatywnym przejściu lustracji majątkowej (sprawa nr 820/3263/15).

Zgodnie z regulacjami dotyczącymi weryfikacji prowadzonej w oparciu o ustawę lustracyjną, poddana jej osoba ma prawo złożyć dodatkowe wyjaśnienia i przedstawić dodatkowe dokumenty potwierdzające jej słowa, a instytucja odpowiedzialna za weryfikację powinna taką możliwość zagwarantować. Wyżej wspomnianej osobie nie dano takiej możliwości.

Tymczasem, na co m.in. wskazuje przytoczona powyżej sprawa, przeglądając wyroki sądowe można zauważyć tendencję do stosowania skrajnie niezycliwej interpretacji ustawy wobec osób pod nią podlegających, a także bezpośrednie łamanie regulacji podczas podejmowania decyzji (sprawa nr 820/3263/15).

O ile instytucje odpowiedzialne za weryfikację dokumentów podejmują decyzje z naruszeniem regulacji, o tyle osoby podlegające lustracji wykazują się także co najmniej dużą pomysłowością w jej unikaniu.

Najgłośniejszy taki przypadek dotyczy zastępcy naczelnika kijowskiego oddziału Państwowej Inspekcji Finansowej Hanny Ignatenko, która sfalszowała pismo wyjaśniające od Ministerstwa Sprawiedliwości zwalniające ją z poddania procesowi lustracji. Departament Lustracyjny w rzeczywistości udziela jedynie wyjaśnień dotyczących interpretacji ustawy i nie może wydawać oświadczeń zwalniających daną osobę z sankcji ustawy. Śledztwo wykazało oszustwo, ale przy okazji dokonano spektakularnego i głośnego w mediach przeszukania w Departamencie Lustracyjnym wraz z przejrzaniem zawartości komputerów służbowych [22].

O patologicznej sytuacji świadczy również fakt, że urzędujący prezes Państwowej Inspekcji Finansowej Roman Nasirov do tej pory pełni jednocześnie funkcję deputowanego do Rady Najwyższej, jawnie ignorując ustawę o służbie publicznej [23]. Jest to co prawda przejaw większego problemu systemowego w kraju, ale ten akurat fakt doskonale ilustruje postawę wobec prawa w tej instytucji.

W Straży Granicznej ustawa lustracyjna jest powszechnie ignorowana. Kierownictwo tej instytucji przekazało na posiedzeniu Komitetu Rady Najwyższej ds. Zapobiegania i Walki z Korupcją listę 22 nazwisk generałów jako zwolnionych na podstawie ustawy lustracyjnej, chociaż *de facto* zwolnili się oni sami, albo przeszli na inne stanowiska, a ich sprawy z lustracją nie miały faktycznie nic wspólnego. Tymczasem tzw. automatycznej lustracji podlega tylko ściśle kierownictwo, tzn. dyrektor instytucji i jego zastępcy, toteż spis tych osób był zbyt szeroki. Obecne kierownictwo Służby Granicznej nie podlega pod automatyczne zwolnienie [24].

Jednakże pracownicy tej instytucji, próbując uniknąć lustracji, wyjeżdżają do tzw. strefy ATO na kilka dni, po czym, po otrzymaniu dokumentu potwierdzającego udział w działaniach bojowych, formalnie zwalniają się z obowiązku lustracji [25].

W sprawach dotyczących sędziów, jakie prowadzi Tymczasowa Specjalna Komisja ds. Weryfikacji Sędziów jak do tej pory podjęto 32 decyzje w sprawach 63 sędziów. Przez długi czas prace Tymczasowej Komisji były paraliżowane brakiem funkcjonowania w pełnym składzie Najwyższej Rady Sądownictwa Ukrainy, która jednakże po wdrożeniu zmian ustawowych rozpoczęła pracę w dniu 9.06.2015 r. [26].

Komisja przekazała 47 spraw do rozpatrzenia Najwyższej Radzie Sądownictwa odnośnie usunięcia sędziego ze stanowiska. W 12 sprawach Komisja dopatrzyła się naruszeń mniejszej wagi i przekazała sprawy dyscyplinarne do rozpatrzenia przez Wysoką Komisję Kwalifikacyjną Sędziów. W 4 przypadkach odstąpiono od rozpatrzenia sprawy.

W sumie na podstawie rozpatrzenia 2 192 skarg obywateli Komisja przyjęła do rozpatrzenia 309 przypadków dotyczących 311 sędziów [27].

Łącznie Najwyższa Rada Sądownictwa rozpatruje obecnie ponad 900 takich spraw. Do tej pory przekazała 1 prośbę o usunięcie sędziego ze stanowiska [28].

Istnieje nadzieja na przyspieszenie weryfikacji sędziów. Sprzyjają temu procesowi działania nowo wybranego Prezesa Najwyższej Rady Sądownictwa, będącego zwolennikiem weryfikacji i wydania zakazu wykonywania zawodu wobec sędziów niegodnych sprawowania urzędu [29].

Potwierdza to wynik najnowszego posiedzenia WRS z dnia 01.10.2015 r., na którym przyjęto rekomendacje Tymczasowej Specjalnej Komisji odnośnie wydania zakazu wykonywania zawodu wobec sędziów, którzy dopuścili się naruszenia przysięgi sędziowskiej [30].

Jednocześnie system musi znaleźć sposób na formalne usunięcie ze stanowiska sędziów, którzy przyłączyli się do separatystycznych samozwańczych "republik" i wykonują swoje obowiązki w sądach tzw. DNR i LNR (Najwyższa Rada Sądownictwa twierdzi, że nie jest w stanie określić, ile jest takich przypadków). Według oświadczenia nowego prezesa to Prokuratura Generalna powinna prowadzić śledztwa dotyczące tego typu spraw [31].

W tym miejscu warto nadmienić, że mianowany z inicjatywy Prezydenta Ukrainy na zastępcę Prokuratora Generalnego (i odpowiedzialny za wdrażanie reformy systemu prokuratury w Ukrainie) David Sakvarelidze i jego współpracownicy spotykają się z ogromnym oporem starego systemu i próbami blokowania inicjatyw reform, włącznie z oskarżeniami korupcyjnymi za przyjęcie pieniędzy w ramach oficjalnej Międzynarodowej Pomocy Technicznej z USA na potrzeby szkoleń w zakresie metodologii przeprowadzania konkursów na nowych prokuratorów [32]. Do tego warto dodać, że zastępcy Prokuratora Generalnego Viktora Shokina – Volodymyr Huzyr i Yuriy Stolyarchuk – byli znani z układów z byłym prezydentem Viktorom Yanukovychem i nie powinni zostać mianowani na zajmowane stanowiska, gdyż podlegają pod sankcje ustawy.

Dlatego być może pomimo najlepszych chęci nowych szefów Wyższej Rady Sądownictwa, jeśli nie mają oni uprawnień do prowadzenia śledztw, a opór starego systemu jest silny, w najbliższym czasie nie należy się spodziewać decyzji w tej akurat kategorii spraw (sędziów, którzy przeszli na stronę tzw. DNR i LNR).

5. SYTUACJA PRAWNA WOKÓŁ USTAW I REKOMENDACJE KOMISJI WENECKIEJ

5.1. Ustawa lustracyjna i rekomendacje Komisji Weneckiej

Prace nad poprawkami do obydwu ustaw wynikały z dwóch przyczyn. Wśród nich znajdowały się zarówno czynniki obiektywne mające źródło w ich niedoskonałościach i nierealistycznych założeniach, jak również instrumenty wykorzystywane przez środowiska pragnące zablokować proces lustracji jako stojący w sprzeczności z ich interesami. Grupy te, wywodzące się w dużym stopniu z szerokiego otoczenia Viktora Yanukovycha i dawnej Partii Regionów oraz Partii Komunistycznej, próbowały w tym celu wykorzystać skargę do Sądu Konstytucyjnego, jak i poddać ustawy pod rozpatrzenie przez Komisję Wenecką (organ doradczy Rady Europy).

W dniu 17.11.2014 r. Sąd Najwyższy zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z wnioskiem o zrewidowanie ustawy „O oczyszczeniu władzy” pod kątem naruszenia niezależności sędziowskiej oraz łamania konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do stanowisk w administracji

publicznej [33]. W styczniu 2015 r. do Sądu Konstytucyjnego zwrócili się parlamentarzyści, spośród których znaczną część tworzyli członkowie byłej Partii Regionów. Sąd Konstytucyjny wstrzymał się ze swoimi decyzjami na czas nieokreślony [34].

O okolicznościach przekazania ustawy „O oczyszczeniu władzy” do oceny ekspertom Komisji Weneckiej napisano w jednej z poprzednich publikacji Fundacji Otwarty Dialog [35].

W dniu 16.12.2014 r. Komisja Wenecka opracowała swoje początkowe wytyczne dotyczące zmian w treści ustawy. Brak wiedzy o mechanizmach funkcjonowania Komisji i znaczeniu jej rekomendacji spowodował, że z jednej strony przeciwnicy lustracji w Radzie Najwyższej (wywodzący się z byłej Partii Regionów, Partii Komunistycznej oraz część deputowanych niezależnych) wykorzystali rekomendacje jako podstawę do stwierdzenia, że „ustawa nie jest zgodna z prawem międzynarodowym i powinna być skasowana” [36], [37]. Z drugiej strony, część środowisk dziennikarskich rozpowszechniała pogląd, że Komisja jest narzędziem w ręku skompromitowanego deputowanego byłej Partii Regionów Serhiya Kivalova [38], będącego do końca stycznia 2015 r. jej członkiem [39].

Warto nadmienić, że Komisja zmieniła swoje, początkowo bardzo krytyczne, wnioski, po otrzymaniu projektu zmian do ustawy i wizycie delegacji ukraińskiej: Yehora Soboleva i Leonida Yemetsa - deputowanych Rady Najwyższej, Pavla Petrenko - Ministra Sprawiedliwości, oraz Tetiany Kozachenko – Dyrektora Departamentu Lustracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, współautorki ustawy. Komisja dodatkowo zadeklarowała współpracę przy dopracowywaniu poprawek do ustawy [40].

Proponowane zmiany zakładają m.in. stworzenie niezależnej instytucji nadzorującej lustrację oraz penalizację ignorowania ustawy lub świadomego łamania jej zapisów [41]. Proponuje się również wyjęcie sędziów sądów powszechnych spod lustracji dotyczącej wydawanych przez nich wyroków, a pozostawienie jedynie kompetencji ustawy dotyczącej ich majątku.

Owocem współpracy między Komisją a stroną ukraińską są rekomendacje opublikowane w dniu 19.06.2015 r. [42]. W końcowych wnioskach Komisja Wenecka przyznaje Ukrainie prawo do znalezienia własnej równowagi pomiędzy tzw. automatyczną lustracją a powszechnie obowiązującą uniwersalną zasadą prawną indywidualnej odpowiedzialności za popełnione czyny.

Uznając również koncept „demokracji mającej prawo do obrony samej siebie”, który wykorzystywany jest zwyczajowo jako argument w obronie rozwiązań czasu transformacji polegających na zwolnieniu szerokiego kręgu urzędników, Komisja zachęca do zastanowienia się nad tym, czy dotychczasowy wykaz stanowisk podlegających zwolnieniu w wyniku ustawy jest odpowiedni. Komisja konsekwentnie stoi również na stanowisku, zgodnie z którym powinno nastąpić całkowite przekazanie procesu weryfikacji sędziów Tymczasowej Specjalnej Komisji ds. Weryfikacji Sędziów oraz zachęca do indywidualizacji odpowiedzialności korupcyjnej.

Najistotniejszym wnioskiem jest wyraźne zalecenie scentralizowania procesu lustracji. Samo powołanie centralnej niezależnej instytucji ds. jej nadzoru to za mało, gdyż nie ma gwarancji, że proces ten będzie efektywny przy tak dużej skali spraw bez opracowania przejrzystych i precyzyjnych instrumentów egzekwowania postanowień ustawy, nad którymi kontrolę od początku do końca będzie mieć planowana instytucja (obecnie jednym z bardziej istotnych mankamentów procesu lustracyjnego jest brak jakichkolwiek instrumentów egzekucyjnych po stronie Departamentu Lustracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości względem przeprowadzających lustrację instytucji państwowych).

Na dzień 28.09.2015 r. w Radzie Najwyższej zarejestrowano kilka alternatywnych wersji poprawek do ustawy. Projekt o numerze 2695 został zarejestrowany m.in. przez posłów Yehora Soboleva i Leonida Yemetsa. Pozostałe projekty zostały zaproponowane m.in. przez posła Yuriya Derevianko, Oleha Osuhovskiy'ego, oraz członków Partii Radykalnej. Dodatkowo swoje pomysły zgłosił Blok Opozycyjny próbujący stworzyć organ lustracyjny przy Prezydencie Ukrainy [43], oraz poseł Yevhen Dedeyko, który dąży do zwolnienia starszego korpusu oficerskiego z lustracji. Społeczny Komitet Lustracyjny

zdecydowanie określa pomysły Bloku Opozycyjnego i postać Dedeyko jako próby paraliżowania ukraińskiej lustracji [44].

Zarejestrowane obecnie poprawki w jakiegokolwiek wersji nie są jednakże przedmiotem poważnej i otwartej dyskusji politycznej. Ze wszystkimi tekstami można zapoznać się na stronie Rady Najwyższej Ukrainy [45], [46], [47].

W dn. 20.10.2015 r. Sąd Konstytucyjny ogłosił pierwsze posiedzenie ws. konstytucyjności ustawy na dzień 22.10.2015 r. Sąd Konstytucyjny ogłosił także, że zamierza wysłuchać uwag Sądu Najwyższego oraz przesłuchać łącznie 47 deputowanych Rady Najwyższej (w tym członków byłej Partii Regionów, którzy zwrócili się z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z konstytucją) [48]. Zdziwiająco krótki okres pomiędzy ogłoszeniem posiedzenia a posiedzeniem spotkał się z silną krytyką ze strony społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności aktywistów Społecznego Komitetu Lustracyjnego, części parlamentarzystów (na czele z Yehorem Sobolevem), mediów i urzędników państwowych obawiających się, że Sąd Konstytucyjny będzie się starał bez rozgłosu, wykorzystując fakt braku przygotowania zwolenników lustracji, doprowadzić do jej faktycznego skasowania. W zaistniałej sytuacji, w dniu 22.10.2015 r. pod siedzibą Sądu Konstytucyjnego odbyła się manifestacja prolustracyjna, a kontrowersje wokół sprawy zostały silnie nagłośnione w mediach. Ostatecznie Sąd Konstytucyjny ogłosił ponowne odroczenie posiedzeń na czas nieokreślony [49].

5.2. Komisja Wenecka i prawna ocena propozycji legislacyjnych w zakresie sądownictwa

Poniższa krótka chronologia z racji ograniczeń czasowych dokumentu przedstawia zmiany proponowane po 23.02.2014.

Zauważyć należy, że ostatnie stanowisko Komisji Weneckiej ogłoszone w dn. 23.10.2015 nie dotyczy ustawy „O odnowieniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości”, lecz projektu zmian do konstytucji dotyczących sądownictwa. Ustawa „O odnowieniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości” przyjęta w dniu 08.04.2015 r. [50] była pierwszą ustawą przekazaną do oceny przez Komisję Wenecką związaną z ukraińskim wymiarem sprawiedliwości w omawianym przez nas okresie. Komisja ostatecznie uwzględniła tę ustawę przy sporządzaniu opinii do ustawy „O oczyszczeniu władzy” (tzw. ustawy lustracyjnej), o czym pokrótce napisano wyżej. Warto w tym punkcie przypomnieć także o tym, że Komisja rekomenduje, aby kwestię weryfikacji (lustracji) sędziów pozostawić ustawie „O odnowieniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości” i Tymczasowej Specjalnej Komisji ds. Weryfikacji Sędziów. Jednak obecnie (na dzień 26.10.2015 r.) przyszłość Komisji i jej działalności nie jest pewna, gdyż jej ustawy czas działania uległ zakończeniu, a nie było politycznej woli jego przedłużenia.

W zakresie szeroko pojętych rządów prawa Komisja Wenecka oceniała ustawy dotyczące reformy prokuratury oraz proponowane zmiany do konstytucji w zakresie reformy sądownictwa i decentralizacji. Ze wszystkimi dotychczasowymi opiniami można zapoznać się na oficjalnej stronie internetowej Komisji [51].

Odnośnie reformy sądownictwa, jaka koncepcyjnie wiąże się z treścią niniejszego raportu, Komisja wstępnie oceniła zmiany wniesione do ustawy “O systemie sądownictwa i statusie sędziów” [52] oraz proponowane zmiany do konstytucji w zakresie reformy sądownictwa [53].

W tym obszarze na Ukrainie funkcjonują dwa rywalizujące ze sobą projekty: jeden proponowany przez Komisję Konstytucyjną, w której zespole ds. reformy sądownictwa przewodniczy Zastępca Szefa Administracji Prezydenta Ukrainy Oleksiy Filatov, a drugi to projekt proponowany przez ukraińskich aktywistów stowarzyszonych w Reanimacyjnym Pakiecie Reform, popierany przez wiceprzewodniczącą Rady Najwyższej Oksanę Syroid. Do Komisji Weneckiej dotarły formalnie teksty opracowane przez Komisję Konstytucyjną, ale w konsultacjach podczas posiedzenia Komisji w dniach 22-23.10.2015 r.

wzięto pod uwagę również pomysły alternatywne z udziałem wszystkich zainteresowanych stron (ze strony RPR obecni byli eksperci ds. sądownictwa Roman Kuybida i Mykhailo Zhernakov).

W podsumowaniu można stwierdzić, że Komisja Wenecka zwraca w swoim stanowisku uwagę na następujące sprawy:

- Należy unikać zbyt wielu szczebli decyzyjnych w sprawach dotyczących mianowania, odwoływania oraz karania dyscyplinarnego sędziów, co w zamyśle ma doprowadzić do większej transparentności całego systemu oraz przede wszystkim - wyeliminować wpływy polityczne, w tym także ze strony Prezydenta Ukrainy. W modelu optymalnym większość takich spraw miałaby przejść zreformowana i obdarzona zaufaniem społecznym Wyższa Rada Sprawiedliwości; wskazano także na potrzebę odpolitycznienia urzędu Prokuratora Generalnego;
- Całkowita wymiana korpusu sędziowskiego w Ukrainie (ponad 8 000 sędziów) w oparciu o jedną decyzję nie jest wykonalna (może w sposób istotny zakłócić funkcjonowanie sądownictwa) i może naruszać podstawowe zasady praworządności (zasadę podziału i rozdzielności władzy; niezależność wymiaru sprawiedliwości) - poza najbardziej wyjątkowymi sytuacjami. Zdaniem Komisji można natomiast, podejmując decyzję o reorganizacji sądów, ogłosić otwarte konkursy dla wszystkich sędziów w nim pracujących na nowych i określonych ustawowo zasadach. Powinny mieć w nich możliwość udziału także osoby dotychczas pozostające na stanowiskach sędziowskich; kto nie godzi się na nowe kryteria, powinien mieć prawo do przeniesienia w stan spoczynku;
- Komisja zaznacza dodatkowo, jak wskazano wyżej, że korpus sędziowski można całkowicie i szybko wymienić w przypadkach wyjątkowych, tj. w przypadku wystąpienia tzw. *constitutional discontinuity*, czyli wtedy, gdy zmiana władzy następuje z określeniem braku ciągłości prawnej z poprzednim ustrojem, naruszeniem suwerenności terytorialnej lub w wyniku obalenia reżimu. Na chwilę obecną (pomimo Rewolucji Godności i obalenia władzy Viktora Janukowycza) pozostaje dyskusyjne, czy i w jakim stopniu Ukraina spełnia te kryteria, ponieważ państwo formalnie było i jest demokracją z ciągłością prawną w okresie ostatnich 25 lat.

Stanowisko Komisji Weneckiej spotkało się z umiarkowanie optymistycznym przyjęciem ze strony ukraińskich środowisk prołustracyjnych, w tym autorów niniejszego raportu.

6. DYSKUSJA

Często zadawane są pytania o to, dlaczego wybrano jedynie okres rządów Viktora Janukowycza jako podstawę odpowiedzialności lustracyjnej. Pojawia się zarzut „zemsty politycznej na oponentach” zwłaszcza w kontekście oczywistego faktu, że korupcja jest w Ukrainie problemem systemowym nie związanym z konkretną grupą polityczną, a dotyczącym zasadniczo całości elit politycznych i administracji państwowej. Faktem jest również jednak to, że za czasów Janukowycza mechanizmy korupcyjne zdołano sformalizować i scentralizować, budując z nich pionowe piramidy zależności i swoiste „cenniki” wraz z określeniem zasad podziału nieuprawnionych korzyści majątkowych na poszczególnych szczeblach. Ponadto, ustawa lustracyjna jest jedynie czasowym uzupełnieniem ustawodawstwa antykorupcyjnego, które powinno w Ukrainie nareszcie zacząć działać efektywnie.

Przy uzasadnieniu wyboru takiego a nie innego wykazu stanowisk podlegających pod „automatyczne” zwolnienie, za podstawę logiczną służy uzasadnienie wysokiego stopnia zaangażowania danej osoby w uprzedni reżim, wynikającego z faktu wykonywania określonych obowiązków.

Uznając prawo państwa do zastosowania takich rozwiązań, trzeba jednak wyważyć zakres stanowisk podlegających „automatycznemu” zwolnieniu ze stanowiska. Gdy będzie on zbyt wąski, u władzy pozostaną osoby, które mogą blokować reformy i przemiany w państwie pod naciskiem szantażu

(któremu mogą podlegać w związku z wiedzą o popełnionych przez nie w przeszłości czynach), albo celowego działania na szkodę państwa. Jeśli jednak będzie on zbyt szeroki i obejmie stanowiska, co do których nie zdoła się udowodnić wysokiego stopnia zaangażowania decyzyjnego w działalność poprzedniego reżimu, zajdzie ryzyko zwiększenia potencjału społecznego niezadowolenia (w związku z ogromną liczebnością aparatu urzędniczego), który i tak jest obecnie coraz wyższy (także w związku z poczuciem rozczarowania brakiem oczekiwanej efektywności procesu lustracyjnego i odczuwalnych społecznie przemian).

Widać również wyraźnie, że stworzenie zdecentralizowanego systemu lustracji prowadzi do problemów w jej wdrażaniu. Część przyczyn to zła wola urzędników, część jednak wynika z miejscami niejasnych zapisów ustawy i niepoddających się jednoznacznej interpretacji aktów jej towarzyszących. Wydaje się wskazane doprecyzowanie wszystkich niejasnych pojęć i opisanie kompetencji nowego, postulowanego urzędu lustracyjnego tak, by nie było kłopotów w jej dalszej implementacji.

7. OCENA EFEKTYWNOŚCI

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy ustawa lustracyjna działa w obecnej postaci efektywnie.

Z jednej strony widać wyraźnie, że funkcjonariusze publiczni stopniowo podporządkowują się jej idei i zapisom, a w rejestrze lustracyjnym figuruje coraz więcej nazwisk kolejno weryfikowanych urzędników i coraz rzadziej słychać z ich strony otwarcie wyrażany sprzeciw wobec sankcji ustawy.

Z czasem udało się również doprowadzić do szerokiego konsensusu co do zmian w ustawodawstwie pomiędzy grupami inicjatywnymi pracującymi przy reformie sądownictwa i weryfikacji sędziów oraz lustracji urzędników państwowych. Pierwotny brak koordynacji działań powodował sprzeczne zapisy w prawie, a przez to stwarzał jeszcze jeden powód do krytyki obydwu ustaw.

Niestety obecny model lustracji na Ukrainie nie sprawdza się w stopniu oczekiwanym przez jego autorów. Głównym problemem jest wspomniany wyżej brak scentralizowanego i niezależnego organu i systemu lustracyjnego, co uniemożliwia należyty nadzór nad jej przeprowadzeniem. To, połączone z brakiem poszanowania prawa przez najwyższych przedstawicieli władzy, stawia ostateczny sukces ukraińskiej lustracji pod znakiem zapytania.

Bezdiskusyjną kwestią wydaje się być natomiast potrzeba funkcjonowania lustracji jako takiej. Udało się ją wprowadzić po ponad 20 latach prób i porażek politycznych. Wymiana kadr, jaką ona powoduje, może dopomóc w rekrutacji nowych nieskorumpowanych i niezdemoralizowanych kadr do służby publicznej. Najlepszą (choć przewrotną) rekomendacją uzasadniającą potrzebę przeprowadzenia lustracji na Ukrainie i wskazującą na jej istotne znaczenie wydają się być cytowane na początku niniejszej publikacji pełne obawy słowa szefa rosyjskiego MSZ Sergeia Lavrova, który wymienia lustrację wśród najpoważniejszych problemów przeciwdziałających wyjściu Ukrainy z obecnego kryzysu.

Warto nadmienić w tym miejscu, że do służby w nowej policji patrolowej zgłosiło się 30 000 kandydatów, a zapotrzebowanie zostało określone jedynie na 2 000 etatów na tym etapie. Również w sądownictwie jest obecnie wielu młodych asystentów, referendarzy i asesorów sądowych, którzy są potencjalnie w stanie zastąpić "stare" kadry sędziowskie. To pokazuje, że jeden z koronnych argumentów przeciwko lustracji o tym, że brakuje odpowiednich kadr (jaki występował również w Polsce) nie ma racji bytu. Państwo potrzebuje specjalistów, ale sytuacja, w jakiej znalazło się ono po Rewolucji Godności, pokazuje, że Ukraina może liczyć na wielu młodych, wykształconych i gotowych do służby państwowej ludzi. Po drugie, doświadczenie lustracji w Republice Czeskiej dowodzi, że nowe kadry można zawsze wykształcić, jak i ukształtować pod kątem standardów etycznych oczekiwanych od urzędników służby cywilnej i pracowników wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście lustracja może stać się (i staje się już) kontynuacją zmian zapoczątkowanych na Majdanie - nie tylko eliminuje zdemoralizowane i

skorumpowane kadry z życia publicznego, lecz promuje również nowe postawy i umożliwia powstanie nowej generacji funkcjonariuszy publicznych.

8. LUSTRACJA W LICZBACH (opracowano na podstawie rejestrów Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy)

Ustawa lustracyjna weszła w życie 379 dni temu (16.10.2014 r.).

Osoby podlegające pod ustawę lustracyjną (orientacyjnie): 700 tys. - 1 mln (wg. szacunków Społecznego Komitetu Lustracyjnego / premiera Ukrainy Arsenija Jaceniuka).

Osoby zajmujące stanowiska w służbie publicznej aktualnie objęte procesem lustracyjnym: 86 730 (co stanowi 8,7% wszystkich podlegających pod ustawę ogółem).

Osoby mające zakaz sprawowania funkcji publicznych: 772 (brak informacji umożliwiających jakąkolwiek kategoryzację - np. ile znajdowało się wśród nich prokuratorów, oficerów milicji itp.).

Osoby aktualnie ubiegające się o stanowiska objęte procesem lustracyjnym: 48 148.

Z 50 najwyższych urzędników państwowych (m. in. Administracja Prezydenta, rząd, Prokuratura Generalna, kierownictwa administracji obwodowych) podlegających pod "automatyczną lustrację" zwolniono: 29.

Liczba sędziów rekomendowanych do zwolnienia na podstawie wniosków Tymczasowej Specjalnej Komisji ds. Weryfikacji Sędziów: 1 z 47 analizowanych przypadków (prowadzonych dotychczas postępowań).

Ogólna liczba sędziów na Ukrainie: 8 000.

9. REKOMENDACJE

Do najważniejszych rekomendacji należy stworzenie w pełni niezależnej instytucji zajmującej się lustracją, a także zapewnienie scentralizowanego sposobu jej przebiegu.

Do dopracowania pozostają także wspomniane powyżej rejestry:

- Rejestr Departamentu Lustracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości [\[54\]](#);
- Rejestry prowadzone przez Społeczny Komitet Lustracyjny [\[55\]](#).

Ich główną wadą pozostaje całkowita niemożność sklasyfikowania informacji według regionu, instytucji czy branży (sektora administracji państwowej), co uniemożliwia przeprowadzenie badań statystycznych bez konieczności skontaktowania się z prowadzącą je instytucją.

Rejestr prowadzony przez Społeczny Komitet Lustracyjny podaje wprawdzie informacje dotyczące liczb osób lustrowanych w poszczególnych regionach, jednakże pozostaje niejasne, kim są te osoby i na podstawie jakich kryteriów ustawy znalazły się tam. Wskazane byłoby wprowadzenie czytelnej kategoryzacji w tym zakresie. Oczwście jest to rejestr prowadzony przez organizację społeczną, nie mającą urzędowego obowiązku realizowania wymogów ustawy, niemniej pełni on istotną funkcję informacyjną i, poprawiony, mógłby stać się ważnym narzędziem do badań naukowych – na co zajmujący się tematem analitycy zwracają uwagę.

Odnosnie wspomnianych powyżej problemów w koordynacji działań legislacyjnych jest również konieczne, na etapie tworzenia zmian do ustawy, przewidzenie ich koordynacji z pracami Ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej. Ustawa „O dostępie do archiwów represyjnych organów komunistycznego totalitarnego reżimu 1917-1991” [\[56\]](#) przewiduje bowiem przeniesienie archiwów z lat 1917-1991

(administrowanych obecnie m.in. przez SBU) do Ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej (UIPN). Przenoszenie, klasyfikacja i fachowa interpretacja dokumentów z pewnością nie będzie procesem krótkotrwałym, w związku z czym wskazany byłby tutaj kompromis pomiędzy stronami zainteresowanymi i przewidzenie tego w poprawkach do ustawy tak, aby weryfikacja dokumentów nastąpiła już po ich zgromadzeniu, cyfryzacji i klasyfikacji przez specjalistów UIPN.

W wyniku analizy zarejestrowanego w Radzie Najwyższej projektu poprawek do ustawy numer 2695 [\[57\]](#) konieczne wydaje się również opracowanie czytelnej procedury konkursowej mianowania prezesa nowej niezależnej instytucji lustracyjnej oraz procedury jego odwołania.

Optymalne byłoby natomiast napisanie ustawy od nowa, wraz z aktami prawnymi niższego rzędu według następującej logiki:

- W preambule powinno zostać zawarte czytelne uzasadnienie powstania ustawy wraz intencjami ustawodawcy;
- W artykule 1 - definicje wszystkich pojęć niezdefiniowanych w innych aktach prawnych;
- W dalszej części - jasny wykaz stanowisk podlegających procesowi lustracji;
- Następnie - ograniczony i czytelny wykaz stanowisk podlegających pod tzw. automatyczną lustrację;
- Następnie - wykaz stanowisk podlegających pod lustrację majątkową (kryterium majątkowe nie ma zastosowania przy tzw. lustracji automatycznej),
- W dalszej części - jasne i precyzyjne określenie procedury lustracji majątkowej — nie powinna pozostawiać pola do jakichkolwiek interpretacji;
- Uprawnienia, kompetencje i mechanizm powoływania i odwoływania prezesa planowanej niezależnej, centralnej instytucji do spraw lustracji powinny być opisane odrębną czytelną ustawą;
- Jasno określone prawa osoby lustrowanej, wraz z drogą odwołania od orzeczenia.

W obecnie funkcjonującej ustawie jest kilka zapisów, których pozostawienie zagraża całej procedurze: to wszelkie zapisy o możliwości zastosowania podwójnego zakazu dostępu do stanowisk w służbie publicznej oraz deklaracja, w której osoba lustrowana ma określić, czy stosują się do niej sankcje ustawy — to zapisy rażąco łamiące Europejską Konwencję Praw Człowieka, a dokładniej art. 6 mówiący o prawie do sprawiedliwego procesu sądowego, który m.in. przewiduje zasadę unikania samooskarżenia - na co zwracali niejednokrotnie uwagę eksperci.

10. ROLA FUNDACJI OTWARTY DIALOG

W ramach projektu monitoringu i wsparcia procesu reformy sektora sądownictwa i lustracji Fundacja bierze czynny udział w eksperckich pracach legislacyjnych, biorąc także udział w rozmowach pomiędzy stroną ukraińską a Komisją Wenecką.

Obok bieżących prac analitycznych, udziału w posiedzeniach Społecznej Rady Lustracyjnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości, parlamentarnej Komisji ds. Zapobiegania i Walki z Korupcją oraz spotkań indywidualnych, w ciągu 2014 i 2015 roku zorganizowaliśmy, we współpracy z partnerami (w tym Społecznym Komitetem Lustracyjnym, USAID FAIR Justice Project oraz European Union Advisory Mission), łącznie 8 wydarzeń (w tym konferencji, dyskusji eksperckich, wyjazdów studyjnych i szkoleń).

Gromadzimy i przekazujemy rekomendacje do ustawy opracowywane przez współpracujących z nami ekspertów międzynarodowych, a także prowadzimy kampanię informacyjną dotyczącą jej znaczenia wśród parlamentarzystów krajów członkowskich UE i OBWE, posłów do Parlamentu Europejskiego oraz na forum innych instytucji międzynarodowych wspierających proces reform na Ukrainie.

Obecnie rozpoczynamy projekt mający na celu zwiększenie społecznej świadomości dotyczącej lustracji w regionach Ukrainy. W tym celu zakładamy m. in. szeroko zakrojoną kampanię medialną. Monitorujemy również procesy zachodzące w obszarze wprowadzania rządów prawa na Ukrainie w szerszym zakresie.

Załącznik 1

PLAN CZASOWY LUSTRACJI WEDŁUG ZAŁOŻEŃ MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

W okresie 12.2014 – 02.2015 [58] lustracji miał zostać poddany premier Ukrainy, pierwszy wicepremier, wicepremierzy, ministrowie, centralny aparat Administracji Prezydenta Ukrainy, kierownictwo centralnych organów wykonawczej władzy, które nie wchodzi w skład Gabinetu Ministrów Ukrainy, Centralna Wyborcza Komisja, Narodowa Rada Radiofonii i Telewizji, kierownictwo i skład państwowych komisji regulacyjnych w sferze naturalnych monopolii oraz komisji regulujących usługi teleinformatyczne oraz rynek papierów wartościowych i finansowych usług, Dyrektor Służby Wywiadu Zagranicznego, Naczelnik Biura Ochrony Państwowej, Dyrektor Krajowego Urzędu Administracji (w org. Державне управління справами), Kierownik Sekretariatu Gabinetu Ministrów Ukrainy, Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Antykorupcyjnej oraz Dyrektor Narodowego Banku Ukrainy i naczelnicy lokalnych oddziałów administracji państwowej [59].

Kolejno w okresie 11.2014 – 01.2015 lustracji miało zostać poddane kierownictwo oraz wszyscy urzędnicy pracujący lub pełniący funkcje w [60] centralnym oddziale Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy, kierownicy i zastępcy kierowników lokalnych jednostek Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy, kierownictwo oraz wszyscy urzędnicy pracujący lub pełniący funkcje w centralnym oddziale Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Państwowej Służby Finansowej, kierownicy i zastępcy kierowników lokalnych jednostek Państwowej Służby Finansowej, Dyrektor Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, jego pierwszy zastępca i zastępcy, wszyscy urzędnicy pracujący lub pełniący funkcje w centralnym oddziale SBU, Dyrektor Państwowej Administracji Sądowej, kierownicy lokalnych jednostek Państwowej Administracji Sądowej, oraz Generalny Prokurator Ukrainy i jego zastępcy.

Następnie w okresie od 12.2014 do 02.2015 w założeniu ustawodawcy potrwa lustracja członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy. W praktyce jednakże nowa Najwyższa Rada Sądownictwa nie została do tej pory powołana, o czym szerzej w rozdziale pt. wyzwania i problemy implementacji.

Do 12.2015 włącznie potrwa w założeniu lustracja sędziów sądów powszechnych.

W okresie 03.2015 – 05.2015 planuje się lustrację wszystkich pracowników administracji państwowej, którzy nie wchodzi w skład Gabinetu Ministrów Ukrainy: pierwszych zastępców i zastępców ministrów, pierwszego zastępcy i zastępców Dyrektora Narodowego Banku Ukrainy pierwszego zastępcy i zastępców Dyrektora Służby Wywiadu Zagranicznego, zastępców kierownika Rządowego Pełnomocnika ds. Polityki Antykorupcyjnej, pierwszego zastępcy i zastępców Kierownika Administracji Prezydenta Ukrainy, pierwszego zastępcy i zastępców Dyrektora Krajowego Urzędu Administracji, pierwszego zastępcy i zastępców Kierownika Sekretariatu Gabinetu Ministrów Ukrainy, kierowników strukturalnych jednostek aparatu ministerstw, lokalnych jednostek administracji państwowej, kierowników i zastępców kierowników lokalnych struktur MSW w Autonomicznej Republice Krymu, kierowników i zastępców kierowników zarządów miejskich, powiatowych i gminnych, wydzielonych podjednostek milicji, wojewódzkich, powiatowych i miejskich oddziałów Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, prokuratorów, zastępców i ich zastępców w prokuraturach wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych oraz wojskowych, a także w mieście Kijowie i Sewastopolu oraz dyrektorów przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego.

W okresie 04.2015 – 06.2016 lustracji zostaną poddane wszyscy pozostali urzędnicy pracujący lub pełniący funkcje w wymienionych powyżej strukturach we wszystkich oddziałach centralnych i lokalnych.

W okresie od 06.2015 – 12.2016 lustracji mają zostać poddani wszyscy urzędnicy pracujący lub pełniący funkcje w lokalnej administracji państwowej oraz samorządzie terytorialnym, poza stanowiskami obieralnymi.

W okresie od 03.2015 – 12.2016 planowana jest lustracja Sił Ukrainy Zbrojnych za wyjątkiem osób zmobilizowanych.

Wykaz źródeł:

1. The Ministry of foreign affairs of the Russian Federation / Foreign Minister Sergey Lavrov delivers a speech and answers questions during debates at the 51st Munich Security Conference, Munich, February 7, 2015 - http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/0/4E7CDDD252FDEF1F43257DE60031E493
2. Venice Commission / Adopted Final Opinion on the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine - <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29012-e>
3. Fundacja Otwarty Dialog / Podsumowanie prac legislacyjnych nad ustawą lustracyjną nr 4359a „O oczyszczeniu władzy” - <http://odfoundation.eu/a/5440,podsumowanie-prac-legislacyjnych-nad-ustawa-lustracyjna-nr-4359a-o-oczyszczeniu-wladzy>
4. Open Dialog Foundation / Current challenges of lustration in Ukraine - <http://en.odfoundation.eu/a/6507,current-challenges-of-lustration-in-ukraine>
5. Закон України «Про очищення влади» - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
6. Вища рада юстиції / Тимчасова спеціальна комісія з перевірки суддів загальної юрисдикції - http://www.vru.gov.ua/add_text/30
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України / Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-%D1%80>
8. Міністерство юстиції України / Наказ. Затверджено склад Громадської ради з питань люстрації при Мін'юсті - <http://old.minjust.gov.ua/news/46356>
9. Верховна Рада України / Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про очищення влади" щодо додаткових заходів із забезпечення обороноздатності держави - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53691
10. Міністерство фінансів України / Наказ. Про затвердження Порядку проведення перевірки достовірності відомостей, передбачених пунктом 2 частини п'ятої статті 5 Закону України «Про очищення влади», та форми висновку про результати такої перевірки - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1385-14>
11. Міністерство юстиції України / Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» - <http://lustration.minjust.gov.ua/register>
12. Open Dialog Foundation / Current challenges of lustration in Ukraine - <http://en.odfoundation.eu/a/6507,current-challenges-of-lustration-in-ukraine>
13. Громадський люстраційний комітет / Топ-50 посадовців, які повинні бути звільнені за люстрацією (оновлюється) - http://lku.org.ua/press_articles/253
14. Громадський люстраційний комітет / Реєстр осіб, що підлягають люстрації - <http://lku.org.ua/registry/dashboard>
15. Президент України / Указ Президента України №68/2015 Про призначення В. Шокіна Генеральним прокурором України - <http://www.president.gov.ua/documents/682015-18467>
16. Закон і Бізнес / В рамках люстрації з прокуратури звільнили 181 працівника - <http://zib.com.ua/ua/115321-v-ramkah-lyustracii-z-organiv-prokuraturi-zvilnili-181-praci.html>
17. Українська правда / Порошенко призначив у СБУ «недолюстрованого» - активісти - <http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/23/7072208/?attempt=1>
18. Сторінка Громадського люстраційного комітету в Фейсбук - <https://www.facebook.com/luscomitet/photos/a.652469498169306.1073741827.651831564899766/913061948776725/?type=1&theater>
19. LB.ua / Звільнений за люстрацією Терещук повернувся на посаду голови МВС Києва - http://ukr.lb.ua/news/2015/07/07/310261_zvilneniy_lyustratsiieyu_tereshchuk.html

20. Fundacja Otwarty Dialog / Podsumowanie prac legislacyjnych nad ustawą lustracyjną nr 4359a „O oczyszczeniu władzy” - <http://odfoundation.eu/a/5440,podsumowanie-prac-legislacyjnych-nad-ustawa-lustracyjna-nr-4359a-o-oczyszczeniu-wladzy>
21. Корреспондент / Судья Чернушенко сбежал за границу – СМИ - <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3534504-sudia-chernushenko-sbezhal-za-hranytysu-smi>
22. Ліга.новости / Стали відомі деталі обшуку у глави відділу люстрації Мін'юсту - - <http://news.liga.net/ua/news/politics/5602608-stali-v-dom-detel-obshuku-u-glavi-v-dd-lu-lyustrats-m-n-yustu.htm>
23. Депутатський контроль / «Депконтроль» вимагає від глави ДФС Насірова скласти депутатський мандат - <http://depcontrol.org/depkontrol-vimagaye-vid-glavi-dfs-nasirova-sklasti-deputatskiy-mandat/>
24. Zgodnie z rozmową telefoniczną z aktywistami Społecznego Komitetu Lustracyjnego przeprowadzoną 06.10.2015
25. Страйк / Начальник прикордонної служби з'їздив на два дні в АТО, щоб уникнути люстрації - <http://firstsocial.info/news/nachalnik-prikordonnoyi-sluzhbi-z-yizdiv-na-dva-dni-v-ato-shhob-uniknuti-lyustratsiyi>
26. Корреспондент / Вища рада юстиції розпочала роботу - <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3525365-vyscha-rada-yustytzii-rozpochala-robotu>
27. Вища рада юстиції / З початку роботи ТСК ухвалила висновки про порушення присяги у діях 46 суддів - <http://www.vru.gov.ua/news/925>
28. Wg. rozmowy z zastępcą przewodniczącego Tymczasowej Specjalnej Komisji Markiyanem Halaabą z dnia 02.07.2015
29. Вища рада Юстиції / Глава Высшего совета юстиции: Люстрация судей – это не страшно - http://www.vru.gov.ua/mass_media/701
30. Вища рада Юстиції / «Усі дисциплінарні справи, зокрема і за висновками ТСК, ми розглядатимемо лише з точки зору відповідності дій суддів вимогам законодавства» – голова ВРЮ - <http://www.vru.gov.ua/news/1079>
31. Вища рада Юстиції / Глава Высшего совета юстиции: Люстрация судей – это не страшно - http://www.vru.gov.ua/mass_media/701
32. LB.ua / Шокин утвердил тесты для прокуроров - http://lb.ua/news/2015/08/21/314039_shokin_utverdil_testi_prokurorov.html
33. УНІАН / Верховний суд просить КС розглянути конституційність закону про люстрацію - <http://www.unian.ua/politics/1010177-verhovniy-sud-prosit-ks-rozglyanuti-konstitutsiynist-zakonu-pro-lyustratsiyu.html>
34. УНІАН / Конституційний суд переніс розгляд закону про люстрацію - <http://www.unian.ua/politics/1067834-konstitutsiyniy-sud-perenis-rozglyad-zakonu-pro-lyustratsiyu.htm>
35. Fundacja Otwarty Dialog / Podsumowanie prac legislacyjnych nad ustawą lustracyjną nr 4359a „O oczyszczeniu władzy” - <http://odfoundation.eu/a/5440,podsumowanie-prac-legislacyjnych-nad-ustawa-lustracyjna-nr-4359a-o-oczyszczeniu-wladzy>
36. Европейская правда / Венецианка уже получила закон о люстрации. Решения ждут в декабре - <http://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2014/10/3/7026524/>
37. Политрада / Скандальчик: Сестра Сергея Левочкина пытается очернить закон о люстрации - <http://politrada.com/news/skandalchik-sestra-sergeya-levochkina-pytaetsya-ochernit-zakon-o-lyustratsii/>
38. Serhiy Kivalov – український правник і депутат давньої Partii Regionów (obecnie niezależny). W 2004 r. przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej odpowiedzialnej za fałszerstwa wyborcze, które doprowadziły do wybuchu pomarańczowej rewolucji); jako protegowany prezydenta Yanukovycha i rektor Odeskiej Narodowej Akademii Prawniczej miał ogromny, negatywny wpływ na środowiska sędziowskie oraz adwokackie). Działalność Kivalova jest w dużym stopniu przyczyną całkowitego upolitycznienia sądów oraz utracenia niezależności środowiska adwokackiego na Ukrainie za czasów rządów V. Yanukovycha).
39. Українська правда / Львовчина застопорила «люстрацію» в ПАРЕ, закон представить Ківалов - <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/1/7039468/?attempt=1>
40. Урядовий портал / Мін'юст: Зміна висновку Венеціанської комісії щодо закону про люстрацію - безпрецедентний випадок - http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247821326&cat_id=244276429

41. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54873
42. Venice Commission / Final opinion on the Law on the government purification of Ukraine - [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)012-e)
43. Закон і Бізнес / Нардеп пропонує створити Національний люстраційний комітет - http://zib.com.ua/ua/print/114362-nardep_proponue_stvoriti_nacionalniy_lyustraciyniy_komitet.html
44. Громадський люстраційний комітет / Нардепи хочуть дозволити Президенту врятувати ще більшу кількість посадовців від люстрації - http://lku.org.ua/press_articles/376
45. Верховна Рада України / Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54873
46. Верховна Рада України / Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» та інших законодавчих актів України - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53849
47. Верховна Рада України / Проект Закону про внесення зміни до статті 1 Закону України "Про очищення влади" (щодо удосконалення механізму проведення люстрації осіб офіцерського складу, які обіймали або обіймають посади в утворених відповідно до законів військових формуваннях) - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56364
48. ЛІГА.Новости / Люстрируй мене нежно. Репортаж с засідання КСУ - http://news.liga.net/articles/politics/6931328-lyustriruy_menya_nezhno_reportazh_s_zasedaniya_ksu.htm
49. Укрінформ / Люстрація: КСУ відклав розгляд закону - <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/1902624-lyustratsiya-ksu-vidklav-rozglyad-zakonu.html>
50. Верховна Рада України / Закон України «Про відновлення довіри до судової влади» - <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>
51. Venice Commission / Adopted opinions for «Ukraine» - <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=47&year=all>
52. Venice Commission / Preliminary Opinion on the Draft Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine - [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)008-e)
53. Venice Commission / Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine - [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e)
54. Міністерство юстиції / Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» - <http://lustration.minjust.gov.ua/register>
55. Громадський люстраційний комітет / Реєстр осіб, що підлягають люстрації - <http://lku.org.ua/registry/dashboard>
56. Історична правда / Відкриті архіви радянських спецслужб: питання і відповіді - <http://www.istpravda.com.ua/articles/2015/04/17/148094/>
57. Верховна Рада України / Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54873
58. Кабінет міністрів України / Розпорядження. Про затвердження плану проведення перевірок до Закону України «Про очищення влади» - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-p>
59. Na Ukrainie terytorialne administracja jest podzielona na organy samorządu terytorialnego (o ograniczonych uprawnieniach) oraz lokalne struktury administracji państwowej
60. W ukraińskim prawodawstwie istnieje specyficzne rozróżnienie na osoby zajmujące istotne stanowiska (посадови) i służbowe (службові). Pierwsza kategoria stosuje się osób wykonujących kierownicze, decyzyjne funkcje w organach państwowych i ich aparatach, druga dotyczy wszystkich urzędników państwowych. Niemniej definicja obu tych terminów jest niejasna i prowadzi do licznych nieścisłości. Patrz: http://www.zhitomir-region.gov.ua/doc/korupciya/roz_sector_oda_1_1.pdf