

PEŁZAJĄCA REFORMA. NOWA POLICJA UKRAINY [ANALIZA]

- Wraz z reformą organów ścigania uwidocznił się bezprecedensowy dla Ukrainy wzrost zaufania społecznego do tamtjeszej policji;
- Weryfikacja przeprowadzona w ukraińskiej policji zaowocowała jedynie ograniczonymi skutkami;
- Sukcesem stało się utworzenie jednostek specjalnych, przeznaczonych do uwalniania zakładników i działań antyterrorystycznych – tzw. KORDu;
- Ukraińskie służby porządkowe muszą mierzyć się z problemami w sferze braków kadrowych, problemów z użyciem nowoczesnych technologii czy też wpadkami swoich funkcjonariuszy;
- Ostateczna ocena dotychczasowych reform policji na Ukrainie nie może być jednoznaczna – sukcesy na pewnych kierunkach, nawet jeśli połowiczne, stoją bowiem w jednym rzędzie z całkowitą stagnacją na innych.

Ponad dwa lata temu ukraińską milicję przemianowano na policję. Sukcesy we wdrażaniu reformy policji nie są jednoznaczne. Mocno nagłośnione osiągnięcia w niektórych obszarach kontrastują z całkowitą stagnacją w innych. Kluczowe kroki reformatorskie jeszcze przed Ukrainą, co zmusza do powstrzymania się od ostatecznych ocen działań Kijowa - pisze, w swojej analizie dla InfoSecurity24.pl Paweł Kost.

Półowiczne sukcesy - podstawy prawne

Pierwszym zwiastunem reformy policji było uchwalenie, obliczonej na okres do 2020 roku, Strategii Rozwoju Organów Spraw Wewnętrznych, którą przyjęto w październiku 2014 roku. Jednak o realnych działaniach możemy mówić dopiero od połowy 2015 roku. W lipcu 2015 roku przegłosowano ustawę „O policji”, która w całości weszła w życie 7 listopada 2015 roku. Dokument wyodrębnia sześć służb policyjnych: kryminalną, patrolową, śledczą, ochrony, specjalną i do zadań szczególnych. Jednocześnie rząd dekretem stworzył jeszcze inne służby: cybernetyczną, gospodarczą, przeciwdziałania handlu narkotykami i bezpieczeństwa wewnętrznego. Choć o tych komórkach nie ma mowy w ustawie, co w oczywisty sposób rodzi wątpliwości o podstawy prawne ich funkcjonowania, to biorąc pod uwagę bieżące wyzwania, był to krok we właściwym kierunku. Dotyczy to zwłaszcza służby cybernetycznej, która zbiera pozytywne recenzje.

Nowa jakość czyli policja patrolowa

Jak dotąd największym posunięciem reformatorskim Kijowa było utworzenie policji patrolowej. Naboru dokonano od zera, z całkowicie nowych kandydatów. Nabór do niej cieszył się ogromną popularnością z uwagi na dobre warunki finansowe, a także wiele wysiłków wizerunkowych ze strony władz, które uczyniły z tego przedsięwzięcia główny punkt przemian organów ścigania. Obecnie nowa policja patrolowa pracuje w 33 miastach Ukrainy, w tym w sześciu miastach przyfrontowych (Kramatorsk, Mariupol, Słowiańsk, Siewierodoneck, Łysyczańsk i Rubiżne), co jest ważnym czynnikiem poprawy stabilności na tym obszarze. Funkcjonariusze służby patrolowej zaprezentowali zupełnie nowy styl

pracy, dotąd nieznanymi mieszkańcom miast – wysoki poziom kultury osobistej oraz realną gotowość pomocy i rozwiązania problemów poszkodowanych. Nawet brak doświadczenia, bardzo widoczny zwłaszcza w pierwszych miesiącach pracy służby, nie przesłonił ogólnie pozytywnego wrażenia.

Zaowocowało to bezprecedensowym dla Ukrainy wzrostem zaufania społecznego do policji. Według badań Centrum Razumkova w 2015 roku policja była trzecią po armii i cerkwi instytucją legitymującą się najwyższym poziomem zaufania społecznego sięgającym 60%. Choć po dwóch latach pracy spadło ono do około 34–40% (według różnych badań), to w warunkach ukraińskich to i tak wysoki wskaźnik – zwłaszcza jeśli przypomnieć, że „starej” milicji ufało w różnym okresie od 4 do 10% Ukraińców.

Weryfikacja funkcjonariuszy

Innym głośnym elementem reformy policji był proces weryfikacji funkcjonariuszy, który miał na celu wyeliminowanie ze służby osób skompromitowanych łamaniem praw człowieka lub udziałem w praktykach korupcyjnych. Główną nowością polegała na tym, że w skład komisji weryfikacyjnej wchodził oprócz reprezentantów organów spraw wewnętrznych wchodził przedstawiciele organizacji pozarządowych, a nawet osoby fizyczne. W praktyce w dużych ośrodkach członkami komisji spoza organów byli rzeczywiście obrońcy praw człowieka, uznani eksperci czy kompetentni aktywiści, ale w regionach powszechną była praktyka włączania do prac „kieszonkowych” aktywistów. Rezultaty certyfikacji są dla władz policji wiążące w ciągu 15 dni od daty stosownego dekretu komisji, choć znane są przypadki wyroków sądowych unieważniających rezultaty weryfikacji.

Mimo dużych oczekiwań weryfikacja nie przyniosła gruntownej wymiany kadr – zaledwie 7,7% „starych” policjantów zwolniono z pracy. Interesującym jest to, że wskaźniki znacząco różnią się w zależności od regionu. Te obwody, które prowadziły weryfikację najszybciej wymieniały 11-18% kadr, ale z czasem ten wskaźnik spadł do 3-5%. Wiele wskazuje na to, że stary system szybko znalazł sposób na złagodzenie skutków weryfikacji, co doprowadziło do ograniczonych rezultatów.

Wewnętrzne śledztwa - powołanie Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Oficjalne dane policji mówią o tym, że nowo utworzony Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego tylko w pierwszym półroczu 2017 roku wszczął postępowanie karne wobec prawie 600 policjantów podejrzanych o dokonanie przestępstw. Przy czym 182 z nich ma już status podejrzanych. Jest zdecydowanie za wcześnie na konkluzję o nowej jakości wewnętrznych wymogów wobec policjantów, bo większość tych spraw może zostać zatuszowana na którymkolwiek z etapów śledztwa, ale niewątpliwie to jasny sygnał o wzrastającym ryzyku dla łamiących prawo policjantów. Jeszcze ważniejszym krokiem naprzód w tym zakresie wydaje się być wciąż oczekiwane utworzenie i zapoczątkowanie funkcjonowania Państwowego Biura Śledczego, które ma m.in. zajmować się sprawami nadużyć organów ścigania. Budowanie tego organu idzie jednak wyjątkowo trudno.

KORD - nowe podejście do działań antyterrorystycznych

Niewątpliwym osiągnięciem reformy jest także utworzenie w marcu 2016 roku z zupełnie nowych ludzi jednostek specjalnych przeznaczonych do uwalniania zakładników i działań antyterrorystycznych – tzw. KORDu. Znaczenie pojawienia się tych elitarnych jednostek zwiększa fakt, że są one wykorzystywane także do celów przeciwdziałania akcjom dywersyjnym Federacji Rosyjskiej obliczonym na destabilizację sytuacji na Ukrainie. Warto bowiem przypomnieć, że przed reformą sporym problemem był brak dostatecznie dużej liczby nie tylko dobrze wyszkolonych, ale także odpowiednio zmotywowanych kadr, dla których pobudki patriotyczne mają znaczenie. Wraz z utworzeniem KORDu, problem ten zaczął znikać. Obecnie funkcjonuje on w niewiele ponad połowie regionów i wciąż jest rozbudowywany.

Opanowanie sytuacji kryminogennej jako priorytet

W związku z kryzysem ekonomicznym, pogorszeniem sytuacji socjalnej, wojną w Donbasie i nielegalnym obrotem bronią – przez ostatnie trzy lata notowano nieustający wzrost przestępczości. Z policyjnych statystyk wynika, że w pierwszym półroczu 2017 roku tendencję tę powstrzymano. Według danych wszystkich przestępstw zanotowano mniej o 16,5%, a odsetek wykrytych poprawił się aż o 20,5% niż przez pierwsze sześć miesięcy 2016 roku. Przy czym ten drugi wskaźnik notował poprawę już przez cały ubiegły rok. Spadek liczby przestępstw dotyczy wszystkich ich rodzajów. Negatywny trend wzrostowy zanotowano tylko w przypadku nielegalnego obrotu bronią (o 6%) i narkotyków (o 21%). Otwartym pozostaje pytanie o wkład policji w zahamowanie niepokojących tendencji, a także o poziom precyzji oficjalnych statystyk. Wydaje się jednak, że nie posunięto się do aż tak znaczących fałszerstw.

Porażki czyli zachowanie zależności politycznej

Jedną z najpoważniejszych wad ustawy „O policji” jest brak wymogu przeprowadzenia konkursu z prawdziwego zdarzenia na posadę szefa policji oraz jego zależność finansowa i decyzyjna od ministra spraw wewnętrznych. W praktyce minister może zaproponować na tę posadę dowolną osobę bez wymogu specjalnych konsultacji, choć formalnie konkurs się odbywa. Co więcej, szef policji nie ma prawa samodzielnie obsadzać stanowisk swoich zastępców, szefów oddziałów regionalnych policji, zatwierdzać kosztorysu policji ani struktury aparatu centralnego policji i oddziałów regionalnych. Takie podstawy prawne kreują ryzyko zależności politycznej szefa policji od ministra. Zatem deklarowany jako jeden z głównych celów reformy – niezależność polityczna organów policji – nie został osiągnięty.

Potwierdzeniem tych słów jest historia niektórych decyzji kadrowych w policji w ostatnim czasie. Najpierw twórczyni sukcesu gruzińskiej policji Chatii Dekanoidze, którą powołano na stanowisko szefa policji na Ukrainie w listopadzie 2015 roku, narzucono wbrew jej woli zastępcę – Wadyma Trojana. Potem to samo obserwowaliśmy w przypadku obsadzenia innych stanowisk, np. szefa policji w obwodzie czerkaskim. W wyniku tych przepychanek, Dekanoidze podała się do dymisji w listopadzie zeszłego roku.

Brak zmian w służbie kryminalnej

Łamanie praw człowieka, fałszowanie dowodów, tortury, bezprawne zatrzymania – to tradycyjne skojarzenia mieszkańców Ukrainy, którzy stykali się bezpośrednio z „kryminalnymi”. Pracują tam stare kadry, których ocenia się według radzieckich kryteriów – ilości wykrytych przestępców czy spraw przekazanych do sądu, co w praktyce prowadzi do fałszowania dowodów w pogoni za wynikami, których nierzadko przełożeni wymagają za wszelką cenę. Co więcej, zachęca do tego system opłaty pracy (dodatki, premii), który jest tak skonstruowany, że tylko ci funkcjonariusze, którzy mają „wyniki” mogą liczyć na wzrost płac. W zależności od osiągniętych wskaźników, pensja policjanta służby kryminalnej może się wahać o 30%.

Problematycznym pozostaje jakość współpracy między służbą kryminalną i śledczą – obecnie funkcjonują one pod odrębnym kierownictwem, na czym bardzo cierpi jakość pracy funkcjonariuszy. Wymuszona współpraca śledczego z „kryminalnym” prowadzi do gromadzenia stosu dokumentacji i przeciągania spraw, a także spowolnienia reakcji policji z uwagi na niepotrzebne bariery instytucjonalne. W maju tego roku zapoczątkowano eksperyment w 7 obwodach polegający na stworzeniu zespołów łączonych (składających się ze śledczych i operacyjnych), które będą pracować wspólnie i pod tym samym kierownictwem. Jest to pierwszy nieśmiały krok w kierunku utworzenia instytucji detektywa. Na razie dotyczy to tylko wybranych jednostek, a sam projekt pilotażowy ma potrwać do końca grudnia 2018 roku. Dopiero wtedy, gdy będą znane rezultaty można będzie liczyć na progres w tym zakresie.

Zasadniczym problemem „kryminalnych” jest także zakres ich kompetencji. W tej chwili jest on zbyt szeroki. Jeden funkcjonariusz średnio zajmuje się 400 sprawami rocznie, co wyklucza skuteczne działania dla większości z nich. Wyjściem z sytuacji byłoby wyodrębnienie z przestępstw karnych terminu wykroczeń (drobnych przestępstw), którymi nie zajmowałiby się „kryminalni”, a specjalnie szkoleni do tego policjanci. Byłby to solidny impuls do poprawy jakości pracy kryminalnych. Jednak w maju tego roku Rada Najwyższa odrzuciła stosowny projekt ustawy i nie wiadomo nic na temat prac nad kolejnym.

Elektroniczna "pięta Achillesa"

Całkowicie „leży” kwestia stosowania analizy kryminalistycznej w oparciu o technologie informatyczne. Obecnie wciąż można mówić o zakonserwowanym systemie pracy agenturalno-operacyjnej, która opiera się i polega niemal całkowicie na czynniku ludzkim. Brakuje nowoczesnych instrumentów służących do analizowania informacji nagromadzonej w bazach danych. Ukraiński policjant jest niemal pozbawiony tak podstawowych instrumentów jak elektroniczny obieg dokumentów, co zmusza go do gromadzenia stosu papierów, które ludzki umysł potem nie jest w stanie kompleksowo analizować.

Braki kadrowe

Według stanu na koniec stycznia 2018 roku wakaty stanowią około 14 proc. docelowej liczby funkcjonariuszy, choć jeszcze w grudniu ub.r. wskaźnik ten wynosił 20,5%. Jeden z najgorszych rezultatów pokazuje w tym zakresie obwód doniecki, co w świetle szczególnych zagrożeń dla tego regionu musi niepokoić. Problem ten nie ominął nawet służby patrolowej – po pierwszych falach aktywnego ubiegania się o posady, ugruntowała się tendencja do odchodzenia ze służby.

Głośne potknięcia policji

Wizerunek policji mocno nadszarpują liczne wpadki funkcjonariuszy na służbie, które odbijają się szerokim echem w mediach. Największa z nich to śmierć 5 policjantów ochrony w Kniażyczach pod Kijowem w grudniu 2016 roku. Policjantów rozstrzelała jednostka specjalna policji, najprawdopodobniej z uwagi na brak koordynacji działań między służbami. A była jeszcze śmierć dwóch policjantów w Dnipro, którzy dali się zaskoczyć przestępcy, a także śmiertelne wypadki drogowe z udziałem policji patrolowej. Wreszcie, głośna sprawa skutecznego zamachu w centrum Kijowa latem zeszłego roku na dziennikarza Pawła Szeremeta, śledztwo której utknęło w martwym punkcie. Incydenty te obnażają słabości policji i uderzają informacyjnie w sam proces reform, które przy użyciu manipulacji wskazuje się jako główną ich przyczynę.

Sytuacja na drogach nadal wymaga poprawy

Tylko nieznacznie poprawiła się sytuacja na ukraińskich drogach. W 2015 roku na ukraińskich trasach śmierć poniosło 3 970 osób (prawie 11 osób dziennie), w 2016 roku 3 410 osób (9 osób dziennie), a przez pierwsze siedem miesięcy 2017 roku 1 688 osób (8 osób dziennie). Ukraińskie drogi pochłaniają zatem więcej ofiar niż wojna w Donbasie. Oczywiście policja nie jest jedyną winowajcą tego stanu rzeczy, ale zasadnym jest pytanie do MSW i policji o stan wdrażania automatycznych punktów obserwacyjnych. Mimo tego, że w 2015 roku przyjęto stosowne zmiany do prawodawstwa, to przez dwa lata nie udało się ustalić, kto ma być źródłem finansowania fotoradarów. Inicjatywy w zakresie zaostrzenia prawa drogowego czy też jak najszybszej instalacji fotoradarów, powinny wychodzić od policji, a ta jest w tym zakresie pasywna.

Wnioski

Ostateczna ocena dotychczasowych reform policji na Ukrainie nie może być jednoznaczna – sukcesy

na pewnych kierunkach, nawet jeśli połowiczne, stoją bowiem w jednym rzędzie z całkowitą stagnacją na innych. Zmiany w policji są wdrażane, ale bardzo powoli i w sposób chaotyczny oraz bez oparcia o jasną mapę drogową. Jedynym dokumentem przypominającym taką mapę drogową jest Strategia Rozwoju Organów Spraw Wewnętrznych przyjęta w październiku 2014 roku. Jednak realne działania są słabo skorelowane z tym dokumentem, co prowadzi do deformacji kroków reformatorskich. Połowy z zawartych w nim „pierwszorzędnych celów” na lata 2014–2016” w ogóle nie zrealizowano, a reszta została wdrożona z licznymi zastrzeżeniami.

Najbardziej skomplikowane etapy reformy jeszcze przed Kijowem, co nie pozwala dokonywać jej bezspornych ocen. Zakładając, że na politycznych szczytach wykrystalizują się w miarę sprzyjające okoliczności, reforma będzie jeszcze trwała nie mniej niż 5 lat. Obecny szef policji Serhij Kniaziew wywodzi się ze środowisk policji kryminalnej, która jest najbardziej skostniałą służbą, co może sugerować chęć konserwacji, a nie reform.

Jednak kluczową figurą dla przyszłości reform pozostaje minister spraw wewnętrznych Arsen Awakow, którego waga polityczna w obecnym układzie sił jest bardzo wysoka. Najbardziej prawdopodobnym będzie kurs na umiarkowane przemiany: stopniową poprawę materialnych warunków pracy policji, ale bez znaczących zmian strukturalnych. Wiele jednak będzie zależeć od warunków politycznych, a konkretnie sprawności większości w Radzie Najwyższej.

Zbliżające się prezydencka i parlamentarna kampanie wyborcze raczej nie będą sprzyjały przyspieszeniu reform. W tym kontekście niepokoi początek działalności formacji pomocniczych – tzw. drużyn narodowych, które oficjalnie mają pomagać policji w patrolowaniu ulic. Jednak większość ekspertów wyraża obawy o wykorzystywanie ich w celach politycznych i biznesowych. Według niepotwierdzonych informacji kontroluje je minister Awakow co sugeruje, że reforma może stracić nawet obecne pełzające tempo.

Paweł Kost