

Daniel Butyter
Uniwersytet Wrocławski

Zmiany ustawodawstwa Ukrainy w ramach przygotowań do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską

Wprowadzenie

Ukraina jest jednym z państw-partnerów Unii Europejskiej w ramach programu Partnerstwa Wschodniego. Program Partnerstwa Wschodniego stanowi rozszerzenie wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Po raz pierwszy został przedstawiony przez Polskę i Szwecję na Szczycie Rady Unii Europejskiej w 2008 roku¹, a wszedł w życie w maju 2009 roku². W ramach tego programu Ukraina otrzymała 600 mln euro (w tym 250 mln w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz 350 mln euro w ramach wyłącznie Partnerstwa Wschodniego³) pomocy finansowej w okresie od 2009 do 2013 roku⁴. W perspektywie finansowej 2014–2020 zostały również uwzględnione wydatki na kontynuację współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego z Ukrainą.

W ramach programu Partnerstwa Wschodniego pomiędzy Unią Europejską a państwem-partnerem przewiduje się powołanie strefy wolnego handlu (SWH), liberalizację reżimu wizowego, współpracę w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz rozwój współpracy transgranicznej⁵. Program

¹ Portal internetowy Gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5332874,Sukces_polskiej_dyplomacji__Unia_przyjela_projekt.html, stan z dnia 12.01.2014.

² Portal internetowy Verhownej Rady Ukrainy, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_437, stan z dnia 12.01.2014.

³ Portal internetowy Europa.eu, z przemówienia Benita Ferrero-Waldnera, SPEECH/09/112, s. 2, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-112_en.htm?locale=en, stan z dnia 12.01.2014.

⁴ Portal internetowy Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/artykul/13,279462.html>, stan z dnia 12.01.2014.

⁵ Portal internetowy psz.pl, <http://www.psz.pl/Kinga-Kalinowska-Idea-Partnerstwa-Wschodniego-i-jej-miejsce-w-polityce-zewnetrznej-UE>, stan z dnia 12.01.2014.

Partnerstwa Wschodniego przewiduje podpisanie umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Unią Europejską (UE) z jednej strony i każdym z państw partnerskich z drugiej. Skutkiem podpisania takiego porozumienia jest powstanie głębokiej i wszechstronnej strefy wolnego handlu (DCFTA – *Deep and Comprehensive Free Trade Area*)⁶. W odróżnieniu od zwykłego porozumienia o wolnym handlu, głęboka i wszechstronna strefa wolnego handlu, oprócz likwidacji wszystkich barier w handlu między stronami porozumienia, prowadzi do harmonizacji ustawodawstwa państwa partnerskiego z ustawodawstwem UE⁷.

21 marca 2014 roku premier Arsenij Jaceniuk, który reprezentował Ukrainę podczas szczytu Ukraina–UE w Brukseli, podpisał polityczną część umowy stowarzyszeniowej⁸, a po przedterminowych wyborach prezydenckich, kiedy nowym prezydentem Ukrainy został Petro Poroszenko, 27 czerwca 2014 roku, została podpisana część ekonomiczna umowy stowarzyszeniowej⁹.

Celem artykułu jest określenie głównych wymogów ustawodawczych Unii Europejskiej wobec Ukrainy, szczególnie takich, które są niezbędne do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej w pełnym wymiarze, jak również ocena stopnia wykonania przez Ukrainę zobowiązań wobec UE przed wejściem umowy w życie w pełnym zakresie po jej ratyfikacji przez ostatnie państwo członkowskie UE, tj. Holandię. Do momentu wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej będą stosowane przepisy dotyczące tymczasowego stosowania porozumienia.

Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Ukrainą i Unią Europejską

W okresie zakończenia procesu wejścia Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu, 18 lutego 2008 roku, były Komisarz Europejski ds. Handlu Peter Mendelson i ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko rozpoczęły negocjacje dotyczące podpisania umowy o powołaniu strefy wolnego handlu między Ukrainą i Unią Europejską¹⁰. Negocjacje zostały zakończone 19 października 2011 roku, a tekst umowy był przygotowany w pełnym zakresie w 2012 roku¹¹. Oczekiwano, że umowa zostanie zawarta w listopadzie 2013 roku w Wilnie podczas

⁶ Portal internetowy Europa.eu, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/trade_relation/free_trade_agreement/index_uk.htm, stan z dnia 12.01.2014.

⁷ Portal internetowy Dialog.ua, <http://dialogs.org.ua/ru/periodic/page20200.html>, stan z dnia 12.01.2014.

⁸ Portal internetowy <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1064745>, stan z dnia 27.08.14.

⁹ Portal internetowy <http://www.interfax.ru/business/382968>, stan z dnia 27.08.2014.

¹⁰ Portal internetowy Unian.ua, <http://www.unian.ua/news/236768-ukrajina-rozpochala-peregovori-z-es-pro-stvorennja-zoni-vilnoji-torgivli-dopovnena.html>, stan z dnia 12.01.2014,

¹¹ Portal internetowy Pravda.com.ua, http://www.pravda.com.ua/articles/2011/11/8/6740159/view_print/, stan z dnia 12.01.2014.

szczytu Partnerstwa Wschodniego, ale w związku z oficjalnym wycofaniem się Ukrainy z przygotowań do zawarcia umowy stowarzyszeniowej w dniu 21 listopada, nie została podpisana¹². Ostatecznie zawarcie umowy zostało podzielone na dwie części – zawarcie części politycznej umowy (21 marca 2014 roku) oraz ekonomicznej (27 czerwca 2014 roku), po czym nastąpiła ratyfikacja umowy przez państwa członkowskie UE i główne organy Wspólnoty. Jednak według aktualnego stanu prawnego umowa nie została ratyfikowana przez Holandię, która wymagała dodania dodatkowego załącznika do porozumienia, zawierającego szereg wymogów, takich jak brak możliwości przyszłego członkostwa Ukrainy w UE na mocy umowy stowarzyszeniowej oraz ograniczenie wsparcia finansowego i wojskowego.

DCFTA jest kluczowym elementem umowy stowarzyszeniowej między UE i Ukrainą. DCFTA jest nakierowana na ustanowienie stabilnych i przyjaznych sąsiedzkich relacji z Ukrainą, poprzez zwiększenie więzi gospodarczych. DCFTA ma na celu zbliżenie Ukrainy z Unią Europejską, dzięki otwarciu rynku europejskiego dla towarów i usług z Ukrainy oraz przez likwidacji barier technicznych. Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest wprowadzenie nowych przepisów i zmian do istniejącego ustawodawstwa Ukrainy¹³. DCFTA jest najbardziej ambitną umową o charakterze nieakcesyjnym, którą Unia Europejska kiedykolwiek zawierała z innym państwem¹⁴. W ramach DCFTA będzie stworzony taki model gospodarczy, który przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości i biznesu oraz podniesienia poziomu życia obywateli Ukrainy¹⁵.

Treść umowy o stowarzyszeniu jest zawarta w 15 rozdziałach, 25 dodatkach i 2 protokołach¹⁶ oraz w jednym dodatkowym, wprowadzonym w ramach wymogu Holandii. Zgodnie z treścią umowy stowarzyszeniowej, największy wpływ na gospodarkę Ukrainy będzie miała liberalizacja obrotów handlowych. Około 95% stawek taryfowych zostanie ustalonych na poziomie zerowym, a dla innych

¹² Portal internetowy Telewizijnoji Służby Nowyn, <http://tsn.ua/politika/ukrayina-oficijno-prizupinila-pidgotovku-do-yevrointegraciyi-321383.html>, stan z dnia 12.01.2014.

¹³ Portal internetowy Teksty.org.ua, http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/48584/Ugoda_pro_Asociaciju_z_JeS_Shho_zminytsa, stan z dnia 12.01.2014.

¹⁴ Portal internetowy Ukraińska Prawda, <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/01/9/6981110/>, stan z dnia 12.01.2014.

¹⁵ Portal internetowy Przedstawicielstwa Unii Europejskiej w Ukrainie, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/trade_relation/free_trade_agreement/index_uk.htm, stan z dnia 12.01.2014.

¹⁶ Ugoda pro asociaciju miż Ukrainoju, z odnjejji storony, ta Jewropejským Sojuzom i jogo derżawamy-czlenamy, z inszoji storony, <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevront/doccatalog/document?id=56219>, stan z dnia 12.01.2014.

bariery celne będą istotnie obniżone (głównie dotyczy to produktów rolnych). Będzie to miało duży wpływ na rozwój rolnictwa i przemysłu hutniczego Ukrainy¹⁷.

Już od momentu zawarcia porozumienia w ramach okresu ratyfikacji umowy przez państwa członkowskie UE zostaną przewidziane wysokie ulgi celne dla towarów z Ukrainy, które będą obowiązywać do chwili pełnej ratyfikacji umowy przez wszystkie państwa członkowskie. Jednak większość stawek celnych zostanie obniżona od razu po wejściu umowy w życie, dla niektórych przewidziane są okresy przejściowe, a dla samochodów osobowych i używanej odzieży przewidziane są specjalne mechanizmy protekcjonistyczne, mające na celu ochronę rynku ukraińskiego. Na potrzeby produkcji rolnej w momencie wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej Ukraina zlikwiduje 32,5% taryf celnych, a Unia Europejska – 83,1%. W przypadku wszystkich pozostałych towarów Ukraina wprowadzi okresy przejściowe od 1 do 7 lat (dla 52% towarów objętych ochroną celną), 9,8% towarów zostanie objętych częściową liberalizacją handlową, a na 3,0% towarów zostaną wprowadzone kwoty ilościowe (w ramach kwoty ilościowej towary będą zwolnione z opłaty celnej, zaś ponad kwotę będzie nakładane cło). Cła eksportowe zostaną stopniowo wyeliminowane w ciągu 10 lat od wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej¹⁸.

To oznacza, że najbardziej wrażliwe sektory gospodarki Ukrainy będą miały więcej czasu na adaptację do bardziej konkurencyjnego środowiska, jednocześnie oferując konsumentom większy wybór produktów po niższych cenach. Wynikiem eliminacji taryfy celnej będzie zaoszczędzenie przez ukraińskich eksporterów 487 mln euro rocznie, a przez eksporterów Unii Europejskiej ok. 391 mln euro¹⁹.

Po wejściu w życie umowy stowarzyszeniowej największe zyski z likwidacji opłat celnych uzyskają, tuż po rolnictwie, sektory budowy maszyn, przemysłu chemicznego i produkcji tekstyliów. Ukraina wyeliminuje cła importowe na produkcję w sektorze budowy maszyn i sprzętu AGD na kwotę 117,3 mln euro (przewidziane są wyjątki dla samochodów osobowych). Eksport Ukrainy w sektorze przemysłu tekstylnego do UE wynosi 24,4 mln euro, a UE do Ukrainy – 8,7 mln euro. W celu ochrony producentów tekstyliów ustalone zostają specjalne warunki liberalizacji handlu. Likwidacja cła w sektorze przemysłu chemicznego będzie oznaczać dla eksporterów ukraińskich w skali roku oszczędności rzędu 26,8 mln euro, a jednocześnie eksporterzy z UE zaoszczędzą ok. 64,3 mln euro.

¹⁷ N. Tymoczko, *Ekonomiczna istorija Ukrainy*, rozdział 9 *Ekonomika nezaležnoji Ukrainy*, <http://textbooks.net.ua/content/view/2518/1/>, stan z dnia 12.01.2014.

¹⁸ Ekonomiczna składowa Ugody pro asociaciju miż Ukrianoju i JeS: naslidky dla biznesu, naselelnnja ta derżawnogo upravlinnja, s. 6–7, http://www.ier.com.ua/files/Projects/2013/EU_Ukraine/Report_version_for_public_debates_2013-07-01.pdf, stan z dnia 12.01.2014.

¹⁹ Informacyjna dowidka stosowno Ugodoju pro asociaciju miż Ukrianoju i Jewropejskym Sojuzom, <http://ukraine-partners.org/wp-content/uploads/2013/06/EU-UA-AA.pdf>, stan z dnia 12.01.2014.

Obecnie jednym z najważniejszych problemów jest różnica pomiędzy normami technicznymi i standardami jakości, co bardzo komplikuje handel transgraniczny pomiędzy Ukrainą i UE. W ramach DCFTA zostaną ujednolicone ukraińskie i europejskie standardy jakości dla towarów przemysłowych i produkcji rolnej, a to oznacza, że każdy będzie mógł produkować i sprzedawać swoją produkcję według jednolitych zasad. Jednak przejście do europejskich standardów może być bardzo kosztowne dla Ukrainy (koszty wyniosą według różnych ocen od 100 do 500 mld euro)²⁰.

Przygotowania Ukrainy do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE

W oficjalnym orzecznictwie organów Unii Europejskiej nie istniał dokument, który ściśle określałby wymagania wobec Ukrainy warunkujące podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE²¹. Negocjacje związane z tym zagadnieniem odbywały się na szczeblu ministerialnym, omawiane były obszary zmian i reform na Ukrainie, ale nie zostały wymienione konkretne imiona i nazwiska.

Rada UE stworzyła harmonogram wprowadzenia zmian w trzech najbardziej problematycznych dziedzinach ustawodawstwa: prawa wyborczego (stworzenie jedynego Kodeksu wyborczego), prawa karnego (zapobieżenie konsekwencjom selektywnej sprawiedliwości i niedopuszczenie jej nowych przypadków, zmiany w Kodeksie karnym) oraz implementacji zmian ustawodawstwa gospodarczego (przygotowania do stworzenia strefy wolnego handlu z UE).

Taka forma dialogu politycznego spowodowała wielką dyskusję na Ukrainie, której skutkiem było powstanie tzw. 19 benchmarks albo Listy Fülego²² – nieoficjalnej listy wymogów UE, niezbędnych dla podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Do tych wymogów zostały zaliczone następujące zagadnienia:

1. Realizacja zaleceń określonych w sprawozdaniu końcowym misji obserwacyjnej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) w sprawie wyborów parlamentarnych.

²⁰ Portal internetowy gazeta.ua, http://gazeta.ua/articles/politics/_fyule-shokovaniy-sumoyu-yaka-potribna-ukrajini-dlya-perehodu-na-evropejski-stand/528580, Zachidna Informacijna Korporacija, http://zik.ua/ua/news/2013/11/14/yanukowych_yevropejski_standarty_zaraz_nadto_dorogo_koshtuyut_ukraini_440110, stan z dnia 12.01.2014.

²¹ Portal internetowy ZN.UA, <http://dt.ua/POLITICS/yevrosoyuz-visunuv-ukrayini-19-vimog-dlya-pidpisannya-asociaciyi.html>, stan z dnia 12.01.2014.

²² Portal internetowy DT.UA, <http://dt.ua/POLITICS/yevrosoyuz-visunuv-ukrayini-19-vimog-dlya-pidpisannya-asociaciyi.html>, stan z dnia 12.01.2014.

2. Naprawienie błędów i rozwiązanie problemów stwierdzonych podczas wyborów parlamentarnych na Ukrainie w dniu 28 października 2012 roku²³.
3. Przyjęcie Kodeksu wyborczego Ukrainy.
4. Zabezpieczenie równego dostępu zainteresowanych podmiotów wyborczych do mediów.
5. Powtórne wybory w okręgach jednomandatowych, w których nie został wybrany zwycięzca podczas wyborów parlamentarnych w 2012 roku.
6. Bezzwłoczne uregulowanie kwestii wyroków o podłożu politycznym na Ukrainie.
7. Szybka realizacja wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).
8. Wykonanie zaleceń Rady Europy w zakresie warunków utrzymania i pomocy medycznej osobom, które znajdują się w areszcie.
9. Zapewnienie właściwego wdrożenia nowego Kodeksu karnego Ukrainy, nowych przepisów dotyczących orzecznictwa i ustanowienie krajowego prewencyjnego mechanizmu zakazującego stosowania tortur.
10. Wprowadzenie zmian do ustawy o prokuraturze, w ścisłej współpracy z Radą Europy/Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo.
11. Wprowadzenie zmian do Kodeksu karnego Ukrainy, w ścisłej współpracy z Radą Europy/Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo.
12. Wprowadzenie zmian do ustawy o Wysokiej Radzie Sprawiedliwości, w ścisłej współpracy z Radą Europy/Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo.
13. Wprowadzenie zmian do ustawy o systemie sądownictwa i statusu sędziów, w ścisłej współpracy z Radą Europy/Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo²⁴.
14. Reforma Policji.
15. Wdrożenie reformy konstytucyjnej, zgodnie ze standardami międzynarodowymi.
16. Dokonanie szeregu reform, niezbędnych dla rozpoczęcia działania DCFTA.
17. Powołanie efektywnego systemu zwalczania korupcji.
18. Dokonanie reformy systemu zarządzania finansami publicznymi, w tym zwiększenie kompetencji Izby Obrachunkowej.
19. Podjęcie działań dla poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i klimatu inwestycyjnego na Ukrainie²⁵.

²³ Portal internetowy LB.ua http://lb.ua/news/2013/02/12/189001_obnarodovani_19_trebovaniy.html, stan z dnia 12.01.2014.

²⁴ Portal internetowy Agencji Nowyn Firtka.if.ua, <http://firtka.if.ua/?action=show&id=32528>, stan z dnia 12.01.2014.

²⁵ Portal internetowy Glawkom, <http://glawcom.ua/articles/9783.html>, stan z dnia 12.01.2014.

Prawo wyborcze Ukrainy w ramach przygotowań do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej

Przed podpisaniem umowy stowarzyszeniowej Ukraina powinna była w pełnym zakresie wykonać rekomendacje OBWE/ODIHR dotyczące wyborów parlamentarnych w 2012 roku, użyć natychmiastowych środków dla zabezpieczenia wiarygodnego systemu wyborczego na podstawie opracowania Kodeksu wyborczego, wprowadzić konkretne zasady regulujące dostęp uczestników wyborów do mediów, usunąć wady zarejestrowane podczas wyborów parlamentarnych, m.in. podjąć decyzje dotyczące wyborów w pięciu okręgach jednomandatowych.

Po wyborach parlamentarnych na Ukrainie 5 listopada 2012 roku Centralny Komitet Wyborczy po rozpatrzeniu licznych skarg orzekł, że w związku z wieloma naruszeniami toku wyborów nie można wyznaczyć zwycięzców w pięciu okręgach wyborczych – nr 94 (Obuchiw, Kijowski region), nr 132 (Perwomajsk, Mikołajowski region), nr 194 i 197 (Czerkaski region), nr 223 (Kijów, Szewczenkowski obwód)²⁶. 5 września 2013 roku Werchowna Rada Ukrainy (jednoizbowy parlament Ukrainy) przyjęła ustawę, która ustalała powtórny termin wyborów na dzień 15 grudnia 2013 roku. Kampania przedwyborcza wystartowała w połowie października 2013 roku²⁷, co powodowało nowy problem – uchwalenie nowej ustawy o wniesieniu zmian do ustawy o budżecie państwa na rok 2013²⁸.

Kolejnym poważnym problemem ogólnego kryzysu zaufania do ukraińskiego systemu wyborczego był nierozwiązana kwestia przeprowadzenia samorządowych wyborów w Kijowie. Pełnomocnictwo ówczesnej Rady miasta Kijowa wygasło w dniu 2 czerwca 2013 roku. Jednak 29 maja 2013 roku Sąd Konstytucyjny podjął decyzję, zgodnie z którą przeprowadzenie wyborów samorządowych na całym terytorium Ukrainy miało odbyć się w jednym terminie, w ostatnią niedzielę października 2015 roku, co z punktu widzenia Sądu Konstytucyjnego miało sprzyjać stabilności procesu wyborczego na Ukrainie. Na podstawie decyzji Sądu Konstytucyjnego Ukrainy Werchowna Rada podjęła decyzję odnośnie do charakteru i terminu przeprowadzenia wyborów przedstawicieli do Rady Miasta Kijowa oraz burmistrza²⁹.

²⁶ Portal internetowy Ukraińska Prawda, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/5/6976718/>, stan z dnia 12.01.2014.

²⁷ Portal internetowy Unian.ua, <http://www.unian.ua/news/600159-v-ukrajini-pochalasya-viborchakampaniya-u-problemnih-okrugah.html>, stan z dnia 12.01.2014.

²⁸ Portal internetowy Ukraińska Prawda, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/09/5/6997377/>, stan z dnia 12.01.2014.

²⁹ Portal internetowy BBC Ukraina, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2013/05/130530_kyiv_elections_court_preview_hk.shtml, stan z dnia 12.01.2014.

Przez dłuższy czas funkcję pełnomocnika prezydenta Kijowa pełnił Gałyna Gerega – sekretarz Rady Miasta Kijowa³⁰. Jednak podczas przedterminowych wyborów w 2014 roku prezydentem Kijowa został Witalij Kliczko. W ocenie ekspertów międzynarodowych wybory przebiegły pomyślnie i bez łamania prawa. Wybory terminowe odbyły się 25 października 2015 roku i podczas drugiej tury zwycięstwo jeszcze raz uzyskał Witalij Kliczko, tym samym rozwiązując problem wyborów samorządowych w Kijowie.

W kwietniu 2013 roku Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało Ustawę o wniesieniu zmian do niektórych ustaw Ukrainy dotyczących kwestii w sprawie przeprowadzania wyborów. Projekt tej ustawy po niektórych zmianach i korektach otrzymał pozytywną opinię Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo i ODIHR. 21 listopada 2013 roku większością parlamentarną ustawa została przyjęta. Wprowadzała ona szereg udoskonaleń niezbędnych dla poprawnego funkcjonowania systemu wyborczego, jednak eksperci uważają, że te działania nie są wystarczające³¹.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja dotycząca przyjęcia Kodeksu wyborczego (jeden z podstawowych wymogów UE oraz rekomendacja ODIHR). Projekt Kodeksu wyborczego został przygotowany jeszcze w 2010 roku, ale nawet po otrzymaniu pozytywnej opinii OBWE ani rząd, ani parlament Ukrainy nie podtrzymali kodyfikacji ustawodawstwa wyborczego. Podawana jest duża liczba wątpliwych politycznych i prawnych argumentów „przeciw”, wokół Kodeksu tworzą się mity, a realna praca sprowadza się wyłącznie do dyskusji. Kodeks wyborczy nadal nie został przyjęty, pomimo wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2014 roku³². Ostatnią próbę przyjęcia Kodeksu wyborczego podjęto 2 października 2015 roku, kiedy to w parlamencie Ukrainy był zarejestrowany projekt nowego Kodeksu wyborczego, który nie został przyjęty.

3 lipca 2013 roku parlament uchwalił ustawę o telewizji publicznej i radiofonii Ukrainy. Dokument był bardzo krytykowany zarówno przez dziennikarzy, jak i przez ekspertów w tej dziedzinie prawa, którzy uważają, że ustawa ta nie odpowiada standardom europejskim. 4 lipca 2013 roku Werchowna Rada Ukrainy przyjęła ustawę o wprowadzeniu zmian do niektórych ustaw Ukrainy dotyczących zabezpieczenia przejrzystości relacji własności wobec środków masowego

³⁰ Portal internetowy Ipress.ua, http://ipress.ua/news/sekretar_miskoi_rady_gerega_vykonuvatyme_obovyazky_mera_kyieva_2409.html, stan z dnia 12.01.2014.

³¹ Portal internetowy Deń, <http://www.day.kiev.ua/uk/news/201213-yanukovich-pidpisav-zakon-pro-zminu-viborchogo-zakonodavstva>, stan z dnia 12.01.2014.

³² Portal internetowy Ukraińska Prawda <http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/6/7001549/>, stan z dnia 13.01.2014.

przekazu informacji³³. W latach 2015 i 2016 zmiany wprowadzone do ustawy dotyczyły głównie zmniejszenia ilości muzyki rosyjskiej w radio. Ostatnia zmiana ustawy weszła w życie z dniem 8 listopada 2016 roku i dotyczyła minimalnego udziału muzyki w języku ukraińskim w ramach programów radiowych oraz kwot dla muzyki w językach UE (maksymalny czas emisji utworów w danym języku w radiu bądź telewizji). Jednak był i pozytywny aspekt ustawy o telewizji i radio obowiązującej od 19 marca 2015 roku – rozpoczęła ona proces przejścia od państwowych do społecznych środków masowego przekazu. Została również wprowadzona ustawa dotycząca zmian państwowych i komunalnych drukowanych środków masowego przekazu. Z punktu widzenia rządu, celem tej ustawy jest niedopuszczenie do monopolizacji mediów i wykorzystania ich jako środka manipulacji świadomością obywateli, a z punktu widzenia opozycji i ekspertów europejskich, w rzeczywistości zmiana ustawy nie doprowadzi do żadnych realnych zmian.

Wszystkie ww. zmiany istnieją tylko na papierze. Obecnie trudno jest mówić o jakimkolwiek równym dostępie do mediów na Ukrainie; centralne media są masowo przejmowane przez oligarchów, którzy wspierają różne siły polityczne, regionalne – kierownictwem siedzib wyborczych i jej przewodniczącymi, a osoby działające przy siedzibach wyborczych aktywnie rejestrują na poziomie miejscowym gazety z wykorzystaniem opozycyjnych partii i znanych przedstawicieli organizacji pozarządowych. Podczas wyborów w państwie panuje dezinformacja, a prawo jest łamane.

Prawo karne Ukrainy w ramach przygotowań do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej

Do kolejnej grupy wzajemnie powiązanych problemów należy selektywna sprawiedliwość, niespełnienie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz warunki utrzymania osób znajdujących się w areszcie. Ukraina powinna rozważyć przypadki politycznie motywowanych wyroków, zabezpieczyć szybkie wykonywanie wszystkich wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wykonać rekomendacje Rady Europy dotyczące warunków utrzymywania więźniów i udzielenia im pomocy medycznej.

Masowe niewykonywanie wyroków i orzeczeń sądów krajowych Ukrainy jest przyczyną licznych podań ukraińskich obywateli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Parlament Ukrainy w dniu 19 września 2013 roku przyjął ustawę o wykonywaniu wyroków sądowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (co znacznie ułatwia jego pracę) przez organy Ukrainy.

³³ Portal internetowy Werchowna Rada, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/409-18>, stan z dnia 13.01.2014.

Kolejnym postępowaniem było przyjęcie 5 września 2013 roku ustawy wprowadzającej zmiany do Kodeksu karnego Ukrainy, dotyczącej procedury i warunków odbywania kar w więzieniach. Ustawa przewiduje zapewnienie bardziej komfortowych warunków życia więźniom. Pomimo to, wielu prawników uważa zmiany wprowadzone przez ustawodawcę za niewystarczające. Na przykład, z punktu widzenia ekspertów, administracja zakładów, w których przebywają osoby pozbawione wolności nadal posiada nieograniczone możliwości karania więźniów z drobnych powodów (daje to faktycznie administracji więzienia nieograniczoną władzę nad osobami przebywającymi w areszcie).

Silnej krytyce prawników poddany jest, przyjęty w dniu 29 kwietnia 2013 roku przez Gabinet Ministrów, państwowy celowy Program reformowania państwowej służby karno-wykonawczej w okresie 2013–2017 roku. W programie nie zostały nawet wymienione rekomendacje Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu i europejskie reguły więzienne, a priorytetem pozostają problemy gospodarcze i wykorzystanie pracy więźniów, co jest absolutnie niezgodne z zachodnią myślą prawną. Program nie rozwiązuje również problemu odpowiedniej pomocy medycznej dla osadzonych.

Następna grupa zmian dotyczy implementacji Kodeksu karnego do ustawodawstwa Ukrainy, ustawy o adwokaturze i powołania narodowego mechanizmu prewencyjnego przeciwko stosowaniu tortur.

W maju 2013 roku parlament wprowadził zmiany do niektórych aktów prawnych w celu doprowadzenia do zgodności ustawodawstwa z nowym Kodeksem. Zgodnie z danymi monitoringu wykonywanego przez Centrum Reform Polityczno-Prawnych, od momentu przyjęcia w listopadzie 2012 roku nowego Kodeksu karnego obserwowana jest tendencja humanizacji sektora prawa karnego³⁴. Tendencja ta wyraża się w znacznym zmniejszeniu liczby osób przebywających w areszcie w więzieniach, znacznie mniejszej liczbie aresztowanych, rewizji i przesłuchań, oraz w zwiększeniu liczby przypadków stosowania aresztów domowych oraz innych alternatywnych środków prewencyjnych. Kodeks przewidywał również powołanie Narodowego Biura Śledczego (do 20 listopada 2017 roku) które powinno przejąć od prokuratury funkcję postępowania przed sądowego³⁵. Taki organ został powołany w ustawie z dnia 1 marca 2016 roku, a jako organ Narodowe Biuro Śledcze powstało 29 lutego 2016 roku.

³⁴ Portal internetowy ZN.UA http://gazeta.dt.ua/LAW/chitav-i-zasudzhuyu-protestovano-na-sobi-kilka-sliv-pro-noviy-kpk-_html, stan z dnia 13.01.2014.

³⁵ Portal internetowy Werchowna Rada, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>, stan z dnia 13.01.2014.

5 lipca 2012 roku została przyjęta Ustawa o adwokaturze i działalności adwokackiej, która kompleksowo reformuje podstawy działalności adwokackiej na Ukrainie, a która zgodnie z oceną niezależnych ekspertów, odpowiada międzynarodowym standardom demokratycznym. Praktyczna działalność powołanej Wysockiej Kwalifikacyjno-Dyscyplinarnej Komisji wywołuje wielkie wątpliwości co do dotrzymania przez nią zasad niezależności i samorządności³⁶. W lipcu i grudniu 2016 roku zostały wprowadzone niektóre zmiany ustawy o adwokaturze i działalności adwokackiej, które dotyczyły wprowadzenia stopniowej monopoli adwokackiej przez nadania adwokatom wyłączności na reprezentację w sądach, oprócz przypadków mało znaczących (wcześniej wyłączność dotyczyła tylko spraw karnych).

Po wprowadzeniu w październiku 2012 roku zmian w prawie karnym funkcje narodowego mechanizmu prewencyjnego zostały przekazane Rzecznikowi Werchownej Rady Ukrainy ds. Praw Człowieka. W szczególności chodzi o regularne przeprowadzanie kontroli w miejscach pozbawienia wolności, bez uprzedzenia administracji tych zakładów, w celu wykrycia i zapobiegania torturom oraz innym rodzajom okrutnego traktowania oraz stosowania kar, które poniżają godność ludzką więźniów. Od początku 2013 roku odbyło się ponad 350 takich kontroli i wydano ponad 300 rekomendacji odpowiednim organom. Według przedstawicieli organizacji stojących na straży prawa nie odnotowano żadnego przypadku przeciwdziałania kontroli ze strony administracji więzień.

W ramach reformy systemu sądownictwa i reformy prokuratury rząd Ukrainy powinien podjąć dodatkowe działania i wystosować ustawodawcze propozycje (w ścisłej współpracy z Radą Europy/Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo) odnośnie do ustawy o prokuraturze, Kodeksu karnego, roli Wysockiej Rady Sprawiedliwości oraz ustawy o ustroju sądowym i statusie sędziów³⁷.

Ustawodawstwo dotyczące prokuratury objęte zostało szczególną kontrolą ze strony Unii Europejskiej. Dla niektórych państw UE ten problem jest bardzo zasadniczy – stanowi konieczny warunek podpisania umowy stowarzyszeniowej. Projekt ustawy o prokuraturze (jak twierdzi większość ekspertów, ma on charakter dosyć postępowy) został wysłany do zbadania do Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo, po czym został przyjęty przez Werchowną Radę Ukrainy w dniu 14 października 2014 roku³⁸. Ustawa ta stale się zmienia,

³⁶ Portal internetowy ZN.UA, http://gazeta.dt.ua/LAW/advokat__ne_poserednik_mizh_chinovnikom_i_klientom_.html, stan z dnia 13.01.2014.

³⁷ Portal internetowy Szczu widbuwajetsja w regionach?, <http://nbnews.com.ua/ua/tema/99143/>, stan z dnia 13.01.2014.

³⁸ Portal internetowy Telewizijniji Służby Nowyn, <http://ru.tsn.ua/politika/rada-prynala-prezidentskiy-zakon-pro-prokuraturu-332773.html>, stan z dnia 13.01.2014.

ostatnie zmiany dotyczyły wyeliminowania dublowania realizacji niektórych funkcji systemu sądowego przez prokuraturę oraz przestrzegania zasad praworządności. Prokuratura straciła prawo do postępowania przedsądowego w sprawach karnych. Zmiany w tym zakresie głównie dotycząca naśladowania zasad obowiązujących w państwach członkowskich UE.

21 lutego 2014 roku rząd Ukrainy dekryminalizował art. 364–365 Kodeksu karnego, a zatem zniesiono odpowiedzialność za powodowanie poniesienia strat gospodarczych przez państwo na skutek podjęcia niepoprawnych administracyjnych i politycznych decyzji, niemających korupcyjnego lub innego kryminalnego podłoża.

Zmiana wybranych obszarów prawa Ukrainy w ramach przygotowania do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej

Jedną z podstawowych reform Ukrainy, przewidzianych w ramach przygotowań do zawarcia umowy stowarzyszeniowej, było przygotowanie i wprowadzenie reformy Policji. Po nieudanej próbie reformy w 2012 roku, w dniu 2 września 2015 roku Gabinet Ministrów Ukrainy podjął decyzję o powołaniu centralnego organu władzy wykonawczej Ukrainy – Narodowej Policji. Nowa policja miała zastąpić cieszącą się złą sławą „milicję”; była wprowadzana stopniowo w całej Ukrainie, poczynając od takich miast jak Kijów, Odessa i Lwów.

Kolejnym krokiem jest przeprowadzenie na Ukrainie reformy konstytucyjnej zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Na początku 2012 roku prezydent powołał Zgromadzenie Konstytucyjne. Komisja Zgromadzenia Konstytucyjnego przygotowała projekt koncepcji wprowadzenia zmian do Konstytucji Ukrainy. Projekt był poddany krytyce, głównie z tego powodu, iż sam prezydent W. Janukowycz nie podjął ostatecznej decyzji, czy zmiany w Konstytucji powinny być zasadnicze, czy tylko częściowe; czy zmiany ustroju powinny iść w kierunku republiki parlamentarnej, czy prezydenckiej³⁹. Jednak w lutym 2014 roku parlament Ukrainy poparł decyzję rządu o powrocie do Konstytucji z 2004 roku⁴⁰. Ostatnia reforma Konstytucji, z dnia 2 lipca 2016 roku, dotyczyła zmian w zakresie sądownictwa.

Duży niepokój wśród ukraińskich i europejskich ekspertów wzbudza przyjęta w dniu 6 grudnia 2012 roku, dość daleka od standardów europejskich, ustawa o referendum. W czerwcu 2013 roku ustawa ta została poddana krytyce ze strony

³⁹ Portal internetowy ZN.UA, http://gazeta.dt.ua/POLITICS/rivnyannya_z_odnim_vidomim.html, stan z dnia 13.01.2014.

⁴⁰ Portal internetowy <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/rada-vvela-v-deystvie-konstitutsiyu-ukrainy-v-2004-g-20022014180000>, stan z dnia 13.01.2015.

Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo i OBWE. O tym, czy zostaną wprowadzone zmiany zgodnie z uwagami Komisji, władza Ukrainy nie informuje.

Najważniejszym ekonomiczno-gospodarczym aspektem umowy stowarzyszeniowej jest przygotowanie do powstania strefy wolnego handlu z Unią Europejską. Ukraina powinna przeprowadzić niezbędne reformy dla poprawnego funkcjonowania głębokiej i wszechstronnej strefy wolnego handlu. W tym obszarze Ukraina jest również krytykowana, ze względu na to, że władze Ukrainy nie dokonały obniżenia stawek ceł importowych w ramach swoich zobowiązań międzynarodowych, co jest nie tylko sprzeczne z ideą DCFTA, ale również narusza zobowiązania Ukrainy w ramach WTO (szereg przepisów dotyczących importu samochodów)⁴¹.

Kluczowym zadaniem w ramach przygotowań do powołania strefy wolnego handlu z UE jest program implementacji umowy stowarzyszeniowej. Program został przyjęty w dniu 17 września 2014 roku i przewiduje szczególne działania dla realizacji umowy, w tym powołanie głębokiej i wszechstronnej SWH, łącznie z analizą wpływu i skutków wprowadzenia odpowiednich aktów prawnych UE, ustalenie terminów wykonywania zobowiązań, głównych wykonawców, źródeł finansowania i innych⁴². Jednak w tym zakresie można stwierdzić pewną zwłokę ze strony UE – program przewidywał znacznie krótsze terminy implementacji umowy, które nie zostały jednak dotrzymane na skutek niewyrażenia ostatecznej decyzji przez Holandię.

Zwalczenie korupcji pozostaje bardzo ważnym problemem Ukrainy. Zgodnie z danymi GUS-u Ukrainy, co piąty obywatel Ukrainy daje lub przyjmuje łapówki⁴³. Ukraina powinna zmienić ustawodawstwo w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji zgodnie z rekomendacjami GRECO. W tym zakresie zostały podjęte istotne działania, w szczególności przyjęta została ustawa o przeciwdziałaniu korupcji, funkcjonująca od 14 października 2014 roku, a także powołane organy przeciwdziałające korupcji (np. Narodowe Biuro Antykorupcyjne, Biznes Ombudsman), rozwija się administracja elektroniczna i system deklarowania dochodów.

Rząd Ukrainy uchwalił wiele ustaw, które zostały również uzgodnione z opozycją, a celem których było zwalczenie korupcji. Jednak ustawy te nadal nie odpowiadają standardom międzynarodowym w pełnym zakresie. Ponadto,

⁴¹ Portal internetowy ZN.UA http://gazeta.dt.ua/internal/osnovniy-zagin_.html, stan z dnia 13.01.2014.

⁴² Rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>, stan z dnia 01.02.2017.

⁴³ Portal internetowy fakty, <http://fakty.ictv.ua/apple-touch-icon-72x72-precomposed.png/index/read-news/id/1485788>, stan z dnia 13.01.2014.

po szczegółowej analizie należy stwierdzić, że już jest potrzebne wprowadzenie zmian do świeżo przyjętych ustaw, co jest spowodowane przyjęciem ustaw w trybie natychmiastowym podczas pierwszego posiedzenia parlamentu, bez dokładnego omówienia i analizy tekstu. Brak odpowiedniej woli politycznej wywołuje niepewność co do powołania niezależnego i posiadającego realne kompetencje organu antykorupcyjnego.

Rząd Ukrainy powinien kontynuować realizację reformy zarządzania finansami publicznymi, w tym przyjęcie odpowiedniej strategii. Od 2010 roku świadczenie kosztów UE dla Ukrainy w ramach sektorowego wsparcia budżetowego było zamrożone ze względu na niezgodność ukraińskiego systemu zarządzania finansami państwowymi ze standardami europejskimi. Z tego powodu Ukraina każdego roku traci ok. 400 mln euro w ramach bieżących programów i 160 mln euro w ramach nowych programów.

Po skończeniu wspólnej pracy z ekspertami SIGMA i przedstawicielami Komisji Europejskiej, Rada Ministrów Ukrainy 1 sierpnia 2013 roku zatwierdziła Strategię rozwoju systemu zarządzania finansami publicznymi. Nadal pozostaje problem przejrzystości przetargów, które de facto nie są możliwe do skontrolowania przez społeczeństwo. Spowodowane to jest niedoskonałościami w ustawodawstwie dotyczącymi zamówień publicznych, co jest poddane szerokiej krytyce ze strony europejskiej społeczności.

Jednocześnie Ukraina powinna zmienić zapisy w konstytucji, które dotyczą rozszerzenia kompetencji Izby Obrachunkowej. W 2010 roku Izba Obrachunkowa utraciła prawo nadzoru nad wpływami do budżetu państwa, na podstawie decyzji Sądu Konstytucyjnego o powrocie do Konstytucji z 1996 roku. 18 stycznia 2013 roku prezydent Ukrainy skierował do Werchownej Rady projekt ustawy o wprowadzeniu zmian do art. 98 Konstytucji Ukrainy (dotyczącego kompetencji Izby Obrachunkowej). 4 lipca 2013 roku ustawa wprowadzająca zmiany w zakresie kompetencji Izby Obrachunkowej weszła w życie. Jednak istotną wadą tej ustawy jest to, że Izba nie rozszerza swoich kompetencji na budżety samorządowe i regionalne (w ten sposób ignorowana jest jedna z rekomendacji Unii Europejskiej i GRECO).

Ostatnim wymogiem wobec Ukrainy ze strony UE są działania mające na celu polepszenie klimatu biznesowego i inwestycyjnego. Ukraina powinna podjąć szereg działań w tym zakresie, w tym rozpocząć nieformalny dialog Ukraina–UE w kwestii klimatu biznesowego i problemów z nim związanych.

Zakończenie

Ukraina dokonała dużego postępu w zmianach ustawodawstwa w ramach procesu przygotowawczego do zawarcia umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, jak również po jej zawarciu. Przygotowanie ustawodawstwa pozwoliło nawet rozszerzyć współpracę z UE o przygotowanie nowego porozumienia w sprawie liberalizacji ruchu wizowego. Jednak nadal istnieją obszary, w których nie dokonano istotnych zmian, są to w szczególności kwestie związane z prawem karnym i wyborczym oraz niektórymi zobowiązaniami dotyczącymi finansów publicznych i ekonomicznej części umowy stowarzyszeniowej. Szczególnie istotne zmiany ustawodawstwa dotyczą jednak Kodeksu karnego i przeciwdziałania korupcji.

Niewątpliwym faktem pozostaje niepokojąca sytuacja na wschodzie Ukrainy oraz aneksja Krymu przez Rosję, które doprowadziły do pewnej zmiany obszaru zainteresowań UE i skierowania większej uwagi na zaniechanie konfliktu na Ukrainie niż na przeprowadzenie zmian ustawodawczych. Jednak na obecnym etapie kluczową kwestią jest ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej przez Holandię, co pozwoliłoby kontynuować przez państwa Wspólnoty współpracę z Ukrainą w ramach UE.

Bibliografia

1. Pronjuk N., *Suczane Miznarodne Prawo*, 2008, s. 144–146.
2. Stawijczuk M., *Szczodo pytania kodyfikacji wyborczego zakonodawstwa*, nr 1 (19), 2004, s. 10.
3. Tymoczko N., *Ekonomiczna istorija Ukrainy*, rozdz. 9: *Ekonomika nezależnoji Ukrainy*, <http://textbooks.net.ua/content/view/2518/1/>, stan z dnia 12.01.2014.
4. Wołoszczuk O., *Do pytania obgoworennia projektu Wyborczego Kodeksu Ukrainy*, nr 2 (19), 2010, s. 77.

Portale internetowe

1. Agenciji Nowyn Firtka.if.ua
2. BBC Ukraina
3. BBC UK
4. Dialog.ua
5. Deń
6. DT.UA
7. Europa.eu
8. gazeta.ua
9. Gazeta.pl

10. Gławkom
11. Ipress.ua
12. Korrespondent
13. LB.ua
14. Nacionalnyj instytut strategicznych doslidzeń pry Prezdydenti Ukrainy
15. TBI
16. Telewizijnoji Służby Nowyn
17. Teksty.org.ua
18. twojaeuropa.pl
19. Werhownej Rady Ukrainy
20. psz.pl
21. Pravda.com.ua
22. Przedstawicielstwa Unii Europejskiej w Ukrainie
23. Rzeczpospolita
24. Unian.ua
25. Ukraińska Prawda
26. ZN.UA

Dokumenty i akty prawne

1. Przemówienia Benita Ferrero-Waldnera, SPEECH/09/112.
2. Ekonomiczna składowa Ugody pro asociaciju miż Ukrianoju i JeS: naslidky dla biznesu, naselennja ta derżawnogo upravlinnja.
3. Ugoda pro asociaciju miż Ukrainoju, z odnijejji storony, ta Jewropejským Sojuzom i jogo derżawamy-człenamy, z inszoji storony.

Streszczenie

Zmiany ustawodawstwa Ukrainy w ramach przygotowań do wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską

Umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą i Unią Europejską była kolejnym krokiem na drodze zbliżenia Ukrainy i UE. Zamysłem autora jest przedstawienie oraz analiza zmian ustawodawczych, który zostały przeprowadzone przez rząd Ukrainy w celu zawarcia umowy stowarzyszeniowej z UE. Bardzo ważną kwestią pozostaje problem zdefiniowania podstawowych wymogów UE, dotyczących zmian w ustawodawstwie Ukrainy. Niezbędne wydaje się określenie, które z unijnych wymogów dotyczących prawa ukraińskiego zostały spełnione w pełnym zakresie, które tylko częściowo, a które nie zostały spełnione wcale. Zmiana niektórych przepisów oraz przyjęcie nowych aktów prawnych doprowadzi do pełnej harmonizacji ustawodawstwa ukraińskiego z prawem UE. Zasadnicze zmiany dotyczą prawa wyborczego i karnego Ukrainy.

Słowa kluczowe: Ukraina, Unia Europejska, umowa stowarzyszeniowa, prawo wyborcze, prawo karne, Lista Fülego.

Summary

Changes in Ukrainian Law in the context of coming into force of the Association Agreement with the European Union

Association agreement between Ukraine and the European Union was another step towards the European integration of Ukraine. The aim of the author is to present and analyze the legislative changes, which were needed to sign association agreement between Ukraine and the EU. A very important issue was the problem of defining the basic requirements of the EU, on changes in the law of Ukraine. It is necessary to define which of the EU requirements relating to Ukrainian law have been already made, which have been made only partly and which have not been made at all. Changes of certain acts and the adoption of new legislation have led to part harmonization of the Ukrainian law with the European. The most significant changes relate to the electoral law and criminal of Ukraine.

Keywords: Ukraine, European Union, Association Agreement, electoral law, criminal law, Füle list.

