

Parlament Ukrainy przyjmuje część ustaw europejskich

Wojciech Konończuk, Tadeusz A. Olszański

We wrześniu ukraińska Rada Najwyższa uchwaliła część tzw. ustaw europejskich, niezbędnych do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie (28–29 listopada). Zgodnie z decyzją Rady UE z grudnia 2012 roku warunkiem podpisania dokumentu jest wprowadzenie przez Kijów zmian przede wszystkim w obszarze reform politycznych, wymiaru sprawiedliwości i systemu wyborczego. Z dotychczas uchwalonych ustaw istotne znaczenie ustrojowe ma jedynie poszerzenie kompetencji Izby Obrachunkowej (parlamentarny organ kontroli wykonania budżetu), pozostałe są drugorzędne. Zważywszy wielką sprawność, z jaką Rada Najwyższa zaczęła uchylać pierwsze ustawy europejskie, można oczekiwać, że do początku listopada zaakceptowane zostaną kolejne akty prawne, w tym kluczowe: o prokuraturze, o milicji oraz o zmianach w prawie wyborczym. Dotychczas władze ukraińskie nie podjęły natomiast żadnych działań w sprawie Julii Tymoszenko.

Bezprecedensowe tempo przyjmowania ustaw oczekiwanych przez UE pokazuje, że władze ukraińskie są zdeterminowane, aby podpisać umowę stowarzyszeniową na szczycie w Wilnie. Jednocześnie Kijów liczy, że pozytywna ocena Brukseli (m.in. komisarza Štefana Fülego) dotychczasowych zmian prawnych sprawi, że uda się dokonać tego za możliwie niską cenę polityczną, tj. bez rozwiązania sprawy Tymoszenko, której zwolnienie wydaje się bardzo mało prawdopodobne oraz bez przyjęcia niektórych aktów prawnych, mających dla obecnej elity rządzącej istotne znaczenie w rywalizacji politycznej na Ukrainie.

Ustawy europejskie

Od początku sesji jesiennej (3 września) Rada Najwyższa proceduje bardzo sprawnie, a projekty określane jako „europejskie” przyjmowane są miażdżącą większością głosów. Dotychczas przyjęte akty prawne poparły wszystkie kluby parlamentarne, łącznie z komunistami, otwartymi przeciwnikami integracji europejskiej. Jest to wynik, z jednej strony, stanowczej presji kierownictwa Partii Regionów i samego prezydenta na komunistów i deputowanych pozafrakcyjnych, z drugiej zaś zmiany stanowiska przez partie opozycyjne, które wiosną blokowały posiedzenia Rady Najwyższej, domagając się od władz spełnienia kilku warunków (m.in. rozpisania wyborów w Kijowie). Zmiana ta wynika z nacisków Brukseli na opozycję, która została przekonana, aby nie łączyć innych kwestii politycznych z poparciem dla proeuropejskich projektów rządowych. Uchwalone ustawy muszą zostać jeszcze podpisane przez prezydenta Wiktora Janukowycza, jednak jest to już czysta formalność. Najważniejsze z przyjętych ustaw dotyczą następujących sfer:

• Prawo wyborcze

Rada Najwyższa rozpisała wybory w pięciu okręgach większościowych, w których podczas wyborów parlamentarnych w październiku 2012 roku Centralna Komisja Wyborcza, łamiąc prawo, odstąpiła od ustalenia wyników. Wybory te odbędą się 15 grudnia br. W sprawie konieczności ich przeprowadzenia panowała zgodność między Partią Regionów a opozycją. Rada nie spełniła natomiast drugiego „wyborczego” warunku UE: nie rozpisała wyborów mera Kijowa (wakat od lipca 2012) oraz do rady tego miasta (kadencja upłynęła w czerwcu 2013 roku). W kwestii tej panuje niejawną zgodność między Partią Regionów a opozycją (mimo że ta głośno domaga się tych wyborów), gdyż dla obu stron takie wybory skomplikowałyby przygotowania do wyborów prezydenckich na początku 2015 roku.

Projekt zmian w prawie wyborczym oczekuje na opinię Komisji Weneckiej, która powinna nadejść w połowie października. Niewykluczone więc jest uchwalenie tej ustawy przed szczytem wileńskim, ale już po 21 października, czyli spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE. Natomiast zaaprobowany przez Komisję Wenecką projekt kodeksu wyborczego nie został i raczej nie zostanie wniesiony pod obrady parlamentu, gdyż Partia Regionów w otwarty sposób sprzeciwia się uchwaleniu takiego aktu nadrzędnego nad ordynacjami wyborczymi. Uchwalenie kodeksu utrudniłoby bowiem ewentualne nowelizowanie ordynacji wyborczych przed kolejnymi wyborami, co dotychczas było na Ukrainie przyjętą praktyką. Nic nie zapowiada też, aby Rada Najwyższa podjęła oczekiwaną przez UE nowelizację ustawy o referendum (przyjętą z inicjatywy Partii Regionów w listopadzie 2012 roku), która umożliwi uchwalanie ustaw w tym trybie (tj. bez udziału parlamentu), podważając tym samym zasadę demokracji przedstawicielskiej. Dla władz ukraińskich tryb referendalny w razie potrzeby może okazać się wygodnym narzędziem politycznym.

• Wymiar sprawiedliwości

Parlament uchwalił zmiany istotnie poprawiające warunki odbywania kary pozbawienia wolności (m.in. dotyczące opieki lekarskiej), jednak kompleksowa reforma postsowieckiego systemu penitencjarnego Ukrainy jest dopiero w przygotowaniu i nie wejdzie pod obrady w tym roku. Rada Najwyższa ustaliła także procedurę realizacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zapowiedziała przyjęcie w październiku kluczowych z punktu widzenia oczekiwań UE ustaw gruntownie reformujących prokuraturę i milicję. Projekt wzmocnienia konstytucyjnych gwarancji niezależności sędziowskiej, w tym wprowadzenia dożywotniego mianowania sędziów i odebrania parlamentowi uprawnień w tym zakresie, co tym samym osłabia wpływ władz na system sądowniczy, został zaaprobowany przez Sąd Konstytucyjny w ciągu zaledwie dwóch tygodni, co może zapowiadać jego uchwalenie w najbliższym czasie, mimo że ustawa zasadnicza pozwala to zrobić dopiero w lutym 2015 roku. Ta sama nowelizacja ustawy zasadniczej znosi kadencyjność prokuratora generalnego, co wzmacnia jego niezależność. Nową ustawę o adwokaturze uchwalono jeszcze w 2012 roku, jednak jej wprowadzanie w życie przebiega z dużymi trudnościami, podobnie jak uchwalonego w maju 2013 roku nowego kodeksu postępowania karnego. Niemniej oba te akty prawne istotnie zbliżyły ukraińskie procedury

do standardów przyjętych w Europie.

- **Ustawodawstwo antykorupcyjne**

Rada Najwyższa znówelizowała konstytucję, dając Izbie Obrachunkowej prawo kontrolowania dochodów budżetu, a nie tylko jego wydatków, przywracając w ten sposób jeden z elementów reformy konstytucyjnej z 2004 roku. Wiosną br. przyjęto kilka ustaw o charakterze antykorupcyjnym, a 23 września do parlamentu wpłynął projekt ustawy o państwowej polityce antykorupcyjnej, powołującej m.in. niezależny organ śledczy ds. korupcji (odpowiednik polskiego CBA), której uchwalenia można oczekiwać w październiku.

- **Inne ustawy**

Rada uchwaliła kilka ustaw, wymaganych do podpisania umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA), oraz zmiany w taryfie celnej. Ustawa o mediach publicznych wzbudziła poważne kontrowersje ze strony opozycji i została zwrócona do komisji w celu dopracowania. Nic nie zapowiada natomiast uchwalenia tzw. ustawy antydyskryminacyjnej (warunkującej uproszczenie procedur wizowych UE), gdyż temu projektowi sprzeciwia się większość frakcji, a w Radzie Najwyższej zgłoszono też projekt ustawy o zapobieganiu propagandzie gejowskiej, wzorowany na rosyjskiej.

Wnioski: otwarta droga do Wilna?

Przyjęte dotychczas przez Radę Najwyższą ustawy europejskie są realizacją części kryteriów sformułowanych wobec Ukrainy przez UE. Tryb przyjmowania tych aktów prawnych dowodzi, że władze dążą do podpisania umowy stowarzyszeniowej na szczycie w Wilnie. Wciąż jednak parlament nie przyjął wszystkich ustaw, oczekiwanych przez Brukselę, które miałyby największy wpływ na reformowanie systemu politycznego kraju, w tym o prokuraturze, o milicji i o zmianach w prawie wyborczym. Można wprawdzie oczekiwać, że w ciągu kilku tygodni parlament zaakceptuje kolejne ustawy europejskie, ale nie zdąży już uchwalić wszystkich zmian wymaganych przez UE. Uwagę zwraca również zdecydowana niechęć władz wobec przyjęcia niektórych aktów prawnych, w tym: kodeksu wyborczego i nowelizacji ustawy o referendum, co – z ich punktu widzenia – osłabiłoby pozycję polityczną rządzącej Partii Regionów.

Ponadto władze ukraińskie nie dokonały żadnego postępu w sprawie Julii Tymoszenko, skazanej na karę ośmiu lat pozbawienia wolności i podejrzanej w kilku innych sprawach (m.in. o zlecenie zabójstwa). Wydaje się, że w Kijowie przeważa przekonanie, że już uchwalone ustawy i te, których przyjęcie zostało zapowiedziane w październiku, zostały dobrze ocenione w UE i są wystarczające dla podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie. Nie należy zatem liczyć, aby Tymoszenko mogła zostać uwolniona w najbliższym czasie (nawet przy jej zgodzie na wyjazd na leczenie za granicę), gdyż nadal postrzegana jest przez władze jako groźny przeciwnik polityczny.