

Szklanka do połowy pusta. Ocena realizacji rekomendacji UE przez Ukrainę i Mołdawię

Krzysztof Nieczypor, Kamil Całus

22 czerwca komisarz ds. sąsiedztwa i rozszerzenia Unii Europejskiej Olivér Várhelyi przedstawił ustną ocenę Komisji Europejskiej dotyczącą stanu realizacji przez Ukrainę i Mołdawię (a także Gruzję) rekomendacji przekazanych władzom tych państw w czerwcu 2022 r. Stanowi ona wstępną i nieformalną opinię na temat gotowości do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE. Pełny raport ma zostać opublikowany w październiku i to na nim będzie oparta decyzja o ewentualnym przystąpieniu do rokowań z tymi państwami. Zapadnie ona podczas grudniowego szczytu UE.

Zgodnie z zaprezentowaną oceną Ukraina „w pełni wypełniła” dwie z siedmiu rekomendacji – te dotyczące reformy prawa medialnego i organów władzy sądowniczej – zaś w zakresie reformy procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego (SK) stwierdzono „znaczące postępy”. W pozostałych obszarach – deoligarchizacji państwa, reformy prawodawstwa związanego z mniejszościami narodowymi, walki z korupcją oraz prania brudnych pieniędzy – Komisja odnotowała tylko „pewien postęp”.

Mołdawia natomiast zrealizowała trzy z dziewięciu rekomendacji – udało się zwiększyć udział społeczeństwa obywatelskiego w procesach decyzyjnych, a także osiągnąć postępy w ochronie praw człowieka i równości płci oraz w walce z przemocą wobec kobiet. Uznano również, że Kiszyniów uwzględnił proponowane przez Komisję Wenecką (KW) oraz OBWE uwagi dotyczące zmian w systemie wyborczym. W trzech kolejnych obszarach – reformie wymiaru sprawiedliwości, zarządzaniu finansami i deoligarchizacji – odnotowano „znaczący postęp”. Jedynie „pewne postępy” zauważono w dziedzinach walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz reformy administracji publicznej.

Komentarz

- Spośród siedmiu przekazanych Ukrainie rekomendacji zobowiązaniem najważniejszym i jednym z najtrudniejszych w realizacji pozostaje dla władz reforma procedury wyboru sędziów SK. Osiągnięcie w tym obszarze „znaczących postępów” oznacza, że wdrożono ponad połowę wymaganych działań. Aby dokończyć ten proces, Kijów – zdaniem komisarza Várhelyiego – powinien przyjąć procedowaną obecnie ustawę zmieniającą zasady wyboru sędziów SK. Nie należy się jednak spodziewać jej szybkiego uchwalenia, gdyż przewiduje ona zmianę reguł opiniowania sędziów przez Doradczą Grupę Ekspertów, w której decydujący głos będą mieli niezależni członkowie wybierani przez organizacje międzynarodowe. Władze ukraińskie będą najprawdopodobniej zwlekać z

przyjęciem ustawy do czasu obsadzenia (jeszcze według obecnie obowiązujących zasad) wakatów w SK osobami lojalnymi (Rada Najwyższa ma jeszcze wybrać troje sędziów, a Zjazd Sędziów – dwoje). Dopiero potem można spodziewać się wniesienia do ustaw odpowiednich poprawek i finalizacji procesu wypełnienia rekomendacji.

- W obszarach deoligarchizacji oraz reformy prawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych KE nakazuje spełnienie wymogów KW, która w opublikowanej 13 czerwca opinii skrytykowała zapisy obu ustaw. Wskazała ona, że zapisy tzw. ustawy o oligarchach naruszają prawa gwarantowane przez Europejską Kartę Praw Człowieka, a kryteria definiujące status oligarchy są niejasne i mają charakter dyskryminujący. Stwierdziła też, że ten akt prawny daje prezydentowi znaczny wpływ na uznanie bądź nieuznanie danej osoby za oligarchę, co stwarza ryzyko wybiórczego stosowania tego środka wobec konkurentów politycznych. W drugim z wymienionych obszarów KW uznała za dyskryminujące przepisy regulujące m.in. użycie języków mniejszości narodowych w szkolnictwie, mediach i podczas wydarzeń publicznych (np. wprowadzenie kwot nauczania w języku mniejszości z podziałem na tzw. języki narodów rdzennych, języki państw UE oraz inne niż unijne) i zarekomendowała ich zmianę. Zwróciła również uwagę, że zasady przeciwdziałania naruszaniu suwerenności i integralności terytorialnej państwa nie powinny być treścią tej ustawy, lecz innego aktu z zakresu prawa karnego.
- Uwzględnienie rekomendacji dotyczących deoligarchizacji nie powinno się spotkać z oporem władz ukraińskich, ponieważ na skutek wojny znaczenie oligarchów i ich oddziaływanie na państwo zdecydowanie zmalały (w następstwie utraty części aktywów, kontroli nad mediami i parlamentem oraz nacjonalizacji strategicznych gałęzi gospodarki). Większych trudności można się natomiast spodziewać w związku z rekomendowanymi zmianami w prawodawstwie odnoszącym się do mniejszości narodowych, które Kijów uznaje za istotny element bezpieczeństwa narodowego. Tamtejsi decydenci będą się starać przekonywać unijnych partnerów, że obowiązujące prawo ma duże znaczenie dla przeciwdziałania separatyzmowi – jednej z przyczyn rosyjskiej napaści. Sprawa ta wciąż będzie wzbudzać napięcia w relacjach Ukrainy z państwami ościennymi z UE, przede wszystkim z Węgrami, które od lat domagają się zmian w jej prawodawstwie i uważają nadanie szerokich praw mniejszości węgierskiej za warunek zgody na integrację ich sąsiada z UE i NATO.
- W przypadku Mołdawii wypełnienie wszystkich dziewięciu rekomendacji przed grudniowym szczytem wydaje się mało prawdopodobne. Mimo że rządząca od 2021 r. większość pod wodzą prozachodniej Partii Działania i Solidarności (PAS) jest zdeterminowana, aby wdrażać niezbędne zmiany, proces ten napotyka liczne przeszkody. Reformę wymiaru sprawiedliwości utrudnia opór części środowisk sędziowskich i pracowników prokuratury, którzy w poprzednich latach współpracowali z reżimem Władysława Plahotniuca. Stan mołdawskiego sądownictwa nie pozwala także na skuteczne ściganie osób odpowiedzialnych za korupcję. Kolejny czynnik hamujący tempo reform to brak kadr – zarówno administracyjnych, jak i młodszych pokoleń sędziów i prokuratorów. Ogromna migracja zarobkowa (tylko w 2022 r. populacja Mołdawii zmniejszyła się o 2%) skutkuje odczuwalnym „drenażem mózgów”, a niskie wynagrodzenia w administracji i wymiarze sprawiedliwości nie zachęcają wykwalifikowanych (a zarazem niewykorzystanych w schematach korupcyjnych) osób do podejmowania pracy w służbie publicznej.