



prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska

Autorka jest wykładowczynią na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; kieruje Katedrą Badań i Studiów nad Prawem UE im. Jeana Monneta oraz Centrum Doskonałości im. Jeana Monneta na Uniwersytecie Wrocławskim (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5860-0760>).

Praworządność jako warunek przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej – nowe otwarcie w polityce rozszerzenia

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Ukraina, praworządność, rządy prawa, procedura akcesyjna, Układ o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą, agresja, Rosja

Zasada praworządności jest wartością, która wyznacza konstytucyjny standard demokracji w UE, i wraz z zasadami i wartościami zawartymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹ stanowi fundamenty, na których zbudowana jest Unia jako realna wspólnota państw członkowskich oparta na prawie. Jej poszanowanie jest podstawowym wymogiem stawianym przed państwami członkowskimi UE od momentu akcesji przez cały czas trwania członkostwa w organizacji i dlatego musi być nieprzerwanie i systematycznie monitorowana. Niniejszy artykuł dotyczy znaczenia przedmiotowej zasady w Układzie o stowarzyszeniu Ukrainy z UE² oraz roli jako warunku przystąpienia Ukrainy do UE w obliczu zbrodniczych – militarnych i terrorystycznych działań Rosji w Ukrainie. O ile bowiem dla instytucji unijnych praworządność stanowi z jednej strony konkretne kryterium w procedurze akcesji Ukrainy do UE, to z drugiej strony jest to szczególnie, uniwersalna wartość, która warunkuje wolnościowy porządek świata i stanowi podstawowy element europejskiej tożsamości politycznej. Wartość ta stanowi siłę napędową dla zmian systemowych na korzyść Ukrainy, a jej wzmocnienie pozostaje głównym wyzwaniem dla tego kraju na drodze do UE, zwłaszcza pod względem poprawy funkcjonowania i niezależności wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją oraz z przestępczością zorganizowaną. To wyzwanie dla Ukrainy jest jednocześnie szansą dla Europy na przywrócenie pokoju i bezpieczeństwa w regionie, jako zapora dla dalszych zbrodniczych działań Rosji.

1. Postawienie problemu

Przedmiotem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile przydatna jest koncepcja rządów prawa jako warunku przystąpienia Ukrainy do UE dla przeciwstawienia się zbrodniczym działaniom Rosji, nie tylko wobec agresji wobec Ukrainy, lecz potencjalnie także wobec państw trzecich w Europie. Bardzo szeroki charakter pojęcia praworządności rodzi wątpliwości co do skuteczności tego kryterium jako narzędzia reformy prawa

w Ukrainie, kandydującej obecnie do UE, a także o celowość jego stosowania w obliczu wojny w Ukrainie oraz wobec terrorystycznych działań Rosji, z realnym zagrożeniem agresją wobec innych państw europejskich, gdyby Ukraina nie zdołała się obronić.

2. Praworządność jako zasada konstytucyjna w Unii Europejskiej oraz wartość uniwersalna

Dla UE i jej państw członkowskich praworządność stanowi zasadę konstytucyjną³, ustanawiając gwarancje wykonywania

1 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

2 Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 161, s. 3) – dalej Układ.

3 M. Claes, M. Bonelli, *The Rule of Law and the Constitutionalization of the European Union* [w:] *Strengthening the rule of law in Europe: From a common concept to mechanisms of implementation*, red. W. Schroeder,

władzy publicznej w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i standardami ochrony praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów⁴. Są to fundamenty, które składają się na minimalny konstytucyjny standard demokracji, wyartykułowany na poziomie Unii poprzez wartości i zasady zawarte w np. art. 2 TUE⁵. Dzięki tym gwarancjom możliwe jest uruchomienie mechanizmów kontrolowania władzy na podstawie art. 7 TUE, który ustanawia specjalną procedurę kontroli praworządności⁶, z zachowaniem zasady trójpodziału władzy. Ma to miejsce głównie w postępowaniach sądowych⁷ i z tego względu funkcjonowanie niezależnych sędziów w ramach niezależnego wymiaru sprawiedliwości jest kluczowe dla tej kontroli i dla samej praworządności oraz demokracji w UE⁸, która jako realna wspólnota bazuje na podstawowych strukturach politycznych i konstytucyjnych państw członkowskich. Poszanowanie praworządności jest też dla państw członkowskich UE warunkiem korzystania

z dotacji i wszelkich pożyczek od UE w ramach krajowych planów na rzecz odbudowy (KPO)⁹. Są to dodatkowe elementy, mające bezpośredni wpływ na poszanowanie praworządności w poszczególnych państwach członkowskich i całej Unii, ta zaś jest podstawą funkcjonowania rynku wewnętrznego, współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości opartej na wzajemnym zaufaniu i uznawaniu oraz ochrony interesów finansowych Unii. Powyższe tezy zostały podkreślone w konkluzjach Rady Europejskiej z 2020 r.¹⁰

Praworządność, demokracja i prawa człowieka wyrażone w prawie unijnym są też przede wszystkim wartościami uniwersalnymi, które warunkują wolnościowy porządek świata i stanowią podstawowe elementy europejskiej tożsamości politycznej. Wartości te leżą u podstaw nie tylko Unii i państw europejskich, ale także organizacji międzynarodowych o charakterze praworządnym i demokratycznym, takich jak ONZ¹¹, Rada Europy¹², OBWE czy NATO, stanowiąc istotę i sedno wszystkich współczesnych systemów prawnych – prawa krajowego, międzynarodowego i unijnego. Zasady te zostały wielokrotnie pogwałcone przez Rosję, która działa wbrew prawu międzynarodowemu¹³ otwarcie, jak poprzez nielegalną aneksję Krymu, Sewastopoli i część Donbasu, wzmocnienie Abchazji i Osetii Południowej czy wspieranie separatyzmu Naddniestrza, oraz w sposób ukryty, np. poprzez kampanie dezinformacyjne czy wspieranie skrajnych ruchów i partii politycznych. Napaść Rosji na Ukrainę 28.02.2022 r. wymusiła na społeczności międzynarodowej natychmiastową reakcję, w tym polegającą na rozpoczęciu procedury przystąpienia Ukrainy do UE¹⁴ w ponadstandardowym szybkim tempie w celu podważenia skuteczności rosyjskiej polityki ingerowania w suwerenność i integralność terytorialną w pierwszym rządzie Ukrainy, a w szerszej perspektywie także innych państw sąsiadujących od wschodu z UE, zaangażowanych we współpracę z Unią.

3. Znaczenie zasady praworządności w procesie akcesyjnym do Unii Europejskiej

Wszystkie państwa członkowskie winny przestrzegać prawa Unii oraz podzielać wartości, na których opiera się Unia, dlatego ich poszanowanie jest podstawowym wymogiem stawianym przed państwami członkowskimi UE od momentu akcesji przez cały czas trwania członkostwa w organizacji. Tak stanowią tzw. kryteria kopenhaskie zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej z 1993 r.¹⁵ Państwo kandydujące do UE musi wykazać m.in., że dysponuje instytucjami gwarantującymi

Oxford–Portland–Oregon 2016, s. 266; L. Pech, „A Union Founded on the Rule of Law”: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, „European Constitutional Law Review” 2010/3, s. 359.

4 Tak też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, COM(2014) 158 final.

5 Art. 2 TUE stanowi, że: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

6 Propozycja ustanowienia kontroli pojawiła się w Traktacie z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31) – zob. W. Sadurski, *Adding a Bite to a Bark: A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, „The Columbia Journal of European Law” 2010/3, s. 385 i n.; szerzej na temat tej zasady oraz kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie – zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019; J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019; P. Marcisz, M. Taborowski, *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017/12, s. 100–109; J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018; R. Grzeszczak, *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2019/6, s. 28; J. Barcz [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2020, s. 17.

7 Samo istnienie ochrony sądowej jest nieodłącznym elementem praworządności, uzasadniony jest więc wniosek, że państwo prawa bez skutecznej ochrony prawnej nie może funkcjonować. Tak TS w wyrokach: z 28.03.2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty’s Treasury i in., EU:C:2017:236, pkt 73, a także z 18.12.2014 r., C-562/13, Centre public d’action sociale d’Ortignies-Louvain-la-Neuve przeciwko Moussie Abdidzie, EU:C:2014:2453, pkt 45; z 6.10.2015 r., C-362/14, Maximilian Schrems przeciwko Data Protection Commissioner, EU:C:2015:650, pkt 95. Więcej na ten temat zob. T. Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union: the internal dimension*, London 2017; L. Pech, *The rule of law as a constitutional principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Papers” 2009/4; L. Pech, *Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU’s limited contribution to the shaping of an international understanding of the rule of law* [w:] *The European Union’s Shaping of the International Legal Order*, red. F. Amtenbrink, D. Kochenov, Cambridge 2013, s. 108.

8 K. Wójtowicz, *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018/1, s. 115; M. Taborowski, *Mechanizmy...*, s. 95–96.

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 433I, s. 1).

10 Konkluzje Rady Europejskiej: EUCO 10/20, <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.) i EUCO 22/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/pl/pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

11 Motyw 6 i art. 30 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.

12 Motyw 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

13 J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo” 2014/8, s. 23–40.

14 Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w UE w tym samym dniu, tj. 28.02.2022 r.

15 SN 180/1/93/REV 1, <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

demokrację i rządy prawa, posiada gospodarkę rynkową zdolną do konkurencyjności na unijnym rynku oraz jest zdolne do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa. Spełnienie tych kryteriów oceniane jest przez Radę Europejską. Pozwala to każdemu krajowi uczestniczącemu w tym procesie na postęp na podstawie własnych zasług, ale oznacza również, że kroki w kierunku UE mogą zostać cofnięte, jeśli podstawowe warunki nie będą już spełniane przez państwo kandydujące.

Znaczenie zasady praworządności w całym procesie akcesyjnym, zgodnie z kryteriami kopenhaskimi, zostało potwierdzone w Traktacie z Lizbony¹⁶ w art. 49 w zw. z art. 2 TUE. Zgodnie z art. 49 TUE praworządność jest koniecznym warunkiem wstępnym przystąpienia nowych państw członkowskich do UE¹⁷ oraz stanowi główną zasadę jej polityki zagranicznej¹⁸, dając wyraz prawny domniemaniu, że zarówno obecne, jak i nowe państwa członkowskie UE szanują i przestrzegają wartości wymienionych w art. 2 TUE. Zasadnicze znaczenie kwestii praworządności w procedurze akcesyjnej zostało uwidocznione w szczególności przez wprowadzenie nowego podejścia w negocjacjach akcesyjnych, które odbywają się w ramach konferencji międzyrządowych pomiędzy rządami państw UE i państwa kandydującego. Podejście to, wprowadzone przez Komisję w 2012 r., traktuje priorytetowo reformy w dziedzinie praworządności, zapewniając zajęcie się nimi możliwie najwcześniej w procesie przystąpienia, w ramach rozdziału negocyjnego nr 23 dotyczącego sądownictwa i praw podstawowych i rozdziału nr 24 dotyczącego sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Zapewnia to krajom kandydującym maksymalnie dużo czasu przed przystąpieniem, aby osiągnąć konkretne wyniki i trwałość reform¹⁹, a w zamian za to sięgnąć po nowe możliwości polityczne i gospodarcze, pozwalające także na uzyskanie niedostępnej dotąd pomocy finansowej ze strony UE.

Opinia na temat Ukrainy została wydana przez Komisję Europejską na wniosek Rady Europejskiej²⁰. Komisja zaleciła Radzie Europejskiej nadanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do UE, uzasadniając swoje stanowisko zaawansowaniem tego kraju w osiąganiu stabilności instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka i ochronę mniejszości²¹. Ukraina uzyskała ten status 23.06.2022 r.²² Rada Europejska

w konkluzjach poprosiła Komisję Europejską o przedstawienie Radzie – w ramach regularnego pakietu „rozszerzenie” – sprawozdania na temat spełnienia warunków określonych w opinii Komisji w sprawie wniosku o członkostwo²³. Podjęcie decyzji o dalszych krokach należy do Rady, gdy wszystkie te warunki zostaną spełnione. Wreszcie, członkostwo wymaga przyjęcia traktatu akcesyjnego, który podlega ratyfikacji przez wszystkie państwa strony, zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi. Niewątpliwie istnieje duże napięcie pomiędzy formalnymi wymogami członkostwa w UE a politycznym poparciem UE dla Ukrainy i wsparciem dla jej oporu wobec agresji militarnej i terrorystycznej napaści Rosji na ten kraj²⁴. Z tego powodu to właśnie element praworządności może stanowić kluczową kwestię dla przyjęcia traktatu akcesyjnego i decydować o wyniku negocjacji w tym obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru sprawiedliwości, praw podstawowych, spraw wewnętrznych czy instytucji demokratycznych²⁵.

4. Praworządność jako zasada ogólna w Układzie o stowarzyszeniu z Ukrainą

Praworządność jako zasada ogólna i istotny element we współpracy Unii z Ukrainą została ujęta w Układzie o stowarzyszeniu z 2014 r., który wszedł w życie 1.09.2017 r. wraz z jej centralną częścią gospodarczą o handlowej, pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) między UE a Ukrainą²⁶. Na mocy tego układu została powołana Rada Stowarzyszenia UE–Ukraina, która po raz pierwszy zebrała się w 2014 r., by na kolejnym posiedzeniu zatwierdzić program stowarzyszeniowy.

Większa część tego porozumienia była tymczasowo stosowana od 1.09.2014 r., a postanowienia o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu obowiązywały tymczasowo od 1.01.2016 r.²⁷ Obok ściślejszych relacji gospodarczych Układ stowarzyszeniowy przewiduje ustanowienie głębszych więzi politycznych między stronami oraz opiera się na poszanowaniu wspólnych wartości. Jak postanowiono w preambule do Układu, wspólne wartości, na których opiera się Unia Europejska, a mianowicie demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządność, stanowią również istotne elementy niniejszego Układu. Strony zobowiązały się w nim do bliskich i długotrwałych stosunków opartych na wspólnych wartościach, takich jak: poszanowanie zasad demokratycznych, praworządność, dobre sprawowanie rządów, prawa człowieka i podstawowe wolności, w tym prawa osób należących do mniejszości narodowych, niedyskryminacja osób należących do mniejszości i poszanowanie różnorodności, godności ludzkiej oraz zobowiązanie do poszanowania zasad wolnej gospodarki rynkowej, która ułatwi udział Ukrainy w politykach europejskich.

16 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1).

17 Art. 49 ak. 1 TUE stanowi, że: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”.

18 Art. 21 ust. 2 TUE.

19 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia rozszerzenia UE*, COM(2015) 611 final.

20 Deklaracja wersalska z 7.03.2022 r. z nieformalnego posiedzenia szefów państw i rządów, <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

21 Opinia Komisji w sprawie wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej z 17.06.2022 r., wydana na wniosek Rady UE, COM(2022) 407 final; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3790. Szeroko na temat procedury akcesyjnej Ukrainy do UE zob. J. Barcz, *Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/4, s. 4–11.

22 Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 24/22, przyznające Ukrainie i Republice Mołdawii status kraju kandydującego, <https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

23 Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 24/22.

24 Zob. G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *The UE-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose*, https://epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf (dostęp: 31.08.2022 r.).

25 J. Truszczyński, *Status kandydata do UE dla Ukrainy bez dodatkowych wymogów* (wywiad), <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/interview/truszczyński-unia-europejska-ukraina-ue-rosja-wojna-polska-węgry-kpo-praworadznosc/> (dostęp: 31.08.2022 r.).

26 Preambuła, art. 1 ust. 2 lit. e Układu; więcej na ten temat zob. E. Radomska, *DCFTA – Umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2017/2, s. 61–83.

27 J. Barcz, I. Kolisnyk, *Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą – aspekty prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/10, s. 4–14.

Zobowiązanie to stanowi jeden z celów Układu, wyrażony w art. 1 ust. 2 lit. e. Układu, którym jest zwiększenie współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa w celu wzmocnienia praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Praworządność jest także zasadą ogólną, wyrażoną w art. 2 i 3 Układu, jako podstawa wewnętrznej i zewnętrznej polityki stron, mająca zasadnicze znaczenie dla rozwoju wzajemnych stosunków, obok takich zasad jak dobre sprawowanie rządów, walka z korupcją, walka z różnymi formami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, promowanie zrównoważonego rozwoju i skutecznych działań wielostronnych. Zwiększenie praworządności, a także poszanowania zasad demokratycznych, dobrych rządów, praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych, niedyskryminacji osób należących do mniejszości i poszanowania różnorodności oraz przyczynianie się do konsolidacji krajowych reform politycznych stanowi wyartykułowany w Układzie cel dialogu politycznego²⁸, w tym w zakresie reform krajowych²⁹, jak też w ramach współpracy w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Kluczowy w tym zakresie jest przepis art. 14 Układu, stanowiący, że strony przywiązują szczególną wagę do konsolidacji praworządności oraz ogólnego wzmocnienia instytucji na wszystkich szczeblach w dziedzinie administracji, a w szczególności w dziedzinach egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości. Współpraca ma na celu w szczególności **wzmocnienie sądownictwa**, zwiększenie jego skuteczności, zagwarantowanie jego niezależności i bezstronności oraz zwalczanie korupcji. Wszelka współpraca w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa bazuje na przestrzeganiu praw człowieka i podstawowych wolności.

Wspomaganiu praworządności w Ukrainie zgodnie z postanowieniami i celami określonymi w Układzie o stowarzyszeniu ma służyć także prowadzenie Misji doradczej UE (European Union Advisory Mission Ukraine – EUAM) na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa³⁰. Misja jest cywilnym organem w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), która działa w Ukrainie od 2014 r. Jej celem jest: wspieranie rozwoju stabilnych, odpowiedzialnych i skutecznych służb bezpieczeństwa, które umacniają praworządność poprzez udzielanie strategicznego wsparcia w zakresie reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa, aby opracować strategię dla tego sektora; wspieranie wprowadzania reform dzięki praktycznym poradom, szkoleniom i projektom; promowanie współpracy i koordynacji, aby zagwarantować zgodność działań reformatorskich z działaniami podejmowanymi przez partnerów z Ukrainy i podmioty międzynarodowe. Do obszarów objętych mandatem EUAM w szczególności należą: praworządność i takie aspekty z zakresu praw człowieka, jak m.in. prawo do życia, zakaz tortur, złe traktowanie, nieludzkie i poniżające traktowanie, sprawiedliwy proces, wolność pokojowych zgromadzeń, zakaz dyskryminacji oraz kwestie płci.

5. Postęp w Ukrainie w zapewnieniu zasady praworządności zgodnie z wymaganiami Układu o stowarzyszeniu

Aktualnie Układ o stowarzyszeniu jest podstawowym dwustronnym porozumieniem między Unią a Ukrainą, który służy

pogłębianiu politycznych więzi, umacnianiu powiązań ekonomicznych, rozwijaniu wspólnych wartości oraz wzmocnianiu współpracy w ramach obszarów objętych wzajemnym zainteresowaniem.

Układ wraz DCFTA obejmują bezprecedensową ilość dorobku prawnego UE, która jest wdrażana do prawa krajowego w Ukrainie. Od czasu zawarcia Układu o stowarzyszeniu Ukraina poczyniła znaczne postępy w realizacji zobowiązań wynikających z Układu o stowarzyszeniu i w integracji z Unią, co wykazują coroczne raporty sporządzane przez stronę unijną³¹, jak też przez rząd w Ukrainie³². W tym ostatnim potwierdzono, że zmiany w prawodawstwie Ukrainy zgodnie ze zobowiązaniami Układu o stowarzyszeniu stanowią priorytet dla władz tego kraju. Wciąż jednak wiele zainicjowanych reform w toku musi zostać zakończonych, w tym w obszarze praworządności, która stanowi szczególny problem w procesie dostosowania prawodawstwa ukraińskiego do *acquis communautaire*. Jak podkreśla się w raporcie unijnym, wartość ta znajduje się bowiem w centrum wszelkich spodziewanych przemian i jest kluczowa dla współpracy z partnerami międzynarodowymi, podobnie jak problem dobrych rządów i zwalczania korupcji. Jak wynika z konkluzji tego sprawozdania, sfera ta pozostaje papierkiem lakmusowym dla szerszych wysiłków reformatorskich oraz dalszych postępów Ukrainy w jej demokratycznej i strategicznej orientacji europejskiej³³.

Tymczasem wymiar sprawiedliwości jest nadal jedną z najmniej wiarygodnych instytucji na Ukrainie, dopuszczającą się prowadzenia politycznie motywowanych procesów, instrumentalnego wykorzystania sądownictwa wobec przeciwników politycznych, osłabiania prac instytucji antykorupcyjnych oraz organów powołanych do zwalczania przestępczości zorganizowanej. Sytuacja ta nie uległa poprawie po 2016 r., kiedy ukraińska konstytucja została zmieniona w ten sposób, aby dokonać **reformy krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości**, która dokonała się w 2019 r.³⁴ Celem reformy była optymalizacja tego systemu, a zmianie tej towarzyszyło również przyjęcie nowych ustaw regulujących funkcjonowanie sądów powszechnych i status sędziego. Zmiany w ustawodawstwie Ukrainy skutkowały rozwiązaniem i koniecznością ponownego utworzenia Wysokiej Komisji Kwalifikacji Sędziów – organu odpowiedzialnego za weryfikację urzędujących sędziów i wybór nowych sędziów, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz członków Najwyższej Rady Sądownictwa, zgodnie z zasadami i procedurami krajowymi i międzynarodowymi³⁵. Problemem jest także proces wyboru szefa Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej i Narodowego Biura Antykorupcyjnego, a także wdrożenie ustawy o deoligarchizacji państwa, a także zakończenie reformy prawodawstwa dotyczącego

31 Roczne sprawozdanie z 22.07.2022 r., SWD(2022) 202 final, <https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Report%20on%20Ukraine%20-%20Joint%20staff%20working%20document.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

32 Raport za rok 2021 opublikowany w kwietniu 2022 r., <https://eu-ua.kmu.gov.ua/> (dostęp: 10.08.2022 r.).

33 Roczne sprawozdanie, pkt 7.

34 Więcej na ten temat zob. S. Matuszak, *Ukraina: ważny krok w kierunku reformy sądownictwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-07-16/ukraina-wazny-krok-w-kierunku-reformy-sadownictwa> (dostęp: 31.08.2022 r.), a także K. Trykhlub, *Reforma sądownictwa na Ukrainie: nowy Sąd Najwyższy*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019/2, s. 93–121; K. Eckhardt, *Najwyższa Rada Sprawiedliwości Ukrainy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019/119, s. 161–170; G. Ociecek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study*, cz.1, „Prawo w Działaniu” 2020/41, s. 209 i n.

35 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11.02.2021 r. w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą (2019/2202(INI)) (Dz.Urz. UE C 465, s. 87), pkt 45.

28 Art. 4 ust. 2 lit. e. Układu.

29 Art. 6 Układu.

30 Decyzja Rady 2014/486/WPZiB z 22.07.2014 r. w sprawie misji doradczej Unii Europejskiej na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie (EUAM Ukraine) (Dz.Urz. UE L 217, s. 42).

funkcjonowania rynku medialnego i praw mniejszości narodowych³⁶. Na tym tle Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok stwierdzający, że reforma sądownictwa na Ukrainie poważnie naruszyła standardy demokratycznego państwa prawa. Trybunał przypomniał przy tej okazji szczególny status i rolę sądów w demokratycznym społeczeństwie. Gwarancje co do ochrony sędziów przed środkami wymierzonymi w ich status lub przebieg kariery, które mogłyby wpływać negatywnie na ich niezawisłość i autonomię, są ustalone w bogatym orzecznictwie ETPC w tym przedmiocie³⁷.

W związku z powyższymi faktami Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wyraził głębokie zaniepokojenie widocznymi próbami podważenia przez partycularne interesy osiągnięć kraju w walce z korupcją i ogólnie reform demokratycznych, w szczególności poprzez odzyskanie władzy politycznej przez niektórych ukraińskich oligarchów. Przyczyniło się to do osłabienia większości ukierunkowanej na reformy w Najwyższej Radzie, o czym świadczą również trudności napotkane przy wypełnianiu luki legislacyjnej powstałej po kontrowersyjnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 27.10.2020 r. W orzeczeniu tym za niekonstytucyjne zostały uznane krajowe przepisy antykorupcyjne dotyczące kontroli i weryfikacji e-oświadczeń, dostępu do ich rejestru, monitorowania trybu życia. Biorąc te okoliczności pod uwagę, Parlament wezwał wszystkie podmioty polityczne do ponownego zaangażowania się w reformy, których domagali się ukraińscy wyborcy, a które mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia praworządności, wykorzenienia korupcji i osiągnięcia większego dobrobytu przez ludność Ukrainy. Rezolucja zawiera także wezwanie do Komisji Europejskiej do rozwoju istniejących i opracowania nowych narzędzi w obszarze praworządności i dobrych rządów, aby monitorować i oceniać postępy dokonane przez Ukrainę, w szczególności w odniesieniu do unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości i mechanizmu praworządności, aby zapewnić ścisłą kontrolę nad trwającymi reformami oraz należytą identyfikację i korektę możliwych niedociągnięć tych reform³⁸.

Kierując się tym wezwaniem i w związku z nową sytuacją prawną Ukrainy w procedurze ubiegania się o członkostwo w UE, szczególnie aktualne są zalecenia Komisji Europejskiej odnośnie do działań, które powinny być podjęte w tym kraju. Zalecenia te zostały wydane przez Komisję w ramach opinii dotyczącej wniosku Ukrainy o członkostwo w UE z 17.06.2022 r. i sprowadzają się do głównych problemów praworządnościowych w Ukrainie, wymagających reformy na poziomie prawa konstytucyjnego i wyborczego, gruntownej reformy w systemie wymiaru sprawiedliwości, przyjęcia ustaw do walki z korupcją, ustawodawstwa zapobiegającego praniu brudnych pieniędzy, służącego deoligarchizacji, ochronie mniejszości, a także mającego na celu dostosowanie prawa Ukrainy do unijnych przepisów o usługach medialnych. W szczególności Komisja zaleciła przyjęcie i wdrożenie przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, z uwzględnieniem wstępnej oceny ich uczciwości i kompetencji, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej; zakończenie weryfikacji uczciwości kandydatów na członków

Najwyższej Rady Sprawiedliwości przez Radę Etyki oraz wybór kandydata do powołania Wysokiej Komisji Kwalifikacji Sędziów Ukrainy; dalsze wzmocnienie walki z korupcją, w szczególności na wysokim szczeblu, poprzez proaktywne i skuteczne dochodzenia oraz wiarygodną historię postępowań karnych i wyroków skazujących; zakończenie mianowania nowych szefów Specjalnej Prokuratury Antykorupcyjnej i Narodowego Biura Antykorupcyjnego. Realizacja tych zadań podlega monitorowaniu przez Komisję, która do końca 2022 r. ma przedstawić sprawozdanie z postępów wraz ze szczegółową oceną Ukrainy w tej materii.

Dla instytucji unijnych praworządność stanowi zatem nie tylko jedno z kryteriów, na którym należy się skoncentrować w okresie przedakcesyjnym, lecz jest to także szczególna wartość, która musi być nieprzerwanie i systematycznie monitorowana w krajach kandydujących. Wzmocnienie praworządności pozostaje z tego względu głównym wyzwaniem dla Ukrainy, zwłaszcza pod względem poprawy funkcjonowania i niezależności wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją oraz z przestępczością zorganizowaną.

6. Podsumowanie

Raporty, analizy i sprawozdania przedstawiane przez stronę unijną i ukraińską w procedurze akcesyjnej otwartej dla Ukrainy pokazują, jak bardzo Ukraina jest zaangażowana w procesy prowadzące do osiągnięcia stabilności instytucji gwarantujących praworządność, demokrację i prawa człowieka. Ogólnie rzecz biorąc, kraj ten spełnia głównie kryteria polityczne, natomiast pod względem prawnym i faktycznym nie wszystkie konieczne reformy są satysfakcjonujące, nie wszystkie postępują też zgodnie z planem. Największe uchybienia Ukrainy notowane są w obszarze praworządności, która pozostaje niestabilna, przede wszystkim ze względu na słaby system wymiaru sprawiedliwości, nieskuteczną walkę z korupcją oraz z deoligarchizacją. Z tego powodu ścieżka Ukrainy do UE nie może być ani krótka, ani szybka. Nie jest to możliwe także z przyczyn formalnych, bo nie pozwala na to art. 49 TUE. Z przepisu tego wynika zaangażowanie w proces rozszerzenia wszystkich głównych instytucji unijnych na etapie negocjacyjnym, natomiast ostateczna decyzja wymaga jednomyślności państw członkowskich UE wyrażonej w ratyfikacji traktatu akcesyjnego przez każde z tych państw z osobna, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi, w tym przez przeprowadzenie ogólnonarodowego referendum (np. Francja, Niderlandy). Innej (specjalnej, nadzwyczajnej, przyspieszonej, pilnej) procedury akcesyjnej TUE nie przewiduje i jeśliby miała ona zaistnieć, to wymagana jest uprzednio zmiana samego traktatu. Na to nie ma natomiast woli politycznej³⁹. Pojawiają się za to inne scenariusze, jak np. propozycja utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej (E. Macron) czy „europejskiego obszaru przygotowawczego” (K. Nehammer), co miałyby służyć stopniowemu wprowadzeniu Ukrainy do UE. To jednoznacznie pokazuje, że w państwach członkowskich rozważa się inne rozwiązania tymczasowe. Natomiast dla Ukrainy każda alternatywa dla członkostwa w UE jest nie do przyjęcia jako kompromis zawarty nie z Ukrainą, lecz z Rosją⁴⁰.

Podsumowując, członkostwo Ukrainy w UE jest jedynym właściwym rozwiązaniem, zarówno pod względem prawnym, jak

36 Roczne sprawozdanie z 22.07.2022 r., SWD(2022) 202 final, pkt 2, <https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Report%20on%20Ukraine%20-%20Joint%20staff%20working%20document.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

37 Wyrok ETPC z 22.07.2021 r., 11423/19, Gumenyuk i inni przeciwko Ukrainie, HUDOC; K. Warecka, *Reforma sądownictwa na Ukrainie poważnie naruszyła standardy demokratycznego państwa prawa. Omówienie wyroku ETPC z dnia 22 lipca 2021 r., 11423/19 (Gumenyuk)*, LEX 2021 wraz z przywołanym tam wykazem orzecznictwa ETPC w przedmiotowym zakresie.

38 Rezolucja... (2019/2202(INI)), pkt 46.

39 J. Barcz, *Ukraina...*, s. 8. Think for Europe Network, *The Enlargement Impasse and the Necessity for its Transformation: Statement on the occasion of the start of the Slovenian Presidency of the EU Council, 1 July 2021*, <https://www.thinkforeurope.org/wp-content/uploads/2021/07/The-Enlargement-Impasse-and-the-Necessity-for-its-Transformation.pdf> (dostęp: 31.08.2022 r.).

40 <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art36343381-zelenski-sprzeciw-wobec-czlonkostwa-ukrainy-w-ue-wspiera-interesy-rosji> (dostęp: 31.08.2022 r.).

i politycznym. Żaden kompromis nie zaprowadzi praworządności w Ukrainie, żaden kompromis nie doprowadzi do skutecznego przeciwstawienia się agresji Rosji w Europie. Z tego powodu także Unia nie może iść na kompromis w sprawie praworządności, a wręcz przeciwnie, wzmocnienie rządów prawa w Ukrainie jest siłą napędową zmian na korzyść nie tylko samej Ukrainy, ale i świata.

Abstract

prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska

The author is a lecturer at the Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław, Poland; head of the Jean Monnet Chair for Research and Studies in EU Law and the Jean Monnet Centre of Excellence at the University of Wrocław, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5860-0760>).

Rule of Law as a Condition for Ukraine's Accession to the European Union: A New Opening in the Enlargement Policy

Keywords: European Union, Ukraine, rule of law, accession procedure, EU-Ukraine Association Agreement, aggression, Russia

The principle of the rule of law is the value that sets the constitutional standard of democracy in the EU. Together with the principles and values enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union, it is the foundation on which the Union is built as a true community of Member States based on law. Respect for this principle is a fundamental requirement for EU Member States from the moment of accession throughout their membership in the organization and therefore must be continuously and systematically monitored. This article deals with the importance of this principle in the EU-Ukraine Association Agreement and its role as a condition for Ukraine's accession to the EU in the face of Russia's criminal – military and terrorist – activities in Ukraine. While for EU institutions the rule of law is, on the one hand, a specific criterion in Ukraine's EU accession procedure, it is, on the other hand, a special and universal value which conditions the free world order and constitutes a fundamental element of European political identity. This value is a driving force bringing about systemic change in favour of Ukraine and its strengthening remains a major challenge for that country on its path to the EU, especially in terms of improving the functioning and independence of the judiciary and the fight against corruption and organized crime. This challenge for Ukraine is at the same time an opportunity for Europe to restore peace and security in the region as a bulwark against further criminal actions by Russia.

Bibliografia / References

- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019.
- Barcz J., *Ukraina należy do Europy! Status państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy wobec agresji Rosji?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/4.
- Barcz J. [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2020.
- Barcz J., Kolisnyk I., *Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą – aspekty prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/10.
- Barcz J., Zawidzka-Łojek A. (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszych orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018.
- Claes M., Bonelli M., *The Rule of Law and the Constitutionalization of the European Union [w:] Strengthening the rule of law in Europe: From a common concept to mechanisms of implementation*, red. W. Schroeder, Oxford–Portland–Oregon 2016.
- Eckhardt K., *Najwyższa Rada Sprawiedliwości Ukrainy*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2019/119.
- Grzeszczak R., *Skuteczność unijnych procedur ochrony praworządności w stosunku do państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2019/6.
- Konstadinides T., *The Rule of Law in the European Union: the internal dimension*, London 2017.
- Kranz J., *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, „Państwo i Prawo” 2014/8.
- Marcisz P., Taborowski M., *Nowe ramy Unii Europejskiej na rzecz umocnienia praworządności (analiza krytyczna)*, „Państwo i Prawo” 2017/12.
- Matuszak S., *Ukraina: ważny krok w kierunku reformy sądownictwa*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-07-16/ukraina-wazny-krok-w-kierunku-reformy-sadownictwa> (dostęp: 31.08.2022 r.).
- Ocieczek G., *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study*, cz. 1, „Prawo w Działaniu” 2020/41.
- Pech L., „A Union Founded on the Rule of Law”: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, „European Constitutional Law Review” 2010/3.
- Pech L., *Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU's limited contribution to the shaping of an international understanding of the rule of law [w:] The European Union's Shaping of the International Legal Order*, red. F. Amtenbrink, D. Kochenov, Cambridge 2013.
- Pech L., *The rule of law as a constitutional principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Papers” 2009/4.
- Radomska E., *DCFTA – Umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2017/2.
- Sadurski W., *Adding a Bite to a Bark: A Story of Article 7, the EU. Enlargement, and Jörg Haider*, „The Columbia Journal of European Law” 2010/3.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Truszczyński J., *Status kandydata do UE dla Ukrainy bez dodatkowych wymogów (wywiad)*, <https://www.euractiv.pl/section/institucje-ue/interview/truszczyński-unia-europejska-ukraina-ue-rosja-wojna-polska-wegry-kpo-praworzadnosc/> (dostęp: 31.08.2022 r.).
- Trykhlid K., *Reforma sądownictwa na Ukrainie: nowy Sąd Najwyższy*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2019/2.
- Van der Loo G., Van Elsuwege P., *The UE-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose*, https://epc.eu/content/PDF/2022/Ukraine_DP.pdf (dostęp: 31.08.2022 r.).
- Warecka K., *Reforma sądownictwa na Ukrainie poważnie naruszyła standardy demokratycznego państwa prawa. Omówienie wyroku ETPC z dnia 22 lipca 2021 r., 11423/19 (Gumenyuk)*, LEX 2021.
- Wójtowicz K., *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018/1.