



Bruksela, dnia 17.6.2022 r.  
COM(2022) 407 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**Opinia Komisji w sprawie wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej**

## A. WPROWADZENIE

Od wielu lat jednym z najważniejszych priorytetów Ukrainy, jej rządów i obywateli jest dążenie, aby stać się częścią Unii Europejskiej. Leży ono u podstaw zmian demokratycznych dokonywanych na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat i przyczyniło się do przeprowadzenia szeregu ważnych reform opartych na europejskich wartościach. Gdy pod koniec 2013 r. ówczesny prezydent podjął decyzję o niepodpisaniu układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina, który dla wielu Ukraińców symbolizował drogę ku Unii Europejskiej, doprowadziło to do masowych protestów przeciwko władzy. Federacja Rosyjska nie zaakceptowała suwerennej decyzji Ukraińców i w konsekwencji podjęła działania przeciwko Ukrainie. Chociaż z powodu konfliktu na wschodzie kraju Ukraina utraciła kontrolę nad częścią swojego terytorium, poniosła straty w ludziach i straty gospodarcze, przez kolejne lata dalej funkcjonowała jako prężna demokracja, która coraz bardziej zbliżała się do Unii Europejskiej i stopniowo dostosowywała się do dorobku prawnego UE.

### **a) Wniosek o członkostwo**

28 lutego 2022 r., pięć dni po rozpoczęciu przez Rosję niczym niesprobowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej na pełną skalę, Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. 7 marca 2022 r. Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji o przedstawienie opinii w sprawie tego wniosku. Unijni szefowie państw lub rządów zatwierdzili tę decyzję na nieformalnym posiedzeniu w Wersalu<sup>1</sup>.

Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „[k]ażde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską”.

Art. 2 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 państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Komisja przedstawia niniejszą opinię w oparciu o te ramy prawne.

Podczas szczytu w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Rada Europejska postanowiła, że:

„[Kraje stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej] będą mogły przystąpić do UE niezwłocznie z chwilą, gdy spełniwszy konieczne warunki gospodarcze i polityczne, będą w stanie przyjąć na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa.

Członkostwo w Unii Europejskiej wymaga:

- od kraju kandydującego posiadania stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości;
- istnienia efektywnej gospodarki rynkowej, jak również zdolności do sprostania presji konkurencji i siłom rynkowym na obszarze Unii;
- [członkostwo zakłada] zdolność kraju kandydującego do przyjęcia stosownych zobowiązań, w tym realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej”.

---

<sup>1</sup> [20220311-versailles-declaration-pl.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/20220311-versailles-declaration-pl.pdf)

Podczas szczytu w Madrycie w grudniu 1995 r. Rada Europejska zwróciła uwagę na potrzebę „stworzenia warunków do stopniowej, harmonijnej integracji krajów [ubiegających się o członkostwo], w szczególności poprzez rozwój gospodarki rynkowej, dostosowanie struktur administracyjnych, tworzenie stabilnego środowiska gospodarczego i walutowego”.

W grudniu 2006 r. Rada Europejska zgodziła się, że „strategia rozszerzenia opierająca się na zasadach konsolidacji, warunkowości i komunikacji, połączona ze zdolnością UE do przyjmowania nowych państw, stanowi podstawę odnowionego konsensusu w sprawie rozszerzenia”.

W niniejszej opinii Komisja ocenia wnioski Ukrainy w oparciu o jej zdolność do spełnienia kryteriów – określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. oraz w Madrycie w 1995 r. – dotyczących w szczególności zdolności administracyjnych państwa. W opinii uwzględniono również starania Ukrainy w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z układu o stowarzyszeniu obejmującego pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA), który wszedł w życie 1 września 2017 r. Na późniejszym etapie Komisja oceni wpływ przystąpienia Ukrainy na obszary polityki UE.

Niniejszą opinię przygotowano przy użyciu metod podobnych do tych, jakie stosowano w przypadku wcześniejszych opinii Komisji. 8 kwietnia 2022 r. Ukraina otrzymała kwestionariusze na temat kryteriów politycznych i gospodarczych, a 13 kwietnia – na temat rozdziałów dotyczących dorobku prawnego UE. Odpowiedzi udzieliła, odpowiednio, 17 kwietnia i 9 maja. Opinia ma postać oceny strukturalnej odnoszącej się do ustalonych kryteriów i została oparta na wiedzy i doświadczeniach zdobytych przez wiele lat bliskiej współpracy między UE a Ukrainą.

## **b) Stosunki między Unią Europejską a Ukrainą**

Osiem lat po nielegalnej aneksji Krymu i destabilizacji wschodniej Ukrainy w 2014 r., 24 lutego 2022 r., Rosja rozpoczęła wielką inwazję wojskową, której celem było zajęcie całego kraju. Ponad siedem milionów mieszkańców uciekło do innych państw, w szczególności do państw członkowskich UE i do Republiki Mołdawii, a prawie osiem milionów osób zostało wewnętrznie przesiedlonych. UE przyjęła szereg pakietów sankcji wobec Rosji<sup>2</sup>. Znacznie zwiększyła również wsparcie polityczne, finansowe, humanitarne i wojskowe dla Ukrainy. Obywatele Unii dali wyraz bezprecedensowej solidarności poprzez niezliczone prywatne inicjatywy. Podczas wojny rząd Ukrainy wykazał się nadzwyczajnym poziomem stabilności instytucjonalnej, determinacji i zdolności do funkcjonowania. Dołożył starań, aby jak najszybciej odpowiedzieć na unijny kwestionariusz w sprawie wniosku o członkostwo.

Początki stosunków między UE a Ukrainą sięgają czasów po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości w 1991 r. W czerwcu 1994 r. UE i Ukraina podpisały umowę o partnerstwie i współpracy, która weszła w życie w marcu 1998 r. W 2004 r. zwiększono współpracę polityczną i gospodarczą, a Ukraina stała się głównym partnerem UE w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Po inauguracji Partnerstwa Wschodniego w 2009 r. jeszcze bardziej zintensyfikowano tę współpracę.

Integracja z Unią Europejską od wielu lat stanowi istotny element ukraińskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej. Pomarańczowa rewolucja z 2004 r., która wybuchła w wyniku sprzeciwu wobec oszustw wyborczych i korupcji, była również wyrazem orientacji na Zachód i integrację z UE. Po wyborach parlamentarnych w marcu 2006 r. UE postanowiła rozpocząć konsultacje z myślą o wynegocjowaniu z Ukrainą nowego, rozszerzonego układu. Negocjacje

---

<sup>2</sup> Mapa unijnych sankcji – <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

podjęto w marcu 2007 r. Prace nad wstępną wersją układu o stowarzyszeniu rozpoczęto w marcu 2012 r. Gdy w 2014 r. ówczesny prezydent Ukrainy odmówił podpisania układu o stowarzyszeniu obejmującego pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (układ o stowarzyszeniu UE–Ukraina), doprowadziło to do wybuchu *rewolucji godności*.

W następstwie *rewolucji godności* Rosja dokonała nielegalnej aneksji Krymu i wsparła bezprawne grupy zbrojne we wschodniej Ukrainie. UE i społeczność międzynarodowa potępiły te poważne naruszenia prawa międzynarodowego, po czym UE nałożyła na Federację Rosyjską sankcje.

Nowy rząd Ukrainy, który doszedł do władzy po *rewolucji godności*, podpisał polityczną część układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina w marcu 2014 r. Gospodarczą część tego układu podpisano po wyborach prezydenckich w maju 2014 r. Główne części układu stosowano od 2014 r. w sposób tymczasowy. We wrześniu 2017 r. układ o stowarzyszeniu UE–Ukraina w pełni wszedł w życie.

Układ o stowarzyszeniu UE–Ukraina stwarza podstawy politycznego stowarzyszenia i integracji gospodarczej między Unią Europejską a Ukrainą. W preambule UE uznała i z zadowoleniem przyjęła europejskie aspiracje Ukrainy, w tym zobowiązanie do budowania mocnej i trwałej demokracji oraz gospodarki rynkowej. Układ jest obecnie kluczowym dwustronnym instrumentem prawnym służącym jako podstawa pogłębiania więzi politycznych, tworzenia silniejszych powiązań gospodarczych, propagowania wspólnych wartości i prowadzenia ścisłej współpracy w obszarach wspólnego zainteresowania. Na podstawie tego układu Ukraina przeprowadziła w wielu obszarach szereg skomplikowanych reform i skutecznie dostosowała swoje ustawodawstwo do dorobku prawnego UE.

Jednym z organów utworzonych na mocy układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą jest Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego UE–Ukraina. Umożliwia ona organizacjom społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach monitorowanie procesu wdrażania układu i przygotowywanie zaleceń dla odpowiednich organów.

W 2019 r. przyjęto poprawkę do konstytucji, którą poparło 335 spośród 450 członków parlamentu Ukrainy, wskazującą jako kierunek strategiczny kraju „pełne członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”.

Ukraina jest umawiającą się stroną Traktatu o Wspólnocie Energetycznej oraz umowy o wspólnym obszarze lotniczym, które pomagają zbliżać ukraińskie ustawodawstwo do dorobku prawnego UE. Ukraina jest częścią rozszerzonej sieci TEN-T.

Od 11 czerwca 2017 r. obywatele Ukrainy korzystają z ruchu bezwizowego do strefy Schengen. Od 2007 r. obowiązuje umowa o readmisji między Unią Europejską a Ukrainą.

Od 1997 r. UE i Ukraina organizują spotkania wysokiego szczebla. Do dziś odbyły się w sumie 23 szczyty UE–Ukraina na szczeblu prezydenckim. Z czasem stosunki się rozwinęły, a ich intensywność i dynamika wzrosły. Dobrymi przykładami coraz szerszej współpracy w obszarach wspólnych interesów strategicznych są nowe dialogi UE–Ukraina dotyczące Zielonego Ładu i cyberbezpieczeństwa rozpoczęte w 2021 r. UE wraz z innymi partnerami międzynarodowymi dołączyła do Platformy Krymskiej, utworzonej przez Ukrainę w 2021 r., która ma działać w formacie koordynacyjno-dialogowym w celu pokojowego zakończenia nielegalnej aneksji półwyspu przez Rosję.

Ukraina jest również pełnoprawnym członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz państwem uczestniczącym w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

UE udzieliła Ukrainie znacznej **pomocy finansowej**, na którą w latach 2014–2021 złożyły się: 1,7 mld EUR w formie dotacji z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, 5,6 mld EUR w formie pożyczek w ramach pięciu programów pomocy makrofinansowej, 194 mln EUR w formie pomocy humanitarnej oraz 355 mln EUR za pośrednictwem instrumentów polityki zagranicznej. UE zapewnia Ukrainie wsparcie na rzecz rozwoju polityki i kompleksowych reform przy silnym zaangażowaniu państw członkowskich, zgodnie z podejściem Drużyny Europy. Jeżeli chodzi o obecne wieloletnie programowanie, Komisja zwiększyła nacisk na inwestycje i priorytety przewodnie w ramach planu gospodarczego i inwestycyjnego Partnerstwa Wschodniego<sup>3</sup>, którego celem jest uruchomienie do 6,5 mld EUR w postaci inwestycji publicznych i prywatnych na zaspokojenie potrzeb Ukrainy i który będzie podstawą dla przyszłej odbudowy. Podejście opracowane w ramach planu zostanie z pożytkiem wykorzystane we wszelkich przyszłych planach odbudowy.

Od początku rosyjskiej agresji UE zwiększa swoje wsparcie poprzez uruchomienie około 4,1 mld EUR na ogólnie pojętą odporność gospodarczą, społeczną i finansową Ukrainy. Kwota ta została udostępniona w formie doraźnej pomocy makrofinansowej, wsparcia budżetowego, pomocy nadzwyczajnej, reagowania kryzysowego oraz pomocy humanitarnej. UE przygotowała również wsparcie wojskowe na rzecz Ukrainy w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, opiewające na kwotę 2 mld EUR, która zostanie wykorzystana na zrekompensowanie państwom członkowskim rzeczowego wsparcia wojskowego udzielonego Ukrainie.

Przed rosyjską napaścią na Ukrainę i w jej trakcie UE ściśle współpracowała z instytucjami finansowymi, aby wesprzeć Ukrainę. Od 2014 r. Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju uruchomiły dla Ukrainy ponad 9,5 mld EUR w formie pożyczek. 668 mln EUR z tej kwoty EBI przekazał do budżetu Ukrainy w ostatnich tygodniach. UE ściśle współpracuje również z Bankiem Światowym i z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, które od 2014 r. są kluczowymi partnerami w działaniach na rzecz Ukrainy.

Od 2014 r., kiedy to powstała grupa wsparcia dla Ukrainy, UE przekształciła swoje programy pomocowe. Zamiast wspierać pojedyncze projekty, skoncentrowała się na większych, spójnie skonstruowanych pakietach wsparcia dotyczących kluczowych reform i budowania instytucji państwowych. Ta istotna zmiana będzie miała bardzo duże znaczenie podczas powojennej odbudowy i powojennych reform Ukrainy.

Od 2016 r. Ukraina stopniowo rozszerza swój **udział w programach unijnych**, częściowo współfinansowanych przez UE. W szczególności Ukraina uczestniczy w programach „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”, w programie badawczo-szkoleniowym Euratomu, w programach COSME, Kreatywna Europa i EU4Youth. Organizacje i osoby prywatne z Ukrainy mogą również korzystać z niektórych działań w ramach programu Erasmus+ i Europejskiego Korpusu Solidarności, a także z niektórych innych programów, takich jak Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury. Ukraina uczestniczy w szeregu programów Interreg i w realizacji unijnej strategii makroregionalnej na rzecz regionu Dunaju.

Ukraina podpisała porozumienia robocze, umowy o współpracy lub protokoły ustaleń z szeregiem agencji UE. Są to m.in.: Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), Europol, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Agencja Unii

---

<sup>3</sup> SWD(2021) 186 final.

Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (ERA), Europejska Fundacja Kształcenia (ETF), Europejska Agencja Leków (EMA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) oraz Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC). Ukraina uczestniczy – bez prawa głosu – w pracach Urzędu Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC). Zakończono czynności proceduralne dotyczące dołączenia Ukrainy do programu LIFE.

Ukraina jest uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego (PW). Partnerstwo opiera się na zasadzie inkluzywności i zróżnicowania. Rosyjska agresja na Ukrainę pokazała, że wielostronna współpraca i spójność są obecnie ważniejsze niż kiedykolwiek, podobnie jak wzmocnienie odporności regionu. W przyszłości ważne będzie również skupienie się na stosunkach dwustronnych, co pozwoli Ukrainie na wdrożenie kluczowych reform, w tym w dziedzinie zarządzania, sprawiedliwości i praworządności.

## **B. KRYTERIA CZŁONKOSTWA**

### **1. KRYTERIA POLITYCZNE**

Niniejsza ocena opiera się na kryteriach kopenhaskich, związanych ze stabilnością instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości.

#### **1.1. Demokracja**

Zgodnie z **konstytucją** Ukraina jest demokracją parlamentarno-prezydencką, w której władza ustawodawcza należy do parlamentu (*Verkhovna Rada*), a władza wykonawcza do rządu, przy czym istotne kompetencje wykonawcze należą do prezydenta.

Konstytucja gwarantuje podstawowe zasady państwa demokratycznego, w tym praworządność, wolne wybory i ochronę praw człowieka. W konstytucji jednoznacznie przewidziano prymat prawa międzynarodowego, w wyniku czego traktaty międzynarodowe są wiążące i stanowią integralną część ukraińskiego prawa krajowego.

Jedynym organem, który może dokonywać wykładni konstytucji i orzekać w sprawie zgodności ustawodawstwa z konstytucją, jest **Trybunał Konstytucyjny Ukrainy**, który nadal wymaga pilnych reform zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej. Głównym elementem tych reform jest wdrożenie wiarygodnej i przejrzystej procedury powoływania sędziów do trybunału, obejmującej sprawdzenie ich uczciwości. Parlament pracuje obecnie nad odpowiednimi przepisami.

Zgodnie z konstytucją głową państwa jest **Prezydent** Ukrainy, wybierany przez obywateli w wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję. Polityka zagraniczna należy do oficjalnych kompetencji prezydenta, który jest również najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Prezydent posiada również prawo wyboru ministrów obrony i spraw zagranicznych oraz powołuje lokalnych gubernatorów. **Władzę wykonawczą** sprawuje rząd, składający się z premiera, pierwszego wicepremiera, trzech wicepremierów i 18 ministrów. Ogólnie rzecz biorąc, rząd posiada odpowiednie zdolności w zakresie planowania polityki. Podczas wojny rząd Ukrainy wykazał się odpornością instytucjonalną, zdolnością do funkcjonowania i pozostał wiarygodnym partnerem międzynarodowym.

**Parlament** – *Verkhovna Rada* – jest organem legislacyjnym Ukrainy, który sprawuje skuteczną kontrolę demokratyczną nad władzą wykonawczą. Parlament odgrywa kluczową

rolę w powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz szefów i członków szeregu innych instytucji publicznych. Składa się z 450 deputowanych wybieranych na pięcioletnią kadencję. 26 miejsc pozostaje nieobsadzonych, ponieważ nie odbywają się wybory w Autonomicznej Republice Krymu i w Sewastopolu (znajdującym się na Krymie) bezprawnie anektowanym przez Federację Rosyjską, a także w części obwodów donieckiego i ługańskiego znajdującej się poza kontrolą rządu. Choć parlament zatwierdził decyzję prezydenta wprowadzającą stan wojenny w następstwie rosyjskiej agresji wojskowej na pełną skalę w lutym 2022 r., prace legislacyjne nadal trwają.

Wydarzenia polityczne w Ukrainie i zalecenia odpowiednich organizacji międzynarodowych doprowadziły do szeregu zmian **systemu wyborczego** wykorzystywanego w wyborach parlamentarnych. W 2019 r. przyjęto nowy kodeks wyborczy, który reguluje wszystkie rodzaje wyborów, aby dostosować to prawo do odpowiednich norm międzynarodowych. W kodeksie wprowadzono m.in. system proporcjonalnej reprezentacji oparty na otwartych listach, przyznano prawa wyborcze osobom wewnątrznie przesiedlonym i wzmocniono mechanizm parytetu płci. Pierwszą próbą systemu były wybory samorządowe w 2020 r., w następstwie których stwierdzono, że potrzebne są dalsze zmiany związane z przejrzystością finansowania kampanii wyborczej, ze zrównoważonym i bezstronnym przekazem medialnym i z pewnymi aspektami procedur dotyczących rozpatrywania skarg i odwołań dotyczących wyborów. W styczniu 2021 r. przyjęto prawo dotyczące referendum krajowych, a prace nad prawem dotyczącym referendum lokalnych są w toku. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) oceniło ostatnie dwuturowe wybory prezydenckie i przedterminowe wybory parlamentarne w 2019 r. jako konkurencyjne i zgodne z ogólnymi zasadami poszanowania podstawowych praw i wolności. Wydane wówczas zalecenia są realizowane.

Skala przyjmowania przepisów w trybie pilnym, w tym tych dotyczących obszarów istotnych z perspektywy dorobku prawnego UE, jest stosunkowo niewielka. Należy udoskonalić opracowywanie kompleksowych ocen skutków proponowanych przepisów oraz wzmocnić nadzór władzy ustawodawczej nad wykonawczą, w tym monitorowanie wdrażania przepisów.

W 2016 r. wprowadzono publiczne finansowanie partii politycznych jako instrument zwiększający ich zdolności finansowe i instytucjonalne. Pełne przywrócenie obowiązku składania przez partie polityczne sprawozdań finansowych, zawieszono podczas pandemii COVID-19, oczekuje na przyjęcie przez parlament. Po rozpoczęciu przez Rosję agresji wojskowej na pełną skalę w lutym 2022 r. władze ukraińskie podjęły decyzję o zdelegalizowaniu 11 partii politycznych, w przypadku których uznano, że wspierają rosyjskie interesy.

Dynamiczne **społeczeństwo obywatelskie** Ukrainy aktywnie nawołuje do przeprowadzania reform i ten proces monitoruje. Ponieważ ukraińskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają specjalistyczną wiedzę na temat najważniejszych reform sektorowych, są wartościowym partnerem dla rządu i istotnym podmiotem w obszarze świadczenia usług na szczeblu lokalnym. Ramy prawne zapewniają ochronę wolności zrzeszania się, wypowiedzi i pokojowego zgromadzania się. Ułatwiono rejestrację organizacji społeczeństwa obywatelskiego i uproszczono przepisy dotyczące sprawozdawczości i opodatkowania. Chociaż istnieje bardzo otwarta przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego, aktywiści społeczni bywają obiektem presji i gróźb ze strony lokalnych grup interesu, co czasem kończy się przemocą. Władze potępiają takie ataki i zintensyfikowały dochodzenia w tych sprawach,

ale należy poczynić dodatkowe starania w celu zapewnienia, aby takie przestępstwa nie pozostawały bezkarne.

## **1.2. Reforma administracji publicznej**

Od 2014 r. Ukraina poczyniła postępy w usprawnianiu swojej administracji publicznej. Ramy prawne, których wymaga nowoczesna administracja publiczna, zasadniczo funkcjonują. Nie zostały jednak jeszcze w pełni wdrożone.

Ukraina posiada dobrze przygotowane **ramy strategiczne na rzecz reformy administracji publicznej** i od 2016 r. opracowuje i realizuje strategie w tej dziedzinie, zgodnie z normami zawartymi w europejskich zasadach administracji publicznej. Dalsze postępy będą wymagały większego zaangażowania na najwyższym szczeblu politycznym. Ukraina musi poczynić dalsze starania w celu zapewnienia odpowiedniej zdolności administracyjnej do wdrażania i egzekwowania przepisów, w szczególności w kwestii przeprowadzania inspekcji.

Skuteczne i efektywne **świadczenie usług publicznych** jest od 2014 r. jednym z głównym priorytetów politycznych. W 2019 r. rząd wprowadził środki mające na celu m.in. uproszczenie i monitorowanie świadczenia usług, eliminację powielania zadań między urzędami obsługującymi obywateli oraz usprawnienie zbierania informacji zwrotnych. Ponadto rząd przygotował ustawę w sprawie ujednoczenia opłat administracyjnych, stworzył warunki dla świadczenia e-usług (portale internetowe, usługi administracyjne przez internet oraz interoperacyjność) oraz określił w przepisach szczegółowe warunki świadczenia (elektronicznych) usług publicznych. **Administracja elektroniczna** Ukrainy jest zaawansowana, a w jej ramach obywatele mogą łatwo uzyskać dostęp do usług publicznych za pośrednictwem platformy internetowej oraz aplikacji na telefon komórkowy. Po niespełna dwóch latach korzysta z niej już 14 mln użytkowników. Administracja cyfrowa zwiększyła efektywność i przejrzystość funkcjonowania rządu i ułatwiła dialog między rządem a obywatelami.

Ukraina znacznie poprawiła **zarządzanie finansami publicznymi** od czasu swojej pierwszej strategii zarządzania finansami publicznymi w 2013 r. W grudniu 2021 r. przyjęto strategię i plan działania w zakresie zarządzania finansami publicznymi na lata 2022–2025. Ta nowa strategia jest zgodna z metodyką rozliczalności finansowej wydatków publicznych, normami unijnymi i międzynarodowymi. W 2018 r. rząd zaczął planować budżet w perspektywie średnioterminowej. W 2021 r. po raz pierwszy przyjęto trzyletnią deklarację budżetową na lata 2022–2024 i zastosowano ją w odniesieniu do budżetu na 2022 r. Budżet na 2020 r. wykonano zgodnie ze wskaźnikami zaproponowanymi w ustawie budżetowej. Od 2017 r. Ukraina stale zwiększa przejrzystość budżetu. Władza ustawodawcza i najwyższy organ kontroli wspólnie zapewniają więcej niż wystarczający nadzór procesu budżetowego. Dokumenty budżetowe umożliwiają solidny przegląd dochodów i wydatków budżetowych. Poczyniono postępy w zwiększaniu dochodów państwa zarówno w obszarze podatków, jak i ceł, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z układu o stowarzyszeniu. Dalszej poprawy wymaga nadzór nad rachunkami pozabudżetowymi oraz stosowanie międzynarodowych standardów przez Izbę Rachunkową Ukrainy.

Jeżeli chodzi o **wielopoziomowe sprawowanie rządów**, od 2014 r. **decentralizacja** Ukrainy posunęła się do przodu. Jest to jedna z najbardziej skutecznych i udanych reform wdrożonych w tym kraju. Stała się bardzo istotnym katalizatorem rozwoju społeczno-gospodarczego. Kluczowym aspektem reformy było połączenie ponad 10 000 małych i rozproszonych jednostek lokalnych w 1 470 większych gmin („hromad”) dysponujących większymi zdolnościami administracyjnymi i gospodarczymi, dzięki którym mogą skuteczniej zarządzać realizacją swoich obowiązków. Obywatele i przedsiębiorstwa mają dostęp do usług wysokiej jakości dzięki ogólnokrajowej sieci lokalnych ośrodków usług administracyjnych



o charakterze punktów kompleksowej obsługi. Reforma opierała się na decentralizacji fiskalnej (obejmującej przydzielenie gminom 64 % podatku dochodowego od osób fizycznych) i miała na celu zapewnienie samorządom lokalnym stabilnych źródeł dochodów potrzebnych im do wykonywania nowych zadań. Gminy skorzystały również z przeniesienia własności i zyskały możliwości regulowania obrotu gruntami na swoim terenie. Decentralizacja postępuje również w sektorach edukacji i zdrowia.

Jeżeli chodzi o **zarządzanie usługami publicznymi i zasobami ludzkimi**, w 2016 r. weszła w życie nowa ustawa o służbie cywilnej. Ustawa ta stwarza podstawy dla powstania nowoczesnej służby cywilnej. Stworzenie profesjonalnej służby cywilnej działającej na podstawie kryteriów merytorycznych wymaga jednak dopracowania zarówno ram prawnych, jak i praktyki operacyjnej. Konieczne jest dokończenie reformy systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej, która umożliwi zatrzymywanie wykwalifikowanych specjalistów i przyciągnięcie nowych utalentowanych pracowników. Tuż przed wybuchem wojny Ukraina była o krok od przyjęcia kluczowej ustawy o procedurach administracyjnych. Struktura instytucjonalna administracji państwowej jest kompleksowo uregulowana, ale aby zapewnić skuteczne, zorientowane na wyniki i efektywne sprawowanie rządów, należy udoskonalić jej model organizacyjny i mechanizmy kierownicze.

W wielu ministerstwach osiągnięto dobry poziom **kształtowania i koordynowania polityki**, natomiast w innych wymaga to poprawy. Należy zaktualizować ramy prawne kształtowania polityki, aby zwiększyć zdolności analityczne i sprawić, by dokumenty dotyczące planowania były bardziej realistyczne, w szczególności poprzez lepsze dopasowanie ich do dostępnych środków budżetowych. Należy jeszcze bardziej usprawnić mechanizm konsultacji społecznych i międzyresortowych.

Zarządzanie **rozliczalnością** uległo poprawie w każdym obszarze, na przykład dzięki wprowadzeniu wskaźników wykonania we wszystkich ministerstwach. Ramy prawne nie zawsze wyznaczają spójne granice rozliczalności i nie zawsze określają zasady zarządzania w relacjach pomiędzy organami nadzorczymi a podległymi. Autonomia przyznana organom pozaministerialnym nie jest ukierunkowana na rozliczanie tych agencji z wyników.

### **1.3. Praworządność**

Od czasu *rewolucji godności* w 2014 r. Ukraina przeprowadziła dwie rundy reform sądownictwa i reform antykorupcyjnych (w latach 2014–2016 i w latach 2020–2021), aby dostosować system sądownictwa do zasad praworządności, zwiększyć niezawisłość i rozliczalność sędziów oraz utworzyć niezależne organy antykorupcyjne. Reformy te miały również na celu zwiększenie sprawności i przejrzystości systemu. Reformy te były konieczne z powodu niewystarczającej niezależności sędziów od władzy wykonawczej i ustawodawczej, niskiej rozliczalności, wysokiego poziomu korupcji oraz silnego wpływu oligarchów.

#### **a) Sądownictwo**

Ukraina rozpoczęła reformę sądownictwa i przyjęła odpowiednie **podejście strategiczne**.

Głównym organem odpowiedzialnym za samorząd sędziowski jest Najwyższa Rada Sądownictwa. **Niezawisłość sędziów** oraz ich bezstronność są gwarantowane ramami konstytucyjnymi i legislacyjnymi. Sędziów i prokuratorów obowiązują kodeksy etyczne i istnieje zintegrowany system zarządzania sprawami z automatycznym ich przydziałem. Wybór sędziów i prokuratorów zasadniczo opiera się na kryteriach merytorycznych i obiektywnych, po przeprowadzeniu publicznych konkursów. Niepokój jednak nadal budzą ciągłe próby nadmiernej wewnętrznej i zewnętrznej ingerencji w sądownictwo.

W ramach pierwszej rundy reform wymiaru sprawiedliwości, która zakończyła się wprowadzeniem zmian w konstytucji w 2016 r., udało się uprościć system sądów, zmniejszając liczbę instancji z czterech do trzech. Wszyscy urzędujący sędziowie musieli przejść nową weryfikację i kontrolę uczciwości, co doprowadziło do rezygnacji ponad jednej czwartej z nich, czyli około 2 000 sędziów. Obecnie sądownictwo cierpi na poważne braki kadrowe, co wynika z faktu, że organ odpowiedzialny za procedury wyboru został rozwiązany pod koniec 2019 r. Nowi członkowie **Sądu Najwyższego** zostali nominowani w sposób przejrzysty, ale powołano również sędziów, co do uczciwości których istnieją wątpliwości. Nominacje sędziowskie zostały otwarte dla wszystkich zawodów prawniczych i wprowadzono bardziej przejrzysty system wyboru sędziów. Ważnym uzupełnieniem systemu sądownictwa było ustanowienie w 2019 r. Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego, ułatwione dzięki silnemu zaangażowaniu ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego i społeczności międzynarodowej.

Obecnie sądownictwo nadal uważane jest za jedną z najmniej zaufanych i wiarygodnych instytucji. W momencie wybuchu wojny Ukraina była bliska zakończenia wdrażania gruntownej reformy sądownictwa (2020–2022), która – jeśli zostanie w pełni wdrożona – doprowadzi do zmian systemowych. Najważniejsze aspekty nowych reform ujęto w nowej kompleksowej **Strategii Rozwoju Systemu Wymiaru Sprawiedliwości i Sądownictwa Konstytucyjnego** na lata 2021–2023.

Jeżeli chodzi o **efektywność** systemu wymiaru sprawiedliwości, sytuacja jest zróżnicowana: w postępowaniach cywilnych i gospodarczych odnotowuje się trend pozytywny, a w postępowaniach administracyjnych – negatywny. Największym problemem jest liczba zaległych spraw – ogółem 578 750 spraw (w 2018 r.). Szczególnie trudna sytuacja panuje w Sądzie Najwyższym (obecnie 24 000 zaległych spraw). Czas rozpatrywania spraw cywilnych i handlowych zmniejszono w 2020 r. do 122 dni w porównaniu do 129 dni w 2018 r., co odpowiada standardowemu poziomowi skuteczności. Wskaźnik zakończonych spraw wzrósł do 98 % (97 % w 2018 r.).

W 2018 r. całkowity budżet wynosił 632,1 mln (0,56 % PKB). Choć 78 % budżetu sądów jest przeznaczone na pensje i wynagrodzenia, bardzo niewielkie środki przeznaczono na inwestycje (0,2 %) i szkolenia (0,004 %). W Ukrainie na 100 000 mieszkańców przypada 13 sędziów i 21 prokuratorów, podczas gdy średnia europejska wynosi 21 sędziów i 12 prokuratorów<sup>4</sup>.

W lipcu 2021 r. przyjęto nowe przepisy wprowadzające **kontrole uczciwości i etyki zawodowej** w najważniejszych organach zarządzających w sądownictwie (w Najwyższej Radzie Sądownictwa, której główne obowiązki obejmują powoływanie i odwoływanie sędziów, oraz w Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów, która przeprowadza procedury wyboru nowych sędziów), w pełni zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej. Organy odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli uczciwości zostały utworzone i rozpoczęły swoją pracę. Po jej zawieszeniu 24 lutego 2022 r., w związku z trwającą wojną, kontrola uczciwości obecnych członków Najwyższej Rady Sądownictwa została zakończona 7 maja 2022 r. Z 21 członków Najwyższej Rady Sądownictwa pozostało tylko trzech. Reformy te mogą się przyczynić nie tylko do zbudowania niezawisłego i rozliczalnego sądownictwa, ale także do zmniejszenia wpływu grup interesów, które wykorzystywały dotychczasowy system zarządzania w sądownictwie, aby osłabić praworządność w Ukrainie.

W celu rozwiązania systemowego problemu niewykonywania orzeczeń sądów krajowych, w 2020 r. rząd przyjął Strategię w sprawie rozwiązania problemu niewykonywania orzeczeń

---

<sup>4</sup> Na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy.

sądowych, w których dłużnikiem jest podmiot państwowy lub przedsiębiorstwo państwowe. W 2021 r. parlament przyjął w pierwszym czytaniu projekt ustawy reformującej wykonywanie orzeczeń sądowych.

Pod koniec 2019 r. rozpoczęto ambitną reformę **prokuratury**. Jej głównym elementem była lustracja wszystkich 11 700 prokuratorów na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w oparciu o kryteria profesjonalizmu i uczciwości. 30 % prokuratorów nie przeszło weryfikacji i musiało odejść ze służby. Wszczęto około 2 000 spraw sądowych przeciwko rezultatom indywidualnych weryfikacji i w przypadku większości tych spraw postępowania sądowe są w toku. W 2021 r. Prokurator Generalny skutecznie przeprowadził program pilotażowy dotyczący nowej procedury przejrzystego i opartego na kryteriach merytorycznych wyboru prokuratorów szczebla kierowniczego. W 2022 r. rozpoczęto prace nad utrwaleniem tej tymczasowej procedury oraz nad usprawnieniem systemu postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów.

#### b) Walka z korupcją

Zapobieganie korupcji i jej zwalczanie zajmuje szczególnie ważne miejsce w ukraińskim programie reform od czasu *rewolucji godności*. Zwiększona przejrzystość i środki zapobiegawcze przyniosły wymierne rezultaty w postaci ograniczenia możliwości korupcji w wielu sektorach. Niemniej jednak wciąż istnieje wiele problemów. Korupcja stanowi nadal poważne wyzwanie, które wymaga ciągłej uwagi, ponieważ powoduje znaczne koszty dla budżetu państwa, przedsiębiorstw i ludności, zniechęca do inwestycji krajowych i ogranicza oraz osłabia praworządność.

Ukraina jest stroną wszystkich najważniejszych międzynarodowych konwencji antykorupcyjnych, w tym Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Nadal jeszcze nie zrealizowano szeregu zaleceń wydanych w ramach odpowiednich międzynarodowych mechanizmów monitorowania zwalczania korupcji, w tym GRECO. Za przestępstwo uznano wszystkie formy korupcji, w tym nielegalne wzbogacanie się, uregulowano przepisami konflikt interesów, ochronę sygnalistów oraz zapewniono przejrzystość publicznego finansowania partii politycznych. Po przeprowadzeniu inkluzywnego procesu przygotowawczego wypracowano **krajową strategię antykorupcyjną** ukierunkowaną na istotne sektory, która nadal oczekuje na przyjęcie przez parlament. W najważniejszych częściach administracji publicznej i sądownictwa obowiązują plany dotyczące uczciwości i kodeks etyczny, a ich przestrzeganie stopniowo zapewniają działy kontroli wewnętrznej i odpowiednie organy dyscyplinarne.

Ukraina z powodzeniem przeprowadziła poważne reformy mające na celu zapobieganie korupcji i ochronę budżetu państwa, w szczególności w odniesieniu do zamówień publicznych, świadczenia usług publicznych, energetyki, bankowości i sektora zdrowia. W badaniach oceniono, że rzeczywiste oszczędności wynikające z tych działań wynoszą około sześciu procent PKB rocznie. W 2016 r. uruchomiono przejrzysty i kompleksowy elektroniczny system oświadczeń majątkowych urzędników publicznych. Umożliwia on automatyczną weryfikację składanych oświadczeń i publiczny dostęp do nich. Wprowadzono również nowy, nagradzany na arenie międzynarodowej elektroniczny system zamówień publicznych Pro-Zorro (i pokrewny system Pro-Zorro Sale) w celu zwiększenia przejrzystości procedur udzielania zamówień. Według wiarygodnych źródeł systemy te przyniosły i nadal będą przynosić rzeczywiste oszczędności na poziomie jednego procenta PKB.

Po 2014 r. ukraińskie społeczeństwo obywatelskie i społeczność międzynarodowa odegrały kluczową rolę w tworzeniu **wyspecjalizowanych instytucji antykorupcyjnych**, a mianowicie Narodowego Biura Antykorupcyjnego, Wyspecjalizowanej Prokuratury

Antykorupcyjnej, Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, Agencji ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem oraz Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego. Instytucje te posiadają szerokie uprawnienia zgodne z normami międzynarodowymi i działają w sposób coraz bardziej niezależny, zasadniczo dysponując niezbędnymi zasobami. Poprawy wymaga jednak koordynacja działań między agencjami, z których niektóre zaczęły skutecznie działać wcześniej (np. Narodowe Biuro Antykorupcyjne, Najwyższy Sąd Antykorupcyjny) niż inne (np. Wyspecjalizowana Prokuratura Antykorupcyjna, Krajowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji). W dalszym ciągu kluczowe znaczenie ma niezależność wszystkich instytucji antykorupcyjnych. Ich szefowie powinni być wybierani w przejrzystych konkursach opartych na kryteriach kompetencji, obejmujących również kontrolę uczciwości. Szczególne znaczenie ma szybkie zakończenie procesu powołania nowego szefa Wyspecjalizowanej Prokuratury Antykorupcyjnej poprzez licencjonowanie zwycięzcy konkursu oraz wybranie i powołanie nowego Dyrektora Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy.

Jeżeli chodzi o działania prewencyjne, Krajowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji zajmuje się konfliktem interesów, weryfikacją oświadczeń majątkowych, kontrolą wydatków partii politycznych oraz ochroną sygnalistów. Jeżeli chodzi o ściganie przestępstw, do instytucji cieszących się największym zaufaniem należy Narodowe Biuro Antykorupcyjne, które to coraz bardziej rozwija swoje zdolności instytucjonalne oraz coraz aktywniej zajmuje się zarzutami korupcji wobec urzędników wysokiego szczebla. Narodowe Biuro Antykorupcyjne, Wyspecjalizowana Prokuratura Antykorupcyjna i Najwyższy Sąd Antykorupcyjny wdrożyły nowoczesny elektroniczny system zarządzania sprawami w celu ułatwienia prowadzenia dochodzeń i orzekania w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Utworzenie w 2019 r. Najwyższego Sądu Antykorupcyjnego poprzez przejrzystą rekrutację sędziów i pracowników, opartą na kryteriach merytorycznych, znacznie ułatwiło pracę instytucji antykorupcyjnych i doprowadziło do ogólnego wzrostu skuteczności orzekania w sprawach korupcyjnych.

Chociaż Ukraina osiągnęła znaczne sukcesy, jeżeli chodzi o zapobieganie korupcji, należy znacznie wzmocnić działania mające na celu jej zwalczanie. Nadal niewielu urzędników wysokiego szczebla stanęło przed sądem za korupcję. Dochodzenia w sprawie korupcji nie zawsze są w pełni bezstronne, a organy ścigania są obiektem nacisków politycznych.

Jeżeli chodzi o **osiągnięcia** w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, od 2019 r. Najwyższy Sąd Antykorupcyjny wydał łącznie 72 wyroki, z czego 39 to wyroki prawomocne, m.in. przeciwko członkom parlamentu, sędziom, prokuratorom, członkom rad lokalnych i szefom przedsiębiorstw państwowych.

W listopadzie 2021 r. podpisano ustawę antyoligarchiczną, której strategicznym celem jest ograniczenie nadmiernych wpływów oligarchów poprzez zmniejszenie ich roli w życiu gospodarczym, politycznym i publicznym Ukrainy. Kluczowe znaczenie ma wdrożenie odpowiednich przepisów.

### c) Przeszłość zorganizowana

W 2019 r. przeprowadzono gruntowną reformę policji, która miała na celu zwiększenie zaufania publicznego do policji i wzmocnienie jej zdolności radzenia sobie z przestępczością zorganizowaną. Utworzono wyspecjalizowane jednostki policji zajmujące się walką z terroryzmem, cyberprzeszłością i narkotykami. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pełni rolę krajowego koordynatora ds. przestępczości zorganizowanej. Policja nadal jednak boryka się z trudnościami wynikającymi z niskiego poziomu wyposażenia i wiedzy specjalistycznej, które pozwalałyby na prowadzenie złożonych dochodzeń finansowych.

Należy kontynuować reformę policji i wprowadzić prawdziwie profesjonalny system zarządzania.

Ukraina ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a także protokoły do niej w sprawie handlu ludźmi i przemytu migrantów. Przepisy krajowe dotyczące **przeciwdziałania praniu pieniędzy** częściowo odzwierciedlają standardy Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) i odpowiednie przepisy międzynarodowe, choć do zrealizowania pozostały jeszcze zalecenia Komitetu Ekspertów ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL) Rady Europy. Dlatego też Ukraina składa MONEYVAL sprawozdania w ramach wzmocnionej procedury działań następczych. Aby Ukraina w większym stopniu spełniała standardy FATF, konieczne jest wprowadzenie dalszych reform, w szczególności dotyczących aktywów wirtualnych, ostatecznych beneficjentów rzeczywistych oraz nadzoru nad przedsiębiorstwami i zawodami pozabankowymi. Należy poczynić postępy w zakresie postępowań przygotowawczych i ścigania w odniesieniu do największych mechanizmów prania pieniędzy. Ustanowienie kompleksowych ram zwalczania przestępstw finansowych i prania pieniędzy oraz zapewnienie ich skutecznego wdrożenia ma kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania znacznemu ryzyku wynikającemu z tych procedur. Ustanowiono Agencję ds. Odzyskiwania Mienia i Zarządzania Mieniem, jednak od końca 2019 r. nie ma ona stałego szefa. Należy udoskonalić przepisy dotyczące zarządzania zajęтым mieniem oraz przyjąć odpowiednią krajową strategię odzyskiwania mienia.

Na szczeblu krajowym Ukraina zatwierdziła w 2020 r. strategię zwalczania przestępczości zorganizowanej – plan działania dotyczący tej strategii jest w trakcie opracowywania i dalszego zatwierdzania. W 2022 r. przyjęto rozporządzenie rządu w sprawie ocen zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością, a w całym kraju powołano regionalne grupy zadaniowe ds. ocen zagrożenia przestępczością zorganizowaną.

Ukraina zawarła porozumienie robocze z Agencją Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), porozumienie operacyjne i strategiczne z Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) oraz protokół ustaleń z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA). Ukraina jest aktywnym uczestnikiem europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępczymi (EMPACT) oraz członkiem Interpolu. Należy także do wspólnych zespołów śledczych wspieranych przez EUROJUST.

Państwo to znajduje się na skrzyżowaniu ważnych dróg przemytu nielegalnych towarów do UE, w tym broni i narkotyków. Nielegalne pozyskiwanie drewna jest powszechnym procederem i, pomimo wysiłków podjętych w ostatnich latach, nielegalny handel drewnem nadal się utrzymuje. Ukraina jest również krajem źródłowym, tranzytowym i docelowym dla handlu ludźmi. Liczba zakończonych postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw popełnionych przez zorganizowane grupy i organizacje przestępcze w ostatnich latach powoli rośnie, ale nadal pozostaje na stosunkowo niskim poziomie (2021 r. – 499 spraw; 2020 r. – 377 spraw; 2019 r. – 293 sprawy), w szczególności w odniesieniu do zarzutów dotyczących handlu ludźmi (2021 r. – 45 spraw; 2020 r. – 57 spraw; 2019 r. – 10 spraw).

Ogólnie rzecz biorąc, należy kontynuować reformę organów egzekwowania prawa w oparciu o nadrzędny plan strategiczny.

#### **1.4. Prawa podstawowe**

##### a) Ramy międzynarodowe

Ukraina ratyfikowała najważniejsze międzynarodowe akty prawne dotyczące praw człowieka, a jej krajowe ramy prawne i instytucjonalne regulujące **prawa podstawowe** są ogólnie zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi. Nie ratyfikowała ona natomiast Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska).

##### b) Porządek prawny i instytucjonalny

W Ukrainie obowiązują ramy prawne i instytucjonalne regulujące prawa podstawowe, które są ogólnie zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi. Wdrażanie przepisów wymaga jednak usprawnienia, a zdolności instytucji odpowiedzialnych za ochronę i egzekwowanie praw człowieka, jak również za wdrażanie istniejących strategii i planów działania, pozostają ograniczone. Taki stan rzeczy utrudnia niekiedy skuteczne egzekwowanie praw człowieka.

W 2021 r. Ukraina przyjęła nową **krajową strategię na rzecz praw człowieka na lata 2021–2023** oraz **plan działania**, aby z większą intensywnością dążyć do dostosowania struktur i procedur swojej administracji publicznej do ram międzynarodowych.

Instytucja rzecznika praw obywatelskich – Rzecznik Praw Człowieka Rady Najwyższej Ukrainy – została wyznaczona jako krajowa instytucja praw człowieka i otrzymała status „A” (przeważająca zgodność z zasadami paryskimi) przyznany przez Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka.

##### c) Najważniejsze kwestie dotyczące praw podstawowych

501 wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących Ukrainy objętych jest procedurą wzmocnionego nadzoru w oczekiwaniu na ich wykonanie. Charakter większości jest powtarzalny i dotyczy naruszeń prawa do skutecznego środka odwoławczego, długości postępowania karnego, złego traktowania, w tym złych warunków pozbawienia wolności, czasu trwania tymczasowego aresztowania, a także prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Obywatele ukraińscy korzystają z **wolności wypowiedzi**, a ponadto istnieje dynamiczna publiczna przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. W ostatnich latach można było także zauważyć znaczną poprawę w kwestii **wolności mediów**, zwłaszcza dzięki mediom internetowym. Media kontrolowane przez oligarchów mają nieproporcjonalnie duże wpływy, zwłaszcza w segmencie telewizji. Ukraina wypracowała odpowiednią równowagę między wolnością mediów a działaniami przeciwko wszechobecnym atakom hybrydowym i dezinformacyjnym na skalę masową, jakich dopuszcza się strona rosyjska, eskalowanym przez niektóre lokalne media.

Ukraińska konstytucja gwarantuje ochronę przed **dyskryminacją**, a w kodeksie karnym i innych ustawach karnych można znaleźć odrębne przepisy dotyczące **przestępstw z nienawiści**. W przepisach antydyskryminacyjnych nie uwzględniono jednak kwestii orientacji seksualnej i tożsamości płciowej jako podstaw zapewnienia ochrony. Przepisy wymagane w celu dostosowania prawa Ukrainy do dorobku prawnego UE wskazano w krajowej strategii na rzecz praw człowieka na lata 2021–2023, lecz wymagają one wdrożenia.

Ukraina stopniowo realizuje program na rzecz **równości płci** oraz zwiększenia reprezentacji politycznej kobiet (kobiety stanowiły 20,5 % parlamentarzystów wybranych w 2019 r.), choć można zauważyć utrzymującą się lukę płacową między kobietami a mężczyznami – w 2019 r. zarobki kobiet w ujęciu ogólnym były średnio o 23 % niższe niż zarobki mężczyzn. Ukraina nie ratyfikowała konwencji stambulskiej, a przemoc ze względu na płeć nadal stanowi problem. W społeczeństwie ukraińskim rośnie tolerancja i akceptacja lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych, interseksualnych oraz *queer* (**LGBTIQ**), a organy ścigania wspierają ochronę wydarzeń dotyczących osób LGBTIQ.

Ukraina podjęła różne inicjatywy prawne w celu umocnienia **praw dziecka** i ratyfikowała konwencję ONZ o prawach dziecka, a także przystąpiła do trzech fakultatywnych protokołów do tej konwencji. Zatwierdziła również Zobowiązania paryskie do ochrony dzieci przed bezprawnym werbowaniem lub wykorzystywaniem przez siły lub ugrupowania zbrojne. Jednocześnie Ukraina ma jeden z najwyższych na świecie wskaźników instytucjonalizacji dzieci (ok. 1,5 % wszystkich dzieci), co jest poważnym problemem i wymaga pilnego rozwiązania. Niewystarczające zasoby przeznacza się także na wsparcie osób z niepełnosprawnościami (ok. 6 % populacji) – należy wdrożyć proces deinstytucjonalizacji, dzięki któremu możliwe będzie zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami opieki środowiskowej.

Prawa osób należących do **mniejszości** są w Ukrainie zagwarantowane konstytucyjnie. Osobom należącym do mniejszości narodowych należy zapewnić poszanowanie ich praw w dziedzinie edukacji i języka oraz reprezentację w organach wybieralnych na wszystkich szczeblach życia publicznego poprzez pełne wdrożenie zaleceń Komisji Weneckiej Rady Europy dotyczących ustawy o edukacji, wdrożenie zaleceń dotyczących ustawy o języku państwowym oraz uwzględnienie ostatniego cyklu monitorowania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Ukraina podjęła działania zmierzające do wdrożenia zaleceń Komisji Weneckiej, jednak musi zakończyć reformę ram prawnych dotyczących mniejszości narodowych oraz przyjąć skuteczne mechanizmy wdrażania.

Wcześniejsze niedociągnięcia w zakresie prowadzenia przez organy ścigania postępowań przygotowawczych w sprawie **tortur i złego traktowania** oraz ścigania tych czynów są usuwane dzięki utworzeniu w październiku 2019 r. w Prokuraturze Generalnej Departamentu Nadzoru Proceduralnego nad Sprawami Karnymi dotyczącymi Tortur i Innych Poważnych Naruszeń Sprawowanego przez Organy Ścigania. W obszarze sądownictwa w Ukrainie zatrudnionych jest zbyt mało osób, co uniemożliwia zakończenie procesów w rozsądnym terminie i prowadzi do braku skutecznych środków odwoławczych dla ofiar poważnych przestępstw. Zbyt mało środków przeznacza się również na system penitencjarny, przez co warunki w miejscach pozbawienia wolności pozostawiają wiele do życzenia.

## 2. KRYTERIA GOSPODARCZE

Niniejsza ocena dokonywana jest w oparciu o kryteria kopenhaskie odnoszące się do istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolności radzenia sobie z presją konkurencyjną i mechanizmami rynkowymi wewnątrz Unii<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Należy pamiętać, że wysoki stopień niepewności w związku z trwającą wojną i jej potencjalnymi skutkami wpływa na zdolność predykcyjną niniejszej oceny, która w dużej mierze opiera się na dostępnych (przedwojennych) danych.

## **2.1. Funkcjonująca gospodarka rynkowa**

W 2020 r. PKB na mieszkańca w Ukrainie stanowił 29,8 % średniej unijnej. Rząd zadowolająco prowadzi zasadniczo stabilną politykę makroekonomiczną w kontekście udanej średnioterminowej współpracy z partnerami międzynarodowymi i silnej odporności od czasu rosyjskiej napaści (przy czym warto zauważyć, jak rząd w dalszym ciągu zapewnia stabilność makroekonomiczną również w czasie wojny). Rozwój gospodarczy i polityczny jest jednak hamowany przez nieco nierównomierne wdrażanie reform strukturalnych, często odzwierciedlające brak konsensusu politycznego i regularną ingerencję partykularnych interesów, które opóźniają reformy, np. mające na celu poprawę otoczenia biznesowego, zwiększenie rozliczalności finansów publicznych lub zaostrzenie przepisów dotyczących środowiska i intensyfikację działań w dziedzinie klimatu.

Od czasu *rewolucji godności* władze Ukrainy rzeczywiście wykazały silne zaangażowanie w realizację polityki makroekonomicznej ukierunkowanej na zapewnienie stabilności. Rząd realizował ambitną konsolidację budżetową, która od 2015 r. zmniejszyła deficyt publiczny średnio o połowę, do około 2 % PKB, i pozwoliła ograniczyć negatywny wpływ recesji wywołanej przez COVID-19 na finanse publiczne. Dzięki silnemu wzrostowi nominalnego PKB znacznie poprawiła się stabilność długu publicznego, ponieważ wskaźnik zadłużenia zmniejszył się o ponad 30 punktów procentowych i w 2021 r. wynosił poniżej 50 % PKB. Narodowy Bank Ukrainy wprowadził w 2016 r. ramy przeciwdziałania inflacji, którymi następnie z powodzeniem zarządzał, zachowując tym samym stabilność mechanizmu elastycznego kursu walutowego i zwiększając zaufanie do waluty krajowej. Tocząca się wojna sprawia jednak, że pojawiają się nowe wyzwania dotyczące inflacji, która w ciągu ostatnich pięciu lat znacznie spadła – do 2,7 % w 2020 r. – po czym w 2021 r. osiągnęła 9,4 %. Chronicznie niski poziom inwestycji krajowych i zagranicznych jest przyczyną dość stłumionego rzeczywistego wzrostu gospodarczego, który w ciągu czterech lat poprzedzających pandemię wynosił około 3 % rocznie, oraz utrzymującej się względnej rozbieżności w stosunku do poziomu życia w UE.

Główną przyczyną braku inwestycji są poważne, utrzymujące się niedociągnięcia w otoczeniu biznesowym. W 2019 r. Ukraina zajęła 85. miejsce w globalnym indeksie konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego, przede wszystkim z powodu słabości instytucji, powszechnej dominacji rynkowej i nieskutecznej polityki antymonopolowej. Niemniej jednak uchylene prawie jednej piątej aktów regulacyjnych poddanych przeglądowi w latach 2016–2020 doprowadziło do pewnego postępu deregulacji. Pomimo umiarkowanych obciążeń regulacyjnych i braku istotnych prawnych barier wejścia na rynek, korupcja jest powszechna i w połączeniu z wciąż nie w pełni zreformowanym systemem sądownictwa skutkuje niskim stopniem egzekwowania umów, co zniechęca do przedsiębiorczości i transgranicznych stosunków gospodarczych. Pomimo dużej niepewności w szacunkach oraz poprawy sytuacji w ostatnich latach udział gospodarki nieformalnej pozostaje znaczący i może sięgać nawet jednej trzeciej działalności gospodarczej w Ukrainie.

W Ukrainie funkcjonuje ponad 3 500 przedsiębiorstw państwowych na szczeblu rządu centralnego, które odpowiadają za jedną dziesiątą produkcji i w których koncentruje się około 18 % zatrudnienia, co sprawia, że wpływ państwa jest w Ukrainie znaczny, a przedsiębiorstwa państwowe otrzymują również pomoc przyznawaną przez państwo. Poczyniono postępy w reformie ładu korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych, aby dostosować go do norm międzynarodowych i zapewnić niezależne, profesjonalne i przejrzyste zarządzanie zorientowane na zysk. W tym kontekście – wskutek masowych oszustw – w 2016 r. znacjonalizowano Privatbank. W 2019 r. średnia rentowność kapitału własnego



w przedsiębiorstwach państwowych utrzymała się jednak na poziomie 0,3 %<sup>6</sup>, podczas gdy w sektorze prywatnym wynosiła 8 %. Dość udana prywatyzacja małych nieruchomości i aktywów produkcyjnych, w szczególności w drodze aukcji elektronicznych, nie stała się jeszcze katalizatorem prywatyzacji na dużą skalę.

Od czasu kryzysu bankowego z lat 2014–2016 wzmocniono stabilność sektora finansowego w drodze reformy regulacyjnej i nadzorczej, czemu sprzyjało także znaczne ograniczenie kredytów zagrożonych – z 58 % w 2017 r. do 30 % w 2021 r. – oraz dokapitalizowanie banków do komfortowych poziomów. W sektorze bankowym dominują cztery banki państwowe, których udział w rynku w ciągu ostatnich pięciu lat utrzymywał się na poziomie bliskim 50 %. Pośrednictwo finansowe jest jednak nadal na niskim poziomie – w 2021 r. kredyty bankowe dla sektora prywatnego wyniosły zaledwie 19 % PKB. Rynki kapitałowe i pozabankowe pośrednictwo finansowe są na bardzo wczesnym etapie rozwoju i nie oferują przedsiębiorstwom realnych możliwości finansowania. W następstwie rosyjskiej napaści Narodowy Bank Ukrainy podjął odpowiednie kroki w celu zabezpieczenia płynności banków i zaufania do systemu.

Funkcjonowanie rynku pracy utrudniają odziedziczone, niezreformowane i mało elastyczne przepisy. Około 3 mln osób, tj. prawie 20 % wszystkich zatrudnionych, było w 2021 r. zatrudnionych nieformalnie. Stopa bezrobocia w ostatnich latach utrzymywała się na stosunkowo niskim poziomie wynoszącym ok. 9 %, a cykl koniunkturalny nie miał na nią większego wpływu. Współczynnik aktywności zawodowej był znacznie wyższy niż w niektórych krajach w regionie i od 2014 r. utrzymywał się na względnie niezmiennym poziomie ok. 62 % (56 % w przypadku kobiet) w kontekście znacznej emigracji zarobkowej. Rzeczywiście, według szacunków z 2019 r., za granicą mieszkało i pracowało około 2,5 mln Ukraińców, czyli prawie 15 % wszystkich zatrudnionych. Ta emigracja zarobkowa była czynnikiem warunkującym znaczne przepływy przekazów pieniężnych, które stale prawie czterokrotnie przekraczały przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

## **2.2. Zdolność do sprostania presji konkurencyjnej i mechanizmom rynkowym w UE**

Dobrze rozwinięty system edukacji przyczynił się do osiągnięcia wskaźnika umiejętności czytania i pisanie na poziomie niemalże 100 % i dość zadowalającej średniej oceny PISA w 2018 r., kiedy to Ukraina uplasowała się na 40. miejscu spośród 78 krajów. Pomimo znacznych wydatków rządowych w tym sektorze (5,7 % PKB w 2021 r.) i współczynnika skolaryzacji brutto w szkolnictwie wyższym wynoszącego ponad 80 %, programy i ogólna jakość nauczania mogłyby być lepiej dostosowane do potrzeb rynku pracy. Wydatki na badania i rozwój, które w większości skoncentrowane są w sektorze publicznym i które przez ostatnich dziesięć lat zmniejszały się, osiągając w 2020 r. poziom poniżej 0,5 %, nadal są niewystarczające, aby trwale zwiększyć kapitał ludzki.

Jeszcze przed powstaniem znacznych szkód wskutek rosyjskiej napaści stan fizycznej infrastruktury w Ukrainie odzwierciedlał utrzymujący się niski poziom ogólnej akumulacji kapitału, a stopa inwestycji wynosiła średnio około 17 % PKB od czasu *rewolucji godności*. Zniszczenia wojenne są ogromne i sięgają setek miliardów euro. Po wojnie kluczowe znaczenie będzie miało nie tylko przywrócenie tego, co istniało, ale także „zbudowanie od nowa lepszego”, z wyraźnym nawiązaniem do szerokiego programu reform na drodze Ukrainy do członkostwa w UE, aby umożliwić jej zieloną i cyfrową transformację. Długość dróg i produkcja energii elektrycznej na mieszkańca stanowiły w 2020 r. odpowiednio 48 %

---

<sup>6</sup> Z wyłączeniem wysoce rentownego Naftogazu (największe przedsiębiorstwo państwowe w Ukrainie, posiadające monopol państwowy w branży naftowej i gazowej).

i 57 % średniej unijnej. Stopień zużycia sieci dystrybucji energii elektrycznej oszacowano na blisko 50 %. Pomimo zauważalnego rozwoju sektora ICT w ostatnich latach, większość firm wykorzystuje jedynie podstawowe narzędzia i technologie cyfrowe.

Przy umiarkowanym poziomie dywersyfikacji struktura ukraińskiej gospodarki od 2014 r. niewiele się zmieniła i pozostała skoncentrowana w sektorach o niskiej wartości dodanej. Udział przemysłu w PKB spadł z 12,2 % w 2014 r. do 10,3 % w 2021 r. Pozostałymi trzema najważniejszymi sektorami w 2021 r. były handel (13,8 % PKB), rolnictwo (10,8 % PKB) i górnictwo (6,7 % PKB). Jednocześnie w sektorach handlu, rolnictwa i przemysłu skoncentrowane było prawie 60 % zatrudnienia, co sugeruje niższą produktywność pracy w stosunku do pozostałych części gospodarki.

W ostatnich latach zmniejsza się ogólna otwartość gospodarki. Od 2015 r. udział zagranicznego handlu towarami i usługami w PKB spadło prawie jedną czwartą, osiągając w 2021 r. poziom 82,6 % PKB. Nastąpiła jednak dalsza integracja gospodarcza z UE, możliwa dzięki wdrożeniu układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina. Od 2015 r. zakres wywozu z Ukrainy do UE poszerzył się także pod względem liczby przedsiębiorstw eksportujących (w 2021 r. zarejestrowanych było 14 238 przedsiębiorstw eksportujących, tj. o 22 % więcej niż w 2015 r.). Udział eksportu do UE, na który składały się głównie produkty rolne, metale i surowce mineralne, wzrósł z 28 % w 2015 r. do 36 % w 2021 r. Zwiększył się również udział przywozu z UE, na który składały się przede wszystkim maszyny, chemikalia i surowce mineralne – z 36 % w 2015 r. do 41 % w 2021 r. Jako członek WTO od 2008 r. Ukraina prowadzi stosunkowo otwartą politykę handlową.

### **3. ZDOLNOŚĆ DO PRZYJĘCIA ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z CZŁONKOSTWA**

Zdolność Ukrainy do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa poddano ocenie z uwzględnieniem następujących wskaźników:

- zobowiązań podjętych w układzie o stowarzyszeniu i w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA) oraz ich realizacji;
- poziomu przyjęcia, wdrożenia i egzekwowania dorobku prawnego UE poza układem o stowarzyszeniu UE–Ukraina.

**Układ o stowarzyszeniu UE–Ukraina**, w tym **pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu** (układ o stowarzyszeniu/DFCTA), należy do nowej generacji układów o stowarzyszeniu między UE a krajami partnerskimi. W 21 załącznikach/dodatkach do tego dokumentu znajdują się wykazy konkretnych elementów dorobku prawnego UE wraz ze szczegółowym harmonogramem ich wdrażania, w którym przewidziano terminy od 2 do 10 lat. Układ obejmuje zatem znaczną część dorobku prawnego UE. Silne zaangażowanie Ukrainy we wdrożenie układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina doprowadziło do zacieśnienia współpracy dwustronnej i do stopniowej integracji gospodarczej z Unią Europejską w wielu sektorach. Dynamiczny charakter układu wykorzystano do aktualizacji załączników, aby uwzględnić również nowsze elementy dorobku prawnego UE niż te uwzględnione początkowo. W ostatnim czasie zaktualizowano: załącznik XXVII dotyczący energetyki, załącznik XXI dotyczący zamówień publicznych, załącznik V dotyczący środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz załącznik XVII dotyczący trzech sektorów usług: usług telekomunikacyjnych, usług pocztowych i kurierskich oraz międzynarodowego transportu morskiego. Osiągnięto wstępne porozumienie w kwestii załącznika XXXI dotyczącego działań w dziedzinie klimatu, załącznika XV dotyczącego zbliżenia przepisów celnych

i załącznika XLIV dotyczącego współpracy finansowej, w tym postanowień dotyczących zwalczania nadużyć finansowych.

W 2020 r. UE i Ukraina rozpoczęły kompleksowy przegląd realizacji celów układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina na podstawie jego art. 481, aby w pełni wykorzystać potencjał tego układu.

Układ o stowarzyszeniu UE–Ukraina zapewnia kompleksową strukturę instytucjonalną na potrzeby dialogu dwustronnego i monitorowania procesu stopniowego zbliżania prawodawstwa Ukrainy do dorobku prawnego UE oraz wdrażania tego dorobku w Ukrainie. Obejmuje doroczne spotkania w ramach szczytów na najwyższym szczeblu politycznym, Radę Stowarzyszenia, Komitet Stowarzyszenia oraz Komitet Stowarzyszenia w składzie rozstrzygającym kwestie dotyczące handlu, specjalne podkomitety podejmujące decyzje w pięciu obszarach polityki oraz sześć specjalnych podkomitetów klastrowych obejmujących prawie wszystkie rozdziały dorobku prawnego UE. Podjęte przez rząd ukraiński kroki zmierzające do wdrożenia układu stanowią również potwierdzenie jego zdolności do wdrożenia odpowiedniego dorobku prawnego UE, w tym do ustanowienia odpowiednich ram koordynacji międzyinstytucjonalnej. W 2016 r. utworzono stanowisko Wicepremiera ds. Integracji Ukrainy z Unią Europejską i NATO, połączone ze zreformowanym Rządowym Biurem ds. Koordynacji Integracji z UE i NATO w ramach gabinetu ministrów. Wiceministrowie odpowiedzialni za kwestie integracji z Unią Europejską są powoływani przez kolejne rządy we wszystkich ministerstwach.

Wdrażanie przez Ukrainę dorobku prawnego UE jest udokumentowane w unijnych corocznych „sprawozdaniach z wdrażania stowarzyszenia” wydawanych co roku od 2016 r.<sup>7</sup>. Ukraina wydaje również swoje sprawozdanie.

Państwa członkowskie UE silnie angażują się we wdrażanie układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina za pośrednictwem Rady Stowarzyszenia oraz Komitetu Stowarzyszenia. Dla Rady Stowarzyszenia przyjmuje się wspólne stanowiska, a dla Komitetu Stowarzyszenia uzgadnia się szczegółowy porządek obrad z uwagami. Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia UE–Ukraina angażuje Parlament Europejski i parlament Ukrainy we wdrażanie układu, monitorowane również przez społeczeństwo obywatelskie, za pośrednictwem Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego UE–Ukraina.

Po przyjęciu zmienionej metodyki w zakresie rozszerzenia<sup>8</sup> na potrzeby polityki rozszerzenia UE dorobek prawny UE można podzielić na sześć klastrów tematycznych. Dorobek prawny UE w tych klastrach został w znacznym stopniu uwzględniony w układzie o stowarzyszeniu UE–Ukraina. Ukraina stopniowo zbliża swoje prawodawstwo do dorobku prawnego UE ujętego w układzie o stowarzyszeniu UE–Ukraina i osiąga ogólnie zadowalające wyniki w jego wdrażaniu, chociaż postępy są nierówne i często zdarzają się opóźnienia w przestrzeganiu ambitnych terminów określonych w układzie o stowarzyszeniu UE–Ukraina. W oczekiwaniu na kompleksową analizę wszystkich rozdziałów, która zostanie przeprowadzona na późniejszym etapie procesu, w niniejszej analizie przedstawiono przykładowe rozdziały w ramach klastrów, w przypadku których Ukraina osiągnęła szczególnie dobre wyniki, oraz zwrócono uwagę na obszary, w których zbliżenie do dorobku prawnego UE nastąpiło w ograniczonym zakresie.

---

<sup>7</sup> SWD(2020) 329 final.

<sup>8</sup> COM(2020) 57 final.

Klaster „**Kwestie podstawowe**” obejmuje rozdziały dorobku prawnego UE w obszarach *wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, zamówień publicznych, statystyki i kontroli finansowej*. Klaster ten oceniono głównie w sekcjach dotyczących kryteriów politycznych i gospodarczych.

Klaster „**Rynek wewnętrzny**” obejmuje rozdziały dotyczące dorobku prawnego UE w obszarach *swobodnego przepływu towarów, swobodnego przepływu pracowników, prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, swobodnego przepływu kapitału, prawa spółek, prawa własności intelektualnej, polityki konkurencji, usług finansowych, ochrony konsumentów i ochrony zdrowia*. W tym klastrze osiągnięto szczególnie dobre wyniki, na przykład w obszarze *swobodnego przepływu towarów*. Ukraina poczyniła zadowalające postępy w dostosowywaniu przepisów do dorobku prawnego UE w zakresie barier technicznych w handlu, dążąc do spełnienia norm UE dotyczących bezpieczeństwa produktów. Pozwoliło to rozpocząć przygotowania do przyszłego układu w sprawie oceny zgodności i zatwierdzania produktów przemysłowych w trzech sektorach, w odniesieniu do których prowadzona jest ocena wstępna.

Dobre wyniki osiągnięto również w obszarze *konkurencji*. W Ukrainie obowiązuje ustawa o konkurencji, która zawiera standardowy zestaw przepisów porównywalnych z większością unijnych aktów antymonopolowych. Ponadto w ostatnich latach ukraiński organ ds. kontroli konkurencji znacznie usprawnił swoje praktyki w zakresie rozpatrywania spraw, z zamiarem dostosowania się do obowiązujących w UE przepisów i praktyk w zakresie konkurencji. Podstawę do kontroli pomocy państwa stanowi obowiązująca ustawa o pomocy państwa, która wymaga jednak dalszego dostosowania.

W przedmiotowym klastrze można wskazać inne obszary, w których zbliżenie do dorobku prawnego UE jest nadal ograniczone – jest tak na przykład w obszarze *prawa własności intelektualnej*. W latach 2019 i 2020 przyjęto szereg nowych ustaw w sprawie znaków towarowych i wzorów, patentów, oznaczeń geograficznych oraz środków transgranicznego egzekwowania praw własności intelektualnej. Należy podjąć większe starania w szczególności w zakresie wdrażania i egzekwowania przepisów.

Klaster „**Konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu**” zawiera następujące rozdziały dorobku prawnego UE: *społeczeństwo informacyjne i media, opodatkowanie, polityka gospodarcza i pieniężna, polityka społeczna i zatrudnienie, polityka w zakresie przedsiębiorstw i przemysłu, nauka i badania naukowe edukacja i kultura oraz unia celna*. W tym klastrze szczególnie dobre wyniki osiągnięto na przykład w obszarze *Społeczeństwo informacyjne i media*, w którym Ukraina przeprowadziła dogłębną reformę sektorową i zbliżyła swoje prawodawstwo do dorobku prawnego UE w obszarze jednolitego rynku cyfrowego. Ukraina przyjęła ustawy o organie regulacyjnym ds. łączności elektronicznej i usług telekomunikacyjnych, których stosowanie egzekwuje od początku 2022 r. Niekompletne jest jeszcze dostosowanie do prawodawstwa UE w zakresie mediów audiowizualnych, w szczególności w odniesieniu do roli organu regulacyjnego ds. mediów, przejrzystości w kwestii własności mediów oraz równych warunków rynkowych.

Dobre wyniki osiągnięto również w obszarze *ceł*. Ukraina przyjęła niezbędne przepisy w celu spełnienia wymogów i przystąpienia do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej i Konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym oraz w celu wdrożenia programu upoważnionych przedsiębiorców, co pozwoli na uzyskanie korzyści w zakresie procedur odprawy celnej i ułatwi handel towarami. Z powodzeniem zakończono negocjacje w sprawie aktualizacji załącznika XV dotyczącego wdrożenia przepisów nowego unijnego

kodeksu celnego. Stowarzyszenie Ukrainy z programem „Horyzont Europa” i programem badawczo-szkoleniowym Euratomu stanowi udany instrument integracji z praktykami UE w dziedzinie *badan naukowych i innowacji*.

W klastrze można wskazać inne obszary, w których zbliżenie do dorobku prawnego UE jest nadal ograniczone – należy do nich na przykład obszar *polityki społecznej i zatrudnienia*.

Klaster „**Zielona agenda i zrównowazona łączność**” zawiera rozdziały dotyczące dorobku prawnego UE w obszarach *polityki transportowej, energii, sieci transeuropejskich oraz środowiska i zmiany klimatu*. W tym klastrze szczególnie dobre wyniki osiągnięto w obszarze *energii* pod względem tworzenia rynków energii elektrycznej i gazu, w tym rozdzielania i certyfikacji operatorów sieci przesyłowych gazu i energii elektrycznej. Ukraina przeprowadziła również transformację strukturalną swojego rynku energii elektrycznej i gazu w oparciu o przepisy UE. Członkostwo Ukrainy we Wspólnocie Energetycznej dało impuls do realizacji procesu zbliżania przepisów. Przepisy ramowe dotyczące efektywności energetycznej obejmują znaczną część dorobku prawnego UE. Owocna praca w tej dziedzinie pozwoliła na przyłączenie Ukrainy do sieci elektroenergetycznej UE w marcu 2022 r. i uzgodnienie stopniowego zwiększania eksportu energii elektrycznej przy spełnieniu jasnych warunków technicznych. Ukraina ma ogromny potencjał w zakresie produkcji energii odnawialnej i rozwoju czystej gospodarki opartej na wodorze. Wszystkie te działania pomogłyby zmniejszyć zależność energetyczną od rosyjskich paliw kopalnych zgodnie z planem REPowerEU oraz złagodzić problemy z płynnością w sektorze energetycznym. Grupa robocza wysokiego szczebla ds. rynku energii będzie dalej przyspieszać wprowadzanie niezbędnych reform, zapewniając jednocześnie regionalne bezpieczeństwo dostaw oraz torując drogę dla przyszłego handlu energią elektryczną i wodorem odnawialnym, a także przebudowy systemu energetycznego w ramach inicjatywy REPowerUkraine. W przypadku tego klastra strategiczny dialog na wysokim szczeblu z Ukrainą w sprawie *Europejskiego Zielonego Ładu*<sup>9</sup> i zielonej transformacji w Ukrainie, który rozpoczęto w 2021 r., pozwolił dostrzec wysokie zainteresowanie zieloną agendą i zaangażowanie w jej realizację ze strony rządu ukraińskiego. Jest to konieczne, aby umożliwić zieloną transformację tego kraju i osiągnąć jego nowe cele klimatyczne zgodnie z celami porozumienia paryskiego. Dialog pozwolił również stwierdzić, że należy podjąć znaczne starania w celu zapewnienia dostosowania przepisów, na przykład do dorobku prawnego UE w dziedzinie klimatu i środowiska, jak również zagwarantowania odpowiednich zdolności administracyjnych, finansowych i organizacyjnych do jego wdrożenia i egzekwowania.

W klastrze można wskazać inne obszary, w których zbliżenie do dorobku prawnego UE jest nadal ograniczone – należy do nich na przykład obszar *transportu*, w którym wdrożono jedynie około jednej trzeciej odpowiedniego dorobku prawnego UE. Znaczące wyniki osiągnięto jedynie w niektórych obszarach o zasadniczym znaczeniu dla reformy sektora transportu, takich jak przyjęcie przepisów dotyczących śródlądowych dróg wodnych i transportu multimodalnego. Od 2018 r. dialog na temat transportu pomaga pogłębiać łączność i wspierać zbliżenie przepisów. Wdrożenie podpisanej w październiku 2021 r. umowy o wspólnym obszarze lotniczym UE–Ukraina doprowadzi do stopniowej harmonizacji ukraińskiego prawodawstwa z unijnymi przepisami i normami dotyczącymi lotnictwa.

Klaster „**Zasoby, rolnictwo i spójność**” zawiera rozdziały dotyczące dorobku prawnego UE w obszarach takich jak *rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywności*,

---

<sup>9</sup> COM(2019) 640 final.

*polityka weterynaryjna i fitosanitarna, rybołówstwo, polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych oraz przepisy finansowe i budżetowe. W tym klastrze osiągnięto szczególnie dobre wyniki np. w obszarze bezpieczeństwa żywności, polityki weterynaryjnej i fitosanitarnej. Sektor sanitarny i fitosanitarny wyróżnia się jako najbardziej kompleksowy i złożony obszar w układzie o stowarzyszeniu UE–Ukraina. Ukraina ma szczególnie wysoki wskaźnik dostosowania przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin. Odpowiedzialność wynikająca z uaktualnionych przepisów jest wyraźnie podzielona między sektor publiczny i prywatny, aby zapewnić wprowadzenie do obrotu produktów o odpowiednim poziomie bezpieczeństwa, zarówno przeznaczonych do konsumpcji w kraju – co zwiększa zaufanie ukraińskich konsumentów do ukraińskich produktów – jak i na wywóz, w tym do UE. Ukraina ściśle współpracuje z regionalnymi organizacjami ds. zarządzania rybołówstwem, aby dostosować odpowiednie przepisy do dorobku prawnego UE i norm międzynarodowych. Kraj ten zaczął wdrażać niektóre kluczowe mechanizmy polityki regionalnej.*

Zbliżenie do dorobku prawnego UE w obszarze *rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich* pozostaje ograniczone.

Klaster „**Stosunki zewnętrzne**” obejmuje *stosunki zewnętrzne oraz politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony*. Ukraina osiągnęła ogólnie dobre wyniki pod względem dostosowywania się do stanowisk *wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*. Wskaźnik dostosowania do odpowiednich oświadczeń Wysokiego Przedstawiciela wydawanych w imieniu UE oraz do decyzji Rady wyniósł 79 % w 2021 r. (2020 r.: 81 %; 2019 r.: 63 %; 2018 r.: 46 %, 2017 r.: 80 %). Ukraina wzięła czynny udział w operacji EUNAVFOR „Atalanta” w okresie od listopada 2010 r. do listopada 2011 r. (dostarczenie oficera marynarki) oraz w okresie od stycznia do lutego 2014 r. (dostarczenie fregaty). Ukraina w latach 2011–2020 przy różnych okazjach uczestniczyła również w grupach bojowych UE i przygotowywała się do udziału w misji EUFOR ALTHEA, której przeprowadzenie ostatecznie okazało się niemożliwe z powodu wojny wywołanej przez Rosję przeciwko Ukrainie. Należy jeszcze bardziej zacieśnić współpracę w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz prowadzić działania zmierzające do większego ujednoczenia przepisów ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), w tym w odniesieniu do stanowisk UE. Ukraina nadal nie wypełniła jeszcze zobowiązania wynikającego z art. 8 układu o stowarzyszeniu dotyczącego ratyfikacji Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

#### **4. WNIOSKI I ZALECENIA**

Ukraina jest dynamiczną demokracją parlamentarno-prezydencką, w której władza wybierana jest w drodze wyborów na szczeblu krajowym i lokalnym opartych na konkurencji, a jej podstawę stanowią kompleksowe ramy konstytucyjne, legislacyjne i instytucjonalne, które ogólnie odpowiadają normom europejskim i międzynarodowym. Ramy prawne, których wymaga nowoczesna administracja publiczna, funkcjonują, lecz nie zostały jeszcze w pełni wdrożone. Ukraina przeprowadziła udaną reformę decentralizacyjną obejmującą decentralizację fiskalną. Wzmocniono niezawisłość sędziów i utworzono niezależne organy antykorupcyjne, w tym sprawnie działający Najwyższy Sąd Antykorupcyjny. W dalszym ciągu kluczowe znaczenie ma niezależność wszystkich instytucji antykorupcyjnych. Należy zwiększyć rozliczalność i skuteczność sądownictwa oraz zająć się niedociągnięciami w funkcjonowaniu organów ścigania, w szczególności w zakresie zwalczania korupcji, która

pozostaje poważnym wyzwaniem w całym kraju. W Ukrainie obowiązują ramy prawne i instytucjonalne zapewniające poszanowanie praw podstawowych, które są ogólnie przestrzegane, choć należy jeszcze bardziej usprawnić ich wdrożenie. Aktywne i upodmiotowione społeczeństwo obywatelskie jest charakterystyczne dla ukraińskiej demokracji. Od czasu inwazji Rosji odporność ukraińskich instytucji jest w pełni widoczna, a rząd nadal funkcjonuje na wszystkich szczeblach. Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli chodzi o **kryteria polityczne**, Ukraina poczyniła znaczne postępy w kwestii osiągnięcia stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości.

W odniesieniu do **kryteriów gospodarczych** Ukraina w dalszym ciągu osiąga dobre wyniki makroekonomiczne, wykazuje godną uwagi odporność, zapewnia stabilność makroekonomiczną i finansową również po inwazji Rosji w lutym 2022 r. Świadczy to nie tylko o bardzo silnej determinacji politycznej, ale także o tym, że instytucje funkcjonują stosunkowo dobrze. Jednocześnie w Ukrainie należy kontynuować ambitne reformy strukturalne mające na celu likwidację korupcji, ograniczenie wpływu państwa i utrzymujących się wpływów oligarchów, wzmocnienie praw własności prywatnej i zwiększenie elastyczności rynku pracy, aby poprawić funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Zdolność tego kraju do sprostania presji konkurencyjnej w UE będzie w dużej mierze zależała od tego, jak zostaną zaplanowane i przeprowadzone powojenne inwestycje w Ukrainie, aby unowocześnić jej kapitał rzeczowy, poprawić wyniki kształcenia i pobudzić innowacje.

Jeżeli chodzi o **zdolność do wywiązania się z zobowiązań członkowskich**, od 2016 r. Ukraina prowadzi prace nad wdrożeniem układu o stowarzyszeniu UE–Ukraina, w tym pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu. Układ ten obejmuje już bezprecedensową część dorobku prawnego UE. W przypadku wielu rozdziałów Ukraina stopniowo zbliżyła swoje przepisy do kluczowych elementów dorobku prawnego UE. Zasadniczo osiąga zadowalające wyniki w zakresie wdrażania, choć w niektórych sektorach stopień zaawansowania prac jest wyższy niż w innych.

Ukraina jest państwem europejskim, które dowiodło poszanowania wartości leżących u podstaw Unii Europejskiej. Komisja zaleca zatem Radzie, aby otworzyć przed Ukrainą **perspektywę członkostwa** w Unii Europejskiej.

Ukraina wykazała odporność swoich instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości.

Komisja zaleca zatem nadanie Ukrainie **statusu kraju kandydującego** przy założeniu, że kraj ten podejmie następujące kroki:

- przyjęcie i wprowadzenie przepisów dotyczących procedury powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego Ukrainy, w tym procesu wstępnej selekcji w oparciu o ocenę ich uczciwości i umiejętności zawodowych, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej;
- zakończenie lustracji uczciwości kandydatów na członków Najwyższej Rady Sądownictwa przez Radę ds. Etyki oraz wyboru kandydata do utworzenia Wysokiej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów Ukrainy;
- dalsze zintensyfikowanie walki z korupcją, w szczególności na wysokim szczeblu, poprzez aktywne wszczynanie skutecznych dochodzeń oraz wiarygodne postępy w zakresie

ścigania przestępstw i wydawania wyroków skazujących; zakończenie procesu powoływania nowego szefa Wyspecjalizowanej Prokuratury Antykorupcyjnej poprzez certyfikację osoby wybranej spośród kandydatów oraz rozpoczęcie i zakończenie procesu wyboru i powołania nowego Dyrektora Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy;

- zapewnienie zgodności przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy ze standardami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF); przyjęcie nadrzędnego planu strategicznego na potrzeby reformy całego sektora ścigania jako elementu środowiska bezpieczeństwa Ukrainy;
- wdrożenie ustawy antyoligarchicznej, która pozwoli ograniczyć nadmierny wpływ oligarchów na życie gospodarcze, polityczne i publiczne. Działanie to należy przeprowadzić w sposób zgodny z prawem, z uwzględnieniem przyszłej opinii Komisji Weneckiej na temat odpowiednich przepisów;
- rozwiązanie problemu nadmiernego wpływu partykularnych interesów poprzez przyjęcie ustawy medialnej, która pozwoli dostosować ustawodawstwo Ukrainy do dyrektywy UE o audiowizualnych usługach medialnych i na mocy której niezależny organ regulacyjny ds. mediów otrzyma odpowiednie uprawnienia;
- sfinalizowanie reformy ram prawnych dotyczących mniejszości narodowych, która obecnie jest w trakcie przygotowywania zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej, oraz przyjęcie natychmiastowych i skutecznych mechanizmów wdrażania tych ram prawnych.

Komisja będzie monitorować postępy Ukrainy w wypełnianiu tych zobowiązań i do końca 2022 r. przedstawi sprawozdanie na ten temat wraz ze **szczegółową oceną** tego kraju.

Proces akcesyjny nadal opiera się na **ustalonych kryteriach i warunkach**. Dzięki temu każde państwo w nim uczestniczące może czynić postępy na podstawie swoich własnych osiągnięć. Oznacza to jednak również, że poszczególne etapy na drodze do członkostwa w UE mogą ponownie zostać uznane za niezrealizowane, jeśli podstawowe warunki przestaną być spełniane.