

Alternatywne załatwianie sporów i Układ o stowarzyszeniu między UE i jej państwami członkowskimi a Ukrainą: refleksje nad punktami orientacyjnymi dla Ukrainy

Rozszerzenie UE i pogłębianie integracji europejskiej, przede wszystkim po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, w dramatyczny sposób zmieniły warunki zewnętrzne i jeszcze bardziej umocniły europejską orientację Ukrainy.

Po raz pierwszy najsilniejszy gospodarczo i najbardziej wpływowy politycznie i cywilizacyjnie sąsiad Ukrainy graniczy z nią na zachodzie. W obliczu tej sytuacji trudno jest przecenić znaczenie Układu o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą [dalej: umowa stowarzyszeniowa, przyp. tłumacza] i umowy o strefie wolnego handlu pomiędzy Ukrainą a UE, także w związku z tworzeniem nowych ram prawnych dla stosunków gospodarczych i kontynuacją przeformowania ukraińskiego społeczeństwa na bazie demokracji i socjalnej gospodarki rynkowej. W ten sposób umowa stowarzyszeniowa stała się systemową podstawą reform, zawierającą konkretne zadania implementacji przepisów prawnych o polityce ochrony konkurencji wraz z terminami wykonania tych zadań.

Przedłużenie terminu wdrożenia Tytułu 4 umowy „Handel i zagadnienia związane z handlem” nie dotyczy wdrożenia w tym znaczeniu, jako że nie dotyczy on bezpośrednio strefy wolnego handlu. W ten sposób zdobyto ponadto więcej czasu i lepsze możliwości dla efektywnego instytucjonalnego wsparcia implementacji tej części umowy od 1 stycznia 2016 r.

W związku z tematem konferencji szczególną rolę odgrywa ta część umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE, która dotyczy zaęgywania sporów jako takich i alternatywnych metod załatwiania sporów w szczególności.

Na początku trzeba wskazać, że z powodu braku narodowych regulacji prawnych w dziedzinie mediacji strona ukraińska, wraz z ratyfikacją umowy stowarzyszeniowej, po raz pierwszy zdefiniowała na poziomie państwowym mechanizm rozstrzygania sporów w tak ważnej dziedzinie, jaką są stosunki z UE.

* Jewhen Berszeda, prof. dr ekon, Instytut Legislacji Rady Najwyższej Ukrainy, Kijów.

Pozycja Ukrainy odpowiada tu nie tylko europejskim i globalnym trendom, lecz także precyzuje konkretny i bardzo ważny punkt orientacyjny dla dalszych reform narodowego systemu prawnego w kierunku większej liberalizacji stosunków prawnych i gospodarczych. Jednocześnie ukazane w umowie stowarzyszeniowej cywilnospołeczne założenia na obszarze zażegnywania sporów, przez swą atrakcyjność, wysyłają ważny sygnał do aktywnych lub potencjalnych podmiotów gospodarczych na ukraińskim rynku, wspierając w ten sposób ich dalszą obecność na rynku.

Fakt zawarcia w umowie stowarzyszeniowej całego szeregu przepisów na temat alternatywnego załatwiania sporów pokazuje zarówno uznanie przez UE szczególnych zasług Ukrainy na tym polu, jak i ogólny rozwój gospodarki rynkowej i demokratycznych instytucji na Ukrainie.

Ze względu na to, że proces ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej przez wszystkich jej członków jeszcze się nie zakończył (a w świetle doświadczeń innych krajów można przewidzieć, że zajmie on jeszcze od 2 do 3 lat), w dokumencie tym zdefiniowane są mechanizmy dla jego prowizorycznego (do momentu ukończenia procesu ratyfikacyjnego) wdrożenia. W związku z tym faktem wydaje nam się ważne przygotowanie się do stosowania zawartego w umowie stowarzyszeniowej systemu rozstrzygania sporów, włącznie z postępowaniem ADR.

Tytuł 4 „Handel i zagadnienia związane z handlem” umowy stowarzyszeniowej zawiera dwa mechanizmy zażegnywania sporów: w rozdziale 14 „Zażegnywanie sporów”¹ i w rozdziale 15 „Mechanizm mediacji”². Oba te mechanizmy mają ten sam cel, mianowicie rozwiązanie konfliktu między stronami powstałego w związku ze stosowaniem przepisów umowy stowarzyszeniowej. Rozdział 14 uwzględnia jednocześnie zobowiązania stron w związku z członkostwem w Światowej Organizacji Handlu i dotyczy zażegnywania sporów z udziałem grup rozjemczo-sędziowskich, tzn. działalności podmiotów przypominających typowy sąd rozjemczy. Rozdział 15 zawiera szczegółowo zdefiniowany model zażegnywania sporów za pomocą mediacji. W ten sposób przewidziany jest demokratyczny model dwóch alternatywnych postępowań rozstrzygania sporów – pierwszego, rozjemczo-sędziowskiego, i drugiego, bazującego na mediacji, które stanowią integralną część składową fundamentu skutecznego funkcjonowania gospodarki rynkowej w krajach UE.

Należy zwrócić uwagę na to, że w porównaniu do zawartego w rozdziale 14 mechanizmu rozjemczo-sędziowskiego mechanizm z rozdziału 15 zawiera wiele środków umożliwiających oszczędzające czas i tańsze rozstrzygnięcie sporów. Ponadto, postępowanie mediacyjne spełnia warunki zażegnywania sporu oparte na kompromisie i zachowaniu

¹ W jęz. ang.: *dispute settlement*.

² W jęz. ang.: *mediation mechanism*.

równowagi uwzględniania interesów stron sporu. Umowa stowarzyszeniowa zawiera tym samym realne mechanizmy dla zażegnywania sporów publicznoprawnych, mogących potencjalnie powstawać między stronami. Mechanizmy te są przy tym podobne do mechanizmów zażegnywania sporów prywatnoprawnych.

Tytuł 4 umowy stowarzyszeniowej „Handel i zagadnienia związane z handlem” zawiera szereg przepisów dotyczących zażegnywania sporów, które mogą powstać w określonych dziedzinach współpracy. I tak, rozdział 6 tego tytułu „Zakładanie przedsiębiorstw, handel usługami i handel elektroniczny” zawiera art. 123 „Spory między usługodawcami”. W zgodzie z nim zdefiniowana jest rola urzędu regulacyjnego w zażegnywaniu sporów między usługodawcami w dziedzinie komunikacji elektronicznej. Wyżej wspomniany artykuł ustala między innymi czteromiesięczny termin dla wydania wiążącego rozstrzygnięcia przez urząd regulacyjny sporów powstających w wyżej nazwanej dziedzinie. Ustanawia się postulat przejrzystości takich rozstrzygnięć (przy jednoczesnej ochronie poufnych informacji). W celu skutecznego zażegnywania sporów między podmiotami oferującymi transgraniczne usługi w dziedzinie komunikacji elektronicznej, proponuje się zobowiązać urzędy regulacyjne stron do koordynacji i wspólnych wysiłków. To założenie wymaga od Ukrainy stworzenia ram prawnych do kompleksowego wdrożenia obowiązujących przepisów tego artykułu.

W tym samym Tytule 4 jest ponadto wiele regulacji mających na celu aktywizację współpracy na obszarze ochrony praw do własności intelektualnej i ochrony wolnej konkurencji. Pomimo że w ramach umowy stowarzyszeniowej nie znajdziemy żadnych konkretnych propozycji definicji zażegnywania sporów w tej dziedzinie, poszczególne przepisy służą polepszeniu mechanizmów współpracy prawnej i egzekwowania prawa: w art. 251 „Kodeksy postępowania oraz współpraca w zakresie kryminalistyki”, w art. 252 „Współpraca”, w art. 259 „Wymiana informacji i współpraca w zakresie egzekwowania prawa” i w art. 260 „Konsultacje”. Implementacja wspomnianej części umowy wymaga od Ukrainy przeprowadzenia reform ram prawnych na poziomie przepisów wykonawczych.

Jednym ze spodziewanych efektów podpisania umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą i UE jest intensyfikacja stosunków gospodarczych, a w szczególności dalszy rozwój inwestycji. W związku z tym można spodziewać się wzmożonego obciążenia wymiaru sprawiedliwości i instytucji *quasi-sądowych*, które mają za zadanie zażegnywanie sporów prawnych.

Niektóre przepisy umowy stowarzyszeniowej dają powody do przypuszczeń, że rozstrzyganie większości sporów w dziedzinie inwestycji nie będzie możliwe przy zastosowaniu zawartych w tej umowie mechanizmów, jeżeli będą one miały związek z opodatkowaniem w kraju odbiorcy. Takie spory mają być bowiem rozwiązywane na

podstawie bilateralnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania (jeżeli odpowiednie umowy między krajami pochodzenia stron sporu istnieją).

Umowa stowarzyszeniowa zawiera również regulacje na temat sporów, mogących ujawnić się w wyniku podjętych przez strony środków administracyjnych. Dlatego przepisy art. 285 „Postępowanie administracyjne” i art. 286 „Przegląd i odwołanie” zawierają najważniejsze wymagania oraz podstawowe pryncypia dla działania środków administracyjnych tworzonych przez sądy, przez niezależne *quasi*-sądy i trybunały administracyjne, powoływane w celu rozpatrywania rewizji i korektur podejmowanych przez strony w ramach umowy stowarzyszeniowej.

Należy też zwrócić uwagę, że Tytuł 4 umowy stowarzyszeniowej zawiera załączniki, związane bezpośrednio z zaęgniowaniem sporów mogących powstawać przy stosowaniu przepisów tego tytułu. Chodzi tu m.in. o Załącznik XIV do rozdziału 14 „Regulamin rozstrzygania sporów” i Załącznik XV do rozdziału 15 „Kodeks postępowania członków organów arbitrażowych i mediatorów”. W obliczu faktu, że wszystkie załączniki stanowią integralną część dokumentu, można wnioskować, iż umowa stowarzyszeniowa zawiera listę wymagań stawianych sędziom rozjemczym i mediatorom oraz system regulacji procesowych.

Jednocześnie jednak wyżej wymienione regulacje odnoszą się tylko do sporów powstających w ramach zastosowania przepisów Tytułu 4. Dlatego mechanizmy te uregulowane są szczegółowo w samym tytule i w należących do niego załącznikach. Jednocześnie tytuł ten zawiera szereg przepisów i postanowień bezpośrednio lub pośrednio dotyczących sądowego lub pozasądowego rozstrzygania sporów poza zakresem stosowania Tytułu 4. W szczególności art. 14 „Praworządność oraz przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności”. Zaś w Tytule 3 „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo” zawarte są przepisy dotyczące państwa prawa, skuteczności wymiaru sprawiedliwości i koordynacji działalności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Pomimo że tytuł ten nie zawiera żadnych konkretnych priorytetów dla reformy wymiaru sprawiedliwości, użyte w nim sformułowania dają powód do przypuszczenia, iż umowa wyznacza podstawowe zasady dla przeprowadzanych reform. Przepisy nazwanego wyżej art. 14 są szczegółowo uregulowane w art. 24 „Współpraca prawna”, w którym zawarte są podstawowe zasady współpracy prawnej między stronami w sprawach cywilnych i karnych. Warty zauważenia jest też fakt, że ogólne postępowanie dla rozwiązywania sporów uregulowane jest w art. 477 umowy stowarzyszeniowej. Jednocześnie ustala się, że mechanizm ten nie może być zastosowany przy rozwiązywaniu sporów powstałych na gruncie użycia przepisów z Tytułu 4 „Handel i zagadnienia związane z handlem”. Wobec faktu, że Tytuł 4 stanowi podstawę części gospodarczej umowy, a większość jego przepisów wejdzie w życie

dopiero 1 stycznia 2016 r.³, szczególnego znaczenia nabiera mechanizm rozstrzygania sporów zawarty w art. 477 „Rozstrzyganie sporów”, ponieważ artykuł ten jest już, w ramach tymczasowego zastosowania od 1 listopada 2014 r., prawnie obowiązujący. W istniejących warunkach mechanizmy rozstrzygania sporów między stronami są szczególnie aktualne dla Ukrainy i innych stron umowy stowarzyszeniowej, a dokładna analiza doświadczeń związanych z rozwiązywaniem sporów prywatnoprawnych za pomocą alternatywnych (pozasądowych) metod w Niemczech i Polsce może pomóc uniknąć sporów publicznoprawnych mogących powstawać podczas stosowania przepisów umowy.

Naszym zdaniem ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE, oprócz innych pozytywnych efektów, powinna dać impuls do polepszenia regulacji prawnych dotyczących alternatywnych postępowań rozstrzygania sporów na Ukrainie i przyspieszenia wdrożenia przez nowo wybrany parlament inicjatyw legislacyjnych, w celu bezpośredniego dostosowania prawa ukraińskiego do standardów europejskich. Konkretnie zadania w dziedzinie reform ukraińskiego prawa były już wielokrotnie i są nadal tematem spotkań ukraińskich i zagranicznych ekspertów, m.in. na forach międzynarodowych poświęconych tematyce alternatywnego rozstrzygania sporów. Radzie Najwyższej Ukrainy ostatniej kadencji przedłożony został pod obrady projekt ustawy „O nowelizacji niektórych przepisów prawnych Ukrainy (w związku z podjęciem środków do zabezpieczenia pozwu o udzielenie wsparcia zagranicznemu sądowi rozjemczemu)” z 7 października 2013 r., którego przyjęcie umożliwiłoby rozwiązanie problemu skutecznej egzekucji orzeczeń rozjemczych.

Parlamentowi przedłożone zostały także pod obrady projekty ustaw „O mediacji”, celem tej ustawy jest implementacja mediacji na poziomie ustawodawczym i stworzenie ram prawnych dla mediacji na Ukrainie. Niestety żaden z projektów tej ustawy nie został jak do tej pory poddany pod głosowanie.

Należy podkreślić, że celem reformy ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości jest dążenie do ustanowienia europejskich standardów, jest ona ściśle związana z europejskimi dążeniami Ukrainy i trendami rozwoju alternatywnych metod zażegnania sporów w Europie i na świecie. Przeprowadzenie tego projektu i konkretne *know-how* alternatywnego zażegnania sporów w umowie stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą ukierunkowane jest na reformę ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości i ma swe źródło bezpośrednio w bolesnych dla krajów byłego ZSRR problemach walki z wszechobecną korupcją i biurokracją.

Ukraina jest świadoma tego, że nie tylko przedsiębiorstwa, lecz również państwa stosujące na dużą skalę alternatywne metody zażegnania sporów, dzięki swemu doświadczeniu w tej dziedzinie, są atrakcyjnymi partnerami gospodarczymi. Tak więc

³ Artykuł był pisany w 2014 r. (uwaga red.).

szerokie zastosowanie tego projektu ma znaczenie nie tylko w skali kraju, lecz również na polu międzynarodowym.

Treść umowy stowarzyszeniowej i jej stopniowe wchodzenie w życie stworzyły konkretne punkty orientacyjne dla ukraińskich twórców prawa i wyznaczają wspólny dla Ukrainy i jej europejskich partnerów plan demokratycznej transformacji i reform rynkowych.

Już sam fakt stworzenia i obustronnej akceptacji tego jedyne w swojej naturze planu jest indykatorem określonych gwarancji dla zagranicznych partnerów handlowych Ukrainy w UE i poza nią. Przy czym wzajemne zbliżenie między Ukrainą a UE na fundamencie umowy stowarzyszeniowej służy naszym zdaniem dalszej poprawie konkurencyjności nie tylko Ukrainy, lecz i UE, która pozyskuje dzięki temu duży, nowy, *de facto* mało jeszcze otwarty i położony tuż przy granicy Unii rynek ukraiński.