

Kwestie europejskie

nr 451

19 grudzień 2017

Laurent Pech

Sébastien Platon

Systemowe zagrożenie zasad państwa prawnego w Polsce. Działania i kunktatorstwo Komisji Europejskiej^[1]

„Nie można godzić się na Europę, która dyskutuje o częściach dziesiątych poszczególnych pozycji budżetowych każdego państwa, a która, gdy jedno z państw członkowskich zachowuje się jak Polska lub Węgry w sprawach związanych z uniwersytetem i wiedzą, uchodźcami czy wartościami fundamentalnymi, decyduje się nie robić nic”.

Emmanuel Macron, 27 kwietnia 2017 roku^[2]

„My chcemy dogłębnych zmian w sądownictwie, bo tego potrzebują dzisiaj Polacy. Próby zdyskredytowania rządu polskiego poprzez zarzuty naruszania zasady państwa prawnego to kłamstwa.”

Beata Szydło, 8 września 2017 roku^[3]

WPROWADZENIE

W swoim orędziu o stanie Unii z 13 września 2017 roku przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker przypominał, że „przynależność do Unii opartej na zasadach państwa prawnego oznacza, że trzeba akceptować i przestrzegać wyroku (...). Działanie przeciwne lub osłabianie niezależności sądów krajowych jest pozbawianiem obywateli ich praw podstawowych. Przestrzeganie zasad państwa prawa nie jest w Unii kwestią wyboru. Jest obowiązkiem. Nasza Unia nie jest państwem, ale musi być wspólnotą prawa.”^[4] Ta dorozumiana krytyka władz węgierskich i polskich wynikała z porywczej, żeby nie powiedzieć niedopuszczalnej reakcji rządu węgierskiego na wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie kwot relokacji uchodźców^[5], a także na przegłosowanie w Polsce w lipcu tego roku ustawy, która – gdyby nie weto Prezydenta – pozwoliłaby na odwołanie i przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego^[6].

Już od jakiegoś czasu liczne głosy nawoływały Komisję Europejską do zainicjowania wobec Węgier Wiktora Orbana procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej lub przynajmniej nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności przyjętych przez Komisję w 2014 roku. Jednak aktualnie Polska pozostaje jedynym państwem

członkowskim, które w odpowiedzi na podjęcie działań dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i mediów publicznych, objęto w styczniu 2016 roku nową procedurą ramową. Pozostając przy sprawie Polski, trzeba stwierdzić, że początkowe obawy Komisji okazały się niestety całkowicie uzasadnione. Od czasu wyborów parlamentarnych w październiku 2015 roku polski rząd i parlament kontrolowane przez konserwatywne Prawo i Sprawiedliwość (PiS) rozpoczęły proces przejmowania kontroli i systematycznej eliminacji wszelkiej przeciwwagi dla władzy lub potencjalnych źródeł sprzeciwu^[7]. Naruszały przy tym jawnie i wielokrotnie polską konstytucję, a także, nie siląc się na zbytnią grzeczność, odrzucały wszelkie wyrazy zaniepokojenia i zastrzeżenia instytucji Unii Europejskiej, Rady Europy, Narodów Zjednoczonych, a także innych rządów i rozlicznych organizacji pozarządowych.

Wielokrotne, grubiańskie i konsekwentne naruszanie przez władze polskie zasad leżących u podstaw idei państwa prawnego^[8] doprowadziły do przyjęcia przez Komisję Europejską trzech zaleceń na podstawie mechanizmu z 2014 roku. Również Parlament Europejski dał wyraz swojemu zaniepokojeniu, organizując debaty (cztery w 2016 roku) i przyjmując rezolucje (dwie w 2016 roku)^[9]. Jeśli chodzi o Radę, na wniosek Komisji zajęła ona dwukrotnie stanowisko w sprawie sytuacji państwa prawnego w Polsce, po raz

1. Tłumaczenie z artykułu w języku francuskim dostępnego pod adresem: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0451-menace-systemique-envers-l-etat-de-droit-en-pologne-entre-action-et-procrastination>

2. M. Verrier, Wywiad z Emmanuelem Macronem, „La Voix du Nord”, 27 kwietnia 2017 roku.

3. Cytowane przez M. Strzeleckiego, Poland Starts Ad Campaign to Back Court Overhaul Disputed in EU, „Bloomberg”, 8 września 2017 roku.

4. Wyróżnienie pogrubioną czcionką pochodzi z tekstu oryginalnego. Zob. J.-C. Juncker, Orędzie o stanie Unii w 2017 roku, speech/17/3165, 13 września 2017 roku.

5. Węgierski minister spraw zagranicznych uznał to za „gwałt” na prawie Unii, którego miałby dopuścić się Trybunał Sprawiedliwości.

6. Zalecenie 2017/1520 Komisji Europejskiej z dnia 26 lipca 2017 dokonuje wyczerpującej analizy tej ustawy.

7. Wyczerpującą analizę procesu „osuwania się rządów prawa”, który odbywał się na Węgrzech, zanim dotarł do Polski, przedstawiono w: L. Pech, K. Scheppele, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, w: „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” (ma się ukazać w tym miesiącu).

8. Zdaniem Komisji następujące sześć elementów można uznać za stanowiące wspólną i minimalną podstawę pojęcia państwa prawnego w Europie: (1) legalność, która zakłada procedurę przyjmowania tekstów ustaw w sposób odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny; (2) pewność prawa; (3) zakaz arbitralności władzy wykonawczej; (4) niezależne i bezstronne sądy; (5) skuteczną kontrolę sądową, w tym poszanowanie praw podstawowych; (6) równość wobec prawa. Zob. Komunikat Komisji – Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM (2014) 158, s. 4.

9. Zob. szczegółowe opracowanie w: D. Kochenov, L. Pech, Renforcer le respect de l’Etat de droit dans l’UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil, Fondation Robert Schuman, „Question d’Europe” n° 356*, 11 maja 2015 roku.

pierwszy 16 maja 2017 roku i po raz drugi 25 września 2017 roku. Do tej pory nie miało to miejsca wobec żadnego innego państwa członkowskiego.

Treść ram Unii na rzecz umocnienia praworządności oraz trzech zaleceń przyjętych przez Komisję Europejską zostaną opisane pokrótce poniżej. Zostaną także podsumowane główne zastrzeżenia sformułowane przez rząd polski, a następnie przeprowadzona zostanie ich krytyczna analiza. Na koniec, w związku z tym, że władze polskie nie uznają kompetencji Unii do kontroli przestrzegania zasad państwa prawnego, a także negują istnienie jakiegokolwiek problemu w tym zakresie, niniejsze wydanie „Question d’Europe” odniesie się do ewidentnej niechęci, z jaką Komisja patrzy na możliwość uruchomienia procedury z art. 7 ust. 1 TUE, i to mimo wielokrotnie kierowanych przez siebie ostrzeżeń o istniejącym w Polsce systemowym zagrożeniu zasad państwa prawnego. Wspomniana niechęć nie znajduje już naszym zdaniem uzasadnienia. Najwyższy czas, aby wszyscy kluczowi gracze w Unii zmierzili się z problemem i podjęli odpowiednie działania.

1. NOWE RAMY UNII NA RZECZ UMOCNIEŃ PRAWORZĄDNOŚCI W SKRÓCIE

Zgodnie z art. 2 TUE państwo prawne stanowi jedną z fundamentalnych wartości, na których opiera się Unia. Nawet pomijając tę proklamację wspólnych wartości Unii, należy uznać, że poszanowanie zasad państwa prawnego przez państwa członkowskie jest, ściśle mówiąc, niezbędne dla integracji europejskiej. Zasady wzajemnego zaufania i bezwarunkowego uznawania orzeczeń sądowych, na których opiera się wspólna przestrzeń prawna i sądowa Unii, nie można by utrzymać, gdyby jedno z państw członkowskich odeszło od rządów zgodnych z zasadami państwa prawnego. Legitymizacja i wiarygodność Unii doznają uszczerbku, gdy jej instytucje nie mogą lub też nie chcą zagwarantować poszanowania wartości, których Unia ma obowiązek bronić wewnątrz i promować w swoich relacjach zewnętrznych. Choć Unia zachowuje czujność w odniesieniu do przestrzegania wartości demokratycznych przez państwa kandydujące, jest względnie bezsilna wobec możliwych odchyłeń państw

członkowskich, o ile wykluczyć „broń atomową”, którą stanowi zawieszenie uprawnień państwa członkowskiego łamiącego prawo¹⁰. Ta bezsilność objawiła się szczególnie wyraźnie po dojściu do władzy na Węgrzech Wiktora Orbána. Dysponując w parlamencie większością konstytucyjną, podjął on szereg działań, w tym doprowadził do uchwalenia nowej konstytucji z 2011 roku, wzbudzających liczne obawy o poszanowanie podstawowych wartości Unii. By przezwyciężyć swoją niemoc, w marcu 2014 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat ustanawiający „nowe ramy europejskie, których celem jest wzmocnienie poszanowania państwa prawnego na poziomie państw członkowskich Unii”. Ów mechanizm ma na celu umożliwienie skuteczniejszego reagowania na każdą sytuację, w której „systemowe zagrożenie dla państwa prawnego” pojawiłoby się w jakimkolwiek państwie członkowskim. Omawiany mechanizm składa się z trzech etapów, które można opisać w następujący sposób.

Etap pierwszy to etap oceny. W jego trakcie Komisja powinna zebrać i zbadać wszelkie użyteczne informacje oraz ocenić, czy istnieją wyraźne oznaki zagrożeń systemowych w danym państwie członkowskim. Mimo że Komisja zachowuje swoją rolę strażnika wartości Unii, może się zwrócić o opinię do stron trzecich, jeśli zajdzie taka potrzeba. Wyrażenie „strony trzecie” odnosi się zarówno do innych organów Unii Europejskiej, zwłaszcza Agencji Praw Podstawowych, jak i Rady Europy (Komisji Weneckiej), a także do organizacji sędziowskich, takich jak Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. W razie zidentyfikowania zagrożenia, opinię dotyczącą poszanowania państwa prawnego kieruje się do zainteresowanego rządu.

Drugi etap to etap zaleceń. Jeśli państwo członkowskie nie przyjęło odpowiednich środków, Komisja może skierować do władz zainteresowanego państwa „zalecenia w sprawie praworządności”. Komisja może przy tym zalecić przyjęcie każdego środka właściwego do rozwiązania problemu w określonym terminie.

Trzeci i ostatni etap to etap monitoringu. W przypadku braku zadowalającej odpowiedzi na zalecenie Komisja

10. Patrz podpunkt 5 niniejszej analizy.

przewidziała dla siebie możliwość zwrócenia się do Rady (w przypadku zagrożenia dla państwa prawnego) lub też do Rady Europejskiej (w przypadku naruszenia systemowego) o zainicjowanie procedury z art. 7 TUE.

2. TRZY ZALECENIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ

W dniu 13 stycznia 2016 roku Komisja Europejska ogłosiła, że przystąpi do oceny sytuacji w Polsce, zgodnie z procedurą ramową na rzecz umocnienia praworządności. Decyzja ta oparta była na dwóch przesłankach. Po pierwsze, władze polskie odmówiły podporządkowania się orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, a po drugie, przyjęły nową ustawę o publicznej radiofonii i telewizji. Wobec braku konkretnych działań ze strony władz polskich zmierzających do rozwiązania wskazanych problemów, w dniu 1 czerwca 2016 roku Komisja wydała niejawną opinię, do której władze polskie miały się odnieść. Ich bezczynność doprowadziła Komisję do przyjęcia zaleceń jawnych z 27 lipca 2016 roku. Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, uznawszy, że zagrożenia dla rządów prawa nie zostały usunięte pomimo dialogu trwającego od początku roku, zaproponował pięć konkretnych działań, które władze polskie miały podjąć w terminie trzech miesięcy. Prawdopodobnie najważniejszym z tych działań było pełne wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, których publikacji rząd wcześniej odmówił.

Reakcję rządu polskiego na pierwszą rekomendację charakteryzowała raczej wrogość i odrzucenie niż wola dialogu. Równocześnie rząd kontynuował proces ubezwłasnowolniania Trybunału Konstytucyjnego poprzez przyjęcie ustawy z dnia 22 lipca 2016 roku ograniczającej znacząco jego niezależność, a potępionej przez Komisję Wenecką (Europejską Komisję dla Ochrony Demokracji przez Prawo), organ Rady Europy, w opinii z 14 i 15 października 2016 roku. Zgodnie z logiką komunikatu z 2014 roku, pomyślanego jako procedura poprzedzająca procedurę z art. 7 TUE, nastawienie Polski powinno było doprowadzić Komisję do zastosowania tego przepisu. Zamiast tego Komisja zadecydowała się skierować do Polski kolejne zalecenia z 21 grudnia 2016 roku. Takiego kroku komunikat z 2014 roku wyraźnie nie przewidywał. Komisja uzasadniła przyjęcie tych „dodatkowych” zaleceń koniecznością uwzględnienia ważnych kwestii pozostających jeszcze bez odpowiedzi i pojawieniem się, po skierowaniu pierwszych zaleceń,

nowych powodów do niepokoju. Wiązały się one nadal z sytuacją, w jakiej znalazł się Trybunał Konstytucyjny, trwale niezdolny do wykonywania swojej funkcji kontroli konstytucyjności prawa.

W swoich zaleceniach dodatkowych Komisja dodała trzy nowe zarzuty wobec władz polskich: przyjęcie od czasu pierwszych zaleceń trzech nowych ustaw ingerujących w funkcjonowanie Trybunału; mianowanie w nieprawidłowych okolicznościach tymczasowego Prezesa (wybranego przez PiS celem zastąpienia poprzedniego Prezesa Trybunału, którego kadencja dobiegała końca), a także niezastosowanie zwyczajnej procedury powołania nowego Prezesa Trybunału. Komisja wywiodła stąd zasadnie, że istnieje poważne zagrożenie dla legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji dla skuteczności kontroli konstytucyjności prawa. Komisja dała Polsce dwa miesiące na usunięcie tego zagrożenia. Zagroziła jednocześnie artykułem 7 TUE, uznawszy, że przyjęcie dodatkowych zaleceń nie stoi na przeszkodzie bezpośredniemu zastosowaniu tego artykułu w razie nagłego pogorszenia się sytuacji.

Rząd polski zignorował nie tylko te zalecenia, ale również wniosek Komisji, aby nie dokonywać wyboru stałego Prezesa Trybunału. Takie postępowanie polskiego rządu, wyraźnie wskazujące na odmowę dialogu z Komisją, powinno było ją jeszcze bardziej skłonić do bezzwłocznego zainicjowania procedury z art. 7 ust. 1 TUE niż zachowanie po pierwszych zaleceniach. Komisja wołała jednak zapytać o zdanie rządu państw członkowskich Unii. W wariantcie optymistycznym można to zinterpretować jako chęć wzmocnienia swojego stanowiska; w wariantcie pesymistycznym zaś – jako kolejny przejaw opieszałości.

Dnia 16 maja 2017 roku, podczas spotkania Rady, rządy państw członkowskich ograniczyły się zaledwie do podkreślenia znaczenia kontynuowania dialogu Komisji z Polską, choć relacje te od jakiegoś czasu polegały już raczej tylko na monologu Komisji. Co też zrobiła Komisja przyjmując trzecie zalecenie z 26 lipca 2017 roku. Ponownie stanowiło ono aktualizację poprzednich zaleceń. Dorzucono cztery zarzuty wobec czterech ustaw: ustawy o Sądzie Najwyższym, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Dzięki tym ustawom rząd polski, podporządkowawszy już sobie Trybunał

Konstytucyjny, zmierzał do zawłaszczenia całości polskiego wymiaru sprawiedliwości. Przyjęcie ich razem pozwoliłoby rządowi zdymisjonować wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, wymienić prezesów sądów powszechnych oraz przejąć pełną kontrolę nad procesem powoływania sędziów. Nieoczekiwane weto polskiego prezydenta z 24 lipca nie zniechęciło partii rządzącej. Podtrzymała ona chęć przyjęcia zawetowanych przepisów[11]. W opinii Komisji wejście w życie tych nowych ustaw osłabiłoby strukturalnie niezależność wymiaru sprawiedliwości w Polsce i wywarłoby natychmiastowy i konkretny wpływ na niezależne funkcjonowanie sądownictwa jako całości. Wiceprzewodniczący Timmermans ogłosił wówczas, że zainicjowanie art. 7 TUE jest już blisko, ale Komisja nie uczyniła tego do dziś. Zamiast tego złożyła w Trybunale Sprawiedliwości skargę na uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez Polskę w związku z przyjęciem nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych. Skargę oparto na dwóch zarzutach: na naruszeniu zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn (z powodu zróżnicowania wieku przejścia sędziów w stan spoczynku ze względu na płeć) oraz niezależności wymiaru sprawiedliwości (z powodu przyznania rządowi kompetencji do wymiany prezesów sądów). Droga skargi na uchybienie przewiduje możliwość nałożenia na Polskę sankcji finansowych, przy czym żadnemu państwu członkowskiemu nie przysługuje prawo weta. Jednakże dotychczasowe doświadczenia świadczą o niewielkiej skuteczności postępowań w sprawie uchybień zobowiązaniom traktatowym. Mimo że te przeciwko Węgrom Wiktora Orbana kończyły się sukcesem, nie należy być optymistą, jeśli chodzi o możliwość zawrócenia Polski na drogę państwa prawnego poprzez użycie tego środka.

3. ARGUMENTY RZĄDU POLSKIEGO UZASADNIAJĄCE NIEPRZESTRZEGANIE ZALECEŃ KOMISJI

3.1 Brak podstawy prawnej

W odpowiedzi na procedurę zainicjowaną przez Komisję władze polskie regularnie kwestionowały jej kompetencje do kontroli poszanowania zasad państwa prawa przez państwa członkowskie. Można

to wywnioskować z kilku wypowiedzi przedstawicieli polskiej egzekutywy, zwłaszcza ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego[12] i prezydenta Andrzeja Dudy[13], według których Komisja Europejska przekraczała swoje uprawnienia. Argument nadużycia władzy, który na gruncie prawnym wydaje się oznaczać zarzut braku kompetencji, uzasadniałby prawdopodobnie skargę Polski do Trybunału Sprawiedliwości, którą Jarosław Kaczyński, prezes PiS przedstawiany często jako faktyczny przywódca państwa, groził jeszcze przed pierwszą, nieopublikowaną opinią Komisji z maja 2016 roku[14]. Zważywszy na katalog środków prawnych dostępnych przed Trybunałem Sprawiedliwości, skarga taka byłaby prawdopodobnie skargą na nieważność, skierowaną przeciwko jednemu z aktów przyjętych przez Komisję w ramach procedury ramowej kontroli praworządności (np. przeciwko zaleceniom) i pozwalającą ewentualnie rządowi podnieść zarzut bezprawności aktu podstawowego, czyli komunikatu z 2014 roku.

3.2 Kompetencja wyłączna państw członkowskich w zakresie ustroju wymiaru sprawiedliwości

Obok zarzutu braku kompetencji po stronie Komisji, rząd polski podnosił również, w sposób niespójny, różne zarzuty dotyczące braku kompetencji po stronie samej Unii. W komunikacie opublikowanym w odpowiedzi na pierwsze zalecenia z 27 lipca 2016 roku, polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych oceniło, że Komisja naruszyła zasady obiektywizmu (sic), poszanowania suwerenności, subsydiarności i tożsamości narodowej, jak również ingerowała w wewnętrzne sprawy Polski[15]. Należy zauważyć, że powołanie się na zasadę subsydiarności (art. 5 ust. 3 TUE) oraz poszanowania tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) sugeruje nie tyle brak kompetencji po stronie Unii, co raczej skorzystanie w sposób nadmierny z istniejącej kompetencji. Jednakże, w związku z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym wszczętym przez Komisję wobec Polski w sprawie reformy ustroju sądów powszechnych, doradca polskiego ministra spraw zagranicznych twierdził, że Komisja naruszyła rażąco zasadę kompetencji przyznanych z art. 5 ust. 1 i 2 TUE[16]. To z kolei

11. Nowy projekt zaproponowany przez prezydenta w październiku, w miejsce natychmiastowej czystki w Sądzie Najwyższym, umożliwił doprowadzenie do tego samego rezultatu w okresie dwóch do trzech lat, naruszając w sposób rażący polską konstytucję, co nie stanowiło dotychczas przeszkody w zakresie, w jakim partia rządząca przejęła rzeczywistą kontrolę nad Trybunałem Konstytucyjnym. Zob. M. Broniatowski, Poland's Duda acts to avoid head-on clash with Brussels, „Politico”, 25 września 2017 roku; P. Pacula, Polish president disappoints EU on judicial reform, „EUObserver”, 26 września 2017 roku.

12. M. Karnitschnig, Poland has a problem—with Frans Timmermans, „Politico”, 29 maja 2017.

13. „Komisja Europejska przekroczyła swoje uprawnienia”, cytowane w: J. Cienski, Polish president tells opposition, Brussels to back off, „Politico”, 21 grudnia 2016 roku.

14. J. Cienski i M. de La Baume, Poland and Commission plan crisis talks, „Politico”, 30 maja 2016 roku.

15. Zob. odpowiedź MSZ w imieniu rządu polskiego na zalecenia Komisji z 27 lipca 2016 roku.

16. Wypowiedź z Polish government adviser: Commission position is 'grotesque', wywiad dla Euractiv, 3 sierpnia 2017 roku.

sugerowałoby, że zdaniem Polski Unia nie ma żadnej kompetencji w sprawie ustroju sądów powszechnych.

3.3 Zgodność „reform” ze „standardami europejskimi”

Co do meritum, władze polskie starały się wykazać zgodność przeprowadzanych w Polsce reform ze standardami europejskimi wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz z soft law organizacji międzynarodowych[17], posuwając się nawet do powoływania się na Komisję Wenecką[18]. Czasem dorzucały do tego jeszcze argument prawnoporównawczy. Mianowicie, gdy rząd uzasadniał rozwiązanie przewidujące powoływanie członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, wskazywał, iż bierze przykład z rozwiązań funkcjonujących w Hiszpanii i Niemczech[19]. Przedstawiciel ministra spraw zagranicznych starał się również odwrócić na korzyść rządu krytykę dotyczącą sprzeczności ze standardami prawa do sprawiedliwego procesu sądowego. Twierdził mianowicie, że przeprowadzane reformy są niezbędne do wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których skazywano Polskę za przewlekłość postępowań sądowych, jak również do skończenia z nepotyzmem i korupcją, które trawią polski wymiar sprawiedliwości od końca czasów komunizmu[20].

3.4 Polityczna natura krytyki

Wielu członków PiS oskarżało Komisję o motywację polityczną i ignorowanie „faktów”. Oskarżenia te były rzucane w szczególności przez Jarosława Kaczyńskiego, prezesa PiS[21], oraz przez premier Beatę Szydło[22]. Oskarżenia kierowane były też czasem personalnie pod adresem Fransa Timmermansa czy to w rozmowach z agencjami prasowymi[23], czy to w komunikatach[24]. Swoją rolę miał też premier Węgier, stwierdzając, że przyczyną rzekomo politycznych ataków Komisji jest jej niechęć wobec międzyrządowej koncepcji Unii Europejskiej, którą on sam podziela i której zamierza bronić wraz z rządem polskim[25].

4. POLEMIKA Z ARGUMENTAMI POLSKIEGO RZĄDU

4.1 Brak podstawy prawnej

Zarzut braku podstawy prawnej dla działań Komisji w ogóle nie przekonuje, jeśli przyjąć, że procedura ustanowiona w 2014 roku jest procedurą poprzedzającą zastosowanie art. 7 TUE[26]. W ten sposób kompetencje Komisji do kontroli poszanowania wartości z art. 2 TUE przez państwa członkowskie, jak i do przyjęcia w tym

celu odpowiedniej procedury wynikają logicznie z tego, że Komisja jest jedną z instytucji uprawnionych do wszczęcia procedury przewidzianej w art. 7 TUE.

Art. 7 TUE nakazuje uzasadnić wniosek o stwierdzenie ryzyka poważnego naruszenia wartości z art. 2 TUE bez względu na to, jaki byłby autor tej propozycji. Nie sposób zrozumieć, jak Komisja mogłaby sporządzić uzasadnienie takiego wniosku, gdyby nie dysponowała w tym celu możliwością przeprowadzenia kontroli poszanowania wartości z art. 2 TUE przez państwa członkowskie. Takie odczytanie art. 7 TUE jest zgodne z praktyką Komisji wypracowaną na gruncie art. 49 TUE. Na podstawie tego ostatniego przepisu Komisja sporządza regularnie dokumenty kontrolne dotyczące postępu państw kandydujących do Unii w realizacji wartości z art. 2 TUE, choć art. 49 TUE nie przewiduje takiej kompetencji kontrolnej wprost.

Z uprawnienia Komisji do wszczęcia procedury z art. 7 TUE logicznie wynika uprawnienie do jasnego określenia sposobu korzystania z tej kompetencji. Takie uprawnienie wiąże się nierozłącznie z każdą kompetencją o charakterze dyskrejonalnym. W związku z tym ustanowienie przez Komisję procedury poprzedzającej zainicjowanie art. 7 TUE można uzasadnić na gruncie zasady pewności prawa. Dzięki tej procedurze państwa członkowskie mogą zawczasu zapoznać się z okolicznościami, których wystąpienie mogłoby skłonić Komisję do zastosowania art. 7 TUE.

4.2 Wyłączna kompetencja państw członkowskich do określania ustroju wymiaru sprawiedliwości

Zarzut braku kompetencji Unii w przedmiocie ustroju sądów powszechnych nie jest pozbawiony podstaw. Nie można zaprzeczyć, że w świetle traktatów Unia Europejska nie posiada ogólnej i bezpośredniej kompetencji w tej dziedzinie. Już w 2014 roku, gdy Komisja przyjęła komunikat w sprawie państwa prawa, Służba Prawna Rady oceniła, że zaproponowane przez Komisję nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności „nie są zgodne z zasadą przyznania, która reguluje kompetencje instytucji Unii”[27]. Jednakże system kompetencji Unii Europejskiej ma charakter złożony, elastyczny, funkcjonalny i ewolucyjny. Z braku kompetencji w dziedzinie ustroju sądów, działanie Unii może opierać się na kompetencji w dziedzinie gwarantowania państwa prawnego. Takie działanie jest tym bardziej uzasadnione, że państwo prawa jest jednocześnie wartością, celem i koniecznością funkcjonalną Unii[28].

17. Zob. odpowiedź MSZ w imieniu rządu polskiego na zalecenia Komisji z 27 lipca 2016 roku.

18. Zob. odpowiedź MSZ w imieniu rządu polskiego na dodatkowe zalecenia Komisji z 21 grudnia 2016 roku.

19. C. Davies, Polish judges urged to 'fight every inch' for their independence, „The Guardian”, 26 lutego 2017 roku.

20. Polish government adviser: Commission position is 'grotesque', wywiad dla Euractiv, 3 sierpnia 2017 roku.

21. Poland's Kaczynski says EU's call to halt court reforms 'political', „Reuters”, 19 lipca 2017 roku.

22. A. Rettman, E. Zalan, Hungary and Poland defy EU authority, „EUObserver”, 22 września 2017 roku.

23. EU's Timmermans says Poland not budging on rule of law, signals more steps, „Reuters”, 31 sierpnia 2017 roku.

24. Zob. np. odpowiedź MSZ w imieniu rządu polskiego na dodatkowe zalecenia Komisji z 21 grudnia 2016 roku.

25. „Mówimy: «Mniej Brukseli, więcej państw członkowskich». (...) Nasza zdanie w tym względzie jest przyczyną, dla której ktoś celuje w Polskę i rozpoczął ataki polityczne” (tłum. własne), cytowane w: A. Rettman, E. Zalan, Hungary and Poland defy EU authority, „EUObserver”, 22 września 2017 roku.

26. V. Reding, A New Rule of Law Initiative, konferencja prasowa w Parlamencie Europejskim, 11 marca 2014 roku.

27. Służba prawna Rady Unii Europejskiej, opinia 10296/14 z 14 maja 2014 roku, pkt 28.

28. Zob. C. Hillion, Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means, Swedish Institute for European Policy studies, “European Policy Analysis”, 2016-1.

Proklamacja zasady państwa prawnego jako wartości Unii pojawia się już w art. 2 TUE, który stanowi właśnie o unijnych wartościach. Jest ona również potwierdzona w preambule Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (drugi akapit) i umieszczona w art. 21 ust. 1 TUE dotyczącym działań Unii na arenie międzynarodowej jako jedna z zasad „które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia”. Obowiązek przestrzegania wartości Unii przez państwa członkowskie znajduje potwierdzenie zarówno w art. 49 TUE, który stanowi warunek akcesji, jak i w art. 7 TUE, który stwarza możliwość zawieszenia praw państwa członkowskiego.

Promowanie państwa prawnego jest również celem Unii Europejskiej, który wynika z art. 3 ust. 1 TUE („celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”) i który wiąże jej instytucje na mocy art. 13 ust. 1 TUE („Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości”). Ponadto, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 ak. 3 TUE: „Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

Wreszcie, poszanowanie państwa prawnego przez państwa członkowskie jest warunkiem koniecznym funkcjonowania Unii w jej różnych płaszczyznach. Z jednej strony, od tego poszanowania zależy prawowitość unijnego procesu decyzyjnego, zważywszy, że decyzje Unii podejmowane są wspólnie przez państwa członkowskie za pośrednictwem Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, czyli instytucji, w których zasiadają przedstawiciele państw członkowskich. Z drugiej strony, europejska przestrzeń sądowa jest transnarodową przestrzenią prawną, w której akty władz publicznych jednego z państw członkowskich wywołują skutki prawne w innych państwach członkowskich (orzeczenia sądowe, europejskie nakazy aresztowania, niektóre decyzje administracyjne etc.). Podstawą tej przestrzeni, jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości[29], jest wzajemne zaufanie, jakim darzą się nawzajem państwa członkowskie, zwłaszcza w dziedzinie poszanowania praw podstawowych. To zaufanie zostaje nieuchronnie zachwiane, jeśli standardy demokratyczne nie są przestrzegane choćby w jednym z państw członkowskich. Wreszcie, poszanowanie wspólnych zasad stanowi warunek konieczny prawidłowego funkcjonowania Unii w płaszczyźnie „wertikalnej”, tj. w relacjach między instytucjami Unii i państwami członkowskimi. Jak zauważył to Frans Timmermans[30] w szczególności w ramach procedury

prejudycjalnej Trybunał Sprawiedliwości znajdujący się w bezpośredniej relacji z sądami krajowymi musi móc liczyć na ich niezależność. Ta niezależność stanowi jeden z warunków tego, żeby organ państwowy został w ogóle uznany za „sąd” w rozumieniu omawianej procedury[31].

4.3 Zgodność „reform” ze „standardami europejskimi”

Zgodność „reform” rządu polskiego ze standardami europejskimi jest co najmniej wątpliwa. Niektórych działań, jak odmowy publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub zgłoszenia projektu ustawy zmierzającego do przeniesienia w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, nie da się w ogóle bronić, a odwoływanie się do rzekomych „standardów europejskich” dla uzasadnienia działań mogących mieć miejsce jedynie w reżimie autorytarnym należałoby uznać za kiepski żart, gdyby sprawa nie była tak poważna.

Analiza Komisji Europejskiej opiera się zresztą na opiniach innych instytucji międzynarodowych. Komisja Wenecka w opinii z 14 i 15 października 2016 roku oceniła, że jeśli nawet ustawa z 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym zawiera jakieś ulepszenia to, „skutek tych poprawek jest bardzo ograniczony, ponieważ wiele innych przepisów przyjętej ustawy opóźni i znacząco utrudni działalność Trybunału, czyniąc jego pracę nieefektywną, a jednocześnie podważy jego niezależność przez powierzenie nadmiernej kontroli nad jego funkcjonowaniem władzy ustawodawczej i wykonawczej”[32]. Komisja Wenecka dodała w tej samej opinii, że „Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, odmawiając publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przywłaszczyła sobie bez żadnej podstawy konstytucyjnej prawo do kontrolowania ich ważności”[33].

Europejska Sieć Rad Sądownictwa, zrzeszająca niezależne instytucje państw członkowskich Unii odpowiedzialne za ochronę niezależności sędziów, uznała w swojej opinii z 30 stycznia 2017 roku, że pierwszy z projektów ustaw składających się na reformę ustroju wymiaru sprawiedliwości w Polsce[34] nie został w znaczący sposób skonsultowany z polską Krajową Radą Sądownictwa; że wynikało z niego przerwanie kadencji członków tej Rady, niezgodnie z zasadą ich niezależności; że powoływanie członków Rady przez Sejm nie jest zgodne ze standardami Sieci i że nowy ustrój Rady dałby zbyt wielką rolę władzy politycznej w procesie selekcji i powoływania sędziów[35]. Tę ocenę potwierdził ostatnio komunikat

29. TSUE, opinia 2/13 z 18 grudnia 2014 roku na temat akcesji Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

30. Zob. zwłaszcza jego oświadczenie w trakcie debaty o sytuacji państwa prawnego i demokracji w Polsce z 14 grudnia 2016 roku w Parlamencie Europejskim: „Podział władz jest fundamentalny dla funkcjonowania naszego rynku wewnętrznego, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu musi być pewien, w swoich bezpośrednich kontaktach z sądami krajowymi, że na te ostatnie nie mają wpływu pozostałe władze. Niezależność sędziowska jest kluczowa dla całego systemu, żeby mógł on funkcjonować, w tym dla funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

31. Zob. na ten temat i na temat tego, czy Trybunał Sprawiedliwości mógłby odmówić odpowiedzi na pytanie sądu nie cieszącego się atrybutem niezależności: D. Sarmiento, *The Polish Dilemma*, „Blog Despite our Differences”, 17 lipca 2017.

32. Komisja Wenecka, *Opinia nr 860/2016* dotycząca ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, punkty 122-123.

33. Ibidem, pkt 126.

34. Projekt ustawy zmieniającej ustrój Krajowej Rady Sądownictwa – przyp. tłum.

35. *Opinia Zarządu Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, 30 stycznia 2017 roku.

z 17 lipca 2017 roku[36], w którym dodano również, że ta ustawa w połączeniu z kolejną już przyjętą przez parlament, która dała ministrowi sprawiedliwości kompetencję do zdymisjonowania i zastąpienia prezesów sądów w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, doprowadzi nieuchronnie do erozji niezależności polskiego wymiaru sprawiedliwości i będzie miała negatywny wpływ na państwo prawne. Zarząd Sieci skrytykował również wyraźnie projekt ustawy z 12 lipca, który przewidywał rozwiązanie Sądu Najwyższego i przeniesienie w stan spoczynku wszystkich jego członków. Należy wreszcie zasygnalizować, że Zgromadzenie Ogólne Sieci przyjęło dnia 9 czerwca 2017 roku „deklarację paryską”, w której podkreśliło, że „reformy sądowe w Polsce, te które już weszły w życie i te, które są planowane, w dalszym ciągu budzą poważny niepokój, ponieważ mogą znacząco zmienić podział władz, co ma kluczowe znaczenie w świetle państwa prawnego”[37]. Przytoczona deklaracja, przyjęta w drodze konsensusu osiągniętego przez liczne niezależne instytucje krajowe czuwające nad niezależnością sędziów osłabia siłę (i jest to eufemizm) argumentu prawnoporównawczego, na który regularnie powołują się władze polskie. Tego typu praktyka władz polskich opiera się na „precedensie węgierskim”, kiedy to partia rządząca nie wahała się uzasadniać swoich autorytarnych „reform”, posługując się selektywną, jeśli nie po prostu zafałszowaną analizą przykładów zagranicznych.

4.4 Polityczny charakter krytyki

Frans Timmermans zaprzecza temu, jakoby kierowana przez niego w imieniu Komisji krytyka pod adresem rządu polskiego miała charakter polityczny. W liście, skierowanym do Polaków i opublikowanym dnia 7 grudnia 2016 roku na łamach „Rzeczpospolitej”[38], podkreślił, że kwestia państwa prawnego nie jest polityczna i że Komisja szanuje w pełni prawo rządu polskiego do wdrożenia swojego programu politycznego. Rząd polski ma jednak tendencję do mylenia mandatu ustawodawczego z prawem do lekceważenia polskiej konstytucji i zobowiązań międzynarodowych. Jak już mówiliśmy wcześniej, poszanowanie standardów państwa prawnego przez państwa członkowskie jest warunkiem koniecznym funkcjonowania Unii Europejskiej, a analiza prawna przedstawiona przez Komisję w jej trzech zaleceniach jest naszym zdaniem tak solidna, jak i przekonująca. Tym niemniej, jeśli by starać się znaleźć w działaniach Komisji zabarwienie polityczne, oczywistym jest, że różnica w traktowaniu Polski i Węgier nie należy do najbardziej spójnych i być może jest motywowana wyborem strategicznym i politycznym. Niewątpliwie jednak Komisja Europejska

miała słuszność, wszczynając procedurę ramową w sprawie państwa prawnego w związku z sytuacją w Polsce. Wszystkie jej rekomendacje mające na celu usunięcie systemowego zagrożenia dla państwa prawnego w Polsce należy również uznać za całkowicie adekwatne do rzeczywistej sytuacji. Uważamy jednak, że zważywszy na retorykę i działania władz polskich kontynuowane od stycznia 2016 roku, najwyższy czas, żeby Komisja zrobiła kolejny krok.

5. KOLEJNY KROK: ART. 7 TUE

Trzeba było osiemnastu miesięcy oczywistego nieprzestrzegania zaleceń Komisji, oburzających uwag na jej temat, przegłosowania pakietu ustawodawczego zmierzającego do „czystki sądowej”, nie mówiąc już o wielu innych ustawach pozwalających na podporządkowanie rządowi mediów publicznych, służby cywilnej, policji, wojska[39], żeby Komisja Europejska nie miała innego wyboru niż otwarte groźby wszczęcia procedury z art. 7 ust. 1 TUE – procedury zgodnie, z którą Rada może skierować zalecenia do zainteresowanego państwa, jeśli większość czterech piątych rządów państw członkowskich zgodzi się na stwierdzenie istnienia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” wspólnych wartości przewidzianych w art. 2 TUE, wśród których widnieje państwo prawne.

Skąd taka wstrzeźliwość, zważywszy na to, że retoryka władz polskich w dalszym ciągu jest szczególnie niepokojąca[40], a naruszenia państwa prawnego liczne, ciągłe i umyślne, trwające od stycznia 2016 roku, nie wspominając o oczywistym nieprzestrzeganiu trzech zaleceń przyjętych przez Komisję Europejską[41]? Regularnie przedstawia się kilka argumentów za niewszczynianiem procedury z art. 7 TUE, znanego również pod nieformalną nazwą „opcji atomowej” – raczej mało fortunną nazwą, bo uzasadniającą a priori jej niewszczynianie, mimo że zawiera ona dwie oddzielne procedury: tak zwaną procedurę prewencyjną (art. 7 ust. 1) i procedurę naprawczą (art. 7 ust. 2 TUE).

Wedle pierwszego argumentu przywoływanego dla uzasadnienia niestosowania art. 7, przyniesie on skutek odwrotny do zamierzonego. W tym względzie przywołuje się często „precedens austriacki”. Zacytujmy na przykład Fransa Timmermansa, dla którego art. 7: „to jest środek ostateczny, którego z pewnością nie można wykluczyć, ale ośmielę się mieć nadzieję, że sytuacja nigdy nie zajdzie aż tak daleko, że będzie trzeba go użyć. Wierzę, że przykład Austrii z czasów, kiedy partia Jörga Haidera weszła do rządu, osłabił zdolność UE do reagowania w takiej sytuacji. To była

36. Oświadczenie Zarządu Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa na temat Polski, 17 lipca 2017 roku.

37. Deklaracja paryska, 9 czerwca 2017 roku.

38. Angielska wersja listu dostępna w: R. Heath, Timmermans Takes Poland complaints to the people, „Politico”, 8 grudnia 2016 roku. Wersja polska dostępna na stronie „Rzeczpospolitej”, pod adresem: <http://www.rp.pl/Publicystyka/161209201-Frans-Timmermans-Niepokoje-sie-o-Polske.html> (przyp. tłum.).

39. Sektor mediów prywatnych, edukacji i pozostałe sądy będą bez wątpienia kolejnymi celami władzy. Zob. V. Gera, Media ownership, courts on agenda for Poland’s lawmakers, „AP”, 12 września 2017 roku. Zauważamy również, że dzięki „reformie” systemu oświaty, podręczniki historii nie wspominają już o holokauście w ramach lekcji poświęconych drugiej wojnie światowej. Zob. Poland education reform to slash thousands of teachers’ jobs, „DW”, 2 września 2017 roku.

40. Zauważmy chociażby ostatnie wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego, dla którego sądy są „bastionem postkomunistów w Polsce”, Sąd Najwyższy, jest instytucją, która „broni tych, którzy służyli poprzedniej władzy” w ramach systemu sądowego „kontrolowanego przez lewaków” i „poddanego siłom obcym”. Wypowiedź cytowana w: M. Broniatowski, Polish government moves to take control of top court, „Politico”, 13 lipca 2017 roku.

41. Zauważmy chociażby, że sędziowie konstytucyjni wybrani nielegalnie przez władze polskie przejęli kontrolę nad Trybunałem Konstytucyjnym i uczestniczą w naruszaniu zaleceń Komisji Europejskiej, co wydawało się nie do pomyślenia w państwie należącym do UE. Zauważmy choćby przymusowy urlop Wiceprezesa Trybunału z powodu jego odmowy poddania się nowej władzy; tajemnicze zniknięcie z bazy danych Trybunału orzeczeń, których publikację i wykonanie zalecała Komisja Europejska; zauważmy wyłączenie sędziów wybranych w 2010 roku z powodu absurdałnej skargi, mającej charakter nadużycia, złożonej przez samego Prokuratora Generalnego odwołującego się nową władzą; zakazanie wszystkim sędziom podnoszenia w ich zdaniach odrębnych kwestii powołania sędziów wybranych nielegalnie w grudniu 2016 roku, etc.

odpowiedź polityczna, która była zupełnie kontrproduktywna i od tamtego czasu, państwa członkowskie zachowały niechęć do wyrażania sprzeciwu wobec pozostałych państw na tej podstawie”[42].

Przytoczona analiza budzi jednak wątpliwości. Dla szybkiego przypomnienia, decyzja o zawieszeniu stosunków dyplomatycznych z Austrią wskutek zawiązania w tym państwie koalicji rządowej ze skrajnie prawicową partią, na której czele stał wówczas Jörg Haider, nie została podjęta przez Unię, ale przez same państwa członkowskie działające poza jej ramami prawnymi. Ponadto, ta inicjatywa została podjęta przy braku wszelkich środków lub działań mogących sugerować „wyraźne zagrożenie poważnego naruszenia” fundamentalnych, wspólnych wartości. Sytuacja w Austrii w 2000 roku nie jest zatem w jakkolwiek sposób porównywalna do obecnej sytuacji w Polsce. Dysponujemy przecież długą listą oczywistych i wielokrotnych naruszeń państwa prawnego, a z politycznego punktu widzenia nie możemy zapomnieć o wielokrotnych i masowych manifestacjach obywateli polskich czy to w lipcu 2017 roku przeciwko próbie dokonania czystki sądowniczej, czy to w grudniu, kiedy to partia rządząca starała się ograniczyć dostęp mediów do parlamentu. Tłumaczenie się ryzykiem nacjonalistycznej reakcji nie tylko dorzuca nowy warunek nieprzewidziany w art. 7 TUE (ów przepis nie uzależnia swojego stosowania od wyników sondaży opinii publicznej lub ryzyka podnoszenia przez rząd argumentu „państwa obłąkanego”), ale daje również sygnał, że UE jest bardziej zaniepokojona reakcjami tych, którzy lekceważą nasze wspólne wartości niż losem tych, którzy są ofiarami, proszą o interwencję i ochronę. Taka logika jest absurdalna, bo uspokaja tych, którzy nie mają żadnego szacunku dla państwa prawnego, a pozostawia samym sobie tych, którzy walczą o poszanowanie tej zasady.

Zgodnie z innym powtarzanym zwyczajowo argumentem perspektywa „węgierskiego weta” czyni bezsensownym inicjowanie procedury z art. 7 TUE. Zacytujmy chociażby Donalda Tuska, Przewodniczącego Rady Europejskiej, dla którego użycie art. 7 TUE byłoby tylko „stratą czasu”[43]. Tego typu opinie nie biorą jednak pod uwagę tego, że art. 7 TUE ustanawia dwie odrębne procedury i że pierwsza była niedostępna w czasie tak zwanego „precedensu austriackiego”. Zgodnie z ust. 1 wspomnianego przepisu nie wymaga się jednomyślności w Radzie, gdy chodzi o stwierdzenie wyraźnego zagrożenia poważnego naruszenia

przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego i/lub o skierowanie do niego zaleceń w celu usunięcia tego ryzyka. Prawdą jest, że przyjęcie ewentualnych sankcji w wypadku „ciężkiego i stałego naruszenia” wartości określonych w art. 2 TUE wymaga wcześniejszego przyjęcia takiej deklaracji przez Radę Europejską stanowiącą jednomyślnie. Jest również prawdą, że rząd węgierski wielokrotnie i publicznie zobowiązywał się nie głosować za taką deklaracją. Zacytujmy niedawne przemówienie węgierskiego premiera: „Chcemy powiedzieć bardzo jasno, że kampania inkwizycyjna przeciwko Polsce nigdy się nie uda, bo Węgry skorzystają z wszystkich mechanizmów prawnych Unii, żeby pokazać swoją solidarność z narodem polskim”[44]. Jednakże naszym zdaniem, art. 7 TUE powinien być interpretowany w świetle tzw. zasady *effet utile*[45]. Wynika z niej, że „weto węgierskie” nie przysługiwałoby w świetle art. 7 ust. 2 TUE, gdyby również Węgry poddać jednej z dwóch procedur przewidzianych w art. 7 TUE. Tej ewentualności nie można już wykluczyć wobec przegłosowania nowej rezolucji na temat sytuacji na Węgrzech w Parlamencie Europejskim 17 maja 2017 roku. W rezolucji Parlament zalecił jednej ze swoich komisji „wszczęcie procedury opracowania szczegółowego raportu w celu poddania pod głosowanie na plenum uzasadnionego wniosku wzywającego Radę do działania zgodnie z art. 7 ust. 1[46]. Inaczej mówiąc, gdyby art. 7 TUE zastosować jednocześnie przeciwko Polsce i Węgrom czy to w trybie „prewencyjnym” (ust. 1), czy „naprawczym” (ust. 2), logicznym byłoby, żeby rządy obydwu krajów straciły prawo do uczestniczenia w tej procedurze, w tym do zgłoszenia weta.

Kolejny argument, tym razem o charakterze politycznym, jest często przywoływany dla uzasadnienia ostrożności, czy może raczej zwłoki Komisji. Zacytujmy jeszcze raz Fransa Timmermansa, który w marcu 2017 roku zasugerował, że zastosowanie art. 7 byłoby „kontr-produktywne”, nie pomogłoby w niczym z uwagi na kontekst i że w konsekwencji wolałby on uniknąć roli „bohatera jednego dnia” po to, by móc dalej monitorować sytuację w Polsce[47]. Musimy przyznać, że z trudnością przychodzi nam zrozumienie tej logiki. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja dalej kontrolowała działania władz polskich poza procedurą ramową na rzecz państwa prawnego, kiedy już będzie oczywiste, że ta procedura ostatecznie zawiodła, i aby Komisja wносиła skargi na uchybienia zobowiązaniom traktatowym, co w ostatnich miesiącach czyniła. Przyjmowanie kolejnych zaleceń tylko

42. *The European Union and the Rule of Law*, wystąpienie otwierające, Uniwersytet w Tilburgu, 31 sierpnia 2015 roku.

43. M. Strzelecki, *Defiant Poland Scoffs at EU Rebuke Over Eroding Rule of Law*, „Bloomberg”, 27 października 2016 roku.

44. Wiktor Orbán, przemówienie z 22 lipca 2017 roku.

45. Zasada interpretacji prawa Unii Europejskiej, w myśl której, kiedy możliwych jest wiele interpretacji jakiegoś postanowienia lub jego skutków, przyszuje się priorytet tej/ tym z tych interpretacji, które czynią dany środek prawdziwie efektywnym i użytecznym.

46. Rezolucja 2017/2656/(RSP).

47. Cytowane w: A. Eriksson, *Poland unlikely to face EU discipline on rule of law*, „EUObserver”, 23 marca 2017 roku.

po to, żeby obserwować, jak są one otwarcie ignorowane, a autorytet Komisji podważany, wydaje się mało sensowne. Mimo to należy zauważyć, że liczne zalecenia przyniosły pozytywny, choć nieprzewidywany wcześniej skutek. Dzięki nim dysponujemy bowiem opasłym dossier, które okaże się bardzo użyteczne, gdy Komisja zdecyduje się (wreszcie) zastosować art. 7 TUE. Jednak bardziej niż na tego typu publicznie wspomnianych względach, niechęć Timmermansa wydaje się być oparta na czymś niewypowiedzianym: obawie, że Rada albo zaprzeczy istnieniu „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” zasad państwa prawa w Polsce, albo skieruje do Polski skromne zalecenia, nieznaczące lub niezgodne z zaleceniami samej Komisji, które nie rozwiążą w żadnym razie wskazywanych przez Komisję problemów. Wyjaśniałoby to, dlaczego Komisja już dwukrotnie zwróciła się do Rady o zwrócenie w jej gronie uwagi na sytuację w Polsce, co ta uczyniła w maju i we wrześniu. Nie zaobserwowaliśmy jednak zmiany tonu lub prób poszanowania licznych zaleceń Komisji ze strony władz polskich.

Łatwo zrozumieć brak zaufania Komisji wobec działań, a raczej braku działań i odwagi ze strony większości rządów państw członkowskich w stosunku do omawianego problemu. Przypomnijmy chociażby, że Rada zamiast całkowicie poprzeć Komisję przy przyjmowaniu nowych ram dla umocnienia praworządności w 2014 roku (zresztą w odpowiedzi na wniosek samej Rady) uznała za bardziej zasadne przyjęcie swojego własnego mechanizmu pod nazwą „doroczny dialog Rady dotyczący praworządności”. Ów mechanizm okazał się zbędny i bezużyteczny, jako że przewiduje w sumie tylko wywołanie określonego tematu przez ustną i banalną interwencję państwa członkowskiego. Trzeba powiedzieć, że sama „kultura” Rady, organu międzyrządowego funkcjonującego zgodnie z zasadami dyplomacji, w sposób naturalny sprzeciwia się otwartemu dyskusowaniu tematów konfliktowych, które mogłyby doprowadzić do postawienia konkretnego rządu pod pręgierzem, mniejsza o to, jak bardzo oburzające jest zachowanie tego państwa. Odwołując się do możliwości zastosowania art. 7 TUE wobec Polski, anonimowy przedstawiciel Unii stwierdził, że „nikt nie chce zaatakować państwa członkowskiego. Wszyscy mają swoje grzechy, a to stworzyłoby niebezpieczny precedens. Co zrobicie, gdy jutro wy będziecie następni?”[48]. Ta logika odzwierciedla głębokie niezrozumienie tego, co dzieje się na Węgrzech i w Polsce – procesu „konstytucyjnego przejęcia”, którego nie należy mylić z naruszeniami państwa prawnego

o charakterze co prawda ciężkim, to jednak nie systemowym lub intencjonalnym, niemającym na celu zaprowadzenie reżimu autokratycznego. To rozumowanie zadziwia, gdyż wydaje się uzasadniać beczynność w oparciu o hipotezę, że inne państwo członkowskie również może pewnego dnia przekształcić się w państwo autorytarne.

Jest całkiem możliwe, że nie stanęlibyśmy w obliczu zaprowadzania w Polsce reżimu autorytarnego i powolnego zamachu stanu, gdyby pewni główni aktorzy polityczni nie negowali rzeczywistej sytuacji na Węgrzech. Do „zakażenia” doszło przez europejską beczynność względem reżimu Wiktora Orbana, słusznie określanego przez niektórych mianem „reżimu mafijnego”[49] sytuującego się w „szarej strefie pomiędzy demokracją a dyktaturą” [50]. Parlament Europejski miał w tym względzie rację, gdy w 2015 roku (przed wieloma hańbiącymi wydarzeniami znaczącymi rok 2017[51]) sygnalizował, że Węgry stanowią „test zdolności i woli politycznej Unii do reagowania na zagrożenia i naruszenia jej wartości fundamentalnych przez państwo członkowskie” i że bierność Unii na Węgrzech może przyczynić się do wystąpienia podobnych zjawisk w innych państwach członkowskich, co każe zadać „poważne pytanie o zdolność Unii do zapewnienia trwałego poszanowania kryterium kopenhaskich już po przystąpieniu państwa członkowskiego do Unii”[52], pomimo wyraźnego żądania Parlamentu Europejskiego w sprawie zainicjowania procedury ramowej dla umocnienia praworządności i „wszczęcia natychmiast procesu głębokiej kontroli sytuacji w zakresie demokracji, państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech”[53]. Nie oznacza to niestety, że członkom Parlamentu Europejskiego nie można niczego zarzucić.

6. WNIOSKI

Kończąc, możemy się tylko przyznać do sceptycyzmu w stosunku do przedstawianych regularnie argumentów mających uzasadnić niewszczynanie procedury z art. 7 ust. 1 TUE w sprawie polskiej. Należało ją aktywować już w listopadzie 2016 roku[54], kiedy wydawało się oczywiste, że władze polskie tylko czekają na odejście ówczesnego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego po to, żeby przejąć kontrolę nad Trybunałem poprzez (niekonstytucyjną) nominację „sędziów” sprzyjających władzy i móc dzięki temu naruszać wedle uznania konstytucję państwa. Najwyższy czas, żeby liderzy wzięli na siebie odpowiedzialność. Zresztą

48. G. Baczyńska, *EU heads towards tougher action on Poland after Merkel joins fray*, Reuters, 4 września 2017 roku.

49. Bálint Magyar, *The EU's Mafia State*, „Project Syndicate”, 21 czerwca 2017 roku.

50. István Hegedus, *współzałożyciel partii Fidesz*, cytowany w: M. Fletcher, *Is Hungary the EU's first rogue state? Viktor Orban and the long march from freedom*, „New Statesman”, 1 sierpnia 2017 roku.

51. Zacytujmy chociażby referendum zatytułowane „Zatrzymać Brukselę”, głosowanie ustawy o Uniwersytecie Środkowoeuropejskim (CEU) i ustawy o organizacjach pozarządowych, jak i trwające ksenofobiczne i paranoiczne referendum na temat tzw. „Planu Sorosa”, zgodnie z którym George Soros, amerykański biznesmen i filantrop urodzony na Węgrzech, przy współudziale „Brukseli”, zmierza do zorganizowania masowej migracji z Afryki i Bliskiego Wschodu do Europy.

52. Rezolucja z 16 grudnia 2015 na temat sytuacji na Węgrzech: w następstwie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 10 czerwca 2015 roku (2015/2935(RSP)), pkt 5.

53. Ibidem, pkt 8.

54. L. Pech, *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next?*, „Verfassungblog”, 31 października 2016 roku.

Frans Timmermans przypomina regulaminie w tym względzie, że obowiązek zapobiegania ryzykom lub systemowym zagrożeniom państwa prawnego spoczywa na wszystkich, w tym również na rządach państw członkowskich Unii. Jednakże nie powinno to z kolei prowadzić Komisji do zrzucania odpowiedzialności na Radę, ponieważ to Komisji przypada rola strażniczki traktatów i to ona musi wreszcie zrezygnować z „dialogu”, do którego tak naprawdę nigdy nie doszło, i przejść do kolejnego etapu.

Z pewnością nie oznacza to, że wszczęcie art. 7 TUE jest cudownym rozwiązaniem. Można jednak wierzyć, że istnieje większość czterech piątych głosów w Radzie i że bezprecedensowe moralne potępienie rządu polskiego przez jemu równych byłoby bardziej odstraszające niż przyjmowanie niewiążących prawnie zaleceń przez organ, który łatwo skarykaturować, przedstawiając jako ciało biurokratyczne, nie pochodzące z wyborów i oddalone od zmartwień zwykłych obywateli.

Ciążące na Unii zagrożenie istnienia reżimów hybrydowych, pół-autorytarnych jest nie tylko realne, ale ma znaczenie wręcz egzystencjalne dla europejskiego porządku prawnego. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE): „taka konstrukcja prawna opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli ze wszystkimi innymi państwami członkowskimi - i uznaje, że państwa te dzielą z nim - szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane”[55]. Przestańmy się chować za domniemanymi wartościami wszelkiego procesu dialogu i

stawmy czoła problemom. „Nowym autokratom”[56], proces „dialogu” służy tylko temu, żeby poszerzać swoją władzę nad danym państwem, ciesząc się względnym spokojem, jako że władze Unii na przykład zawsze wychodzą z założenia dobrej wiary władz krajowych i poszanowania zasady lojalnej współpracy. Wiara w dobrą wiarę rządów polskiego czy węgierskiego jest jednak dowodem naiwności.

Należy w związku z tym wyrazić uznanie dla aktywności prawnej Komisji w sprawie polskiej od lipca zeszłego roku. Wydaje się, że świadczy ona w końcu o uświadomieniu jednocześnie zagrożenia i bezcelowości prowadzenia dialogu z rządem, który neguje władzę Komisji i istnienie jakiegokolwiek problemu, wbrew oczywistym dowodom. Jeśli art. 7 TUE nie rozwiąże problemu, będzie trzeba poważnie zastanowić się nad skuteczniejszym środkiem sankcjonowania finansowego, bezpośredniego lub niebezpośredniego, tych, którzy naruszają w sposób systemowy i bezwstydy zasady państwa prawnego.

Postscriptum: dnia 7 listopada 2017 roku Frans Timmermans wypowiedział się w czasie debaty zorganizowanej przez Parlament Europejski w sprawie sytuacji w Polsce[57]. Nie wspominając ani razu art. 7 TUE, przypomniał, że wciąż istnieje systemowe zagrożenie dla państwa prawa w Polsce i ubolewał nad faktem, że Komisja wciąż nie była w stanie przeprowadzić konstruktywnego dialogu z władzami polskimi.

Laurent Pech

Profesor prawa europejskiego, Uniwersytet Middlesex, Londyn

Sébastien Platon

Profesor prawa publicznego, Uniwersytet w Bordeaux

55. *Opinia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 2/13 dotycząca przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, pkt 168.

56. A Puddington, *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians*, Freedom House, czerwiec 2017.

57. Frans Timmermans, „Opening remarks at the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs”, 7 listopada 2017 roku.

Odnajdź całość naszych publikacji na naszej stronie:
www.robert-schuman.eu

Dyrektor publikacji : Pascale JOANNIN

FUNDACJA ROBERTA SCHUMAN, utworzona w 1991 roku i uznana za organizację użyteczności publicznej, jest jednym z głównych francuskich centrów badawczych zajmujących się Europą. Rozwija studia nad Unią Europejską i jej politykami oraz propaguje ich wyniki we Francji, w Unii i poza jej granicami. Prowokuje, wzbogaca i stymuluje debatę europejską poprzez swoje badania, publikacje i organizowanie konferencji. Fundacji przewodniczy Jean-Dominique GIULIANI.