

MARCIN KLEINOWSKI
Toruń

MONITOROWANIE PRZESTRZEGANIA ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

Komisja Europejska w dniu 13 stycznia 2016 r. *de facto* rozpoczęła proces monitorowania zasady praworządności w Polsce. Nie jest to jedyny przypadek w historii integracji europejskiej, w którym „strażniczka traktatów” rozpatruje możliwość występowania systemowego zagrożenia dla funkcjonowania państwa prawa w jednym z krajów członkowskich. Po raz pierwszy jednak ma to miejsce na podstawie ram prawnych przyjętych przez Komisję Europejską na wypadek wystąpienia takiej sytuacji¹. Komisja Europejska przypisuje sobie rolę strażniczki wartości, na których opiera się Unia Europejska (UE), chociaż nie znajdujemy jednoznacznego przekazania takiej kompetencji kolegium komisarzy w traktatach europejskich.

Artykuł omawia doświadczenia Komisji Europejskiej w zakresie podejmowania interwencji w przypadku wystąpienia systemowego zagrożenia dla państwa prawnego². Jego celem jest również wyjaśnienie motywów działania Komisji Europejskiej stojących za uruchomieniem wobec Polski procesu monitorowania zasady praworządności oraz określenie potencjalnych konsekwencji, jakie jego wdrożenie może przynieść dla pozycji Polski w UE.

STANDARDY WYNIKAJĄCE Z ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI W OPINII KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Komisja Europejska uznaje zasadę praworządności³ za kręgosłup demokracji w państwach członkowskich oraz fundament, na którym opiera się UE. Postrzega ją

¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM(2014) 158 final/2, Brussels 19.03.2014, s. 2.

² Artykuł omawia doświadczenia Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania przestrzegania zasady praworządności w okresie do 30 listopada 2016 r.

³ Praworządność oraz państwo prawa to pojęcia odmienne znaczeniowo. Przez państwo prawa należy rozumieć pewną sumę cech ustrojowych współczesnych państw demokratycznych. Zasada praworządności wchodzi w zakres cech ustrojowych państwa prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa posiadającego określone cechy formalne, dzięki którym system normatywny może być określany jako prawny. Działalność tych organów władzy opiera się również na pewnych ideach i wartościach, takich jak sprawiedliwość, równość, wolność. Zob. L. Garlicki, *Polskie*

jako wspólną wartość dla tradycji konstytucyjnych tych krajów oraz podstawę wzajemnego zaufania pomiędzy nimi i ich systemami prawnymi. W Konstytucji RP zasada ta znajduje swoją podstawę w art. 2, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, a wprost stanowi o niej art. 7, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.⁴ Sama zasada praworządności została wyinterpretowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości na wiele lat przed jej wyraźnym przywołaniem w treści traktatów⁵.

Szczegółowe standardy wynikające z zasady praworządności mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich systemu konstytucyjnego. Komisja Europejska, na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości uznaje, że istota zasady praworządności obejmuje co najmniej:⁶

– transparentny, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa⁷;

– pewność prawa, rozumianą jako jasność i przewidywalność obowiązujących zasad oraz brak możliwości ich wstecznej zmiany, jak również – co do zasady – stosowanie *vacatio legis* w przypadku wprowadzania nowych przepisów⁸;

– równość podmiotów wobec prawa,⁹ stanowiącą podstawę niedyskryminacji oraz przestrzegania praw człowieka, wynikającą bezpośrednio z art. 20 i 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰;

– zakaz arbitralnego działania przez władzę wykonawczą, a w szczególności posiadania podstawy prawnej do ingerowania w życie obywateli oraz funkcjonowania mechanizmów chroniących przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją władz¹¹;

– prawa jednostki do skutecznej ochrony prawnej rozumianej jako funkcjonowanie skutecznej kontroli sądowej, w tym kontroli poszanowania praw podstawowych oraz równości wobec prawa, jak również prawo do uczciwego procesu przed niezawi-

prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2016, s. 76-81; M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: S. Wronkowska, (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 140-157.

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm.

⁵ *Sprawa 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, European Court Reports 1986, s. 01339.

⁶ European Commission, *Annexes to the communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Strasbourg, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, s. 1-3.

⁷ *Sprawa C-496/99 P Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CAS Succhi di Frutta SpA*, European Court Reports 2004, s. I-03801, paragraf 63.

⁸ *Połączone sprawy od 212/80 do 217/80 Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Salumi*, European Court Reports 1981 s. 02735, paragraf 10.

⁹ *Sprawa C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals and Akros Chemicals przeciwko Komisji*, European Court Reports 2010, s. I-08301, paragraf 54.

¹⁰ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, art. 20 i 21, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C83, 2010.

¹¹ *Połączone sprawy 46/87 oraz 227/88 Hoechst przeciwko Komisji*, European Court Reports 1989, s. 02859, paragraf 19.

słym i bezstronnym sądem¹². Trybunał Sprawiedliwości UE wskazuje, że wspólna tradycja konstytucyjna państw w tym względzie znalazła odzwierciedlenie w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹³. Zgodnie z jego interpretacją prawo do uczciwego procesu gwarantuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej¹⁴.

– przestrzeganie zasady rozdziału władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej¹⁵.

Sposób zdefiniowania przez Komisję Europejską zasady praworządności jest bardzo podobny do stanowiska Komisji Weneckiej¹⁶ w tej kwestii. „Strażniczka traktatów” silniej eksponuje jednak poszanowanie praw człowieka i zakaz dyskryminacji jako elementy praworządności oraz zakaz podejmowania arbitralnych działań w szczególności przez władzę wykonawczą.

MONITOROWANIE PRZESTRZEGANIA ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI PRZED PRZYJĘCIEM RAM NA RZECZ WZMOCNIENIA ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI

Przypadek Polski nie jest pierwszym, w którym instytucje UE angażują się w monitorowanie przestrzegania zasady praworządności w jednym z państw członkowskich. Przyjęcie przez Komisję Europejską w marcu 2014 r. ram prawnych w zakresie ochrony praworządności można postrzegać jako odpowiedź na coraz częściej pojawiające się obawy o przestrzeganie zasady praworządności w krajach członkowskich oraz związaną z tym możliwość naruszenia praw człowieka przez instytucje państwowe.

Za pierwszy przypadek włączenia się instytucji europejskich w proces oceny przestrzegania przez państwo członkowskie UE zasady praworządności i praw człowieka, wobec obawy ich systemowego naruszenia ze strony instytucji państwowych można uznać Austrię pod rządami koalicji Austriackiej Partii Ludowej (*ÖVP*) i Partii Wolności (*FPÖ*). Uruchomienie tego procesu w omawianym przypadku miało umożliwić zakończenie konfliktu pomiędzy rządem Austrii a pozostałymi czternastoma państwami członkowskimi UE. Jego źródłem było utworzenie po wyborach z września 1999 r.

¹² *Sprawa C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami oraz inni przeciwko Parlamentowi i Radzie*, European Court Reports 2013, s. I-0000, paragraf 91; *Sprawa C-550/09 E and F*, European Court Reports 2010, s. I-06213, paragraf 44; *Sprawa C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, European Court Reports 2002, s. I-06677, paragraf 38 i 39.

¹³ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2*, art. 6 i 13, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

¹⁴ *Polłączone sprawy C-174/98 P oraz C-189/98 P Netherlands i Van der Wal przeciwko Komisji*, European Court Reports 2000, s. I-00001, paragraf 17.

¹⁵ *Sprawa DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, European Court Reports 2010, s. I-13849, paragraf 58.

¹⁶ European Commission for Democracy Through Law, *Report On The Rule Of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)*, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4.04.2011.

przez Wolfganga Schüssela (*ÖVP*) koalicyjnego rządu z ultrapravicową Partią Wolności. Lider *FPÖ* Jörg Haider był populistą i demagogiem, zbijającym polityczny kapitał poprzez odwoływanie się do utajonych postaw ksenofobicznych i rasistowskich austriackich wyborców. Oznaczało to odejście od wieloletniej „tradycji” tworzenia w Austrii rządów wielkiej koalicji pomiędzy Austriacką Partią Ludową oraz Austriacką Partią Socjaldemokratyczną¹⁷.

Rządy pozostałych państw członkowskich UE uznały wejście *FPÖ* do rządu za naruszenie fundamentalnych wartości, na których opiera się Unia Europejska oraz zagrożenie dla liberalnej demokracji. Sytuację tą postrzegano również jako niebezpieczny precedens, gdyż od czasu zakończenia II wojny światowej w państwach Europy Zachodniej partie ultrapravicowe nie współtworzyły rządu. W związku z tym, że Partia Wolności uzyskała niespełna 500 głosów więcej od *ÖVP*, teoretycznie to Jörg Haider powinien stanąć na czele rządu, ale zbyt duże kontrowersje wzbudzone przez jego osobę sprawiły, że to Wolfgang Schüssel objął urząd premiera¹⁸. Człowym politykom z pozostałych państw członkowskich UE trudno było wyobrazić sobie współzarządzanie Unią Europejską z kimś takim jak Jörg Haider¹⁹.

Czternaście państw UE 31 stycznia 2000 r. za pośrednictwem prezydencji portugalskiej wystosowało wspólną deklarację, w której *de facto* stawiało ultimatum austriackim partnerom. W przypadku utworzenia rządu z udziałem *FPÖ* pozostałe państwa członkowskie miały zaprzestać dwustronnych kontaktów ze stroną austriacką na poziomie politycznym, nie udzielać poparcia kandydatom z Austrii starających się o stanowiska w organizacjach międzynarodowych oraz kontaktować się z austriackimi ambasadorami w państwach UE jedynie na technicznym poziomie²⁰. Oznaczało to, że państwa te zdecydowały się na ingerencję w wewnętrzne sprawy Austrii uzasadniając swoje działania ochroną wartości, na których opiera się UE. Powodem podjętych kroków dyplomatycznych nie były działania lub zaniechania koalicji *FPÖ* i *ÖVP*, ale to czym była Partia Wolności i retoryka jej liderów. Miały więc one wyrażać nie charakter prewencyjny.

Po zaprzysiężeniu, 5 lutego 2000 r., koalicyjnego rządu *ÖVP* i *FPÖ*, kraje członkowskie wprowadziły wobec Austrii zapowiedziane sankcje we współpracy. Oficjalnie ograniczenia we wzajemnych stosunkach dotyczyły kontaktów bilateralnych i nie miały wpływać na funkcjonowanie instytucji Unii Europejskiej, a działania pozostałych państw członkowskich wobec Austrii nie były podejmowanego w ramach wspólnotowego porządku prawnego. Oświadczenie czternastu państw przedstawiono

¹⁷ D. Dinan, *Governance and Institutions 2000: Edging Towards Enlargement*, „Journal of Common Market Studies” vol. 39, 2001, Annual Review, s. 37.

¹⁸ W wyborach z 3 września 1999 r. *FPÖ* uzyskało 1 244 087 głosów i 52 mandaty, a *ÖVP* 1 243 672 głosy, co również przełożyło się na 52 mandaty. Zob.: D. Nohlen, P. Stöver, *Elections in Europe: A data handbook*, Baden-Baden 2010, s. 196-217.

¹⁹ D. Dinan, *Governance and Institutions...*, s. 37.

²⁰ *Statement by the Portuguese Presidency of the EU on behalf of 14 Member States*, 31.01.2000. <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=Ng8KStTVk5CvsXhnJGcm4q8Rry89P6cT8bs35h08fhpvFPssDYGc!1615003456?docId=84237 cardId=84237> (data wejścia na stronę 19.02.2016).

jednak za pośrednictwem prezydencji oraz na wykorzystywanej przez nią oficjalnej papeterii.

Traktat z Amsterdamu wprowadził do Traktatu o Unii Europejskiej procedurę umożliwiającą zawieszenie państwa członkowskiego w niektórych prawach w związku z poważnym i trwałym naruszeniem zasad, na których opiera się UE²¹, ale nie było uzasadnienia dla skorzystania z tego mechanizmu. Trudno było przedstawić dowód – nie podjęto nawet takiej próby – na naruszenie przez władze Austrii zasad, na których opiera się UE lub systemowego łamania praw człowieka w tym kraju. Wyżej wskazanej procedury nie można było również zastosować prewencyjnie w stosunku do rządu, który jeszcze nie powstał. W związku z tym, że podejmowane przez czternaście państw działania wobec Austrii nie miały podstaw w prawie pierwotnym UE, ani nie były realizowane przez instytucje UE, należało je uznać za należące do sfery prawa międzynarodowego publicznego²², a w szczególności jego części określanej mianem *international courtoise*²³.

Spółeczeństwo austriackie szybko zaczęło postrzegać zastosowane sankcje jako próbę naruszenia konstytucyjnego porządku tego państwa, w zakresie w jakim może stanowić on przedmiot wyłącznie wewnętrznego zainteresowania oraz bezprawne ingerowanie UE w jego sprawę²⁴. W konsekwencji doprowadziło to do zwiększenia i tak już bardzo wysokiego odsetka Austriaków negatywnie odnoszących się do członkostwa w UE²⁵.

Komisja Europejska w wydanym przez siebie oświadczeniu zdystansowała się od stron konfliktu oraz nie zajęła jednoznacznego stanowiska, co umożliwiała jej przyjęcie roli mediatora w zaistniałym sporze. Manifestowała tym samym swoją niezależność w stosunku do państw członkowskich, jednocześnie zapowiadając wypełnianie obowiązków nie tylko strażniczki norm prawnych, ale również wartości określonych w traktatach²⁶. Romano Prodi, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, broniąc jej stanowiska podkreślał, że jako instytucja ponadnarodowa nie utrzymuje

²¹ *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, art. F.1 dodany do TUE, "Official Journal of the European Communities", C 340, 10.11.1997.

²² K. Blanck, *Austria: Between, Size and Sanctions*, w: F. Laursen, (ed.), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining And Institutional Choice*, Leiden, Boston 2006, s. 26.

²³ *International Institutional Law: Unity Within Diversity, Fifth Revised Edition*, Leiden, Boston 2011; W. Hummer, *Eine Verfassung für die Europäische Union – eine Sieht aus Österreich*, w: *Eine Verfassung für die Europäische Union. Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion*, T. Heiner, (ed.), Opladen 2001, s. 127-128.

²⁴ K. Blanck, *op. cit.*, s. 26.

²⁵ Według badania Eurobarometr wiosną 2001 r. jedynie 34% mieszkańców Austrii postrzegало członkostwo w UE jako sytuację korzystną (o 4% mniej niż jesienią 2000 r.). Zob. European Commission, *Eurobarometer, Public opinion in the European Union*, report number 55, wrzesień 2001 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_en.pdf (data wejścia na stronę 22.02.2016 r.).

²⁶ European Commission, *Commission statement on Austria*, Press release IP/00/93, Brussels 1.02.2000, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-93_en.htm?locale=fr. (data wejścia na stronę 22.02.2016 r.).

ona bilateralnych stosunków z krajami członkowskimi, jak również w jej etosie nie leży próba izolowania któregokolwiek z państw UE²⁷. Z kolei Parlament Europejski w przyjętej rezolucji zajął twarde stanowisko wobec osoby Jörga Haidera oraz wezwał do monitorowania sytuacji w zakresie rasizmu i ksenofobii w Austrii oraz w całej Europie²⁸.

Pomimo oficjalnie bilateralnego charakteru sankcji wobec Austrii, zaistniała sytuacja szybko zaczęła być odczuwalna w pracach instytucji UE. Szczególną rolę w przenoszeniu konfliktu na poziom Rady UE i Rady Europejskiej odgrywały zwłaszcza te państwa członkowskie, w których funkcjonowały na krajowej scenie politycznej ugrupowania ultrapravicowe, cieszące się istotnym poparciem społecznym. Twardą linię prezentowała zwłaszcza Francja i Belgia, które starały się pozyskać poparcie prezydencji portugalskiej do wywierania nacisków na nowy austriacki rząd.

Największym zagrożeniem dla austriackich interesów były próba wykluczenia tego państwa z nieformalnych spotkań przedstawicieli krajów członkowskich przygotowujących posiedzenia Rady UE i Rady Europejskiej²⁹. W ich trakcie bardzo często zapadają kluczowe decyzje, przesądzające o kształcie przyjmowanych aktów prawnych i zawieranych kompromisów³⁰. Rozwiązanie takie nie znalazło jednak poparcia u sprawującej prezydencję Portugalii. Część reprezentantów Belgii i Francji odmówiło prowadzenia rozmów ze swoimi austriackimi partnerami w trakcie posiedzeń Rady UE. Premier Portugalii António Guterres pominął Wiedeń w trakcie objazdu stolic podczas przygotowań do szczytu w Lizbonie. Z kolei Francja wykluczyła austriackiego ambasadora w Paryżu z przygotowań prezydencji, którą miała objąć w nadchodzącym półroczu³¹.

Rząd Austrii posiadał w ręku istotną kartę przetargową. Mógł zagrozić ważnym interesom pozostałych państw członkowskich organizując referenda w sprawie reformy traktatowej i akcesji nowych państw członkowskich³². Od czasu podpisania Traktatu z Maastricht wśród rządów państw członkowskich pojawia się, jak określił to Desmond Dinan, „strach przed organizowaniem referendów”³³. Biorąc pod uwagę, że poparcie dla integracji europejskiej w Austrii było na jednym z najniższych

²⁷ D. Dinan, *Governance and Institutions...*, s. 39.

²⁸ European Parliament, *European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0045+0+DOC+XML+V0//EN> (data wejścia na stronę 22.02.2016).

²⁹ M. Happold, *Fourteen Against One: The Eu Member States' Response To Freedom Party Participation In The Austrian Government*, „International and Comparative Law Quarterly” vol. 49, issue 04, 2000, s. 957.

³⁰ Szerzej zob.: M. Kleinowski, *Sila państw w Unii Europejskiej. Pozaformalne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2015, s. 146-259.

³¹ D. Dinan, *Governance and Institutions...*, s. 38.

³² Groźba taka została sformułowana 19 czerwca 2000 r. w trakcie spotkania głów państw i szefów rządów w Feira.

³³ Idem, *Europe Recast. A History of European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2004, s. 294.

poziomów w całej UE, gdyż satysfakcję z członkostwa wyrażała jedynie 1/3 społeczeństwa tego kraju. Rząd austriacki wykorzystywał więc fakt, że system instytucjonalny wspólnot nie był tworzony z myślą o możliwości izolowania któregoś z państw członkowskich.

Szybko stało się jasne, że państwa członkowskie UE nie mają koncepcji zakończenia konfliktu i patowa sytuacja może utrzymywać się przez wiele miesięcy. Taki rozwój sytuacji można było uznać za prawdopodobny, jeżeli rozwiązanie nie zostało znalezione w okresie prezydencji portugalskiej. W kolejnym półroczu prezydencję miała przejąć Francja. Wobec negatywnych wypowiedzi czołowych polityków z tego kraju, co do możliwości unormowania relacji z Austrią, należało spodziewać się, że żaden postęp w tym zakresie nie zostanie dokonany.

Jörg Haider zrezygnował z funkcji przewodniczącego FPÖ 28 lutego 2000 r., co miało doprowadzić do zmniejszenia presji, jakiej poddawany był rząd Austrii. Pozostawał on jednak nadal premierem Karyntii. Część polityków europejskich oraz opinii publicznej uznało rezygnację lidera FPÖ za wybieg. Podejrzewano, że nadal będzie on kierować partią z drugiego rzędu, a pojawiające się plotki o tym, że Haider stawia sobie za cel uzyskanie stanowiska kanclerza po kolejnych wyborach parlamentarnych, dodatkowo podsycaly napięcie³⁴.

Prezydencja portugalska, 29 czerwca 2000 r., a więc na dwa dni przed zakończeniem przewodnictwa, zaproponowała plan zakończenia konfliktu, który został zaakceptowany przez czternaście państw członkowskich. Zakładał on powołanie komitetu „mędrców” (ang. *wise men*), który miał ocenić przestrzeganie „wspólnych europejskich wartości” w Austrii³⁵. Zakładano, że po pozytywnej opinii komitetu, sankcje będą mogły zostać zniesione na początku 2001 r. w trakcie szwedzkiego przewodnictwa w Unii Europejskiej. Prezydencja portugalska, na mocy udzielonego jej przez państwa członkowskie upoważnienia, zwróciła się do Przewodniczącego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z prośbą o wyznaczenie trzech osób, których zadaniem byłoby przygotowanie stosownego raportu³⁶. Ostatecznie na członków komitetu zostali wyznaczeni: Martti Ahtissari, Jochen Frowein oraz Marcelino Oreja³⁷.

³⁴ H. B. Freeman, *Austria: The 1999 Parliament Elections and the European Union Members' Sanctions*, "Boston College International and Comparative Law Review" vol. 25, issue 1, 2002, s. 122.

³⁵ Szerzej na temat kulisów wypracowania planu oraz jego akceptacji zob. T. B. Olsen, *A Danish perspective: The Austria Affair in Danish Politics*, w: M. Gehler, A. Pelinka, G. Bischof, (eds), *Austria in the European Union: assessment of her membership*, Wien 2003, s. 561-563.

³⁶ Najbardziej istotna część listu Premiera Guttersa do Przewodniczącego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została przedrukowana w oświadczeniu prasowym Przewodniczącego Trybunału zob.: *President of the European Court of Human Rights to appoint three personalities under Portuguese EU Presidency Mandate*, Registrar of the European Court of Human Rights, Press release 491, 29.06.2000, w: E. Busek, M. Schauer, (eds.), *Eine europäische Erregung: die "Sanktionen" der Vierzehn gegen Österreich im Jahr 2000: Analysen und Kommentare*, Wien 2003, s. 535-536.

³⁷ *President of the European Court of Human Rights appoints three "wise persons"*, Registrar of the European Court of Human Rights, Press release 524, 12.07.2000, w: E. Busek, M. Schauer, (eds.), *Eine europäische Erregung: die "Sanktionen"...*, s. 537.

Raport komitetu „mędrców” wyraźnie miał na celu nie tylko dokonanie oceny przestrzegania praw człowieka i zasady praworządności w Austrii, ale również ułatwienie ułożenia poprawnych relacji przez strony konfliktu. Zawierał on konkluzję, że w Austrii przestrzega się wartości, na których oparta jest UE, a prawa mniejszości oraz imigrantów są przestrzegane nie gorzej niż w innych krajach członkowskich³⁸. Jednocześnie wskazywał, że wprowadzenie sankcji nie było zupełnie pozbawione podstaw – wobec wypowiedzi polityków Partii Wolności – oraz przyczyniło się do zwiększenia świadomości europejskich wartości w społeczeństwie austriackim³⁹. W konkluzji dalsze utrzymywanie sankcji uznano za kontrproduktywne i prowadzące do wzmocnienia nastrojów nacjonalistycznych⁴⁰. W raporcie zarekomendowano również utworzenie w ramach UE mechanizmu, który służyłby prowadzeniu monitoringu oraz ewaluacji przestrzegania przez poszczególne państwa członkowskie „wartości europejskich”⁴¹. Propozycja ta nie spotkała się z przychylnym odbiorem wśród wszystkich członków Rady UE. Zwłaszcza wśród mniejszych państw pojawiła się obawa, że nowy mechanizm będzie stanowił podstawę do ingerowania w ich wewnętrzne sprawy. Raport zalecał także uzupełnienie artykułu 7 TUE o procedurę prewencji i monitoringu, aby w podobnej sytuacji do tej, jaka stała się przedmiotem zainteresowania grupy mędrców, od początku możliwe było poszukiwanie rozwiązania konfliktu w ramach otwartego i niekonfrontacyjnego dialogu z zainteresowanym państwem⁴².

Na podstawie raportu „mędrców” czternaście państw, po intensywnych rozmowach w dniach 9-10 września, zdecydowało się na bezwarunkowe zniesienie sankcji wobec Austrii z dniem 12 września 2000 r. Raport pozwolił zakończyć konflikt pomiędzy krajami członkowskimi, jednocześnie umożliwiając „zachowanie twarzy” wszystkim stronom. W praktyce polityka bilateralnych sankcji poniosła porażkę, prowadząc do klinczu pomiędzy państwami członkowskimi, utrudniając znalezienie rozwiązania sytuacji, obciążając funkcjonowanie instytucji UE oraz stanowiąc zagrożenie dla realizacji ważnych przedsięwzięć w jej ramach.

Konflikt wokół przestrzegania przez Austrię podstawowych wartości, na których opiera się Unia Europejska doprowadził do rewizji artykułu 7 TUE w Traktacie nicejskim⁴³. Poprzednio, a więc po amsterdamskiej rewizji traktatów, Rada UE działając w składzie szefów państw i rządów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, mogła jednomyślnie zdecydować o wystąpieniu poważnego i trwałego naruszenia wartości, na których opiera się UE – określonych w ówczesnym art. 6(1) TUE. Po zmianach wprowadzonych w Nicei Rada stanowiąca większością 4/5 swoich członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, mogła stwierdzić wystąpienie

³⁸ M. Ahtissari, J. Frowein, M. Oreja, *Report*, Paris 8.09.2000, s. 108.

³⁹ *Ibidem*, s. 114-116.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 116.

⁴¹ *Ibidem*, s. 117.

⁴² *Ibidem*, s. 117-118.

⁴³ *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, zmieniony art. 7 TUE, „Official Journal” C 80, 10.03.2001.

poważnego ryzyka, a nie jak dotychczas naruszenia fundamentalnych wartości zawartych w TUE. Działając zgodnie z tą samą procedurą Rada UE kierowała do zainteresowanego państwa zalecenia. Decyzja taka musiała być jednak poprzedzona jego wysłuchaniem. Przyjęte rozwiązania miały więc służyć ustanowieniu dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami.

W nowym brzmieniu artykułu 7 TUE już samo wystąpienie ryzyka naruszenia wartości, na których opiera się Unia Europejska, mogło stanowić podstawę do podjęcia działań wobec kraju członkowskiego w postaci przedstawienia mu zaleceń oraz wyznaczenia niezależnej osoby, która w ustalonych ramach czasowych przygotuje raport na temat sytuacji w państwie objętym procedurą. W praktyce w nicejskiej redakcji art. 7 TUE pojawia się problem zdefiniowania lub określenia kryteriów wystąpienia „poważnego ryzyka” naruszenia fundamentalnych wartości⁴⁴.

Tabela 1

Postanowienia art. 7 ustęp 1 Traktatu amsterdamskiego i art. 7 ustęp 1 i 2 Traktatu nicejskiego

Artykuł 7 ustęp 1 w Traktacie amsterdamskim	Artykuł 7 ustęp 1 i 2 w Traktacie nicejskim
<p>1. Rada zebrana w składzie szefów państw lub rządów, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu rządu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie zasad określonych w artykule 7 ustęp 1.</p>	<p>1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1 i skierować do tego Państwa stosowne zalecenia. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może wezwać osoby niezależne do przedłożenia w rozsądnym terminie sprawozdania w sprawie sytuacji w tym Państwie. Rada regularnie bada czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne. 2. Rada zebrana w składzie szefów państw lub rządów, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu rządu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie zasad określonych w artykule 6 ustęp 1.</p>

Źródło: *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, "Official Journal" C340, 10.11.1997; *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, "Official Journal" C80, 10.03.2001.

⁴⁴ Szerzej na temat rewizji art. 7 TUE w Traktacie nicejskim zob.: K. Blanck, *op.cit.*, s. 31-32; R. Ulf-gard, *Norm Consolidation in the European Union: The EU14-Austria Crisis in 2000*, Gothenburg 2005, s. 137-139.

W wyniku zmian wprowadzonych Traktatem z Nicei, pomimo nałożenia na podmiot inicjujący procedurę obowiązku uzasadnienia swojego wniosku, *de facto* ciężar dowodu, że nie nastąpiło poważne ryzyko naruszenia wartości, na których opiera się Unia Europejska, został przerzucony na zainteresowane państwo członkowskie. Dodatkowo kompetencje taką powierzono nie tylko 1/3 państw członkowskich i Komisji Europejskiej, ale również Parlamentowi Europejskiemu. Zmniejszenie większości wymaganej do uruchomienia procedury, z jednomyślności do 4/5 członków Rady UE, ułatwiało zainicjowanie procedury, zwłaszcza wobec planowanej akcesji dwunastu kolejnych państw oraz wzmocniło prewencyjną funkcję mechanizmu zawartego w art. 7 TUE.

Kolejna sytuacja, która wzbudzała wątpliwości, co do przestrzegania przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia Europejska miała miejsce latem 2010 r. Wówczas rząd francuski rozpoczął likwidację romskich obozów oraz skłonił około tysiąca Romów do wyjazdu do Rumunii oraz Bułgarii, jednocześnie zaprzeczając, że podejmowane działania wymierzone są przeciwko tej grupie etnicznej. Osobom, które „dobrowolnie” opuszczały Francję oferowano wsparcie w kwocie 300 euro na osobę dorosłą i 100 euro na dziecko, jak również zapewniano transport autobusowy lub lotniczy. W okresie od końca lipca do sierpnia 2010 r. zlikwidowano 128 nielegalnych obozowisk, a 979 osób repatriowano (z tego oficjalnie 151 osób w sposób przymusowy)⁴⁵. Repatriacje prowadzono już we wcześniejszym okresie. W 2009 r. w ten sposób „dobrowolnie” Francję opuściło 10 777 Rumunów oraz 863 Bułgarów, natomiast w okresie od stycznia do 27 lipca 2011 r. łącznie 7439 osób⁴⁶.

Po akcesji Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej obywatele tych państw stali się obywatelami UE i uzyskali prawo do swobodnego przemieszczania się na całym jej terytorium. Zganie z Dyrektywą 2004/38/WE w sprawie swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE (*Free Movement Directive*), której transpozycji państwa członkowskie powinny dokonać najdalej do 30.04.2006 r., pobyt w kraju przyjmującym w okresie do trzech miesięcy wymagał jedynie posiadania ważnego dokumentu tożsamości⁴⁷. Powyżej tego okresu prawo pobytu miały osoby zatrudnione lub samozatrudnione, albo mogące udowodnić, że posiadają wystarczające środki do życia i ubezpieczenie zdrowotne, tak aby nie stanowić obciążenia dla systemu zabezpieczenia społecznego⁴⁸. Jednocześnie w związku z okresem przejściowym,

⁴⁵ T. Buschek, *The Roma Issue From a European Union Perspective*, Framework Note, s. 5, http://www.institutdelors.eu/media/framework-tbuschek-the_roma-en.pdf?pdf=ok (data wejścia na stronę 10.03.2016).

⁴⁶ A. McGarry, H. Drake, *The Politicization of Roma as an Ethnic "Other": Security Discourse in France and the Politics of Belonging*, w: U. Korkut, G. Bucken-Knapp, A. McGarry, J. Hinnfors, H. Drake, (eds.), *The Discourses and Politics of Migration in Europe*, New York 2013, s. 84.

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, art. 6, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 158, 30.04.2004.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 8.

obowiązującym co najmniej do stycznia 2012 r., ustalonym na mocy Traktatu akcesyjnego z dnia 25 kwietnia 2005 r., Francja ograniczyła dostęp do rynku pracy dla Rumunów i Bułgarów, którzy musieli uzyskać pozwolenie na pracę⁴⁹.

Dyrektywa 2004/38/WE umożliwiała wydalenie obywatela UE lub jego rodziny z państwa członkowskiego, jeżeli ich zachowanie poważnie zagrażało jednemu z podstawowych interesów społecznych (porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu publicznemu, zdrowiu publicznemu). W każdym przypadku decyzja taka musiała jednak być podjęta na podstawie indywidualnego przypadku – zbiorowe wydalenie było niezgodne z prawem – notyfikowana osobie zainteresowanej na piśmie wraz z uzasadnieniem, w sposób umożliwiający jej zrozumienie treści postanowienia oraz jego skutków wraz ze wskazaniem sądu lub organu administracyjnego, do którego może ona złożyć odwołanie. Jedynie w należycie uzasadnionych, pilnych przypadkach czas przyznany na opuszczenie terytorium państwa mógł być krótszy niż jeden miesiąc od daty powiadomienia⁵⁰.

Działania podjęte przez rząd Francji w stosunku do Romów wskazywały na kilkukrotne naruszenie prawa Unii Europejskiej. Pomimo zapewnień władz w Paryżu, że prowadzona akcja nie jest skierowana przeciwko żadnej grupie etnicznej, ujawniony okólnik z dnia 5 sierpnia 2010 r. jednoznacznie wskazywał, że to Romowie mieli być głównym celem podejmowanych interwencji⁵¹. Obrońcy praw człowieka wskazywali na niewłaściwe notyfikowanie decyzji zainteresowanym osobom oraz niewłaściwe informowanie ich o przysługujących im prawach, brak odpowiedniego uzasadnienia wydawanych decyzji, a także naruszenie trzydziestodniowego terminu uprawomocnienia wydanych decyzji o wydaleniu. Kontrowersje wzbudzało również utworzenie elektronicznej bazy OSCAR (*Outil de Statistiques et de Contrôle de l'Aide au Retour*), w której zbierano zdjęcia oraz odciski palców osób korzystających z pomocy repatriacyjnej.

Komisja Europejska uznała postępowanie rządu francuskiego za sprzeczne z dyrektywą w sprawie swobodnego przepływu osób i zasadami prawa wspólnotowego. Jednocześnie wystąpiła z oficjalnym żądaniem pełnego wdrożenia wyżej wymienionej dyrektywy przez Francję, w tym przedstawienia projektów i wskazania harmonogramu jej pełnego zaimplementowania do krajowego porządku prawnego przed 15 października 2010 r.⁵² W przeciwnym przypadku Komisja zapowiedziała podjęcie kroków prawnych. Ostatecznie rząd francuski, w ostatniej chwili przed upływem uli-

⁴⁹ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Aneks VI art. 2 i 5, Aneks VII art. 2 i 5, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 157, 21.06.2005.

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli..., art. 27-30.

⁵¹ Circular NOR: IOC/K/10/17881/J of 5 August 2010 of the Minister of the Interior regarding the evacuation of illicit camps, <https://www.fichier-pdf.fr/2011/09/12/z1593jh/preview/page/1/> (data wejścia na stronę 10.03.2016).

⁵² European Commission, *European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens*, Press release IP/10/1207, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1207_en.htm (data wejścia na stronę 10.03.2016).

matum, spełnił żądania Komisji Europejskiej. Jednak już w końcu września Komisja uznała, że działania władz francuskich podejmowane wobec obywateli niektórych państw członkowskich, nie były skierowane przeciwko jakiegokolwiek grupie etnicznej i traktowały wszystkich obywateli Unii Europejskiej w równy sposób. Uzasadniano, że okólnik z dnia 5 sierpnia 2010 r. został anulowany i zastąpiony innym 13 września 2010 r.⁵³

Niepodjęcie przez Komisję Europejską zdecydowanych kroków prawnych w stosunku do Francji, spowodowało pojawienie się opinii kwestionujących zdolność Komisji do działania niezależnego od interesów dużych państw członkowskich. W bardziej subtelnej formie podobny zarzut znalazł swoje odzwierciedlenie również w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r.⁵⁴

Zimą 2011 r. władzę na Węgrzech objął nowy centro-prawicowy rząd premiera Victora Orbana. Komisja Europejska uznała kilka działań podjętych przez rząd Węgier i wspierające go ugrupowania parlamentarne za potencjalnie sprzeczne z prawodawstwem Unii Europejskiej. W konsekwencji wystosowała trzy formalne wezwania do wprowadzenia zmian. W szczególności Komisja Europejska wskazywała za sprzeczne z prawodawstwem UE zmiany naruszające niezależność węgierskiego banku centralnego, obniżające wiek emerytalny sędziów – przejście większej liczby sędziów na emeryturę umożliwiało wyznaczenie nowych osób w ich miejsce – doprowadzenie do wygaszenia kadencji *Ombudsmana* ds. ochrony danych osobowych przed jej upłynięciem, jak również niektóre przepisy z zakresu prawa medialnego, mogące w jej opinii prowadzić do naruszenia wolności wypowiedzi⁵⁵. W sprawie prawa medialnego rząd Węgier uległ sugestiom Komisji Europejskiej wprowadzając stosowne zmiany. W dwóch pozostałych sprawach Komisja Europejska skierowała skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE, który ostatecznie w wydanych wyrokach podzielił jej stanowisko co do sprzeczności węgierskich rozwiązań z prawem Unii Europejskiej⁵⁶.

Latem 2012 r. wystąpił konflikt konstytucyjny w Rumunii. W kwietniu tego roku w wyniku wotum nieufności został odwołany rząd Mihaia Razvana Ungureanu, a prezydent Traian Băsescu powierzył misję tworzenia rządu Victorowi Ponta, przewodniczącemu Partii Socjaldemokratycznej. Nowy rząd powołała koalicja składająca się z Partii Socjaldemokratycznej, Partii Narodowo-Liberalnej oraz Partii Konserwatywnej, które tworzyły koalicję wyborczą pod nazwą Unia Socjalno-Liberalna (USL).

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, punkty 11-13, P7_TA(2010)0312, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//PL> (data wejścia na stronę 10.03.2016).

⁵⁵ European Commission, *European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary*, Press release, Brussels 17.01.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_pl.htm (data wejścia na stronę 23.02.2016).

⁵⁶ *Sprawa C-286/12 Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:687; *Sprawa C-288/12 Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2014:237.

Konflikt konstytucyjny był wynikiem zaostrej rywalizacji partyjnej. Rządząca większość parlamentarna w dniach 3-4 lipca odwołała przewodniczących obu izb parlamentu oraz *Ombudsmana*. Stanowiska te powierzono osobom związanym z koalicją rządzącą.

Usunięcie dotychczasowego *Ombudsmana* budziło duże wątpliwości prawne, a ich bezpośrednią przyczyną było zakwestionowanie dekretu nadzwyczajnego wydanego przez rząd⁵⁷. Uprawnienie *Ombudsmana* do oceny na zasadzie *ex ante* konstytucyjności dekretów nadzwyczajnych umożliwiało *de facto* opóźnienie daty wejścia ich w życie⁵⁸. Powołanie na stanowisko *Ombudsmana* osoby „przychylnej” koalicji rządzącej ograniczało więc w znaczący sposób możliwość kontroli prawnej dekretów nadzwyczajnych. Jednocześnie rząd wydał dekret nadzwyczajny, który ograniczył uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego, likwidując jego jurysdykcję nad rezolucjami parlamentu⁵⁹. Następnie 6 lipca parlament podjął decyzję o zawieszeniu Prezydenta Băsescu oraz przeprowadzenia w ciągu miesiąca referendum w sprawie *impeachmentu*. Zarzuty, które stawiano urzędującemu prezydentowi były bardzo podobne do tych, które podnoszono w 2007 r., podejmując pierwszą próbę jego usunięcia z urzędu. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny rozpatrując zarzuty stawiane głowie państwa, uznał, że jedynie jeden z nich – porzucenie pełnienia roli mediatora pomiędzy instytucjami państwa – posiadał silne uzasadnienie⁶⁰. Rząd wydał dekret nadzwyczajny, który znosił wymóg uzyskania większej niż 50% frekwencji w referendum, aby można było uznać jego wyniki za wiążące (po zmianie wystarczyła zwykła większość głosów)⁶¹. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak powyższą zmianę za sprzeczną z prawem. W związku z tym, że w referendum wzięło udział 46,24% uprawnionych do głosowania (w tym 87,52% głosujących opowiedziało się za odwołaniem prezydenta z urzędu) prezydent Traian Băsescu zachował stanowisko⁶².

Wkrótce po uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny braku wiążącego charakteru wyniku referendum zwrócono się o opinię do Komisji Weneckiej. Jednym z powodów

⁵⁷ V. Perju, *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, „International Journal of Constitutional Law” vol. 13, issue 1, 2005, s. 257-258.

⁵⁸ Law No. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, „Monitorul Oficial” 2004, no. 844.

⁵⁹ Emergency Ordinance 38/2012 of 4 July 2012 amending Law no 47/1992 concerning the Organization and Functioning of the Constitutional Court. „Monitorul Oficial” no. 445.

⁶⁰ Parlamentarzyści koalicji USL zarzucali prezydentowi wkraczanie w kompetencje rządu i premiera, łamanie podstawowych praw i wolności obywateli, naruszenie zasady rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, naruszenie zasad demokracji reprezentacyjnej, zainicjowanie niezgodnego z konstytucją procesu jej nowelizacji, wywieranie presji na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie pełnienie roli mediatora w państwie i społeczeństwie, zob. Constitutional Court, *Advisory Opinion* No. 1, 6.07.2012.

⁶¹ Emergency Ordinance No. 41, amending Law 3/2000 on the Organization of Referenda, „Monitorul Oficial” no. 452.

⁶² Biroul Electoral Central, *Comunicat privind rezultatele referendumului national din data de 29 iulie 2012 pentru demiterea Președintelui României*, <http://www.becreferendum2012.ro/DOCUMENTE%20BEC/Rezultate/Rezultate%20finale.pdf> (data wejścia na stronę 30.03.2016).

była znaczna liczba gróźb kierowanych w stronę sędziów sądu konstytucyjnego⁶³. W przedstawionej opinii Komisja Wenecka poddała krytyce działania rumuńskiego rządu i większości parlamentarnej, a zwłaszcza nadużywanie dekretów nadzwyczajnych (wydano ich około 140) oraz próby ograniczenia kompetencji sądu konstytucyjnego⁶⁴.

Wśród osób komentujących wydarzenia polityczne w Rumunii, można było spotkać opinie wskazujące, że kontrowersyjne działania podejmowane przez rząd premiera Ponty, wynikały również z reakcji instytucji UE oraz czołowych polityków europejskich na zmiany w prawie wprowadzane na Węgrzech przez rząd Victora Orbana. Sprowadzały się one głównie do werbalnych wyrazów zatroskania o przestrzeganie zasady praworządności w tym kraju⁶⁵.

W przypadku Rumunii reakcja Komisji Europejskiej była szybka i zdecydowana. Już 6 lipca 2012 r. wyraziła ona swoje obawy co do rozwoju sytuacji w tym kraju,⁶⁶ a następnie zażądała od rumuńskiego rządu przestrzegania zasady praworządności oraz niezależności sądów, wskazując, że stanowić to będzie przedmiot raportu w ramach mechanizmu dla współpracy i weryfikacji⁶⁷. Bułgaria i Rumunia jeszcze przed akcesją zostały objęte tym mechanizmem wobec problemów tych państw z reformą sądownictwa oraz zwalczaniem korupcji⁶⁸. Teoretycznie Komisja Europejska posiadała więc większe środki nacisku na rząd w Bukareszcie niż w przypadku Węgier. Możliwość opóźnienia wejścia Rumunii do strefy Schengen, czy nieuznawania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez służby rumuńskie, trudno jednak uznać za sankcje, które mogły powstrzymać działania rządu premiera Ponty i po-

⁶³ J. Nergelius, *The Role of the Venice Commission in Maintaining the Rule of Law in Hungary and in Romania*, w: A. von Bogdandy, P. Sonnevend, (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, Portland 2015, s. 303-304.

⁶⁴ European Commission for Democracy Through Law, *Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania*, Opinion no. 685/2012, Strasbourg 17.12.2012, CDL-AD(2012)026.

⁶⁵ S. Gherghina, S. Miscoiu, *The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania*, „East European Politics and Societies and Cultures”, vol. 27, issue 4, 2013, s. 13.

⁶⁶ European Commission, *Statement by the European Commission on Romania*, Brussels 6.07.2012, MEMO/12/529; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-529_en.htm (data wejścia na stronę 30.03.2016).

⁶⁷ European Commission, *Romania: Urgent action needed to demonstrate commitment to rule of law and judicial independence*, Press release IP/12/799, Brussels, 18.07.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-799_en.htm (data wejścia na stronę 30.03.2016).

⁶⁸ *Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6569)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 354, 14.12.2006; *Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6570)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 14.12.2006.

pierającej go większości parlamentarnej. Należy chyba zgodzić się z Vladem Perju, że na decyzji rządu w Bukareszcie o nieeskalowaniu konfliktu zaważyła analiza politycznych korzyści i kosztów. Komisja Europejska przyjmując zasadnicze stanowisko co do przejrzystości i prawidłowości wydatkowania środków z funduszy europejskich, mogła wstrzymać kolejne płatności dla Rumunii, a po doszukaniu się nieprawidłowości zażądać zwrotu części przekazanych środków. Już w czerwcu 2011 r. wstrzymała ona czasowo wypłatę 800 mln euro dla jednego z rumuńskich regionalnych programów operacyjnych, wobec podejrzeń o korupcję i licznych nieprawidłowości w procedurach przetargowych. Z funduszy strukturalnych korzystali lokalni „baronowie”, z poparciem których rząd i osobiście premier Ponta musiał się liczyć⁶⁹. Pod koniec października 2012 r. Komisja Europejska zablokowała wypłatę około 500 mln euro, zarzucając instytucjom wdrażającym fundusze europejskie brak właściwego nadzoru, występowanie konfliktu interesów oraz wiele nieprawidłowości przy zlecaniu zamówień publicznych. Rząd Rumunii miał w przeciagu 2 miesięcy zaproponować zmiany, poprawiające nadzór nad wydatkowaniem środków europejskich. Działanie to można również traktować jako formę nacisku Komisji Europejskiej, do której ostatecznie należała ocena zaproponowanych przez Bukareszt rozwiązań. Zaostrożający się konflikt na linii Bruksela-Bukareszt mógł również odwrócić trend wyraźnego wzrostu poparcia społecznego dla koalicji rządowej.

Ostatecznie pod koniec stycznia 2013 r. Komisja Europejska uznała, że poszanowanie wyroku rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ważności referendum z dnia 29 lipca 2012 r., w sprawie odwołania urzędującego prezydenta, jest sygnałem, że normy konstytucyjne nie są już kwestionowane. Rząd Rumunii zadeklarował również, że będzie wykorzystywał dekrety nadzwyczajne wyłącznie w przypadkach wyraźnie określonych w konstytucji tego kraju⁷⁰.

Powyższe przypadki wykazały, że pogarszająca się kondycja gospodarcza Europy przyczynia się do powstania sytuacji, w których pojawiają się zagrożenia systemowego naruszenia zasady praworządności oraz praw człowieka, co może prowadzić do erozji fundamentalnych wartości, na których opiera się UE – określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁷¹. Jednocześnie brakowało narzędzi, za pomocą których można by zapobiegać naruszeniu zasady praworządności w państwach członkowskich. Jak pokazał to przypadek Węgier, podejmowanie przez Komisję Europejską działań dopiero po wejściu w życie rozwiązań naruszających zasadę praworządności, może prowadzić do kuriozalnych sytuacji, w których działania naprawcze

⁶⁹ V. Perju, *op.cit.*, s. 273.

⁷⁰ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism*, Brussels 30.1.2013, COM(2013) 47 final, s. 3.

⁷¹ Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej 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”.

wymagają jej ponownego złamania. Przykładowo, skrócenie kadencji Andrása Jóri, pełniącego na Węgrzech funkcje Parlamentarnego Rzecznika Ochrony Danych i Wolności Informacji, Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu uznał za naruszenie niezależności organu nadzorczego ochrony danych osobowych i tym samym złamanie Dyrektywy 95/46/WE⁷². Jednakże przywrócenie tej osoby na stanowisko, musiałoby oznaczać skrócenie kadencji urzędnika aktualnie odpowiadającego za ochronę danych osobowych, co stało w sprzeczności z wyżej wymienioną dyrektywą.

W wyniku zaistniałych problemów w zakresie przestrzegania zasady praworządności przez niektóre państwa członkowskie, instytucje UE zauważyły brak instrumentów, które mogłyby przeciwdziałać systemowemu zagrożeniu dla przestrzegania praworządności. Artykuł 7 TUE umożliwił podjęcie działań przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu fundamentalne wartości, na których opiera się UE, jednak opcja ta określana jest często mianem „nuklearnej”, a jej zastosowanie w praktyce natrafia na poważne trudności.

MECHANIZMY PREWENCJI I SANKCJI ZAPISANE W ART. 7 TUE

Na mocy art. 7 TUE, Rada UE stanowiąca większością czterech piątych swoich członków oraz po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może stwierdzić „istnienie poważnego ryzyka” naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE (określonych w art. 2 TUE). Przy 28 państwach członkowskich, do zablokowania takiej decyzji w Radzie UE, konieczny jest sprzeciw lub wstrzymanie się od głosu co najmniej 6 z 27 państw uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu – w jej podjęciu nie uczestniczy kraj, którego decyzja dotyczy. Działając zgodnie z tą procedurą Rada UE może również wystosować do takiego państwa zalecenia. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku decyzja podejmowana jest na podstawie uzasadnionego wniosku zgłoszonego przez grupę co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich, Komisję Europejską lub Parlament Europejski. Jest to więc mechanizm, który pozwala wystosować ostrzeżenie wobec państwa członkowskiego mogącego naruszać fundamentalne wartości UE i jednocześnie umożliwia zalecenie działań zapobiegających ich trwałemu pogwałceniu.

Dodatkowo art. 7 TUE uprawnia Radę Europejską do stwierdzenia „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE. W tym przypadku decyzja podejmowana jest jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej. W wyniku stwierdzenia przez Radę Europejską naruszenia fundamentalnych wartości Unii Europejskiej, Rada UE może – kwalifikowaną większością głosów – wprowadzić sankcje, zawieszając niektóre prawa państwa członkowskiego wynikające z traktatów, w tym prawo do głosowania w Radzie UE. W przypadku podejmowania decyzji na mocy art. 7 TUE, państwo

⁷² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 8 kwietnia 2014 r. – Komisja Europejska przeciwko Węgrom (Sprawa C-288/12), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 175, 10.06.2014.

członkowskie, które stanowi jej przedmiot, nie bierze udziału w głosowaniu, ani nie jest uwzględniane przy określeniu większości wymaganej do jej przyjęcia, co reguluje art. 354 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Mechanizm prewencji i sankcji, funkcjonujący na mocy art. 7 TUE, nie jest ograniczony wyłącznie do obszarów podlegających prawu UE. W praktyce wysokie progi decyzyjne konieczne do podjęcia działań przez Radę Europejską i Radę UE są trudne do osiągnięcia. Przykładowo Premier Węgier Victor Orban zapowiedział zgłoszenie sprzeciwu w przypadku podejmowania powyższych decyzji względem Polski⁷³.

RAMOWA PROCEDURA OCENY PAŃSTWA PRAWNEGO

Wprowadzone ramy prawne na rzecz umocnienia praworządności mają stanowić mechanizm prewencyjny, uruchamiany w momencie pojawienia się systemowego zagrożenia dla praworządności i państwa prawa w jednym z krajów członkowskich UE. Przeciwdziałać pojawieniu się poważnego ryzyka lub trwałego naruszenia wartości UE i co za tym idzie, konieczności podejmowania decyzji na podstawie art. 7 TUE – od samego początku były przedstawiane jako *pre-Article 7 procedure*⁷⁴. Zagrożenie systemowe pojawia się wówczas, gdy państwo członkowskie podejmuje działania lub toleruje sytuacje naruszające „integralność, stabilność i właściwe funkcjonowanie” instytucji oraz mechanizmów ustanowionych na poziomie państw członkowskich, mających służyć zachowaniu praworządności⁷⁵. Ramy prawne zakładają poszukiwanie rozwiązania problemu na drodze dialogu Komisji Europejskiej z zainteresowanym państwem członkowskim, przy wsparciu Parlamentu Europejskiego i Rady UE oraz ewentualnie innych instytucji zaproszonych do współpracy. Wprowadzenie ram prawnych miało zwiększyć przejrzystość całego procesu oraz zapewnić równie traktowanie państw członkowskich.

W trzyletowym procesie przewidzianym w ramowej procedurze oceny państwa prawnego, Komisja Europejska przyjęła rolę niezależnego arbitra, stojącego na straży nie tylko prawa, ale również wartości, na których opiera się UE.

Pierwszy etap zakłada dokonanie obiektywnej oceny występowania systemowego zagrożenia dla państwa prawa, po zebraniu i przeanalizowaniu przez Komisję Europejską stosownych informacji. W przypadku stwierdzenia, że zagrożenie rzeczywiście występuje, Komisja przesyła do zainteresowanego państwa „opinię na temat państwa prawnego”, przedstawiającą jej obawy i stanowiącą *de facto* ostrzeżenie dla kraju członkowskiego. Następnie Komisja prowadzi dialog z zainteresowanym państwem, co do zasady zachowując dyskrecję dotyczącą wyjaśnień i opinii przedstawia-

⁷³ Należy jednak pamiętać, że słowne deklaracje to jedno, a oparcie się presji pozostałych państw członkowskich i narażenie na szwank własnych interesów to coś zupełnie innego.

⁷⁴ E. O. Wennerström *The EU Commission Defines the Rule of Law and a Mechanism for Applying it Inside the EU*, „*Europarättslig tidskrift*” vol. 3, 2014, s. 619.

⁷⁵ Komisja Europejska, *Communication from the commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework...*, s. 6.

nych przez jego rząd, aby możliwie szybko doprowadzić do rozwiązania problemu. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że brak gotowości do współpracy ze strony władz danego kraju lub niepowstrzymanie się od działań, które w sposób nieodwracalny wpływałyby na przedmiotową sprawę, jest sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy określonej w art. 4 TUE⁷⁶.

Na drugim etapie procesu Komisja Europejska publikuje skierowane do określonego kraju członkowskiego „zalecenia w sprawie państwa prawnego”, oczywiście o ile spornych kwestii nie udało się rozwiązać wcześniej. Celem zaleceń jest nakłonienie rządu zainteresowanego państwa do rozwiązania problemu w wyznaczonym przez Komisję Europejską czasie oraz przekazywania informacji o podjętych działaniach. Komisja zastrzega sobie możliwość zawarcia w zaleceniach „specyficznych wskazówek”, co do działań mających doprowadzić do rozwiązania problematycznej sytuacji.

W trzecim, ostatnim etapie procesu Komisja Europejska śledzi działania naprawcze powzięte przez państwo członkowskie. W przypadku braku podjęcia skutecznych działań zmierzających do usunięcia systemowego zagrożenia dla państwa prawa, Komisja może uruchomić mechanizmy przewidziane w art. 7 TUE. Rozwiązanie takie wydaje się jednak ostatecznością, a cały proces ma umożliwić wpłynięcie na stanowisko kraju członkowskiego poprzez argumentację, perswazję, ale również wywarcie presji politycznej ze strony instytucji UE i pozostałych państw członkowskich.

MOTYWY DZIAŁANIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ W PRZYPADKU POLSKI

W dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja Europejska zdecydowała o uruchomieniu wstępnej fazy oceny sytuacji w Polsce,⁷⁷ rozpoczynając dialog w zakresie ramowej procedury oceny państwa prawnego. Tym co ostatecznie mogło zaważyć na podjęciu takiej decyzji były działania podjęte przez rząd i popierającą ją większość parlamentarną po otrzymaniu listu z dnia 23 grudnia 2015 r. od wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa, a zwłaszcza treść i forma odpowiedzi udzielonej przez ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę,⁷⁸ którą prawdopodobnie odebrano jako wyraz chęci dalszego eskalowania konfliktu⁷⁹. List Komisarza Ti-

⁷⁶ Szerzej zob. A. Łazowski, *Zasada lojalności*, w: J. Barcz, (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. II-86-II-108.

⁷⁷ Zapis video z konferencji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Timmermansa zob.: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/debata-komisji-europejskiej-o-polsce-unia-zajela-sie-rzadami-pis,610210.html> (data wejścia na stronę 22.03.2016).

⁷⁸ Skan listu został zamieszczony na portalu 300polityka; <http://300polityka.pl/news/2016/01/12/ziobro-odpowiada-na-list-timmermansa-o-tk-jego-trec-swiadczy-o-braku-wiedzy-zwiazanej-z-trybunalem/> (data wejścia na stronę 22.03.2016).

⁷⁹ Katarzyna Szymańska-Borginon, korespondentka radia RMF FM, powołując się na rozmowę z wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej Fransem Timmermansem, poinformowała, że to treść odpowiedzi jaką minister Zbigniew Ziobro nadesłał w odpowiedzi na list otrzymany od Timmermansa zaważył na decyzji Komisji. Zob. K. Szymańska-Borginon, *Polska pod nadzorem KE. Ucierpią konkretne*

mmermansa należy odczytywać jako próbę nawiązania dyskretnego dialogu z polskim rządem i badanie możliwości przyjęcia roli cichego facylitatora w sporze z opozycją. Przede wszystkim zawierał on sugestię, aby zwrócić się o opinię w spornych kwestiach do Komisji Weneckiej oraz powstrzymać się od działań, a zwłaszcza kolejnych zmian w prawie, które mogłyby utrudnić rozwiązanie konfliktu. W dniu 24 grudnia rząd polski zwrócił się do Komisji Weneckiej z prośbą o opinię na temat rozwiązań prawnych zawartych w przyjętej przez parlament nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jednak już 28 grudnia weszła w życie nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 grudnia 2015 r., komplikująca rozwiązanie sporu. Zaniepokojenie Brukseli wywołały również projekt zmiany ustawy medialnej⁸⁰.

Można przypuszczać, że wydarzeniem, które skłoniło Komisję Europejską do podjęcia działań wobec konfliktu pomiędzy rządem a opozycją w Polsce było niepełne implementowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia⁸¹ i 9 grudnia⁸² 2015 r., czyli *de facto* odmowa prezydenta Andrzeja Dudy odebrania przysięgi od trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych przez Sejm VII kadencji. Jak się wydaje, już sam ten fakt Komisja Europejska uznała za niewłaściwe wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący bardzo niebezpieczny precedens z punktu widzenia przestrzegania zasady praworządności oraz utrzymujący spór pomiędzy instytucjami państwa, co do właściwego składu Trybunału Konstytucyjnego.

W całej sprawie znaczenie mógł mieć również sposób procedowania noweli ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁸³ przez polski rząd i większość parlamentarną. Bardzo duży pośpiech w pracach parlamentu, szybkie opublikowanie ustawy oraz

interesy naszego kraju, <http://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/katarzyna-szymanska-borginon/blogi/news-polska-pod-nadzorem-ke-ucierpia-konkretne-interesy-naszego-k,nld,1953794#> (data wejścia na stronę 22.03.2016).

⁸⁰ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz. U. 2015 poz. 2217.

⁸¹ W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15 Trybunał Konstytucyjny m. in. uznał za zgodny z Konstytucją wybór przez Sejm VII kadencji dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w miejsce sędziów, których kadencja upływała 6 listopada 2015 r. oraz za niezgodny z Konstytucją wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziów, których kadencja upływała 2 i 8 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny uznał również, że Prezydent RP ma obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od nowo wybranego sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r.*, sygn. akt K 34/15, Dz. U. 2015, poz. 2129.

⁸² Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zapisów ustawy z Konstytucją RP w zakresie możliwości wyboru przez Sejm nowych sędziów Trybunału, w miejsce wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji 8 października 2015 r., o rozpoczęciu kadencji sędziego od momentu złożenia ślubowania, o składaniu przez sędziego w ciągu 30 dni ślubowania przed Prezydentem RP, o wygaszeniu kadencji prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwości dwukrotnego powołania na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r.*, sygn. akt K 35/15, Dz. U. 2015, poz. 2147. Trybunał nie oceniał prawidłowości wyboru sędziów Trybunału. Przyjął jednak, że wcześniejsze zastosowanie art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie uznanym w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) jest zgodne z konstytucją oraz że zastosowanie art. 137a prowadziło do obsadzenia stanowisk sędziowskich w liczbie większej niż przewidziana w art. 194 ust. 1 konstytucji.

⁸³ Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015, poz. 1064.

ekspresowe zaprzysiężenie przez Prezydenta sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VIII kadencji,⁸⁴ mogło sprawiać wrażenie, że Prawo i Sprawiedliwość – czerpiąc z doświadczenia Węgier – miała na celu, poprzez zastosowanie polityki faktów dokonanych, uniemożliwienie instytucjom europejskim wywierania presji na zmianę stanowiska i działania tego ugrupowania względem Trybunału Konstytucyjnego. Opozycja nie była w stanie zablokować lub zmienić noweli ustawy zaproponowanej przez większość parlamentarną popierającą rząd. Przedłużająca się w Polsce debata na ten temat, wystawiłaby jednak rząd Premier Beaty Szydło oraz Prezydenta Andrzeja Dudę na presję polityczną ze strony instytucji Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich, a potencjalnie również partnerów z NATO, w szczególności Stanów Zjednoczonych. Było bowiem oczywiste, że w świetle dotychczas zajmowanego przez Komisję Europejską stanowiska, przepisy noweli ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie np. skrócenia kadencji jego prezesa oraz wiceprezesa zostaną uznane za godzące w niezawisłość sądów i co za tym idzie sprzeczne z zasadą praworządności. Komisja Europejska mogła więc postrzegać działania PiS za próbę wykazania jej słabości jako instytucji stojącej na straży wartości, na których opiera się UE. Należy pamiętać, że rola ta nie wynika jednoznacznie z traktatów. Po reformie lizbońskiej nowy układ sił pomiędzy instytucjami UE jeszcze nie do końca został ukształtowany, a Komisja rywalizuje z Radą Europejską o przywództwo w UE. Jak pokazuje dotychczasowa historia integracji europejskiej, rywalizacja pomiędzy instytucjami o kompetencje i polityczne znaczenie ma charakter permanentny. Jednak po istotnych reformach traktatowych nabiera ona szczególnie na sile, gdyż pojawia się wiele zapisów wymagających wypracowania interpretacji, musi ukształtować się praktyka postępowania oraz istnieje konieczność przyjęcia szczegółowych rozwiązań na poziomie prawa wtórnego.

Komisja Europejska od samego początku jasno deklarowała swoją determinację w przeciwdziałaniu naruszeniom praworządności i gotowości do zastosowania wprowadzonych w 2014 r. ram prawnych, w celu zarządzania systemowymi zagrożeniami dla państwa prawnego w krajach członkowskich UE⁸⁵. W związku z tym, że konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce stanowi modelową sytuację, w której nowe ramy prawne miały być wykorzystane, zaniechanie w tym zakresie ze strony Komisji Europejskiej podważałoby jej kompetencje oraz znaczenie nowo przyjętych rozwiązań. Dałoby również podstawę do formułowania oskarżeń o stosowanie po-

⁸⁴ Sejm uchwalił nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w dniu 19 listopada 2015 r. głosami partii Prawo i Sprawiedliwość oraz Kukiz'15. Posłowie pozostałych partii (Platformy Obywatelskiej, Niezależnej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego) opuścili salę w trakcie głosowania. Następnego dnia ustawę rozpatrzył Senat, nie wprowadzając do niej żadnych poprawek, a w kilka godzin później została podpisana przez Prezydenta RP i jeszcze tego samego dnia opublikowana w Dzienniku Ustaw RP. W dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm wybrał pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów, których zgłosiła partia Prawo i Sprawiedliwość. W nocy czterech z wybranych sędziów Trybunału zaprzysiężił Prezydent Andrzej Duda.

⁸⁵ F. Timmermans, *Commission Statement: EU framework for democracy, rule of law and fundamental rights, Speech of First Vice-President Frans Timmermans to the European Parliament*, Strasbourg 12.02.2015.

dwójnych standardów wobec państw członkowskich. Zapewne obawiano się także, że brak zdecydowanej reakcji ze strony Komisji Europejskiej, w tym trudnym dla UE okresie, mógłby zachęcić niektóre państwa członkowskie do podejmowania działań naruszających wartości, na których opiera się UE.

PODEJRZENIE WYSTĄPIENIA SYSTEMOWEGO ZAGROŻENIA PRAWORZĄDNOŚCI A INTERESY POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Debata w Parlamencie Europejskim 19 stycznia 2016 r. na temat sytuacji w Polsce wskazała, że strony pozostają przy swoim zdaniu, czego należało spodziewać, gdyż miała ona na celu przede wszystkim wzajemne zaprezentowanie stanowisk. Należy zdawać sobie sprawę, że przebieg debaty nie oddawał układu sił w Parlamencie Europejskim, gdyż wszystkie grupy polityczne, bez względu na ich liczebność, uzyskały do dyspozycji ten sam czas na wystąpienia. W efekcie silniej były słyszalne głosy ugrupowań eurosceptycznych.

Główni aktorzy debaty, w tym Premier Beata Szydło, wyraźnie nie chcieli eskalować konfliktu. Największe ugrupowania w Parlamencie Europejskim obawiały się, że przyjęcie na samym początku oskarżycielskiego tonu wzmocni eurosceptyczne skrzydło w PiS i ograniczy pole manewru polskiego rządu. Premier Beata Szydło w prezentowanych wypowiedziach starała się znaleźć złoty środek pomiędzy zadowoleniem własnego elektoratu w kraju a nieosłabianiem pozycji polskiego rządu w UE. Największe frakcje w Parlamencie Europejskim oraz Komisja Europejska dały polskiemu rządowi do zrozumienia, że będą przyglądać się rozwojowi wydarzeń w Polsce, a zwłaszcza gotowości rządu do implementacji zaleceń Komisji Weneckiej.

W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku uznał, że Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁸⁶ jest w całości niezgodna z Konstytucją RP⁸⁷. W rozprawie nie uczestniczyli przedstawiciele rządu ani Prokuratura Generalna. Tego samego dnia Premier Beata Szydło oświadczyła, że wyrok nie zostanie opublikowany, gdyż w podzielanej przez nią opinii orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny z pominięciem przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. stanowiło naruszenie prawa i w konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie wydał orzeczenia, a jedynie przedstawił stanowisko wybranych sędziów. W praktyce oznaczało to przypisanie organom władzy wykonawczej kompetencji do rozstrzygania legalności działań podejmowanych przez inne instytucje państwowe. Działania te doprowadziły do zaostrzenia konfliktu i zwiększenia presji politycznej na

⁸⁶ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 2015, poz. 2217.

⁸⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy-i-ogloszenia-orzeczen/wyroki-i-postanowienia/art/8859-nowelizacja-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/> (data wejścia na stronę 4.10.2016 r.).

polski rząd przede wszystkim ze strony Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europy oraz administracji prezydenta Baracka Obamy⁸⁸.

Przedstawiona w połowie marca 2016 r. opinia Komisji Weneckiej stara się nie stygmatyzować stron konfliktu, wskazując, że do wystąpienia sporu przyczyniły się działania zarówno koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe, jak również rządu Prawa i Sprawiedliwości. Komisja Wenecka podzieliła jednak większość zarzutów opozycji względem kolejnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przyjmowanych głosami przede wszystkim partii rządzącej. W szczególności wskazała na konieczność bezwzględного przestrzegania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a więc w konsekwencji uznania, że Sejm VII kadencji miał prawo wybrać trzech nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zaś Sejm VIII kadencji dwóch sędziów w miejsce tych, których kadencja upływała 2 i 8 grudnia 2015 r. Komisja Wenecka nie zaproponowała rozwiązania problemu „nadmiarowych” sędziów, wybranych przez Sejm VIII kadencji i zaprzysiężonych przez Prezydenta Andrzeja Dudę. W wydanej opinii wskazała, że rozwiązania zmniejszające efektywność pracy Trybunału, takie jak rozpatrywanie spraw zgodnie z kolejnością zgłoszeń, czy wydawanie orzeczeń kwalifikowaną większością głosów, są sprzeczne z zasadą praworządności. Jednocześnie zaleciła wprowadzenie w polskim porządku prawnym zmian, które zmniejszyłyby ryzyko wystąpienia konfliktu konstytucyjnego w przyszłości, w tym zmianę Konstytucji RP w zakresie procedury powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁸⁹. Mało prawdopodobne było zastosowanie się większości parlamentarnej, rządu oraz Prezydenta RP do opinii Komisji Weneckiej, gdyż działanie takie nie dawało tym podmiotom szansy na „zachowanie twarzy”.

Przekazanie przez polski rząd opinii Komisji Weneckiej do parlamentu, jak również zapowiedź prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego powołania komisji ekspertów, mającej przeanalizować zawarte w niej wnioski, należy traktować jako działanie na zdobycie czasu i uspokojenie sytuacji przed zaplanowanym na lipiec szczytem NATO w Warszawie⁹⁰. Już skład członkowski powołanego, 30 marca 2016 r., przez Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego, Zespołu Ekspertów do Spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego budził duże kontrowersje. Opozycja parlamentarna wskazywała, że zespół zdominowany jest przez osoby, które w przeszłości współpracowały z PiS, sympatyzują z tą partią polityczną lub wspierały Prezydenta Andrzeja Dudę

⁸⁸ Podczas wizyty w Polsce, 4 kwietnia 2016 r., Sekretarz Generalny Rady Europy Thorbjørn Jagland oświadczył, że Trybunał Konstytucyjny w Polsce jest sparaliżowany i „nie istnieje w Polsce system, który byłby faktycznym wykonaniem prawa i stał na straży wykonania prawa”. W trakcie konferencji prasowej wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans, w trakcie odbywanej 5 kwietnia 2016 r. wizyty w Polsce, oświadczył, że punktem wyjścia do dialogu, jaki starają się nawiązać strony konfliktu o Trybunał Konstytucyjny, powinno być „pełne poszanowanie dla wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które powinny być ogłoszone i wdrożone”. Zob. *Wiceszef KE z wizytą w Warszawie*, PAP 5.04.2016; Jagland: polski TK sparaliżowany; potrzebne rozwiązanie w Sejmie, PAP 4.04.2016 r.

⁸⁹ European Commission for Democracy Through Law, *Opinion on Amendments to The Act of 25 June 2015 on The Constitutional Tribunal of Poland*, Adopted by the Venice Commission at 106th Plenary Session, Opinion no. 833/2015, CDL-AD(2016)001.

⁹⁰ Szczyt NATO odbył się w dniach 8-9 lipca 2016 r.

w kampanii wyborczej. Treść raportu przygotowanego przez członków tego zespołu stanowi w dużej mierze polemikę z opinią wydaną przez Komisję Wenecką w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁹¹. Szansę nawiązania konstruktywnego dialogu, pomiędzy większością parlamentarną a opozycją w sprawie zażegnania konfliktu wokół Trybunału Konstytucyjnego, ostatecznie pogrzebał wybór głosami PiS i sześciu posłów partii Kukiz'15 Zbigniewa Jędrzejewskiego na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Opozycja liczyła, że zostanie powołana na to stanowisko jedna z trzech osób wybranych uprzednio przez Sejm VII kadencji, a nie zaprzysiężonych przez Prezydenta Andrzeja Dudę.

W świetle wyżej wymienionych zdarzeń, dialog pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a polskim rządem, w okresie od grudnia 2015 r. do połowy kwietnia 2016 r. należy uznać za bezproduktywny. Wpłynęło to na zaostrzenie stanowiska Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, jak również przyspieszenia podejmowanych z ich strony działań względem polskiego rządu.

Przyjęta w dniu 13 kwietnia 2016 r. przez Parlament Europejski rezolucja w sprawie sytuacji w Polsce wskazała, że większość eurodeputowanych poparła zajęcie bardziej zasadniczego stanowiska w sporze z polskim rządem. W przyjętym tekście Parlament Europejski wezwał nie tylko do pełnej realizacji zaleceń Komisji Weneckiej, bezwzględnego wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. oraz 3 i 9 grudnia 2015 r.⁹², ale przede wszystkim jednoznacznie stwierdza, że „działania polskiego rządu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wobec Trybunału Konstytucyjnego stanowią zagrożenie dla demokracji konstytucyjnej”⁹³. Tym samym *de facto* uznał, że istnieje podstawa do zastosowania przewidzianych w TUE na taką ewentualność mechanizmów prewencji i sankcji. Jednocześnie wezwał Komisję Europejską do wydania zalecenia w sprawie praworządności, czyli rozpoczęcia drugiego etapu przewidzianego w procedurze oceny państwa prawnego, w przypadku niewdrożenia przez polski rząd zaleceń Komisji Weneckiej⁹⁴.

Złożenia, 29 kwietnia 2016 r., przez grupę posłów partii PiS poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie można uznać za działanie zmierzające do zakończenia konfliktu, toczącego się wokół tej instytucji. Zawierał on bowiem rozwiązania prawne, których konstytucyjność została zakwestionowana we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału⁹⁵. Pod koniec maja, po kolejnej wizycie wicepre-

⁹¹ *Raport Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/ASEA-ADRKBW/%24File/Raport%20Zespo%20C5%82u%20Ekspert%C3%B3w%20do%20spraw%20Problematyki%20Trybuna%20C5%82u%20Konstytucyjnego.pdf> (data wejścia na stronę 4.10.2016 r.).

⁹² Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce*, punkt P4 i P5, 2015/3031(RSP), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0123+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> (data wejścia na stronę 15.04.2016).

⁹³ *Ibidem*, punkt K.

⁹⁴ *Ibidem*, punkt P7.

⁹⁵ *Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 558), <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6EA7345584EBCE9BC1257FC7002E9B69> (data wejścia na stronę 5.10.2016).

wodniczącego Timmermansa w Polsce, Komisja Europejska doszła do wniosku, że w rozmowach z polskim rządem i większością parlamentarną nie można liczyć na postęp. Wywiad telewizyjny udzielony przez Jarosława Kaczyńskiego wskazywał, na diametralnie odmienne podejście do sposobu rozwiązania konfliktu wokół Trybunału przez większość parlamentarną w Polsce i Komisję Europejską. Partia rządząca dążyła do jego rozwiązania poprzez rywalizację, natomiast Komisja Europejska starała się traktować, jako sytuację wspólnego rozwiązywania problemu.

Kolejne próby nawiązania dialogu pomiędzy partią rządzącą a opozycją, zaczęły wyraźnie jawić się jako prowadzenie przez większość parlamentarną „gry na czas”. W konsekwencji Komisja Europejska zdecydowała się na przyjęcie opinii na temat państwa prawnego w Polsce, w której stwierdza występowania systemowego zagrożenia dla zasady praworządności⁹⁶. Została ona 1 czerwca przekazana polskiemu rządowi.

Pod koniec czerwca strona polska udzieliła odpowiedzi Komisji Europejskiej, opisując przede wszystkim toczące się w Sejmie od 5 czerwca prace nad kolejną, tzw. przejściową, ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Sposób i kierunek prac nad tą ustawą, w którym zmarginalizowano głos opozycji, jednoznacznie potwierdzał brak gotowości większości parlamentarnej w Sejmie, polskiego rządu oraz Prezydenta RP do rozwiązania trwającego sporu. Projekt ustawy zawierała szereg przepisów mogących m.in. sparaliżować lub poważnie utrudnić prace Trybunału Konstytucyjnego i godzące w niezawisłość sędziowską. Zakładała również dopuszczenie do orzekania wszystkich sędziów zaprzysiężonych przez Prezydenta RP oraz selektywną publikację orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Fakt, że Komisja Europejska już 27 lipca przedstawiła zalecenia w sprawie praworządności w Polsce⁹⁷ wskazuje, że nie wierzyła w gotowość polskiego rządu do podjęcia dialogu w dobrej wierze. Zapewne chciała również uniemożliwić dalszą grę obliczoną na przeciągnięcie sprawy w czasie. Wyznaczenie trzymiesięcznego okresu na rozwiązanie problemów wskazanych w zaleceniu Komisji, wymusza zajęcie przez polski rząd stanowiska jeszcze przed przełomem listopada i grudnia, kiedy konieczne stanie się wybranie nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, gdyż kadencja pełniącego tę funkcję sędziego Andrzeja Rzepińskiego upłyneła 19 grudnia. Spodziewa się więc, że kwestia ta dodatkowo zaogni i skomplikuje rozwiązanie konfliktu. Działanie takie ma również uniemożliwić polskiemu rządowi, większości parlamentarnej i Prezydentowi RP przystąpienie do

⁹⁶ Komisja Europejska uzasadniła swoje stanowisko przede wszystkim nieuznaniem i niepublikowaniem przez polski rząd wyroków Trybunału Konstytucyjnego, nieodebraniem przez Prezydenta RP przysięgi od trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Jednocześnie wskazała, że wobec ograniczenia Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości skutecznej kontroli zgodności stanowionego prawa z Konstytucją, szczególną troskę musi budzić przyjęcie lub procedowanie przez parlament szeregu aktów prawnych mających wpływ na przestrzeganie praw podstawowych oraz wolność i pluralizm mediów. European Commission, *Commission Opinion of 1.6.2016 regarding the Rule of Law in Poland*, Brussels 1.6.2016 C(2016)3500 final.

⁹⁷ Komisja Europejska, *Zalecenie komisji z dnia 27.7.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce*, Bruksela, dnia 27.7.2016 r. C(2016) 5703 final.

dialogu z pozycji faktów dokonanych. W przekazanym dokumencie Komisja Europejska zaleca polskim władzom ogłoszenie i pełne wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie zgodności nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z jego wyrokami oraz zaniechanie działań i wypowiedzi publicznych podważających legitymację tej instytucji oraz godzących w jej skuteczne działanie⁹⁸.

W wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał tzw. ustawę przejściową za częściowo niezgodną z Konstytucją⁹⁹. Jeszcze przed wydaniem orzeczenia prezes PiS Jarosław Kaczyński zapowiedział, że rząd nie opublikuje wyroku w tej sprawie.

Dnia 16 sierpnia 2016 r. opublikowano w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim 21 zaległych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, z wyjątkiem orzeczeń z 9 marca w sprawie K47/15 oraz 11 sierpnia w sprawie K 39/16, a więc kluczowych orzeczeń rozstrzygnięć dotyczących sądu konstytucyjnego w Polsce. Dwa dni później Prokuratura Regionalna w Katowicach poinformowała, że od 20 lipca wszczęła śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązku lub przekroczenia uprawnień przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego w związku z niedopuszczeniem do orzekania trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji i zaprzysiężonych przez Prezydenta RP.

Ewentualne zaostrzenie sporu wokół przestrzegania zasady praworządności w Polsce z dużą dozą prawdopodobieństwa ograniczy zdolność polskiego rządu do wywierania wpływu na kształt decyzji zapadających w Brukseli i gotowość partnerów do wsłuchiwania się w zgłaszane przez Warszawę postulaty. Pozostałe kraje członkowskie, Komisja Europejska oraz eurodeputowani mogą więc objąć Polskę poważnymi sankcjami we współpracy w procesie podejmowania decyzji, bez konieczności korzystania z mechanizmów określonych w art. 7 TUE. W szczególności może to doprowadzić do wykluczenia polskich przedstawicieli z udziału w spotkaniach nieformalnych, na których poszukuje się kompromisowych rozwiązań, zwłaszcza na poziomie Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), spotkań przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu ministerialnym lub szefów państw i rządów¹⁰⁰. Należy pamiętać, że nawet największy kraj członkowski, pozbawiony wsparcia ze

⁹⁸ *Ibidem*, s. 22.

⁹⁹ Trybunał za niekonstytucyjne uznał m. in. przepisy: o orzekaniu w pełnym składzie na wniosek trzech sędziów Trybunału, o rozpatrywaniu spraw co do zasady w kolejności wpływu, uzależniające rozpoznanie sprawy od obecności prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego, przyznające grupie trzech sędziów prawo weta zawieszającego w przypadku spraw rozpatrywanych w pełnym składzie, umożliwiające wybiórczą publikację orzeczeń Trybunału oraz zakładające wnioskowanie przez Prezesa Trybunału o publikację orzeczenia do Prezesa Rady Ministrów. Zakwestionowano również większość przepisów przejściowych. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt. K39/16*, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy-i-ogloszenia-orzeczen/wyroki-i-postanowienia/art/9307-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/> (data wejścia na stronę 8.10.2016).

¹⁰⁰ Szerzej zob. M. Kleinowski, *Siła Państw w Unii Europejskiej. Pozaformalne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2015, s. 199-259; idem, *Konsensualne podejmowanie decyzji jako wartość dla państw członkowskich w Radzie i Radzie Europejskiej*, „Społeczeństwo i polityka” nr 4(37), 2013, s. 15-27.

strony innych członków Rady UE, skonfliktowany z Komisją Europejską i głównymi grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim w praktyce traci wszelką zdolność do wpływania na kształt decyzji podejmowanych w Brukseli. Dobrym przykładem jest tu Szwecja w pierwszym roku swojego członkostwa, gdy sprzecznosc z kulturą konsensusu w Radzie UE podejmowanych przez to państwo działań w tej instytucji, pozostawiła rząd w Sztokholmie na marginesie procesu decyzyjnego. Sytuacja taka miałaby niewątpliwie negatywny wpływ na pozycję polskiego rządu w negocjacjach dotyczących np. polityki klimatycznej UE, kryzysu migracyjnego, czy bezpieczeństwa energetycznego, a więc spraw o żywotnym znaczeniu dla interesów państwa polskiego. Istnieje także niebezpieczeństwo, że Polska zostanie obwiniona za brak postępu w rozwiązaniu przynajmniej niektórych kryzysów, z którymi obecnie boryka się Unia Europejska, pomimo faktu, że o wiele większe znaczenie ma tu utrata zdolności zachowania impetu procesu integracji przez Niemcy, Francję i Wielką Brytanię. Dodatkowy kryzys w łonie UE dotyczący przestrzegania zasady praworządności oraz potencjalny ostracyzm wobec Polski, stanowi również zagrożenia dla utrzymania twardego kursu UE wobec Rosji, w kontekście agresji tego państwa na Ukrainę.

Konflikt wokół Trybunału sprawia, że po decyzji Brytyjczyków o wystąpieniu z Unii Europejskiej,¹⁰¹ Polska ma coraz mniejsze szanse na uzyskanie pozycji państwa nadającego ton procesom integracyjnym. Włochy pod rządami Matteo Renziego nie podzielają francusko-niemieckiej wizji integracji europejskiej, a w szczególności stanowiska rządu Angeli Merkel w tej sprawie¹⁰². Ponadto jeżeli Włosi nie poprą w referendum reformy ustrojowej zaproponowanej przez premiera Renziego, zapowiedział on ustąpienie ze stanowiska, co oznaczałoby powrót do tradycji niestabilnych rządów we Włoszech i prawdopodobnie dojście do władzy ugrupowań manifestujących swój eurosceptycyzm. Z kolei Hiszpania zmagają się z problemem secesji Katalonii. Powyższa sytuacja sprawia, że Polska miałaby szansę stać się równorzędnym partnerem dla tandemu francusko-niemieckiego, a stanowiska rządów Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Unii Europejskiej mogą okazać się w wielu punktach zbieżne¹⁰³.

Decyzja obywateli Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z Unii Europejskiej nie zmniejszy zainteresowania Komisji Europejskiej sytuacją w Polsce. Wręcz prze-

¹⁰¹ W referendum w sprawie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej, które odbyło się 23 czerwca 2016 r., 51,9% głosujących opowiedziało się za wyjściem z Unii Europejskiej. Zob. <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (data wejścia na stronę 5.10.2016).

¹⁰² Angela Merkel sprzeciwia się przekazywaniu na poziom ponadnarodowy nowych kompetencji w sprawach finansowych, gospodarczych, wewnętrznych i dotyczących stosunków zewnętrznych, gdyż mogłoby to doprowadzić do podsylenia eurosceptycznych nastrojów w Europie. Rząd niemiecki, w przeciwieństwie do partnerów z Francji i Włoch, jest przeciwny zwiększaniu wydatków publicznych w celu pobudzenia gospodarki, w obawie przed zdestabilizowaniem strefy euro. Włoski sektor finansowy stoi na skraju kryzysu, zmagając się z nadmiarem tzw. złych długów, czyli zobowiązań nie spłacanych w wyznaczonym terminie.

¹⁰³ W ocenie autora żaden z dotychczasowych rządów w Polsce nie posiadał wyraźnie określonej i spójnej wizji integracji europejskiej.

ciwnie należy spodziewać się zajęcia przez nią bardziej zasadniczego stanowiska w kwestii rozwiązania sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego, traktowanego jako działanie na rzecz zachowania wewnętrznej spójności Unii Europejskiej.

STRATEGIA KLUBU PARLAMENTARNEGO PiS NA ZAKOŃCZENIE SPORU Z KOMISJĄ EUROPEJSKĄ

Przedstawienie przez posłów klubu parlamentarnego PiS projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁰⁴ oraz projektu ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁵, jak również projektu ustawy przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁶ wskazuje na możliwą strategię zakończenia lub zamrożenia sporu z Komisją Europejską o przestrzeganie zasady praworządności.

Należy mieć na względzie, że w przypadku oceny zgodności działań podejmowanych przez państwa członkowskie z celami i zasadami przyjętymi na poziomie Unii Europejskiej, nie mamy do czynienia wyłącznie z prostą dychotomią zachowania takiej zgodności lub jej braku. Członkowie Rady UE dążąc do osiągnięcia celów sprzecznych z celami lub zasadami ustalonymi na poziomie ponadnarodowym, mogą manifestować zgodność tzw. symboliczną lub kreatywną. W efekcie państwa członkowskie udają, że dostosowują swoje zachowanie do obowiązującej zasady, jednak intencjonalnie czynią to w taki sposób, aby możliwe było zrealizowanie pierwotnie założonych przez nie celów¹⁰⁷. Zgodność symboliczna ma charakter pewnego gestu, który wskazuje, że podjęte zostały odpowiednie działania mające zapewnić funkcjonowanie zgodnie z istniejącymi zasadami¹⁰⁸. Może ona przyjąć postać wygłoszonej deklaracji lub formalnej implementacji określonych rozwiązań, jednak np. dopiero po zrealizowaniu działań, których efektów w praktyce nie da się cofnąć. Z kolei zgodność kreatywna polega na takiej formalnoprawnej implementacji obowiązujących zasad lub istniejących zobowiązań, która umożliwi podejmowanie działań sprzecznych z ich duchem¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Projekt ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Druk sejmowy nr 963, Warszawa 26.10.2016.

¹⁰⁵ Projekt ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Druk sejmowy nr 880, Warszawa 30.09.2016.

¹⁰⁶ Projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Druk sejmowy nr 1059, Warszawa 24.11.2016.

¹⁰⁷ A. Batory, *Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule Of Law in the EU*, "Public Administration", vol. 94, no.3, 2016 s. 4-5.

¹⁰⁸ M. Hill, P. Hupe *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, London 2012. s. 140.

¹⁰⁹ M. Moran, *Review Article: Understanding the Regulatory State*, "British Journal of Political Science", vol. 32, iss. 2, 2002, s. 400.

Wymienione wyżej trzy projekty ustaw, zgłoszonych do łaski marszałkowskiej przez posłów klubu parlamentarnego PiS, zawierają wiele rozwiązań, które mają pozwolić na osiągnięcie symbolicznej i/lub kreatywnej zgodności reguł funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego z zasadą praworządności. Zasadniczo nie powielają one zapisów poprzednich ustaw o Trybunale Konstytucyjnym, które w opinii Komisji Europejskiej oraz Komisji Weneckiej prowadziły do naruszenia zasady praworządności, co można prezentować jako gest dobrej woli zakończenia sporu.

Klub parlamentarny PiS wyraźnie dąży również do wprowadzenia takich uregulowań prawnych, które umożliwią Prezydentowi RP wybór na nowego Prezesa Trybunału, osoby podzielającej stanowisko tej partii w toczącym się sporze wokół funkcjonowania sądu konstytucyjnego w Polsce. Zastanawiającym zbiegiem okoliczności trzech sędziów Trybunału, wybranych przez Sejm VIII kadencji, zachorowało przed posiedzeniem Zgromadzenia Ogólnego Trybunału, na którym zgodnie z obowiązującą ustawą, miano dokonać wyboru kandydatów na nowego Prezesa tej instytucji. W konsekwencji Zgromadzenie Ogólne nie posiadało kworum wymaganego do podjęcia stosownej uchwały w tym zakresie.¹¹⁰ Z kolei zgodnie z projektem ustawy nowy Prezes mógłby zostać wybrany dopiero po upływie kadencji dotychczas pełniącego tę funkcję sędziego Andrzeja Rzeplińskiego. W międzyczasie kompetencje Prezesa wykonywać miałyby osoba pełniąca jego obowiązki. Kryteria wyboru zostały tak określone, że na to stanowisko musiałaby być powołana sędzia Julia Przyłębska, wybrana głosami klubu parlamentarnego PiS w grudniu 2015 r. Planowane do wprowadzenia nowe zasady wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, *de facto* czynią kandydatem każdego sędziego, który uzyskał poparcie co najmniej 5 członków Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego mieliby uczestniczyć sędziowie „którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, a więc również sędziowie, których Prezes Andrzej Rzepliński nie dopuszczał do orzekania. W konsekwencji jednym z kandydatów na nowego Prezesa Trybunału nieomal na pewno zostałby sędzia wybrany głosami klubu parlamentarnego PiS.

Osoba pełniąca obowiązki Prezesa Trybunału ma uzyskać kompetencje do zarządzania ogłoszenia w dziennikach urzędowych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, z wyjątkiem tych, które zostały wydane w składzie pełnym. Zapis ten ma prawdopodobnie doprowadzić do opublikowania wszystkich wyroków Trybunału za wyjątkiem orzeczeń z 9 marca w sprawie K47/15 oraz 11 sierpnia w sprawie K 39/16. Ustawy do których odnosiły się powyższe wyroki zostały uchylone i można domniemywać, że w związku z tym Komisja Europejska nie zdecyduje się podjąć działań zmierzających

¹¹⁰ Została podjęta Uchwała o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego zebranych na Zgromadzeniu Ogólnym, sędziów Trybunału Konstytucyjnego: Marka Zubika, Stanisława Rymara i Piotra Tuleję na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zob. *Protokół z obrad Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 30 listopada 2016 r.*, Warszawa 30.11.2016, http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Protokol_z_obrad_Zgromadzenia_Ogolne-go_Sedziow_TK_w_dniu_30_listopada_2016_r..pdf (data wejścia na stronę 3.12.2016).

do wprowadzenia poważnych sankcji we współpracy w stosunku do Polski, pomimo braku publikacji wyżej wskazanych orzeczeń.

Sędzia Trybunału ma uzyskać możliwość podjęcia decyzji o przejściu w stan spoczynku, w ciągu 30 dni od wejścia w życie ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązanie takie otwiera pole do negocjacji i poszukiwania kompromisu pomiędzy większością rządową a opozycją w kwestii sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm VII kadencji, ale niezaprzysiężonych przez Prezydenta RP.

Planowana likwidacja Biura Trybunału i utworzenie w jego miejsce Kancelarii Trybunału oraz Biura Służby Prawnej Trybunału, może posłużyć jako pretekst do usunięcia pracowników Trybunału, niepodzielających stanowiska większości parlamentarnej w sporze toczącym się wokół tej instytucji, w tym zwłaszcza najbliższych współpracowników sędziów Trybunału.

Wyżej wskazane rozwiązania mogą posłużyć do stopniowego wygaszania sporu z Komisją Europejską w zakresie oceny przestrzegania zasady praworządności w Polsce, przy jednoczesnym uzyskaniu silnego wpływu na pracę Trybunału przez osoby podzielającą wizję sądu konstytucyjnego klubu parlamentarnego PiS. Należy jednak spodziewać się, że wprowadzenie nowych przepisów regulujących wybór kandydatów na Prezesa Trybunału oraz normujących kierowanie pracami tej instytucji w okresie wakatu na to stanowisko, doprowadzi do sporu politycznego i prawnego. Konsekwencją może być funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego bez Prezesa nawet przez kilka lat, jak również paraliż tej instytucji.

PODSUMOWANIE

Spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wynika z niskiej kultury politycznej elit oraz traktowania rywalizacji partyjnej w kategoriach walki z przeciwnikiem. Wprowadzenie z inicjatywy grupy posłów Platformy Obywatelskiej przepisów umożliwiających Sejmowi VII kadencji wybór dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których mandat wygasnął w trakcie Sejmu przyszłej kadencji, doprowadziło do tego, że Trybunał stał się przedmiotem rywalizacji partyjnej. Wydaje się, że po ogłoszeniu opinii Komisji Weneckiej zarówno większość parlamentarna, jak i główne partie opozycyjne nie były zainteresowane zakończeniem konfliktu.

W przypadku utrzymywania się konfliktu o Trybunał Konstytucyjny należy spodziewać się, że podjęcie przez instytucje UE wszystkich działań przewidzianych w procedurze oceny państwa prawnego zajmie co najmniej kilkanaście miesięcy. Mało prawdopodobne jest jednak stwierdzenie przez Radę Europejską „poważnego i stałego” naruszenia przez polski rząd wartości, na których opiera się UE, wobec konieczności podjęcia jednomyślnej decyzji w tej sprawie. Państwa członkowskie oraz instytucje Unii Europejskiej mogą jednak wprowadzić wobec Polski poważne sankcje we współpracy, marginalizując wpływ przedstawicieli polskiego rządu na wynik procesu decyzyjnego w UE.

Dr Marcin Kleinowski, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (kleinowski@umk.pl)

Słowa kluczowe: kryzys konstytucyjny, zasada praworządności, mechanizmy prewencji i sankcji

Keywords: constitutional crisis, rule of law, prevention and sanction mechanisms

ABSTRACT

Changes to Poland's constitutional court implemented by the Polish Law and Justice party government have caused a serious constitutional crisis in Poland. Under the Rule of Law Framework European Commission launched a dialogue with the Polish authorities on the rule of law and media independence in Poland. This "procedure" acts as an early warning tool in addition to article 7 TEU mechanisms. This article describes the intervention tools available to the European Union in the event that one of its member states threatens fundamental principles enshrined in article 2 TEU. It also tries to explain how the EU's rule of law investigation could possibly affect Poland's position in European Union.