

# Adam Jaskulski

---

## Procedury kontroli przestrzegania praworządności i zasad demokracji przez Unię Europejską na przykładzie Węgier i Polski

---

Rocznik Integracji Europejskiej nr 10, 229-241

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

ADAM JASKULSKI

Uniwersytet im Adama Mickiewicza w Poznaniu

DOI : 10.14746/rie.2016.10.14

## **Procedury kontroli przestrzegania praworządności i zasad demokracji przez Unię Europejską na przykładzie Węgier i Polski**

### **Wstęp**

Celem niniejszego artykułu jest analiza skuteczności instrumentów dostępnych w Unii Europejskiej umożliwiających oddziaływanie na państwa członkowskie, które dopuszczają się łamania podstawowych wartości i zasad na których opiera się Unia Europejska, zasad odnoszących się przede wszystkim do konieczności istnienia we wszystkich państwach członkowskich demokratycznych rządów prawa i przestrzegania praw człowieka.

W niniejszym artykule nastąpi analiza dostępnego instrumentarium, czyli przede wszystkim procedury uregulowanej w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz procedury wdrażania praworządności stworzonej przez Komisję Europejską (KE). Dodatkowo analizie zostaną poddane przypadki Węgier i Polski, czyli państw członkowskich w stosunku do których Komisja Europejska podejmowała i podejmuje działania w związku z łamaniem przez te państwa (w ocenie KE), wartości i zasad na których opiera się Unia Europejska.

Hipoteza badawcza weryfikowana w niniejszym artykule zakłada, iż istniejące regulacje są niewystarczające w przypadku łamania przez państwa członkowskie podstawowych wartości i zasad na których opiera się UE, gdyż nie umożliwiają ze względów prawnych i politycznych skutecznego wymuszenia reform na państwach członkowskich łamiących wskazane zasady.

Podstawowymi metodami badawczymi stosowanymi w przedmiotowym artykule będzie metoda prawnoporównawcza i instytucjonalno-prawna, które umożliwią dokonanie analizy istniejących przepisów prawnych, zarówno wiążących, jak i niewiązących, a także potencjalne działania ze strony instytucji unijnych podejmowanych w ramach kompetencji w określonym obszarze badawczym.

### **Istota oraz znaczenie wartości i zasad określonych w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej**

Jednym z podstawowych warunków, jakie musi spełniać państwo kandydujące do Unii Europejskiej, aby formalnie móc zakończyć proces negocjacji akcesyjnych, jest przestrzeganie zasad określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym samym zakresie zasady te muszą być poszanowane przez państwa, będące już członkami Unii

Europejskiej. Zasady określone w tym artykule traktatu stanowią, iż państwa członkowskie muszą być demokratycznymi państwami prawnymi, przestrzegającymi praw człowieka<sup>1</sup>.

Oczywiście znaczenie tych pojęć ma charakter prawno-polityczny w tym sensie, iż choć są one zawarte w wielu aktach prawa międzynarodowego (w tym w TUE), czy też wewnętrznych porządkach konstytucyjnych poszczególnych państw, to ogromne znaczenie w ich interpretacji odgrywają uwarunkowania polityczne. Oczywiście można wskazywać na elementy konstytuujące w szczególności pojęcia demokratycznego państwa prawnego, które m.in. zostały wskazane w dokumentach Komisji Europejskiej, będące podstawą kontroli przestrzegania praworządności w państwach członkowskich Unii Europejskiej, jako te doprecyzowujące zawartość analizowanego pojęcia, jednakże nie powoduje to pełnego zobiektywizowania kryteriów oceny prowadzonej przez instytucje UE.

Unia Europejska będąca wspólnotą państw demokratycznych, z samej swej natury musi dbać o przestrzeganie przez jej członków owych zasad, na każdym etapie procesu integracji europejskiej. W innym przypadku zostałaby zachwiana podstawowa idea, która przyświecała „Ojcom założycielom” w latach 50-tych XX wieku, a więc, iż tylko demokratyczne państwa w Europie będą zdolne ze sobą współpracować i zapobiegać kolejnym katastrofom dotyczącym kontynent europejski na przestrzeni wieków, jakimi były wojny pomiędzy niedemokratycznymi państwami europejskimi.

Jednakże dopiero w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, pod koniec XX wieku, wprowadzono do prawa traktatowego precyzyjne zapisy potwierdzające obowiązek przestrzegania wskazanych zasad, a co istotniejsze wprowadzono system kontroli przestrzegania tych zasad oraz wskazano na ewentualną możliwość nakładania sankcji na państwo członkowskie, które owych zasad nie przestrzega.

### **Regulacja artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Analiza prawno-politologiczna**

System ustanowiony w art. 7 TUE jest rozbudowaną instytucją prawno-polityczną, mającą na celu „przywołanie” państwa członkowskiego „do porządku” w sytuacji, gdy zmiany polityczno-prawne w nim następujące zostaną ocenione, jako popadające w sprzeczność z zasadami wskazanymi w art. 2 TUE. Jest to kluczowy element systemu Unii Europejskiej pozwalający zachować idee przyświecające procesowi integracji europejskiej od jego początków.

Analizując zapisy art. 7 należy wskazać na kilka zasadniczych kwestii. Po pierwsze, choć formalnie jest to procedura prowadzona na podstawie przepisów prawa i mająca na celu dokonanie oceny ewentualnych niezgodności z zasadami na których opiera się

---

<sup>1</sup> „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”, *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012.

Unia, a działaniami konkretnego państwa członkowskiego (a więc z założenia jest to merytoryczna ocena, subsumpcja stanu faktycznego pod stan prawny), to w rzeczywistości cały proces ma charakter *stricte* polityczny i realizowany jest przez instytucje Unii Europejskiej, które są najbardziej zaangażowane w codzienny proces polityczny, a więc: Radę Europejską, Parlament Europejski, Komisję Europejską oraz Radę Unii Europejskiej. Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości (zwany powszechnie Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości – ETS), w przypadku tej procedury zostaje wyeliminowany praktycznie całkowicie z jej przebiegu, co jest wyjątkiem od podstawowej zasady, iż to ETS jest zobowiązany przede wszystkim do kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie prawa Unii Europejskiej. Właśnie powiązanie tych dwóch powyższych faktów, wskazuje, iż kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie zasad z art. 2 TUE, wymyka się ściśle ocenie prawnej, a więc w rzeczywistości ma charakter polityczny. Po trzecie, należy zastanowić się nad samą konstrukcją tych przepisów z perspektywy ich ewentualnej skuteczności. Wprowadzenie wieloetapowej procedury, gdzie na pewnym etapie wymagana jest jednomysłność w zasadniczym stopniu ogranicza możliwość rzeczywistego nałożenia sankcji na państwa członkowskie, czyli doprowadzenia do sytuacji, w której odczują one bezpośrednio konsekwencje swojej działalności negatywnie ocenianej przez instytucje UE.

Odnosząc się do możliwych sankcji, traktat nie wskazuje wyczerpującego ich katalogu, prezentując tylko pewne możliwości, jak choćby zawieszenie prawa głosu danego państwa w instytucjach UE, jednakże potencjalny katalog stosowanych sankcji może być znacznie szerszy.

Choć przepisy traktatów założycielskich nie przewidują możliwości usunięcia państwa członkowskiego jako sankcji za łamanie podstawowych zasad na których opiera się Unia, należy rozważyć że nie istnieje taka możliwość w oparciu o ogólne reguły prawa międzynarodowego publicznego, a w szczególności Konwencję wiedeńską o prawie traktatów na podstawie art. 60, gdzie wskazane są przesłanki, gdy w przypadku umów wielostronnych sygnatariusze mogą zdecydować o wygaśnięciu traktatu w stosunku do strony, która dopuściła się jego poważnego naruszenia (*Konwencja*).

Wydaje się, iż możliwość podjęcia tak drastycznego działania musiałaby być uzasadniona kilkoma przesłankami. Po pierwsze, intensywnością działań podejmowanych przez dane państwo członkowskie godzących w podstawowe zasady na których opiera się Unia Europejska, np. stosowanie tortur, kary śmierci czy likwidacja podstawowej zasady państw demokratycznych, jaką jest choćby zasada trójpodziału władz. Po drugie, długootrwałością trwania takich naruszeń, zapewne kilkuletnią. Po trzecie, nieskutecznością środków i sankcji wcześniej podejmowanych przez instytucje UE w ramach obowiązujących przepisów prawa, brak jakichkolwiek reakcji ze strony państwa poddanego tej procedurze na zarzuty mu stawiane. Spełnienie tych warunków łącznie, mogłoby uzasadniać powołanie się na art. 60 wskazanej Konwencji, a więc w praktyce usunięcie państwa członkowskiego z UE wbrew jego woli.

Procedura z art. 7 TUE jest procedurą wieloetapową. Pierwszym etapem jest stwierdzenie przez Radę UE większością kwalifikowaną na wniosek uprawnionych podmiotów (jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej) i za zgodą PE „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2” (*Traktat*). Należy oce-

nić, iż jest to pewien etap sygnalizacyjny, który ma na celu formalne zwrócenie uwagi państwu członkowskiemu na problemy w nim występujące. Bo chociaż przepis mówi o „istnieniu wyraźnego ryzyka”, to w rzeczywistości muszą wystąpić już określone fakty, które uzasadniają podjęcie tego typu kroków, gdyż w innym wypadku, nie byłoby podstaw merytorycznych do wydania takiej decyzji. Tę tezę potwierdza regulacja, która stanowi, iż Rada UE może wcześniej skierować do danego państwa zalecenia, w wyniku których doszłoby do dokonania określonych zmian, które spowodowałyby przywrócenie stanu praworządności w danym państwie członkowskim. Jednocześnie Rada UE zobowiązana jest do kontroli, czy stwierdzenie stanu zagrożenia praworządności pozostaje nadal aktualne. Oczywiście państwo członkowskie ma prawo, przed podjęciem decyzji przez Radę UE, zaprezentować swoje stanowisko w stosunku do zarzutów do niego kierowanych (*Traktat*).

Na drugim etapie Rada Europejska podejmuje formalną decyzję o stwierdzeniu „poważnego i stałego naruszenia przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. Uprawnionymi do wnioskowania o podjęcie takiej decyzji są: Komisja Europejska oraz jedna trzecia państw członkowskich. Rada Europejska musi uzyskać zgodę PE na jej podjęcie. Podobnie jak na wcześniejszym etapie, także w tym przypadku, państwo członkowskie będące przedmiotem tej decyzji ma prawo do zajęcia stanowiska. Decyzja zostaje podjęta jednomyślnie, bez uwzględniania państwa objętego procedurą (*Traktat*), co jednak stanowi bardzo wysoki próg decyzyjny do osiągnięcia. Przesłankę stałości naruszenia należy interpretować, jako utrzymywanie przez dane państwo stanu niezgodnego z wartościami wskazanymi w art. 2 przez cały okres od momentu rozpoczęcia pierwszego etapu procedury i niezastosowanie się do zaleceń sformułowanych przez Radę UE, które to powinny wskazywać okres w jakim państwo członkowskie powinno usunąć istniejące niezgodności. Wydaje się, oczywiście z koniecznością odniesienia tego do poszczególnych przypadków, iż standardowym terminem powinien być okres do 6 miesięcy. Jest to czas bez wątpienia wystarczający, a jednocześnie niewychodzący poza okres konieczny do wprowadzenia koniecznych zmian. Musi to być odpowiedni czas wyznaczony danemu państwu, gdyż zbyt krótki okres można by rozpoznawać potencjalnie, jako naruszenie procedury przewidzianej w art. 7 TUE, a więc prowadzić do naruszenia prawa państwa do obrony i być podstawą kwestionowania zastosowanych na późniejszym etapie sankcji.

Podjęcie decyzji przez Radę Europejską otwiera drogę do nałożenia ewentualnych sankcji na dane państwo członkowskie przez Radę Unii Europejskiej. W tym wypadku taka decyzja Rady UE podejmowana jest większością kwalifikowaną. W ten sam sposób Rada UE może zdecydować o zmianie lub zniesieniu ustanowionych sankcji (*Traktat*). Co zostało już wskazane katalog sankcji pozostaje otwarty. Art. 7 stanowi, iż w praktyce możliwe jest „zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie” (*Traktat*). Odnosząc się do próby wskazania, jakie mogłyby to być prawa, należy stanąć na stanowisku, iż nie może być to żadna z podstawowych swobód traktatowych, gdyż podmiotami najbardziej poszkodowanymi w takiej sytuacji byłiby obywatele danego państwa członkowskiego i osoby prawne z nim związane. Dodatkowo praktyczne stosowanie takich ograniczeń byłoby bardzo trudne, czy wręcz niewykonalne. Niedopuszczalne byłoby

także stosowanie dodatkowych obciążeń finansowych, gdyż TUE mówi o zawieszeniu praw, natomiast nie daje możliwości nakładania dodatkowych zobowiązań. Potencjalnie wskazuje się na możliwość zawieszenia transferu środków finansowych z budżetu UE dla danego państwa członkowskiego. Jednakże wydaje się, iż praktyczne stosowanie takiego rozwiązania byłoby bardzo trudne.

Co ważne jednak, zgodnie z art. 269 TFUE, „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie na wniosek Państwa Członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule” (*Wersja*). Oznacza to w praktyce, iż ETS nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej decyzji podejmowanych przez instytucje UE podjętych w związku z wdrożeniem procedury z art. 7 TUE, tym samym jak zostało już wcześniej wskazane w rzeczywistości procedura ma charakter polityczny. Jednocześnie oznacza to, iż państwo członkowskie objęte tą procedurą nie ma możliwości polemizowania na płaszczyźnie prawnej z ocenami merytorycznymi swojej działalności dokonywanymi przez instytucje UE, co potwierdza wyżej postawioną tezę o polityczno-prawnym charakterze analizowanej procedury.

### **Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący umacniania praworządności**

Wydanie przez KE Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, pt. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności* (Komisja Europejska, 2014b) było motywowane sytuacją polityczną, która wytworzyła się na Węgrzech, gdzie reakcje z jej strony były prowadzone w pewnej próżni proceduralnej, w sytuacji, gdy Komisja nie była jeszcze gotowa politycznie i merytorycznie do ewentualnego wdrożenia procedury zapisanej w art. 7 TUE. Dlatego też, w kontekście analogicznych sytuacji mogących wystąpić w przyszłości, Komisja zdecydowała, że zanim przystąpi do ewentualnego wdrożenia formalnej procedury z art. 7 TUE, należy najpierw ustanowić nieformalny, ale jednak ustrukturyzowany dialog z państwem członkowskim, które to w ocenie KE może dopuszczać się łamania zasad praworządności.

Jak stwierdził ówczesny Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, ze względu na wydarzenia w niektórych państwach członkowskich i oczekiwania kierowane m.in. przez obywateli państw członkowskich w stosunku do Komisji Europejskiej, koniecznym było wprowadzenie mechanizmu, który mógłby funkcjonować „między miękką władzą politycznej perswazji a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 Traktatu” (Komisja Europejska, 2014b).

Pytaniem zasadniczym jest kwestia ewentualnej podstawy prawnej takiego działania Komisji Europejskiej, na podstawie przedmiotowego Komunikatu. Należy stwierdzić, co zresztą wynika z samego Komunikatu (Komisja Europejska, 2014b), iż jest to dokument niewiążący prawnie, a więc w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie zdecyduje się na podjęcie rozmów na podstawie przedmiotowego aktu, nie jest to obarczone żadną sankcją. Dlatego ewentualny argument przedstawicieli państw członkowskich, będących przedmiotem zainteresowania KE, iż Komisja działa bez podsta-

wy prawnej, wdrażając procedurę na rzecz umocnienia praworządności, jest nietrafny, gdyż jak wskazano, żadne państwo nie musi reagować na działania KE podejmowane na podstawie tego Komunikatu, albo też nawet wchodząc w początkowy dialog, na każdym etapie może się z niego wycofać.

W sensie politycznym jednak, decyzja rządu danego państwa członkowskiego o zaangażowaniu się w ów dialog jest opłacalna. Niezaangażowanie się w rozmowy z KE utrudnia jednak wyjaśnienie stanowiska danego państwa członkowskiego, w kontekście podnoszonych przez KE zastrzeżeń. Dodatkowo z perspektywy państwa, które miałyby stać się przedmiotem zastosowania art. 7 TUE, zaangażowanie w dialog z KE, odwleka ewentualne wdrożenie formalnej procedury traktatowej, co pozwala na wyciszenie czy rozmycie problemu, który stworzył się wokół takiego państwa.

W samym Komunikacie podstawowym pojęciem jakie zostaje użyte jest pojęcie „praworządności”, chociaż w języku angielskim w tytule Komunikatu pojawia się pojęcie „strengthen the Rule of Law”, a więc wzmocnienia rządów prawa, czyli pojęcie bardziej odpowiadające traktatowej treści artykułu 2 TUE (Komisja Europejska, 2014a; Komisja Europejska, 2014b). Kwintesencją zasady praworządności jest stwierdzenie KE zawarte w przedmiotowym Komunikacie, „że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów” (Komisja Europejska, 2014b).

Jednocześnie Komisja stwierdziła, iż nie każde zagrożenie praworządności może przybierać postać naruszenia konkretnego przepisu prawa traktatowego (należy tu odróżnić przepis prawa od zasady prawa), przede wszystkim przepisów zawartych w TFUE. Tym samym nie w każdym przypadku będzie możliwe wdrożenie procedury skargi na uchybienie na podstawie art. 258 TFUE, a więc konieczne jest szczegółowe rozwiązanie wypełniające ową lukę w prawie (Komisja Europejska, 2014b).

Komisja stwierdza, iż przedmiotem jej działalności na podstawie zaprezentowanego Komunikatu będą zagrożenia dla praworządności o charakterze systemowym, czyli „zagrożone muszą być porządek polityczny, instytucjonalny lub prawny państwa członkowskiego jako taki, struktura konstytucyjna tego państwa, rozdział władzy, niezależność lub bezstronność sądownictwa lub system kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej, o ile istnieje – na przykład w wyniku przyjęcia nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych i braku środków prawnych na szczeblu krajowym. Ramy te zostaną zastosowane, gdy krajowe «środki ochronne w zakresie praworządności» wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom” (Komisja Europejska, 2014b). Wskazany katalog jest bardzo szeroki, ale w praktyce odnosi się do całokształtu najważniejszych elementów systemu politycznego każdego państwa. Warto podkreślić szczególne znaczenie sądownictwa konstytucyjnego, jego niezależności lub bezstronności, ze względu na analizowane poniżej kazusy Węgier i Polski.

W przypadku uznania przez KE, iż sytuacji w danym państwie sprzeczna jest z zasadami traktatu, na podstawie ww. Komunikatu, Komisja rozpoczyna dialog z państwem członkowskim opierający się na kilku podstawowych zasadach:

- „skoncentrowaniu się na znalezieniu rozwiązania w drodze dialogu z danym państwem członkowskim;

- zapewnieniu obiektywnej i dokładnej oceny danej sytuacji;
- poszanowaniu zasady równego traktowania państw członkowskich;
- wskazywaniu szybkich i konkretnych działań, które można byłoby podjąć w celu zaradzenia systemowemu zagrożeniu i uniknięcia stosowania mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu EU” (Komisja Europejska, 2014b).

Komisja Europejska wyróżniła trzy etapy w ramach procedury umacniania praworządności. Po pierwsze, następuje ocena sytuacji w danym państwie, na podstawie własnych badań i analiz KE, ewentualnych opinii Komisji Weneckiej Rady Europy i wyjaśnień zaprezentowanych przez państwo członkowskie objęte dialogiem. Po drugie, jeśli Komisja uznaje, iż wymaga tego sytuacja, kieruje zalecenia do rządu danego państwa członkowskiego, wskazując na konieczność dokonania zmian w systemie konstytucyjnym, które umożliwią powrót do stanu praworządności. Jednocześnie zostaje wskazany państwu odpowiedni czas na wprowadzenie niezbędnych reform. Na etapie trzecim Komisja dokonuje monitoringu wdrażania zaleceń przez nią sformułowanych (Komisja Europejska, 2014b).

Następnie w zależności od działań podjętych przez państwo będące przedmiotem procedury oraz woli politycznej po stronie KE może dojść do wdrożenia wcześniej analizowanej procedury z art. 7 TUE.

### **Zastosowanie mechanizmów umacniania praworządności na przykładzie Węgier i Polski**

Pierwszym państwem w Unii Europejskiej, w stosunku do którego pojawiały się opinie o systemowym problemie z praworządnością i odchodzeniu od wartości na których opiera się Unia Europejska, były Węgry.

Obecnie sytuacja wewnętrzna na Węgrzech z perspektywy działań UE i KE straciła na znaczeniu ze względu na kryzys migracyjny, choć i w tym zakresie pojawiła się rezolucja PE, wskazująca na łamanie praw migrantów przez rząd węgierski (Parlament Europejski, 2015) oraz ze względu na nowy, istotniejszy, jak się wydaje z perspektywy całej UE, przypadek Polski, analizowany szczegółowo poniżej. Warto także zwrócić uwagę, iż w momencie najsilniejszej krytyki ze strony instytucji UE, która spadała na Węgry, brak było jeszcze dokumentu KE odnoszącego się do ochrony praworządności, a brak było woli politycznej do wdrożenia zapisów artykułu 7 TUE.

Premierem Węgier od 2010 roku jest przywódca prawicowej partii o profilu nacjonalistycznym Viktor Orban. Od samego początku jego rządów, sytuacja polityczna na Węgrzech i zmiany dokonywane w systemie politycznym były bacznie obserwowane w całej Europie, nierzadko stając się przedmiotem krytyki ze strony przywódców europejskich. Między innymi doszło do obniżenia wieku emerytalnego dla sędziów z 72 lat do 60 lat, co miało umożliwić nowej władzy, z jednej strony eliminację z sądownictwa osób nieprawomyślnych z perspektywy rządowej większości, a z drugiej strony powołanie na ich miejsce osób akceptowalnych przez nową władzę (Komisja Europejska, 2013a). Sytuacja uległa pogorszeniu z początkiem 2013 roku, gdy to większość rządowa rozpoczęła wprowadzanie zmian w porządku konstytucyjnym odnoszących się m.in. do: sądownictwa konstytucyjnego oraz wolności prasy, religii



oraz działalność niezależnych od władzy środków masowego przekazu (*EU*). Zmiany z 11 marca 2013 roku były krytykowane ze względu na: ograniczenie kognicji Sądu Konstytucyjnego, przede wszystkim wyłączenie zmian konstytucyjnych zachodzących po 1 stycznia 2012 r. spod jego kontroli oraz niemożność odwoływania się do poprzednich wyroków; umożliwienie prezesowi Narodowego Urzędu Sądownictwa przenoszenie bez uzasadnienia spraw z jednego sądu do innego; ograniczenie możliwości emitowania reklam politycznych tylko do mediów publicznych. Oprócz Komisji Europejskiej zmiany te były krytykowane przez: Radę Europy, Komisję Wenecką Rady Europy i amerykański Departament Stanu (Komisja Europejska, 2013b; *Hungary: Constitutional Change Warrant*).

Pod wpływem krytyki doszło do pewnych zmian w systemie konstytucyjnym Węgier we wrześniu 2013 roku, jednakże uznawane były one marginalne i w rzeczywistości nie wpływały na zasadnicze reformy dokonane w marcu tego samego roku (*Hungary: Constitutional Change Falls*).

Pomimo wszechobecnej krytyki i zapowiedzi o konieczności podjęcia odpowiednich kroków w stosunku do Węgier przez Unię Europejską, w rzeczywistości to Komisja Europejska poniosła porażkę, gdyż poprzez fakty dokonane zaakceptowała sytuację konstytucyjną i polityczną, jaka wytworzyła się na Węgrzech. Wynikało to z powodu braku odpowiednich instrumentów dyscyplinowania rządu węgierskiego oraz niedoskonałości konstrukcji art. 7 TUE, co nie pozwoliło na wdrożenie skutecznej w sensie prawno-politycznym strategii kontroli i sankcjonowania antydemokratycznych zmian na Węgrzech.

Odnosząc się do obecnej sytuacji politycznej i konstytucyjnej w Polsce, instytucje Unii Europejskiej od początku listopada 2015 roku zaczęły wskazywać na łamanie w ich ocenie zasad demokratycznych na których opiera się UE.

Podstawowym problemem była i jest ocena zmian dokonywanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości (PiS) w zakresie powoływania sędziów i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz zmiany w ustawie odnoszącej się do mediów publicznych (Komisja Europejska, 2016a). Zasadnicze zarzuty dotyczą dwóch podstawowych kwestii. Po pierwsze, złamanie zasady hierarchiczności porządku prawnego, gdzie Konstytucja RP jest najwyższym aktem prawnym i może być zmieniana tylko w specjalnym trybie w niej przewidzianym, a nie za pomocą ustawy, czyli aktu niższego rzędu, jak w praktyce uczyniła większość parlamentarna, wprowadzając rozwiązania ustawowe sprzeczne z przepisami Konstytucji RP. Po drugie, pojawił się zarzut, iż w sensie merytorycznym wprowadzone rozwiązania uderzają w podstawy konstytucyjnej kontroli działalności organów państwa, przede wszystkim władzy prawodawczej, poprzez *de facto* zablokowanie możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, a więc wypełniania przez niego roli przewidzianej w Konstytucji RP (Komisja Wenecka Rady Europy, 2016). Dodatkowo sytuacja w stosunku do Polski w jej relacjach z Komisją Europejską skomplikowała się w związku z nieopublikowaniem przez Premier Beatę Szydło wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, w którym to TK uznał nieważność zasadniczych zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 grudnia 2015 roku (Komisja Europejska, 2016b).

Obecnie w stosunku do Polski została wdrożona procedura ustanowiona w przedmiotowym Komunikacie KE. Polski rząd zaangażował się w dialog z KE. Oczywiście

na tym etapie trudno jest przewidzieć, jakie dalsze kroki podejmować będzie KE, gdyż, co zostało wcześniej zaznaczone, cała procedura ma charakter polityczny. Zasadniczą kwestią jest więc to, czy Komisja Europejska, nawet w przypadku braku efektów stosowania ram na rzecz praworządności w stosunku do państwa członkowskiego objętego tą procedurą, może ze względów politycznych zdecydować się na wdrożenie formalnej procedury przewidzianej w art. 7 TUE. To co zostało już wcześniej zaznaczone, Rada Europejska jednomyślnie może stwierdzić, po spełnieniu określonych prawem przesłanek „poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2” (*Traktat*). Problemem jest więc konieczność uzyskania zgody wszystkich państw, poza państwem objętym procedurą, do podjęcia tej decyzji, która otwiera możliwość nałożenia realnych sankcji na dane państwo członkowskie. Komisja, mając stosunkowo dobry przegląd stanowisk poszczególnych państw członkowskich, mając świadomość porażki składanego wniosku, po to aby nie osłabiać swojego wizerunku, może zrezygnować z wdrażania art. 7 TUE.

Dotychczas po zasięgnięciu opinii rządu polskiego na temat sytuacji w państwie, Komisja uznała, iż istnieje konieczność wydania opinii, co do dokonania koniecznych zmian w porządku konstytucyjnym RP. Przedmiotowa opinia została wydana 1 czerwca 2016 roku, jednakże całość tego dokumentu nie została upubliczniona, jednak na podstawie przedstawionych informacji należy stwierdzić, iż ocena sytuacji w Polsce dokonana przez KE jest bardzo mocno krytyczna (*Komisja*). Po umożliwieniu ustosunkowania się do niej polskiemu rządowi, Komisja dokonała oceny, w zależności od rozwoju sytuacji w Polsce, czy istnieje konieczność przejścia na kolejny etap, czyli wydania konkretnych zaleceń w stosunku do Polski (*Komisja Europejska, 2016b*). Tak też się stało dnia 27 lipca 2016 roku, kiedy to Komisja Europejska przyjęła dokument pt. *Zalecenia Komisji z dnia 27.07.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce*. Zakres zaleceń został wskazany bardzo precyzyjnie, dlatego też warto przywołać go *in extenso*, gdyż dotyczy on:

- „1) mianowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego i niewykonania wyroków Trybunału z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. odnoszących się do tych kwestii;
- 2) nieopublikowania w Dzienniku Ustaw i niewykonania wyroku z dnia 9 marca 2016 r. oraz wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny od dnia 9 marca 2016 r.;
- 3) skutecznego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz skuteczności kontroli zgodności z Konstytucją nowych przepisów, w szczególności w świetle ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętej przez Sejm w dniu 22 lipca 2016 r.” (*Komisja Europejska, 2016c*).

Właśnie rozwiązania tych problemów oczekuje Komisja, jako remedium na „systemowe zagrożenie praworządności” w Polsce. Dodatkowo wskazuje na konieczność „zaniechania działań i wypowiedzi publicznych, które mogłyby podważyć legitymację i skuteczne działanie Trybunału Konstytucyjnego”. Komisja wyznaczyła 3 miesięczny termin dla władz Polski na wprowadzenie owych zaleceń (*Komisja Europejska, 2016c*).

O ile początkowo pomimo kwestionowania zasadności zarzutów prezentowanych przez Komisję Europejską rząd polski angażował się z nią w dialog, o tyle obecnie w związku z przyjęciem kolejnej ustawy odnoszącej się do Trybunału Konstytucyjnego-

go, Minister Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polski, stwierdził, iż nie interesuje go ani opinia Komisji Europejskiej, ani Komisji Weneckiej, gdyż z jednej strony czuje się oszukany przez te podmioty, które w jego ocenie przyjęły jednostronną interpretację zmian następujących w Polsce, z drugiej strony w związku z kolejną zmianą prawną odnoszącą się do TK ustawą z 22 lipca 2016 roku, uznaje sam temat za zamknięty (*Waszczykowski: Dla*). Dodatkowo podkreśla, że Polska można odpowiadać na ewentualne pytania kierowane do rządu polskiego, jednakże procedura badania praworządności prowadzona przez KE, jest mechanizmem pozatraktatowym i wewnętrznym regulaminem KE, do którego rząd polski nie będzie się już odnosił (*Waszczykowski: Ważnym*).

Tym samym możemy dostrzec, iż na obecnym etapie rząd Polski uznał, iż nie ma potrzeby politycznej angażowania się w dalszy dialog z KE. Trudno przewidzieć, jakie faktycznie działania zostaną podjęte po obu stronach sporu. Na ich uwarunkowania i politycznych charakter wskazano już wcześniej.

Odnosząc się do obecnej sytuacji politycznej w UE, okazuje się, iż ten mechanizm zawodzi, gdyż w przypadku gdy potencjalnie dwa państwa członkowskie, czyli Polska i Węgry, mogłyby zostać objęte tą procedurą, w praktyce oba państwa wzajemnie bronić się będą przed przyjęciem przez Radę Europejską tej decyzji. Dlatego też Komisja Europejska przewidując taką ewentualność może nie zdecydować się na wdrożenie procedury z art. 7 TUE.

### Podsumowanie

Instrumenty znajdujące się w zasobie instytucji Unii Europejskiej związane z możliwością reagowania na działania państwa członkowskiego łamiącego podstawowe wartości i zasady, na których opiera się UE, są niedoskonałe. Komisja Europejska, w związku z sytuacją na Węgrzech, wprowadziła w życie dokument umożliwiający podjęcie dialogu z państwami naruszającymi te zasady. Jednakże dopiero zastosowanie art. 7 TUE umożliwi realne oddziaływanie poprzez sankcje na państwo członkowskie łamiące te zasady. Jednakże i w tym wypadku pojawia się bariera o charakterze politycznym, jaką jest jednomyślność przy podejmowaniu decyzji przez Radę Europejską. Powoduje to konieczność pozyskania zgody wszystkich państw dla podjęcia takiej decyzji, a zważywszy na fakt, iż w UE mamy do czynienia z rządami o coraz bardziej autorytarnych skłonnościach, interesy polityczne poszczególnych członków mogą wygrywać z interesem całej Unii Europejskiej, co prowadzi do jeszcze większego osłabiania Unii Europejskiej, która już obecnie ze względu na różnorakie kryzysy, znajduje się w bardzo trudnej sytuacji.

Analizowany przykład Węgier i Polski pokazuje dokładnie ograniczenia istniejącego modelu, gdzie Komisja Europejska nie była i nie jest zdolna wymusić na tych państwach członkowskich dokonanie zmian, które umożliwiłyby przywrócenie stanu pełnej praworządności w tych państwach. Jeśli chodzi o Węgry, to obecnie można uznać, iż ten przypadek został zamknięty. Natomiast w przypadku Polski Komisja Europejska podejmuje kolejne działania, które spotykają się z dwojaką reakcją ze strony polskich władz. Po pierwsze, dochodzi do negowania zasadności zarzutów Komisji

Europejskiej; po drugie, do kwestionowania legitymacji Komisji Europejskiej do prowadzenia postępowania na podstawie omawianego powyżej Komunikatu, uznawane za wydany bez podstawy prawnej.

Oparcie systemu kontroli przestrzegania podstawowych wartości stanowiących podwaliny Unii Europejskiej na procedurze o charakterze politycznym, opartej w kluczowej kwestii na jednomyślności, powoduje iż ma ona charakter nieskuteczny. Dotychczasowe działania antydemokratyczne podejmowane przez rządy Węgier i Polski często uzasadniane były interesem narodu, który ma być nadrzędny w stosunku do „politycznego interesu” Unii Europejskiej. Istota problemu sprowadza się do faktu, iż owe zmiany są wprowadzane intencjonalnie, a więc nawet ewentualna ich niedemokratyczność jest właśnie wpisana w ich charakter. Mechanizmów, przy obecnej konstrukcji, mógłby zadziałać gdybyśmy mieli do czynienia ze zmianami nieintencjonalnymi (co jest założeniem czysto teoretycznym, ale jednak możliwym), gdy to ten mechanizm faktycznie sygnalizowałby antydemokratyczny charakter zmian i stanowił podstawę refleksji dla rządu danego państwa, co do kierunku takich reform. Jednakże, jak zostało wskazane, zarówno przywódcy Węgier, jak i Polski, w sposób świadomy wprowadzili zmiany, które umożliwiają im *de facto* sprawowanie nieskrępowanej przez niezależne od nich instytucje władzy politycznej. Tym samym, istniejący mechanizm z samego założenia nie mógł przynieść skutecznych rozwiązań.

Przeprowadzona analiza umożliwiła pozytywną weryfikację hipotezy badawczej postawionej we wstępie, a zakładającej, iż istniejące regulacje są niewystarczające w przypadku łamania przez państwa członkowskie podstawowych wartości i zasad, na których opiera się UE, gdyż nie umożliwiają ze względów prawnych i politycznych skutecznego wymuszenia reform na państwach członkowskich łamiących wskazane zasady.

Zmiana, jaka mogłaby być wprowadzona do traktatów, co oczywiście wymaga uprzedniej jednomyślnej zgody władz państw członkowskich, to przeniesienie kompetencji do badania naruszeń na Trybunał Sprawiedliwości, a pozostawienie w rękach instytucji politycznych etapu przedsądowego, czyli tak jak obecnie ma to miejsce przy „klasycznym” naruszeniu prawa UE normowanym przez art. 258 TFUE.

### Bibliografia

- EU warns Hungary on new constitutional changes*, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/video/eu-warns-hungary-on-new-constitutional-changes/>, 2.06.2016.
- Human Rights Watch (2013a), *Hungary: Constitutional Change Falls Short. Europe Should Act on its Rule of Law Concerns*, 18 September 2013, <https://www.hrw.org/news/2013/09/18/hungary-constitutional-change-falls-short>, 2.06.2016.
- Human Rights Watch (2013b), *Hungary: Constitution Changes Warrant EU Action. Government Action to Bypass Court Undermine Rule of Law*, 12 March 2013, <https://www.hrw.org/news/2013/03/12/hungary-constitution-changes-warrant-eu-action>, 2.06.2016.
- Komisja Europejska (2016a), *College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers*, Brussels, 13 January 2016, MEMO/16/62, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm), 2.06.2016.

- Komisja Europejska (2014a), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Brussels, 19.3.2014, COM (2014) 158 final/2.
- Komisja Europejska (2013a), *European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges*, Brussels, 20 November 2013.
- Komisja Europejska (2016b), *Komisja przyjmuje opinię w sprawie praworządności w kontekście sytuacji w Polsce (Komunikat prasowy) z dnia 1 czerwca 2016 roku*, IP/16/2015.
- Komisja Europejska (2014b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, Strasburg, 11.3.2014, COM (2014) 158 final.
- Komisja Europejska (2013b), *The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary*, Brussels, 12 April 2013.
- Komisja Europejska (2016c), *Zalecenia Komisji z dnia 27.07.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce*, Bruksela, 27.7.2016, C (2016) 5703 final.
- Komisja Europejska przyjęła opinię o praworządności w Polsce. Jest „mocno krytyczna”*, <http://www.newswweek.pl/swiat/opinia-komisji-europejskiej-praworzadnosc-w-polsce-rzad-szydlo,artykuly,386590,1.html>, 1.08.2016.
- Komisja Wenecka Rady Europy (2016), *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016)*, CDL-AD(2016)001-e.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 roku*, Dz. U. 1990, Nr 74, poz. 439.
- Parlament Europejski (2015), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie sytuacji na Węgrzech*, Środa, 10 czerwiec 2015 r., Strasburg, P8\_TA(2015)0227.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012.
- Waszczykowski: Dla nas sprawa TK jest zamknięta. Drugi raz nie będziemy się zwracać do Komisji Weneckiej o opinię*, <http://wpolityce.pl/polityka/303153-waszczykowski-dla-nas-sprawa-tk-jest-zamkniena-drugi-raz-nie-bedziemy-sie-zwracac-do-komisji-weneckiej-o-opinie>, 3.08.2016.
- Waszczykowski: Ważnym elementem rozmowy ministra Macierewicza z papieżem była kwestia smoleńska*, <http://www.rmfm24.pl/fakty/news-waszczykowski-waznym-elementem-rozmowy-ministra-macierewicza,nId,2244594>, 3.08.2016.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012.

### Streszczenie

Unia Europejska w ostatnich latach została postawiona przed nowym wyzwaniem, jakim są niedemokratyczne zmiany konstytucyjne dokonywane w niektórych państwach członkowskich. Najbardziej zmiennymi przypadkami są Węgry i Polska. Celem niniejszego artykułu jest analiza skuteczności instrumentów dostępnych w Unii Europejskiej umożliwiających oddziaływanie na państwa członkowskie, które dopuszczają się łamania podstawowych wartości i zasad, na których opiera się Unia Europejska, zasad odnoszących się przede wszystkim do konieczności istnienia we wszystkich państwach członkowskich demokratycznych rządów prawa i przestrzegania prawa człowieka. Analiza zostanie oparta na przykładzie dwóch państw: Węgier i Polski.

**Słowa kluczowe:** praworządność, rządy prawa, Unia Europejska, Polska, Węgry

**Procedures for monitoring adherence to the principles of the rule of law and democracy by the European Union – the examples of Hungary and Poland****Summary**

The aim of the article is an analysis of procedures to protect the rule of law in the European Union, which is applied to the Member States. First of all, it should be emphasized that, although the procedure is legal, it is in fact the application is based on purely political grounds. In the article are analysed the actions taken by the European Commission in relation to the changes made in constitutional system of Poland and Hungary.

**Kew words:** European Commission, rule of law, Poland, Hungary