

# Unijna procedura kontroli praworządności – *panaceum czy placebo?*

Barbara Grabowska-Moroz  
Małgorzata Szuleka

Warszawa, kwiecień 2016 r.



# Unijna procedura kontroli praworządności – *panaceum* czy *placebo*?

## Tezy

- I. Unijna procedura kontroli praworządności jest jednym z kilku mechanizmów monitorowania stanu praworządności na poziomie Unii Europejskiej. Procedura ma na celu wypełnienie luk między zastosowaniem procedur określonych w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) a innymi miękkimi formami zagwarantowania podstawowych zasad UE.
- II. Doświadczenia wynikające ze wszczęcia i przeprowadzenia przez Komisję Europejską po raz pierwszy procedury kontroli praworządności w sprawie zmian w Polsce, będą miały istotne konsekwencje dla praktyki stosowania tej procedury w przyszłości.
- III. Unijna procedura kontroli praworządności powinna być w jak największym stopniu zorientowana na ustalenie faktycznych przyczyn i skutków zagrożenia dla zasady praworządności w państwie członkowskim.
- IV. Jedną z gwarancji rzetelności procedury kontroli praworządności będzie zapewnienie jej jak największej transparentności.
- V. Dla pełnego urzeczywistnienia jednego z celów procedury kontroli praworządności tj. zapewnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, wskazane jest wypracowanie modelu udziału państw członkowskich w poszczególnych etapach tej procedury.
- VI. Pomimo iż procedura zorientowana jest na dialog pomiędzy Komisją Europejską a państwem członkowskim, przeprowadzenie jej po raz pierwszy określi również udział w samej procedurze innych podmiotów. W tym zakresie, postulowane jest zbudowanie ram dotyczących udziału w tej procedurze m.in. organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- VII. Głównym celem unijnej procedury kontroli praworządności jest wypracowanie rozwiązań w przypadku wystąpienia problemów stwarzających zagrożenie dla ochrony zasady praworządności. Procedura nie ma na celu ukarania państwa członkowskiego, lecz przypomnienie mu o obowiązkach wynikających z samego faktu członkostwa w Unii Europejskiej.

## 1. Wstęp

W styczniu 2016 r. Komisja Europejska zainicjowała procedurę kontroli praworządności (*The Rule of Law Framework*) wobec Polski<sup>1</sup>. Decyzja ta była szeroko komentowana w dyskusji publicznej przez przedstawicieli nauki i decydentów. Ponieważ procedura praworządności została uruchomiona po raz pierwszy, jej przebieg będzie miał istotne znaczenie w przypadku ewentualnych podobnych decyzji Komisji Europejskiej względem innych państw członkowskich. Z punktu widzenia obecnego kryzysu konstytucyjnego w Polsce, istotne jest wskazanie do jakiego stopnia procedura stwarza szansę na rozwiązanie samego kryzysu.

Celem niniejszej analizy jest zarysowanie prawnych aspektów związanych z procedurą kontroli praworządności, przy jednoczesnym wskazaniu głównych wyzwań, które są z nią związane. Niniejsza analiza zmierza również do próby oceny na ile sama procedura może okazać się skuteczna dla rozwiązania obecnego kryzysu konstytucyjnego. Istotnym pytaniem pozostaje również to, czy sam fakt stworzenia tej procedury jest wystarczający dla osiągnięcia efektu prewencyjnego tj. zabezpieczenia Unii Europejskiej przed sytuacją, w której państwo członkowskie przekształca się w „demokrację nieliberalną” oraz czy jest w stanie zabezpieczyć prawa i wolności obywateli UE.

Niniejszy dokument składa się z sześciu części. W pierwszej kolejności zaprezentowana została geneza powstania samej procedury praworządności i związane z tym przykłady faktycznych zagrożeń dla rządów prawa w niektórych państwach członkowskich. Następnie przedstawione zostały ramy prawne procedury, w szczególności zaś jej zakres przedmiotowy tj. znaczenie zasady praworządności, której stan przestrzegania w państwach członkowskich jest przedmiotem oceny ze strony Komisji Europejskiej. Istotny w tym względzie wydaje się również szerszy kontekst instytucjonalny oraz ewentualna rola jaką przy prowadzeniu tej procedury mogą odegrać Parlament Europejski lub Rada. Przedstawione zostaną również rekomendacje dotyczące praktycznych aspektów przeprowadzenia samej procedury.

Niniejsza analiza została opracowana z perspektywy działalności organizacji pozarządowej realizującej społeczną kontrolę nad władzą publiczną. Unijna procedura kontroli praworządności jest kolejnym mechanizmem monitorowania stanu demokracji i związanych z tym konsekwencji dla ochrony praw człowieka. Stąd konieczne jest rozważanie kwestii związanych z udziałem organizacji pozarządowych w ramach samej procedury kontroli praworządności<sup>2</sup>.

---

1 Komunikat prasowy Komisji Europejskiej „*Rule of law in Poland: Commission starts dialogue*” z 13 stycznia 2016 r.: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm).

2 Dokument powstał w ramach programu „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dzięki dotacji otrzymanej z programu „Obywatele dla Demokracji” finansowanego z Funduszy EOG.

## 2. Geneza procedury kontroli praworządności

Droga krajów wspólnoty europejskiej do przyjęcia, że ochrona praw człowieka i demokracji są jednym z fundamentów integracji europejskiej była stosunkowo długa. Dopiero w latach 90-tych XX wieku, kiedy zaczęły rozwijać się plany rozszerzenia wspólnoty również o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zaczęto rozważać możliwość stworzenia mechanizmu dyscyplinowania krajów członkowskich w sytuacjach, gdy nie przestrzegają one podstawowych zasad wspólnoty<sup>3</sup>. Refleksja ta była również następstwem przekształcenia gospodarczych wspólnot europejskich w polityczną Unię Europejską.

W 1997 r. do Traktatu z Amsterdamu wprowadzono przepis (późniejszy artykuł 7), w świetle którego Rada może stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie zasad podstawowych dla Unii Europejskiej. Na skutek tego stwierdzenia Rada mogła podjąć (kwalifikowaną większością głosów) decyzję o zawieszeniu tego państwa w niektórych prawach członkowskich.

Pierwszy przypadek potencjalnego zagrożenia dla zasady praworządności pojawił się w Austrii. Kiedy w 2000 r. w **Austrii** powstał rząd koalicyjny z udziałem skrajnie prawicowej partii Joerga Haidera (Austriackiej Partii Wolności) pozostałe kraje członkowskie Unii Europejskiej ograniczyły kontakty dyplomatyczne z tym krajem. Była to realizacja zapowiedzi, które rządy pozostałych czternastu państw UE złożyły rok wcześniej, zaniepokojone rosnącą popularnością partii J. Haidera. Co więcej, rządy państw członkowskich UE solidarnie zapowiedziały brak wsparcia dla austriackich kandydatów do unijnych stanowisk, a austriaccy ambasadorowie w państwach członkowskich mieli być przyjmowani tylko w „kwestiach technicznych”. Pomimo tego, że reakcja wszystkich krajów członkowskich była solidarna, podejmowane decyzje znajdowały się poza ramami prawnymi Unii Europejskiej. Co więcej, sankcje wymierzone względem Austrii miały przede wszystkim wymiar symboliczny.

Dziesięć lat później kolejne wyzwanie dla ochrony zasady praworządności pojawiło się we **Francji**, gdy tamtejszy rząd przyjął program likwidacji romskich obozowisk i rozpoczął masowe deportacje bułgarskich i rumuńskich Romów. W odpowiedzi na te wydarzenia unijna komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa Viviane Reding określiła działania francuskiego rządu jako haniebne i podkreśliła, że „w Europie nie może być miejsca na dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne czy rasowe”<sup>4</sup>. Parlament Europejski przyjął rezolucję<sup>5</sup>, w której wyraził głębokie zaniepokojenie polityką francuskiego rządu względem

3 W. Sadurski, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jorg Haider*, Sydney Law School Research Paper No. 10/01, s. 1.

4 V. Reding, *Statement on the latest developments on the Roma situation*, dostępne na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-10-428\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-428_en.htm).

5 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej, 2010/2842(RSP).

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

Romów i wskazał, że ich wydalenie stanowi „pogwałcenie prawa UE i nosi charakter dyskryminacji rasowej”<sup>6</sup>.

W kontekście omawiania przypadków „osuwania się demokracji” (*democratic backsliding*) w Europie, nie sposób pominąć wydarzeń na **Węgrzech**. W kwietniu 2010 r. wybory parlamentarne wygrała partia Fidesz Victora Orbana. Nowy rząd dokonał szeregu zmian ustrojowych, które osłabiły m.in. pozycję Sądu Konstytucyjnego i cały system wzajemnego równoważenia się władz. W kwietniu 2011 r. uchwalono nową Konstytucję, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. W odniesieniu do Sądu Konstytucyjnego, nowa Konstytucja przewidywała m.in. wybór prezesa Sądu przez parlament i usuwała prawo obywateli do inicjowania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności ustaw w trybie *actio popularis*, które pełniło wcześniej na Węgrzech bardzo istotną funkcję. Mechanizm ten został zastąpiony instytucją skargi konstytucyjnej, która znacząco utrudniła dostęp obywateli do Sądu Konstytucyjnego<sup>7</sup>. Przyjęte zmiany znacznie wpłynęły na ochronę zasady praworządności na Węgrzech i wywołały szereg krytycznych głosów za granicą. Komisja Wenecka, która opiniowała jedną z poprawek do nowej Konstytucji, wskazała, że wprowadzone zmiany zmierzają do osłabienia pozycji Sądu Konstytucyjnego i stanowią zagrożenie dla systemu ochrony konstytucyjnej oraz poszanowania zasady nadrzędności Konstytucji. Z kolei Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrując skargę Komisji Europejskiej w sprawie obniżenia wieku emerytalnego sędziów orzekł, iż rozwiązanie to stanowiło nieuzasadnioną dyskryminację ze względu na wiek<sup>8</sup>.

W sprawie sytuacji na Węgrzech kilkakrotnie wypowiadał się Parlament Europejski, który krytykował węgierskie reformy konstytucyjne i zaapelował o poszanowanie demokratycznych wartości. W rezolucji z 2013 r. Parlament Europejski wezwał instytucje unijne m.in. do stworzenia nowego mechanizmu w celu zapewnienia przestrzegania przez wszystkie państwa członkowskie wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE oraz trwałości „kryteriów kopenhaskich”<sup>9</sup>.

---

6 Parlament Europejski, *France and other Member States must halt expulsions of Roma immediately*, dostępne na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100909IPR81794+0+DOC+XML+V0//EN>.

7 Por.: *Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie połączonych wniosków i pytań prawnych dotyczących zgodności szeregu przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) z Konstytucją*, oprac. Marcin Szwed i Barbara Grabowska-Moroz, luty 2016 r., dostępny na stronie: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC\\_amicus\\_TK\\_23022016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC_amicus_TK_23022016.pdf).

8 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 6 listopada 2012 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, C 286/12.

9 Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) (2012/2130(INI))*, dostępne na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//PL>.

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

## Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech, 3 lipca 2013 r.

„79. mechanizm ten mógłby przyjąć postać „komisji kopenhaskiej” lub grupy wysokiego szczebla, „grupy mędrców” lub oceny art. 70 TFUE oraz opierać się na reformie i wzmocnieniu mandatu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz na procesie wzmocnionego dialogu między Komisją, Radą, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi na temat potrzebnych do podjęcia działań;

80. przypomina, że ustanowienie takiego mechanizmu może wymagać ponownej analizy mandatu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który to mandat należy wzmocnić w celu uwzględnienia w jego ramach regularnej kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie postanowień art. 2 TUE; zaleca, by taka „kopenhaska grupa wysokiego szczebla” lub jakiegokolwiek mechanizm tego rodzaju opierał się na istniejących mechanizmach i strukturach oraz z nimi współdziałał; przypomina, że Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej pełni funkcję, dzięki której można połączyć wysoce wartościową pracę rozmaitych istniejących organów monitorujących Rady Europy oraz własne dane i analizy agencji, by przeprowadzać niezależne, porównawcze i regularne oceny zastosowywania się państw członkowskich do art. 2 TUE;

81. zaleca, aby mechanizm ten:

- był niezależny od politycznego wpływu oraz szybki i skuteczny, podobnie jak wszystkie mechanizmy Unii Europejskiej odnoszące się do monitorowania państw członkowskich;
- działał w pełnej współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi w sprawie ochrony praw podstawowych i praworządności;
- regularnie monitorował poszanowanie praw podstawowych, stanu demokracji i praworządności we wszystkich państwach członkowskich, przy pełnym poszanowaniu narodowych tradycji konstytucyjnych;
- prowadził taką kontrolę w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, aby uniknąć ryzyka stosowania wobec tych państw podwójnych standardów;
- ostrzegał UE na wczesnym etapie o wszelkim ryzyku podważenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE;
- wydawał zalecenia instytucjom UE i państwom członkowskim odnośnie sposobu reagowania na wszelkie przypadki osłabienia wartości, o których mowa w art. 2 TUE oraz podejmował w tym zakresie działania naprawcze”.

Na fali tych wydarzeń, we wrześniu 2012 r. w swoim corocznym orędziu o stanie Unii skierowanym do Parlamentu Europejskiego przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso stwierdził: „potrzebujemy lepiej rozwiniętego wachlarza instrumentów – nie wystarczy już wybór między miękką władzą politycznej perswazji a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 Traktatu”<sup>10</sup>. W orędziu w następnym roku powiedziała, że „doświadczenie potwierdza użytecz-

<sup>10</sup> J. Barroso, *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.*, dostępne na stronie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPE-ECH-12-596\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPE-ECH-12-596_pl.htm).

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

ność Komisji w roli niezależnego i obiektywnego arbitra. Doświadczenia te powinniśmy osadzić w bardziej ogólnych ramach [...]. Komisja przedstawi komunikat dotyczący tego tematu. Uważam, że dla idei Europy kluczowe znaczenie ma możliwość prowadzenia dyskusji”<sup>11</sup>.

W 2013 r. ministrowie spraw zagranicznych z czterech krajów członkowskich (Niemiec, Holandii, Danii i Finlandii) skierowali list do przewodniczącego J. Barosso. W liście podnieśli, że Unia Europejska powinna kłaść większy nacisk na przestrzeganie zasady praworządności przez państwa członkowskie. Ministrowie zaproponowali wprowadzenie specjalnego mechanizmu monitorującego ochronę zasady państwa prawa w danym kraju<sup>12</sup>.

Wreszcie, w marcu 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „**Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności**”<sup>13</sup>, który miał wyjść na przeciw zgłaszanym postulatom. Celem ram jest umożliwienie Komisji znalezienia wspólnie z państwem członkowskim rozwiązania, które ma zapobiec wystąpieniu lub rozwojowi systemowego zagrożenia dla praworządności.

Przyjęcie samych ram prawnych nie obyło się bez pewnych kontrowersji. W świetle opinii sporządzonej przez Służbę Prawną Rady Unii Europejskiej w maju 2014 r., procedura kontroli praworządności jest sprzeczna z tzw. unijną zasadą przyznania (art. 5 TUE), zgodnie z którą UE dysponuje jedynie kompetencjami przyznanymi jej w traktatach przez państwa członkowskie<sup>14</sup>. Zgodnie z tą opinią, wyłącznie art. 7 TUE określa jedyny mechanizm ochrony unijnych wartości. Taki pogląd został jednak szeroko skrytykowany w literaturze, wskazującej, że procedura kontroli praworządności tylko doprecyzowuje administracyjny proces, który Komisja Europejska prowadzi zanim przystąpi do realizacji uprawnień przyznaných na mocy art. 7 TUE<sup>15</sup>.

11 J. Barroso, *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.*, dostępne na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm)

12 List dostępny jest na: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.pdf>.

13 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, 11 marca 2014, COM(2014) 158 final, dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52014DC0158>.

14 Opinia Służby Prawnej Rady UE, *Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności. Zgodność z Traktatami*, 27 maja 2014, dostępna na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>.

15 Por. A. von Bogdandy, C. Antpoehler, M. Ioannidis, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU Rule of Law Framework vis-a-vis Poland*, dostępne na: <http://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/>; D. Kochenov, L. Pech, *From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives*, dostępne na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/01/from-bad-to-worse-on-commission-and.html>; D. Kochenov, L. Pech, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, *European Constitutional Law Review* 3/2015.

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

## Inne unijne procedury sprawdzania praworządności

Jak wskazała sama Komisja we wnioskach końcowych swojego Komunikatu „oprócz działań Komisji **rola Parlamentu Europejskiego i Rady** będzie miała zasadnicze znaczenie dla umacniania determinacji UE, aby stać na straży praworządności”.

W grudniu 2014 r. procedurę weryfikacji stanu praworządności wprowadziła **Rada UE**<sup>16</sup>. Przybrała ona formę corocznego dialogu prowadzonego na forum Rady (ds. Ogólnych). Pierwsze takie spotkanie odbyło się 17 listopada 2015 r.<sup>17</sup> Celem dialogu ma być promowanie oraz zabezpieczanie (*safeguard*) zasady praworządności. Rada wyraźnie podkreśliła, że dialog będzie prowadzony na zasadach równego traktowania państw członkowskich, bezstronnie i w oparciu o dowody (*evidence-based approach*). Przewiduje się możliwość prowadzenia debat tematycznych. W 2016 r. planowane jest dokonanie oceny prowadzonych dyskusji. Wśród postulatów kierowanych pod adresem tej procedury wskazuje się m.in. że taka dyskusja powinna być zdecydowanie dłuższa, aby możliwa była dyskusja między poszczególnymi przedstawicielami państw członkowskich, po której można byłoby sformułować w miarę precyzyjne konkluzje czy rekomendacje. W monitorowanie ich realizacji mogłyby zostać zaangażowane krajowe instytucje przygotowane do prowadzenia takiego monitoringu<sup>18</sup>.

Rolę sprawdzającą to na ile w państwach członkowskich przestrzegane są podstawowe zasady Unii odgrywa również **Parlament Europejski**. W przywołanym raporcie Tavaresa<sup>19</sup> z 2013 r. przeanalizowano szczegółowo wszystkie wprowadzone zmiany prawa, które mogły naruszać standardy zawarte w art. 2 TUE. Parlament podkreślił wówczas „pilną potrzebę rozwiązania tzw. *dylematu kopenhaskiego, który polega na tym, że podejście Unii Europejskiej do przestrzegania przez kraje kandydujące wspólnych wartości i norm jest nadal bardzo surowe, podczas gdy nie dysponuje ona skutecznymi narzędziami monitorowania i sankcjonowania, możliwymi do stosowania po przystąpieniu tych krajów do UE*”.

Obecnie w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) prowadzone są prace nad propozycją ustanowienia europejskiego mechanizmu na rzecz demokracji, państwa prawnego i praw podstawowych. Na początku kwietnia 2016 r. przyjęto projekt raportu,

16 Konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zapewnienia poszanowania zasady państwa prawnego (17014/14) – dostępne na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17014-2014-INIT/pl/pdf>.

17 Podczas dyskusji poruszano bardzo szerokie tematy, takie jak zwalczanie antysemityzmu czy nienawiści wobec muzułmanów w Europie, jak również wyzwania dla rządów prawa w czasach cyfryzacji: *Outcome of the Council Meeting 3427th Council meeting General Affairs Brussels, 17-18 listopada 2015*, dostępne na: [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2015/11/st14185\\_en15\\_pdf](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2015/11/st14185_en15_pdf).

18 I. Butler, *The rule of law dialogue: five ideas for future EU presidencies*, Liberties.eu, dostępne na: <http://www.liberties.eu/en/news/five-ideas-for-eu-rule-of-law>.

19 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.) (2012/2130(INI)).



# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

w którym wezwano Komisję Europejską do przygotowania – na podstawie art. 295 TFUE – projektu „Unijnego Paktu na rzecz Demokracji, Rządów Prawa i Praw Podstawowych”, który powinien przybrać formę porozumienia międzyinstytucjonalnego<sup>20</sup>.

Sama Komisja Europejska dysponuje na mocy Traktów kompetencjami do zainicjowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE procedury naruszenia przez państwo członkowskie obowiązków wynikających z Traktów. Wydaje się jednak, że z uwagi na bardzo ogólny charakter art. 2 TUE<sup>21</sup>, jak również na brzmienie art. 7, który przewiduje szczegółową procedurę, może się okazać, że art. 2 nie został powiązany z mechanizmem pozwalającym na jego praktyczne użycie np. przez sąd, co umożliwiłoby zaskarżenie państwa, które przepis ten narusza<sup>22</sup>.

### 3. Ramy prawne i podstawowe założenia procedury kontroli praworządności

Procedura kontroli praworządności została sformułowana w oparciu o art. 2 i 7 TUE. Art. 2 TUE definiuje podstawowe wartości, na których opiera się wspólnota. Wymienione są wśród nich m.in. demokracja, ochrona praw człowieka i zasada praworządności. Z kolei art. 7 TUE określa mechanizm reagowania przez Unię Europejską na poważne naruszenia podstawowych wartości wspólnoty w danym państwie członkowskim. Ten mechanizm jest dwuetapowy. W pierwszej kolejności Rada UE (działając na wniosek 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej) większością 4/5 członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może **stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości**, o których mowa w artykule 2”. W ramach tej procedury możliwe jest również skierowanie do państwa członkowskiego odpowiednich zaleceń (art. 7 ust. 1 TUE).

Natomiast w sytuacji, gdy do takich naruszeń doszło, Rada Europejska (na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej) działając jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, **może stwierdzić** (po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag) **poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2**. Wówczas, działając już większością kwalifikowaną Rada UE może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie (art. 7 ust. 3 TUE).

<sup>20</sup> *Draft report with recommendations to the Commission on Establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, LIBE/8/04625. Por.: I. Butler, *How the European Parliament can protect the EU's fundamental values: An interparliamentary rights dialogue*, Liberties.eu, dostępne na: <http://www.liberties.eu/en/news/european-parliament-protect-eu-values>.

<sup>21</sup> Ch. Hillion, *Overseeing the rule of law in the European Union. Legal mandate and means*, SIEPS European Policy Analysis, January 2016, s. 5, dostępne na: [http://www.sieps.se/sites/default/files/2016\\_1\\_epa\\_eng.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf).

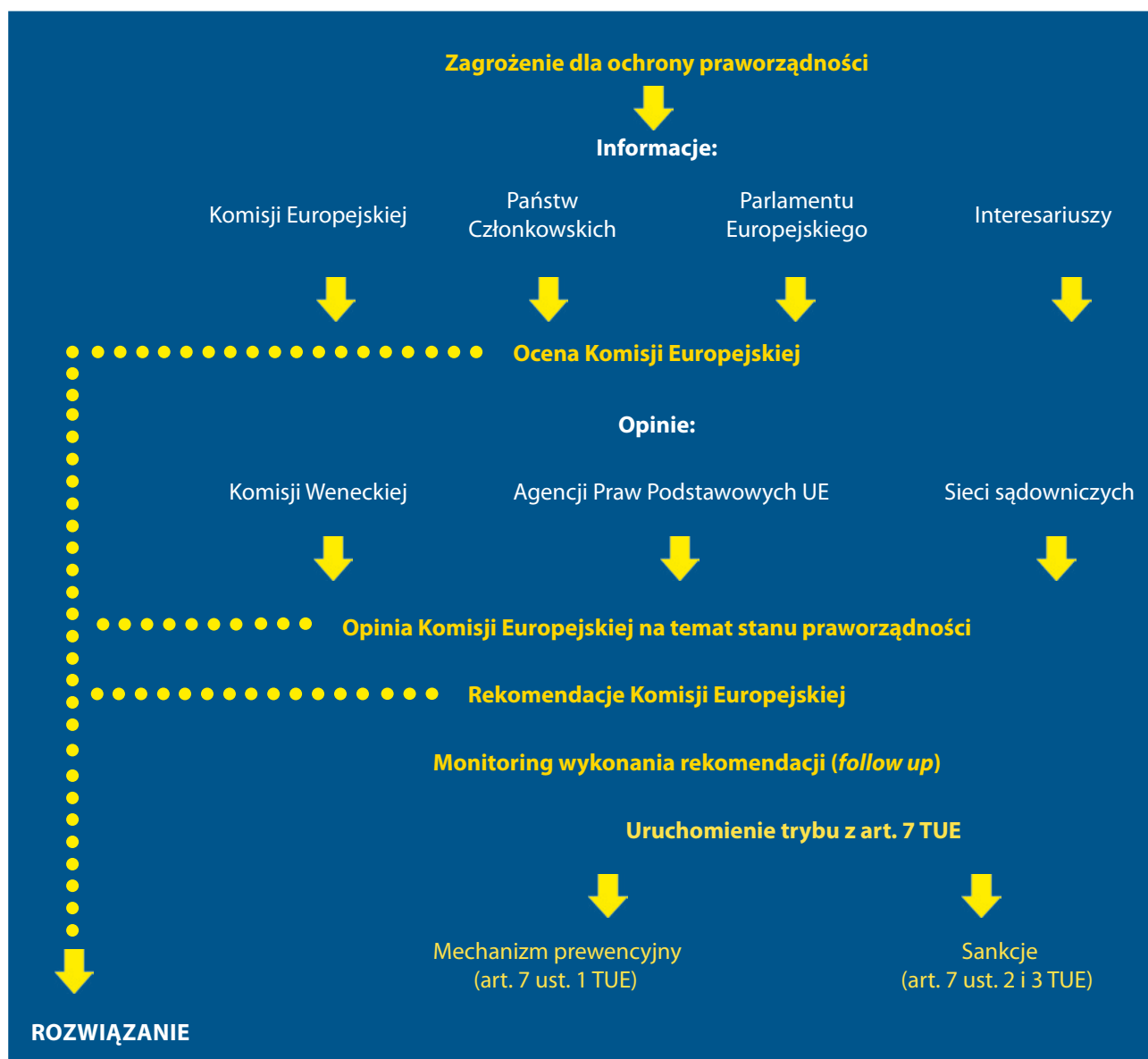
<sup>22</sup> M.in. z tego względu Komisja Europejska w sprawie wieku emerytalnego sędziów węgierskich zdecydowała się oprzeć główny zarzut na naruszenie dyrektywy równościowej.

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

Art. 7 bywa określany mianem „broni nuklearnej” (*nuclear option*)<sup>23</sup> – wymagana jednomyślność Rady Europejskiej powoduje, że funkcją procedury z art. 7 TUE jest raczej odstraszenie niż nakładanie konkretnych sankcji. Przyjęcie przez Komisję Europejską w marcu 2014 r. procedury kontroli praworządności miało wypełnić lukę między radykalnym rozwiązaniem przewidzianym przez art. 7 TUE a pozostałymi „miękkimi” środkami takimi jak niezobowiązujące zalecenia czy rekomendacje.

Procedura kontroli praworządności może zostać uruchomiona w sytuacji gdy „państwo członkowskie podejmuje kroki lub toleruje sytuację, w której zachodzi prawdopodobieństwo **systematycznego naruszenia** integralności, trwałości lub prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych i mechanizmów ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności”.

## Unijna procedura kontroli praworządności



23 Określenia takiego użył J. Barroso podczas orędzia o stanie Unii Europejskiej w 2012 r.

## Unijna procedura kontroli praworządności – *panaceum* czy *placebo*?

Procedura składa się z **trzech etapów**. W pierwszym etapie Komisja Europejska ocenia, czy istnieje faktyczne systemowe zagrożenie dla ochrony praworządności w danym kraju. W tym zakresie Komisja opiera się na analizie własnych materiałów, opinii niezależnych instytucji (np. Komisji Weneckiej, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej), informacji od państw członkowskich i innych dostępnych źródeł. Jeśli Komisja uzna, że rzeczywiście takie zagrożenie zachodzi, rozpoczyna „strukturalny dialog” z danym państwem.

To właśnie ten etap procedury jest najmniej sformalizowany. Po pierwsze, nie są określone żadne sztywne ramy czasowe (co ważniejsze nie ma określonego terminu w jakim ten dialog miałby zostać zakończony). Po drugie, nie jest również dokładnie sprecyzowany krąg podmiotów, które mogą wziąć udział w tym dialogu. Komisja Europejska w komunikatach na temat procedury praworządności wskazuje, że na tym etapie zasięgane mogą być również opinie Komisji Weneckiej i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Do rozważenia pozostaje udział Parlamentu Europejskiego w ramach procedury. Jednak ta kwestia wydaje się stosunkowo łatwa do rozstrzygnięcia. O ile, Komisja Europejska jako „strażnik Traktatów” jest odpowiedzialna za przeprowadzenie procedury, o tyle Parlament Europejski z racji swojego umocowania instytucjonalnego, może podejmować kroki w celu ścisłego monitoringu całości postępowania w ramach procedury.

Na tym etapie, przynajmniej teoretycznie, została rozstrzygnięta również kwestia monitoringu procedury. Komisja w swoim Komunikacie wskazała, że po podaniu do wiadomości publicznej faktu rozpoczęcia oceny i wysłania swojej opinii „treść korespondencji z danym państwem członkowskim będzie z zasady poufna, aby ułatwić szybkie osiągnięcie rozwiązania”.

W drugim etapie procedury (o ile sprawa nie została wyjaśniona wcześniej), Komisja na podstawie zebranych informacji i odpowiedzi rządu publikuje „zalecenie w sprawie praworządności” (*rule of law recommendation*) skierowane do danego państwa członkowskiego. Trudno przewidzieć jakie skutki może wywołać takie zalecenie dla wiarygodności danego państwa członkowskiego, w szczególności w zakresie kwestii, które wymagają wzajemnego zaufania między państwami (np. odpowiedni poziom ochrony praw i wolności w przypadku wykonywania europejskiego nakazu aresztowania). W ramach trzeciego etapu procedury, wykonanie zaleceń podlega kontroli ze strony Komisji (tzw. *follow up*) zarówno pod kątem tego, w jaki sposób oraz w jakim czasie (w zaleceniu wskazywany będzie konkretny termin na ich dopełnienie) zostały one wykonane. Dopiero jeśli żadne z tych działań nie przyniosą pożądanego skutku, Komisja może wnioskować do Rady o uruchomienie jednego z mechanizmów określonych w art. 7 TUE.

Dopiero jeśli żadne z tych działań nie przyniosą pożądanego skutku, w trzecim etapie Komisja może wnioskować do Rady o uruchomienie jednego z mechanizmów określonych w art. 7 TUE.

Procedura teoretycznie może zakończyć się nałożeniem na państwo członkowskie sankcji (np. w formie pozbawienia prawa głosu w głosowaniach Rady). Jednak jej nadrzędnym celem nie jest „ukaranie” państwa członkowskiego, lecz wypracowanie między Komisją Europejską

a zainteresowanym państwem członkowskim rozwiązań, które zapobiegałyby dalszemu systemowemu zagrożeniu dla państwa prawnego.

#### **4. Przedmiot procedury, czyli co to jest *rule of law*? Zasada praworządności w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego**

Zarówno brzmienie art. 2 TUE jak również zarysowane w traktatach cele UE wskazują, że Unia już dawno przestała być tylko wspólnotą ekonomiczną<sup>24</sup>. Jednym z przejawów takiego kierunku rozwoju Unii jest przyznanie jej przez państwa członkowskie kompetencji do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>25</sup>. Chociaż funkcjonowanie Unii Europejskiej opiera się na traktatach międzynarodowych, to zasadę praworządności przyjęło się traktować jako zasadę „konstytucyjną” dla działania wszystkich instytucji unijnych<sup>26</sup>. Precyzyjne określenie czym jest zasada praworządności jest kluczowe dla prawidłowego zdekodowania jaki jest zakres procedury praworządności.

Dosłowne rozumienie zasady praworządności opiera się na założeniu, że w danym systemie prawnym rządzi prawo (*the law actually rules*)<sup>27</sup>, a nie na przykład względy polityczne czy powiązania korupcyjne. Podważenie lub przekreślenie domniemania rządów prawa, prowadzi do „systemowego zagrożenia praworządności”<sup>28</sup>.

Komisja w Komunikacie z marca 2014 r. zakreślając definicję zasady praworządności wskazała, że obejmuje ona: „legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa”.

Komisja wskazała – powołując się na orzecznictwo sądów międzynarodowych – na wyraźny związek między praworządnością a zasadą demokracji, fundamentalną dla członkostwa w Unii

---

24 Art. 3 TUE statuuje cel jakim jest rozwój rynku wewnętrznego dopiero na trzecim miejscu (ust. 3) po wspieraniu pokoju i dobrobytu (ust. 1) czy zapewnieniu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Por.: J.Barcik, *Unijna kontrola stanu praworządności w Polsce i co z niej wynika*, dostępne na: <http://www.wpia.us.edu.pl/aktualnosci/obserwator/2642-unijna-kontrola-stanu-praworzadnosci-w-polsce-i-co-z-niej-wynika>.

25 Art. 6 ust. 2 TUE.

26 J. H.H, Weiler, *The Rule of Law as Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, dostępne na: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/090401.pdf>.

27 A. von Bogdany, M. Ioannidis, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, *Common Market Law Review* 2014, s. 63.

28 A. von Bogdany, *How to protect European Values in the Polish Constitutional Crisis*, dostępne na: <http://verfassungsblog.de/how-to-protect-european-values-in-the-polish-constitutional-crisis/>.

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

Europejskiej. Z punktu widzenia procedury wdrożonej w sprawie Polski istotne znaczenie ma również ta część Komunikatu, w której Komisja wskazuje, że „demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy”.

## „Załącznik I: Praworządność jako podstawowa zasada Unii

- a) **zasada legalności**, która w kategoriach materialnych obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa. (...);
- b) **pewność prawa**, która wymaga między innymi, żeby przepisy były jasne i przewidywalne oraz żeby nie mogły zostać zmienione retrospektywnie (...)<sup>29</sup>;
- c) **zakaz arbitralności** w działaniu władz wykonawczych (...)<sup>30</sup>;
- d) **niezależna i skuteczna kontrola sądowa**, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych (...);
- e) ponadto w odniesieniu do związku pomiędzy prawem do rzetelnego procesu sądowego a **rozdziałem władz** Trybunał wyraźnie stwierdził, że „[...] ogólna zasada prawa [Unii], zgodnie z którą każda osoba ma prawo do rzetelnego procesu sądowego, inspirowana art. 6 EKPC, [...] obejmuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej [...]”. **Zasada rozdziału władz** jest oczywiście ważnym elementem zapewnienia przestrzegania zasady praworządności. Może ona jednak przybierać różne formy ze względu na różne modele parlamentarne i zróżnicowany stopień stosowania tej zasady na poziomie krajowym;
- f) **równość wobec prawa** (...)<sup>31</sup>.

*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, 11 marca 2014, COM(2014) 158 final (fragment)*

29 Komisja w Komunikacie z 11 marca 2014 r. wskazała: „Trybunał orzekł również, że „[...] zasada pewności prawa z reguły sprzeciwia się temu, by początek stosowania w czasie aktu prawa [Unii] przypadął przed datą jego publikacji, w drodze wyjątku dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane”.

30 Komisja wskazała na orzecznictwo Trybunał Sprawiedliwości, który orzekł, że „ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby, czy to fizycznej, czy prawnej, musi mieć jednak podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie, a zatem systemy te zapewniają, aczkolwiek w odmiennej formie, ochronę przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją”.

31 Znajduje to potwierdzenie zarówno w Traktatach, jak również w Karcie Praw Podstawowych.

## Unijna procedura kontroli praworządności – *panaceum* czy *placebo*?

Jako podstawę i uzasadnienie poszczególnych elementów użytego określenia Komisja wskazała dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, nie unikając jednak odniesień do dorobku Rady Europy, w szczególności Komisji Weneckiej. W opracowaniach Komisji Weneckiej podkreśla się bliski związek zasady praworządności z prawami człowieka, w szczególności z punktu widzenia wspólnego celu – ograniczenia potencjalnie nieograniczonej władzy państwa<sup>32</sup>. Ponadto, jak wskazała Komisja Wenecka, oprócz szeregu czynników o charakterze prawnym istotne znaczenie dla oceny stopnia przestrzegania zasady praworządności w danym państwie ma też kultura prawna i polityczna<sup>33</sup>.

Standardy dotyczące przestrzegania zasady praworządności zostały zaszeregowane przez Komisję Wenecką w pięć grup tematycznych: legalność, pewność prawa, zabezpieczenie przez nadużywaniem uprawnień, równość wobec prawa, dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na obszerność tych zagadnień, ramy niniejszego opracowania pozwalają na odniesienie się jedynie do tych, które wydają się istotne z punktu widzenia procedury wdrożonej przez Komisję w sprawie zmian w polskim prawie.

Na pojęcie legalności składają się m.in. zasady tworzenia prawa oraz obowiązek jego wykonywania. Wydają się one szczególnie istotne z perspektywy niezwykle szybkich zmian ustawodawstwa dokonanych w ostatnich miesiącach w Polsce w tym m.in. nowelizacja ustawy o TK, zmiana ustawy o mediach publicznych, nowelizacja ustawy o prokuraturze oraz zmiany w procedurze karnej. Czynniki, które w świetle opracowań Komisji Weneckiej należy brać pod uwagę to m.in. należyte uzasadnienie wprowadzanych zmian prawa, dostępność projektowanych zmian dla opinii publicznej, możliwość przedstawienia stanowiska przez podmioty zainteresowane, ocena skutków regulacji (w szczególności wpływu na prawa i wolności jak również skutki budżetowe)<sup>34</sup>.

Z kolei na pojęcie pewności prawa składają się takie czynniki jak przewidywalność prawa, stabilność prawa oraz zakaz retroaktywności<sup>35</sup>. W przypadku dostępu do wymiaru sprawiedliwości wskazano, oprócz fundamentalnych zasad jak niezawisłość sędziów, m.in. na znaczenie prokuratury, która ma zapewniony odpowiedni poziom autonomii przy jednocześnie skutecznych mechanizmach egzekwowania odpowiedzialności. W ocenie stopnia tej autonomii weryfikacji podlega m.in. to czy istnieje możliwość formułowania przez władzę wykonawczą konkretnych instrukcji dla prokuratorów<sup>36</sup>.

---

32 Komisja Wenecka, Rule of law Checklist, przyjęta na 106 Sesji Plenarnej (11-12 marca 2016), CDL-AD(2016)007, par. 35, s. 9.

33 Komisja Wenecka, Rule of law Checklist ..., par. 42, s. 10.

34 Komisja Wenecka, Rule of law Checklist..., para. 50, s. 13.

35 Komisja Wenecka, Rule of law Checklist..., s. 15-16.

36 Komisja Wenecka, Rule of law Checklist ..., s. 23.

## Unijna procedura kontroli praworządności – *panaceum* czy *placebo*?

W świetle standardów Komisji Weneckiej, jednym z elementów składających się na ocenę dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest sądownictwo konstytucyjne, którego skuteczne funkcjonowanie jest podstawowym narzędziem ochrony Konstytucji. Wydaje się zatem, że przy sprawnie działającym sądownictwie konstytucyjnym prawdopodobieństwo wszczęcia przez Komisję Europejską procedury kontroli praworządności będzie odpowiednio mniejsze.

Kluczowe przy stosowaniu tej procedury będzie jednak prawidłowe określenie, co stanowi „systemowe zagrożenie dla praworządności”, a więc co jest podstawową przesłanką do wszczęcia procedury. Z kolei wszczęcie (i pełne przeprowadzenie) procedury praworządności ma zapobiec powstaniu „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” w znaczeniu art. 7 TUE.

Komisja wskazała, że procedura zostanie wdrożona w sytuacji „gdy organy państwa członkowskiego będą przyjmować środki lub tolerować sytuacje, które mogą mieć systematyczny negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności”. Jak wyraźnie wskazano w Komunikacie, „pojedyncze przypadki naruszenia praw podstawowych lub pomyłek sądowych nie spowodują zastosowania nowych ram UE na rzecz praworządności”. Słusznie zdaniem Komisji takie przypadki powinny być rozpoznawane w ramach krajowych mechanizmów, w szczególności przez „systemy sądowe”.

Przez „systemowe zagrożenia” Komisja rozumie zagrożenie porządku politycznego, instytucjonalnego lub prawnego państwa członkowskiego, struktury konstytucyjnej tego państwa, rozdziału władz, niezależności lub bezstronności sądownictwa lub systemu kontroli sądowej, w tym sprawiedliwości konstytucyjnej. Wyraźnie podkreśla się jednak subsydiarny charakter tego mechanizmu: „ramy te zostaną zastosowane, gdy krajowe «środki ochronne w zakresie praworządności» wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom”.

Ciekawym punktem odniesienia może być przy tym występująca w orzecznictwie ETPC praktyka wskazywania na systemowe problemy naruszenia praw człowieka w państwie-stronie Konwencji, które świadczą o pewnej dysfunkcji państwa (np. niezapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony wolności osobistej w wypadku, gdy dochodzi do nadużywania tymczasowych aresztów)<sup>37</sup>. Systematyczne nieprzestrzeganie prawa zaburza pewność prawa, uniemożliwia formułowanie oczekiwań względem prawa i powoduje utratę zaufania do państwa i prawa.

---

37 A. von Bogdany, M. Ioannidis, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, *Common Market Law Review* 2014, s. 68.

## 5. Unijna procedura kontroli praworządności a sprawa polska

W styczniu 2016 r. Komisja Europejska podjęła bezprecedensową decyzję o rozpoczęciu procedury kontroli praworządności względem Polski ze względu na trwający w Polsce kryzys konstytucyjny i zmiany w mediach publicznych. Po tzw. debacie orientacyjnej na temat Polski Komisja Europejska uznała, że „ostatnie wydarzenia w Polsce stwarzają obawy dotyczące ochrony zasady praworządności”<sup>38</sup>.

### Kryzys konstytucyjny w Polsce – konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego

Kryzys konstytucyjny, który zaczął się w Polsce w 2015 r. ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt związany jest z trybem wyboru nowych sędziów TK.

Poprzedni parlament przez dwa lata pracował nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, która została ostatecznie uchwalona w czerwcu 2015 r. Na ostatnim etapie prac do ustawy wprowadzono przepis przejściowy, w świetle którego termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego – w miejsce tych, których kadencje wygasły w 2015 r. - upływał w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji. W 2015 r. kończyły się kadencje 5 sędziów TK, przy czym 3 kadencje wygasły na początku listopada, a dwie kolejne w grudniu. Pomimo protestów organizacji pozarządowych<sup>39</sup>, które wskazywały, że takie rozwiązanie może naruszać Konstytucję, poprawka została przyjęta, a sama nowelizacja weszła w życie w sierpniu 2015 r. W październiku 2015 r., na jednym z ostatnich posiedzeń przed wyborami parlamentarnymi Sejm wybrał pięciu nowych sędziów TK. Prezydent nie przyjął jednak od tych sędziów ślubowania.

W październiku 2015 r. odbyły się wybory parlamentarne, w wyniku których wyłoniono nową rządzącą większość. Jednym z pierwszych kroków podjętych przez nowy Sejm było wprowadzenie zmian w ustawodawstwie dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego. W listopadzie 2015 r., parlament w ciągu 3 dni znowelizował ustawę o Trybunale, umożliwiając ponowny wybór pięciu sędziów do TK. Następnie, nie czekając na wejście tej ustawy w życie, przyjął uchwały, które uznawały za nieważny wybór pięciu sędziów dokonany przez poprzedni Sejm, po czym wybrał pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W międzyczasie, grupa posłów opozycji złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie przepisu nowelizacji ustawy o TK, który pozwalał na wybór 5 sędziów w poprzedniej kadencji parlamentu<sup>40</sup>. 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok

38 Komunikat Komisji Europejskiej, *Rule of law in Poland...*

39 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego - monitoring zmian ustawodawczych*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/trybunal-konstytucyjny-monitoring-zmian-ustawodawczych/>.

40 Wcześniej, w październiku 2015 r. identyczny wniosek złożyła grupa posłów klubu parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”, jednak 10 listopada 2015 r. wniosek został wycofany.



# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

(sygn. K 34/15), w którym uznał, że Sejm ma prawo wyboru tylu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ilu kadencja wygasa w trakcie trwania danej kadencji Sejmu. W tej konkretnej sprawie Trybunał uznał, że Sejm VII kadencji miał prawo wybrać 3 sędziów, a Sejm VIII kadencji 2 kolejnych. Trybunał powtórzył tę konkluzję w wyroku z 9 grudnia 2015 r., w którym orzekał o nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uchwalonej w listopadzie 2015 r. Pomimo opublikowania sentencji dwóch wyroków w Dzienniku Ustaw, które mają moc powszechnie obowiązującą, Prezydent RP w dalszym ciągu nie odebrał ślubowania od trzech sędziów wybranych zgodnie z prawem w październiku 2015 r.

Drugi aspekt kryzysu konstytucyjnego dotyczy zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Z przyjętych dwóch nowelizacji, najbardziej kontrowersyjna była dokonana w końcu grudnia 2015 r. Wprowadziła ona szereg przepisów zmierzających do zablokowania prac Trybunału<sup>41</sup>. W świetle nowelizacji Trybunał miałby rozstrzygać sprawy zgodnie z kolejnością ich wpływu, pełny skład miał liczyć 13 sędziów, a decyzje byłyby podejmowane większością 2/3 głosów. W marcu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał tę nowelizację w całości za niezgodną z Konstytucją. Z kolei Komisja Wenecka, poproszona o wydanie opinii prawnej przez Ministra Spraw Zagranicznych, wskazała, że kształt zmian przyjętych w ustawie o Trybunale narusza trzy podstawowe zasady Rady Europy: zasadę demokracji, ochrony praw człowieka i praworządności<sup>42</sup>. Komisja Wenecka wydała swoją opinię dwa miesiące po wszczęciu procedury kontroli praworządności przez Komisję Europejską.

Trybunał Konstytucyjny to kluczowy element systemu trójpodziału władzy w systemie polskiego państwa oraz polskiego systemu ochrony praw człowieka. Jest uprawniony do rozstrzygania o zgodności bądź niezgodności z Konstytucją aktów prawnych niższego szczebla, ale także może rozpatrywać indywidualne skargi dotyczące konkretnych przepisów prawa, które mogą naruszać prawa i wolności jednostki gwarantowane w Konstytucji. Sparaliżowanie prac Trybunału Konstytucyjnego prowadzi nie tylko do osłabienia skuteczności systemu ochrony praw człowieka, ale też do poważnego rozregulowania mechanizmu wzajemnego równoważenia się trzech władz.

## Zmiany w mediach publicznych

W grudniu 2015 r. dokonano również istotnych zmian w ustawie o radiofonii i telewizji. Ekspresowo przyjęta nowelizacja<sup>43</sup> znosiła otwarte oraz transparentne konkursy na członków rad nadzorczych i zarządów Polskiego Rada oraz Telewizji Polskiej. Teraz decyzja o nominowaniu członków tych ciał należy do Ministra Skarbu Państwa, który może powoływać kandydatów na te stanowiska na czas nieokreślony.

41 Ustawa z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217).

42 *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), polskie tłumaczenie dostępne na: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC\\_opinia\\_komisja\\_wenecka\\_tlumaczenie\\_PL.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC_opinia_komisja_wenecka_tlumaczenie_PL.pdf).

43 Ustawa z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016, poz. 25).

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

Zdaniem organizacji pozarządowych monitorujących przebieg procesu legislacyjnego w tej sprawie, przyjęcie tej ustawy „może doprowadzić do znacznego pogłębienia upolitycznienia mediów publicznych i tym samym stanowi zagrożenie dla swobody wypowiedzi”<sup>44</sup>.

## Uzasadnienie wdrożenia procedury w przypadku Polski

Uzasadniając decyzję o wdrożeniu procedury kontroli praworządności pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans wskazywał, że jest to bezpośrednio związane z brakiem respektowania przez polskie władze wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Niewykonywanie przez rząd wyroków Trybunału podważa jego pozycję ustrojową i wiążącą moc orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego. Zdaniem Fransa Timmermansa, „biorąc pod uwagę kluczową rolę Trybunału Konstytucyjnego w polskim wymiarze sprawiedliwości, stajemy przed ryzykiem systemowego zagrożenia dla zasady praworządności”<sup>45</sup>.

Odnosząc się z kolei do decyzji o rozszerzeniu procedury o kwestię związaną z mediami publicznymi, Frans Timmermans wskazywał, że zasada praworządności oznacza poszanowanie dla demokracji i praw podstawowych. „Z tego względu Komisja Europejska uznała za zasadne ocenie wprowadzonych zmian w mediach publicznych w świetle zasady praworządności” – mówił w trakcie debaty w Parlamencie Europejskim Frans Timmermans<sup>46</sup>.

Z uwagi na charakter zmian w mediach publicznych (jednorazowe usunięcie kierownictwa mediów publicznych przy pomocy ustawy jako aktu generalnego, który w tym wypadku zastępował szereg decyzji indywidualnych tj. zwolnienia kierownictwa mediów publicznych) oraz ich cel (wyeliminowanie w mediach publicznych krytyki wobec działań rządu) ewentualne naruszenie zasady praworządności może polegać na usunięciu zabezpieczeń przed arbitralnością działań władzy.

Podejmując decyzję o uruchomieniu procedury kontroli praworządności Komisja Europejska wskazała, że pierwszy etap postępowania nie ma na celu „rzucania oskarżeniami” lecz „wypracowania, w duchu dialogu, konstruktywnych rozwiązań” mających na celu zapobieżenie dalszemu naruszaniu zasady praworządności.

---

44 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia HFPC do nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji*, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/opinia-hfpc-do-nowelizacji-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji/>.

45 Parlament Europejski, Sytuacja w Polsce - Wystąpienia członków Rady i Komisji Europejskiej - Wystąpienie Fransa Timmermansa, dostępne na: <http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=6a552588-80fc-496b-9043-a5910118572d>.

46 Parlament Europejski, Sytuacja w Polsce - Wystąpienia członków Rady i Komisji Europejskiej - Wystąpienie Fransa Timmermansa, dostępne na: <http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=6a552588-80fc-496b-9043-a5910118572d>.

## 6. Krytyka, wyzwania i nadzieje związane z procedurą kontroli praworządności

Zwięzła formuła unijnej procedury kontroli praworządności wydaje się wypełniać lukę, określając jednocześnie w jaki sposób Unia Europejska może dyscyplinować państwa członkowskie m.in. do przestrzegania zasad z art. 2 TUE<sup>47</sup>. Jednak skuteczność samej procedury będzie zależała od tego, w jaki sposób zostaną rozwiązane praktyczne problemy związane z jej stosowaniem.

Procedura kontroli praworządności jest prowadzona przez Komisję Europejską. Tym samym odrzucono postulaty o powołaniu tzw. Komisji Kopenhaskiej<sup>48</sup> czy przeprowadzenia kontroli praworządności przez inne organy np. Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>49</sup>. Głównym argumentem krytycznym, używanym przez państwa, którym zarzuca się możliwe naruszenie zasad praworządności, jest wskazywanie na „deficyt demokracji” występujący po stronie Unii Europejskiej, w szczególności Komisji Europejskiej, która nie pochodzi z powszechnych wyborów. Dla porównania, również sądy powszechne nie pochodzą z powszechnych wyborów, jednak w państwie demokratycznym nikt nie odmawia im legitymacji, zwłaszcza gdy w grę wchodzi ich ekspercki charakter i niezależna pozycja.

Podstawowy problem z **zainicjowaniem procedury kontroli praworządności** wiąże się z jednak ze zdefiniowaniem „systemowego zagrożenia” praworządności. Określenie treści tego pojęcia może zostać dokonane w drodze interpretacji ilościowej<sup>50</sup> lub jakościowej<sup>51</sup>. Próbuje się przy tym porównać natężenie możliwych naruszeń praworządności z progiem zagrożenia przewidzianym w procedurze z art. 7 TUE, zaznaczając, że procedura kontroli praworządności i użyty termin „systemowego zagrożenia” jest niższy niż „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” (art. 7 ust. 1 TUE) lub też „poważne i stałe naruszenie” (art. 7 ust. 2 TUE)<sup>52</sup>.

47 D. Kochenov, L. Pech, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, *European Constitutional Law Review* 3/2015.

48 J-W. Muller, *Should EU Protect Democracy and the Rule of Law inside the Member States?*, *European Law Journal*, vol. 21, nr 2, marzec 2015, s. 141-160.

49 D. Kochenov, L. Pech, *Monitoring and Enforcement*... s. 526-527.

50 R. Uitz argumentuje, że wymaga co najmniej dwóch przypadków naruszeń zasady praworządności. R. Uitz, *Poland, Hungary and Europe: Pre-Article 7 Hopes and Concerns*, artykuł z 14 marca 2016 r., dostępny na: <http://verfassungsblog.de/poland-hungary-and-europe-pre-article-7-hopes-and-concerns/>.

51 Taka interpretacja opiera się co prawda o założenie, że „systemowe zagrożenie” jest czymś więcej, niż wyizolowane naruszenia. Należy dodać jednak, że procedura została zarezerwowana dla przypadków ekstremalnych, mogących podważyć prawidłowe funkcjonowanie demokratycznych instytucji i zabezpieczeń. Por. A. von Bogdany, *How to protect European Values in the Polish Constitutional Crisis*, 31 marca 2016 r. dostępny: <http://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/>.

52 A. von Bogdany, *How to protect European Values*...

## Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

Pozostając przy jakościowej formule interpretacji pojęcia „systemowego zagrożenia” praworządności, kluczowe wydaje się to, że zaistniałe zagrożenie nie będzie mogło zostać skorygowane na poziomie krajowym z wykorzystaniem funkcjonujących mechanizmów. Dlatego wydaje się, że zmiany prawa zagrażające krajowym mechanizmom takim jak niezależność sądownictwa (w tym sądownictwa konstytucyjnego) czy podważające trójpodział władzy, powinno być co do zasady analizowane właśnie jako „systemowe zagrożenie”.

Brak sprecyzowanego określenia, czym jest „**systemowe zagrożenie**” może obniżyć wiarygodność tej procedury, a decyzje o jej podjęciu mogą być odbierane jako jedynie decyzje polityczne, a nie takie, które są odpowiedzią na duże prawdopodobieństwo naruszenia postanowień traktatowych.

Dlatego też kluczowe znaczenie będzie miał sposób, w jaki sposób Komisja Europejska przeprowadzi procedurę w sprawie Polski. Przeprowadzenie procedury po raz pierwszy może okazać się wzorcowe dla przyszłych przypadków zagrożeń praworządności. Równie istotne znaczenie będzie miało każdorazowe precyzyjne uzasadnienie decyzji podejmowanych przez Komisję Europejską – zarówno o podjęciu, jak również o niewszyczeniu procedury kontroli praworządności. Przesłanki wskazane przez Komisję w poszczególnych przypadkach powinny pozwolić na zakreślenie ram przedmiotowych procedury.

Drugi kluczowy element związany z procedurą to **ramy czasowe**. Unijna procedura kontroli praworządności, przynajmniej na jej pierwszym etapie nie ma określonych terminów. Nie chodzi tutaj o wskazanie sztywnych ram (z definicji pierwszy etap jest najmniej sformalizowany), lecz o zapobieżenie niepotrzebnemu przedłużaniu dialogu. Niestety reakcja Unii – nie tylko Komisji, ale również Parlamentu Europejskiego – na przypadki krajowych naruszeń zasad praworządności może okazać się spóźniona. To z kolei spowoduje, że mechanizm kontroli praworządności nie będzie przystawał do tempa rozwoju sytuacji w państwie członkowskim<sup>53</sup>. Mimo to procedura kontroli praworządności, z uwagi na swój pozasądowy charakter, może okazać się szybszą reakcją niż postępowanie prowadzone przez obywatela UE przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (przykładowo w związku z naruszeniem przez państwo członkowskie praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przy założeniu, że naruszenie wynikało to m.in. z braku efektywnego mechanizmu ochrony praw i wolności) czy wyniki Powszechnego Przeglądu Okresowego prowadzonego przez Radę Praw Człowieka ONZ.

Istotnym czynnikiem, odróżniającym tę procedurę kontroli praworządności od innych mechanizmów dostępnych na poziomie prawa międzynarodowego, jest wyraźne podkreślenie znaczenia **dialogu** w procedurze kontroli praworządności. Dialog jest prowadzony między Komisją Europejską – strażnikiem traktatów, a państwem członkowskim – którego działania mogą stanowić zagrożenie dla wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Przyjęta tu „miękka” formuła wyraźnie wskazuje, że nie mamy do czynienia z procedurą

53 R. Uitz, *Poland, Hungary and Europe: Pre-Article 7 Hopes and Concerns*, artykuł z 14 marca 2016 r., dostępny na : <http://verfassungsblog.de/poland-hungary-and-europe-pre-article-7-hopes-and-concerns/>.

## Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

administracyjną, ale raczej poruszamy się w sferze działań dyplomatycznych. Dyplomatyczny charakter działań wiąże się z ograniczeniem transparentności samej procedury. Tymczasem wydaje się, że **transparentność** tej procedury (np. w zakresie wymiany stanowisk) wydaje się kluczowa dla usunięcia możliwych zarzutów o polityczny (niemerytoryczny) charakter procedury. Z wyjątkiem pierwszego etapu procedury, stopień transparentności nie został precyzyjnie określony w Komunikacie Komisji. Komisja wskazała, że „podczas gdy Komisja poda do wiadomości publicznej fakt rozpoczęcia oceny i wysłania swojej opinii, na tym etapie procesu treść korespondencji z danym państwem członkowskim będzie z zasady poufna, aby ułatwić szybkie osiągnięcie rozwiązania”. Jak dotychczas dostępna publicznie korespondencja wysłana w procedurze dotyczącej Polski pochodziła od rządu RP, natomiast strona internetowa Komisji Europejskiej nie publikuje póki co konkretnych informacji poświęconych rozwojowi strukturalnego dialogu.

Brak określonego kalendarza prac i ograniczenie transparentności na pierwszym etapie procedury, stawia pod znakiem zapytania kwestię możliwości **publicznego monitoringu** samej procedury przez inne podmioty np. przez Parlament Europejski. Biorąc pod uwagę uprawnienia tego organu wynikające z Traktatów, ma on legitymację do monitorowania działań Komisji Europejskiej, również w zakresie procedury praworządności. Co więcej, rola Parlamentu Europejskiego nie musi ograniczać się tylko do czuwania nad procedurą praworządności. Procedura oparta na art. 7 TUE przewiduje dla Parlamentu prawo jej inicjowania. Ponadto, europosłowie mogą wnioskować o przeprowadzenie debaty z przedstawicielami rządu państwa członkowskiego objętego procedurą lub powołać komisję „śledczą” ds. zbadania naruszenia prawa Unii Europejskiej. Te działania mogą zostać podjęte równoległe do toczącej się procedury lub po jej nieefektywnym zakończeniu.

O ile udział Parlamentu Europejskiego w procedurze praworządności można wywodzić z obowiązujących już przepisów o tyle udział **organizacji pozarządowych** reprezentujących społeczeństwo obywatelskie jest w tym zakresie zupełnie niedoregulowany. Niewskazane byłoby jednak, gdyby procedura dotycząca kluczowych aspektów funkcjonowania państwa prawa przebiegałaby bez udziału sektora pozarządowego i bez przekazanych przez niego informacji. Katalog źródeł, z których Komisja Europejska może czerpać informacje na temat sytuacji w danym kraju jest dość szeroki i nie można wykluczyć, że Komisja podejmując decyzję o wdrożeniu procedury kontroli praworządności może oprzeć się też na analizach publikowanych przez organizacje pozarządowe. Analizy przygotowane przez niezależne organizacje pozarządowe są kluczowym elementem procesu sprawozdawczego na poziomie ONZ – kontruują oświadczenia rządu, przedstawiają specjalistyczną wiedzę opartą na doświadczeniu organizacji i dzięki temu osadzają konkretny problem w szerszej perspektywie. Zaproszenie organizacji pozarządowych w charakterze trzeciej strony do procedury praworządności z pewnością wzmocniłoby jej transparentność, a tym samym także wiarygodność. Niemniej współpraca w tym zakresie wymagałaby doprecyzowania kilku praktycznych kwestii m.in. określenia terminów w jakich organizacje pozarządowe mogą przysyłać swoje uwagi czy dookreślenia kwestii ewentualnego wysłuchania przedstawicieli organizacji. Co ważne, nie trzeba by tu tworzyć odrębnych ram, ponieważ można byłoby przenieść

na grunt UE praktykę udziału organizacji pozarządowych w procesach sprawozdawczych przed organami ONZ.

Ostatnia kwestia, która z punktu widzenia prawniczej analizy może wydawać się trywialna, ale może mieć niebagatelne skutki w praktyce, dotyczy tego w jaki sposób poszczególne etapy procedury kontroli praworządności będą **komunikowane**. Główną rolę w tej procedurze odgrywa przede wszystkim Komisja Europejska – to ona dokonuje oceny sytuacji w danym państwie członkowskim, podejmuje decyzję o wdrożeniu procedury i chociaż, jak już to było wielokrotnie wskazane, procedura ma być oparta na pełnym zaufaniu dialogu, to ostatecznie Komisja decyduje o tym, czy procedura przyniosła pożądane skutki<sup>54</sup>. Wraz z narastającymi nastrojami eurosceptycznymi w krajach Unii Europejskiej, taki model współpracy może stać się pożywką dla antyunijnej narracji podjętej przez rządy państw członkowskich objętych procedurą. Kluczowe więc wydaje się poprowadzenie dialogu w taki sposób, aby stało się jasne, że celem procedury jest przede wszystkim przypomnienie o obowiązkach wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, a nie napiętnowanie czy ukaranie kraju członkowskiego.

## 8. Konkluzje

1. Procedura kontroli praworządności była z jednej strony odpowiedzią na dotychczasowe przypadki kryzysów konstytucyjnych (Rumunia, Słowacja), naruszeń podstawowych zasad prawa UE (Francja) czy też jednoznacznego zwrotu w kierunków demokracji „nieliberalnych” (Węgry). Jednak, co bardzo istotne, stworzenie tej procedury było również odpowiedzią na zapotrzebowanie ze strony samych państw członkowskich<sup>55</sup>. Stąd też wyraźny jest związek między koniecznością zagwarantowania ochrony wartości zawartych w art. 2 TUE, a – fundamentalną dla istnienia UE – **zasadą wzajemnego zaufania** między państwami członkowskimi. Nie jest przy tym jasne czy procedurę praworządności należy postrzegać jako jeden z mechanizmów tzw. demokracji walczącej (*militant democracy*) na poziomie UE. Sukces np. współpracy między państwami członkowskimi w sprawach karnych zależy od spełnienia przez wszystkie państwa członkowskie standardów z art. 2 TUE m.in. istnienia niezależnego sądownictwa, przewidywalnego i stabilnego prawa oraz mechanizmów zabezpieczających przed nadużyciami władzy wykonawczej.
2. Wydaje się, że polski przypadek związany ze sparaliżowaniem Trybunału Konstytucyjnego oraz realnym zagrożeniem powstania dwóch równoległych porządków prawnych wskutek niewykonania przez władzę wykonawczą wyroków TK, uzasadnia zastoowanie procedury

---

54 A. von Bogdandy Armin, C. Antpoehler, M. Ioannidis, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU Rule of Law Framework vis-a-vis Poland*, dostępne na: <http://verfassungsblog.de/a-new-page-in-protecting-european-constitutional-values-how-to-best-use-the-new-eu-rule-of-law-framework-vis-a-vis-poland/>.

55 Por. List czterech ministrów spraw zagranicznych do J.M. Barosso z marca 2013 r.

## Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

kontroli praworządności i **spełnia przesłanki jej zastosowania wskazane w Komunikacie z marca 2014 r.** Zmiany wprowadzone w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym jak i ustawie o radiofonii i telewizji są częścią szerszego trendu, gdy wybrana w demokratycznych wyborach władza próbuje dokonać zmiany całego systemu prawnego bez zmiany Konstytucji. Wprowadzone zmiany, zwłaszcza dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, stwarzają poważne zagrożenie dla ochrony zasady praworządności.

3. Mimo, że w ramach procedury kontroli praworządności mamy do czynienia z **dialogiem Warszawy i Brukseli**, powinien on być oparty na kwestiach merytorycznych, tak aby móc wychwycić ewentualne „blefy” ze strony państwa członkowskiego, którego działania zagrażają zasadzie praworządności. Procedura praworządności, choć toczy się w ramach dyskusji dyplomatycznej, musi unikać zbędnych i bezsensownych debat politycznych o charakterze generalnym<sup>56</sup>.
4. Precyzyjna **informacja ze strony Komisji Europejskiej** może okazać się kluczowa dla sukcesu procedury praworządności, w szczególności w jej odbiorze na poziomie krajowym. Dlatego też niezbędne wydaje się odpowiednie uzasadnienie wszelkich decyzji Komisji Europejskiej podejmowanych na poszczególnych etapach procedury kontroli praworządności – zarówno o wszczęciu procedury jak również w wypadku jej niepodejmowania. Umożliwi to doprecyzowanie pojęcia „systemowego zagrożenia”.
5. Ważne dla skuteczności procedury może okazać się zapewnienie **jej transparentności**. Wzmocni ona administracyjny charakter procedury, zachowując jej podstawową cechę tj. oparcie procedury o dialog między Komisją a państwem członkowskim. W ramach budowania transparentności należy postulować doprecyzowanie pojęć używanych przez Komisję na poszczególnych etapach procedury. Jednak im bardziej sposób przeprowadzenia procedury będzie wolny od politycznych uprzedzeń, transparentny i skoncentrowany na analizie faktycznej sytuacji w danym państwie, tym większe powinny być szanse na realizację jego założeń, a tym samym docelowo – jej powodzenie.
6. Należy doprecyzować – lub też wypracować – **jaka jest rola w procedurze podmiotów trzecich**: Parlamentu Europejskiego, pozostałych państw członkowskich i podmiotów pozarządowych (NGOsów, międzynarodowych organizacji monitorujących przestrzeganie praw człowieka) czy państwowych (np. przedstawiciele sądownictwa, ombudsmenów). W szczególności warto określić, jaką rolę podmioty trzecie mogą odegrać na etapie monitorowania wdrażania rekomendacji przez państwo członkowskie.
7. Pozytywnie należy ocenić otwartość Komisji Europejskiej na **korzystanie z wiedzy eksperckiej innych podmiotów** – m.in. Komisji Weneckiej lub Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komisja Europejska nie ma jednak uprawnień, by wnioskować o wydanie opinii

56 A. Łazowski, *Is there a way out of the Polish Pickle*, EPIN Commentary no. 31/22, styczeń 2016, dostępne na: <https://www.ceps.eu/publications/there-way-out-polish-pickle>.

# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

w danej kwestii przez Komisję Wenecką. Zagadnienie to powinno zostać uregulowane w negocjowanej umowie o przystąpieniu Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

8. Należy postulować aby Parlament Europejski, w szczególności komitet LIBE, **monitorował na bieżąco przebieg procedury kontroli praworządności**, w szczególności gdy „systemowe zagrożenie” będące przedmiotem procedury może dotyczyć praw i wolności obywateli UE.
9. Powodzenie procedury kontroli praworządności może mieć przełożenie na formułowane dotychczas postulaty zmian Traktatów<sup>57</sup>, czego sama Komisja nie wyklucza, ale do czego – w obecnych warunkach – może zabraknąć woli politycznej<sup>58</sup>.
10. Na razie wciąż w sferze rozważań teoretycznych pozostają postulaty **wprowadzenia przez Unię Europejską mechanizmów pozwalających na np. zablokowanie wypłat funduszy strukturalnych**, w sytuacji gdy dane państwo członkowskie narusza podstawowe wartości Unii<sup>59</sup>. Jednak z drugiej strony przyjęcie surowych przepisów regulujących wymierzanie sankcji krajom członkowskim może kolidować z unijnym etosem współpracy między państwami, który zakłada szukanie konsensusu i wzajemnego dostosowywania swoich interesów<sup>60</sup>.
11. Jednocześnie przy braku woli polskiego rządu do przełamania obecnego konstytucyjnego impasu, każdy strukturalny dialog prowadzony na arenie międzynarodowej może okazać się nieskuteczny. Bez względu na to, czy przeprowadzenie po raz pierwszy procedury kontroli praworządności rozwieje związane z nią wątpliwości i pozwoli na scementowanie tej praktyki, klucz do rozwiązania polskiego kryzysu konstytucyjnego leży po stronie rządu. Innymi słowy, odpowiedź na pytanie, czy procedura praworządności będzie skutecznym lekiem czy placebo zależy od tego, czy sam pacjent zechce się poddać kuracji.

## Opracowanie:

**Barbara Grabowska-Moroz** – prawniczka, koordynatorka „Monitoringu procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” HFPC.

**Małgorzata Szuleka** – prawniczka, koordynatorka badań w HFPC.

## Współpraca:

**prof. Ireneusz Kamiński** – profesor w Instytucie Nauk Prawnych PAN; współpracownik HFPC.

---

57 Np. uchylene art. 51 Karty Praw Podstawowych czy stworzenie drogi sądowej przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w zakresie zagadnień związanych z obywatelstwem i możliwością orzekania w przedmiocie legalności działań krajowych z wartościami wyrażonymi w art. 2 TUE.

58 Komunikat opiera się na kompetencjach Komisji przewidzianych w obowiązujących traktatach, ale nie wyklucza przyszłych zmian traktatów w tej dziedzinie, które będą musiały zostać omówione w ramach szerszych refleksji nad przyszłością Europy.

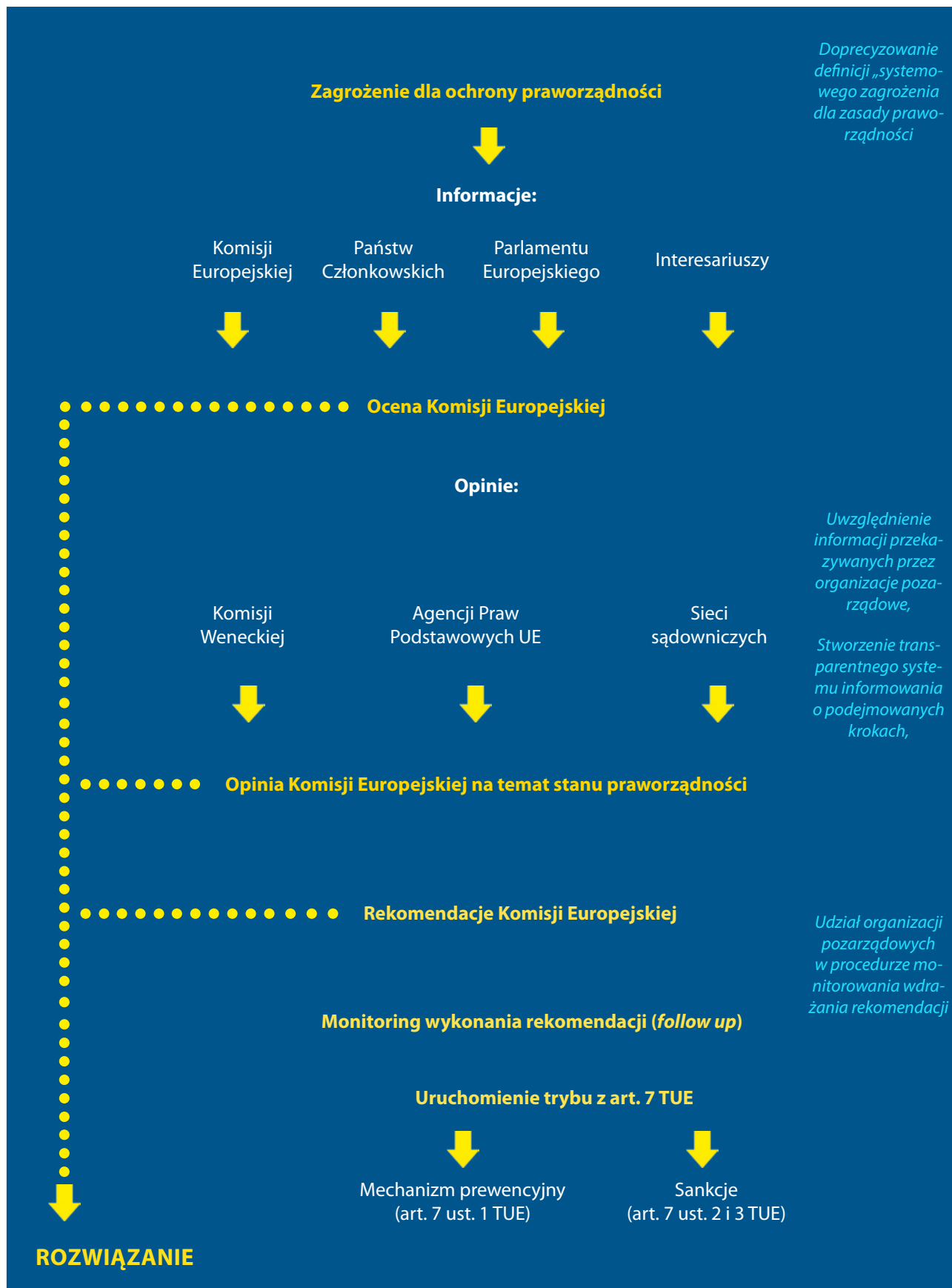
59 A. Łazowski, *Is there a way out of the Polish pickle?*...

60 J-W. Muller, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, *European Law Journal* vol. 21, nr 2, marzec 2015, s. 141-160.



# Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?

## Unijna procedura kontroli praworządności: rekomendacje



# HR HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

## Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11,  
00-018 Warszawa  
tel.: (+48) 22 828 10 08  
(+48) 22 828 69 96  
(+48) 22 556 44 40  
fax: (+48) 22 556 44 50  
[www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl)

## **MONITORING** PROCESU LEGISLACYJNEGO W OBSZARZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Program „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizowany jest przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dzięki dotacji otrzymanej z programu „Obywatele dla Demokracji” finansowanego z Funduszy EOG.  
<http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/>

