

Rafał Prostak

W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości

Streszczenie

Celem artykułu jest krytyczna analiza podejmowanych prób przezwyciężenia dostrzegalnego deficytu efektywnych instrumentów monitorowania i egzekucji przestrzegania unijnych wartości. Próbę taką podjął J.W. Müller, który zaproponował uzupełnienie systemu unijnych instytucji o tzw. Komisję Kopenhaską, oraz Parlament Europejski, który wezwał Komisję Europejską do przyjęcia do września 2017 r. porozumienia międzyinstytucjonalnego, w którego efekcie powstać miałyby unijny Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych.

Komisja Kopenhaska J.W. Müllera oraz Pakt zaproponowany przez PE mają swoje ograniczenia i nie sposób obecnie przesądzić o możliwości ich wkomponowania w system egzekucji unijnych wartości, lecz obie próby należy postrzegać przede wszystkim jako potwierdzenie słabości aktualnie funkcjonujących instrumentów ochrony tych wartości i precyzyjne wskazanie brakujących elementów, które przesądzą o ich niskiej efektywności.

Słowa kluczowe: mechanizm egzekucji unijnych wartości, Komisja Kopenhaska, Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych, J.W. Müller.

Klasyfikacja JEL: K10.

1. Wprowadzenie

Mechanizm egzekucji politycznych wartości Unii Europejskiej wskazanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) został opisany w art. 7 tego traktatu. Podmiotem dokonującym oceny, czy rzeczywiście istnieje ryzyko naruszenia w państwie członkowskim godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, jest Rada Unii Europejskiej (mechanizm prewencyjny, art. 7(1) TUE). Podmiotem potwierdzającym poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie tych wartości jest Rada Europejska (art. 7(2) TUE), w następstwie czego Rada UE może nałożyć sankcje (mechanizm naprawczy, art. 7(3) TUE). Mechanizm wymuszania poszanowania przez państwo członkowskie unijnego standardu liberalnego konstytucjonalizmu został określony przez J.M. Barrosa mianem „opcji nuklearnej” [Barroso 2013]. W opinii byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej sięgnięcie po ten mechanizm jest ostatecznością, obciążoną dodatkowo wysokim ryzykiem, ponieważ nie potrafimy przewidzieć następstw uruchomienia art. 7 TUE.

Brak gotowości do sprawdzenia skuteczności egzekucji unijnych wartości z wykorzystaniem „opcji nuklearnej” wymusił ustanowienie alternatywnego instrumentu pozwalającego osiągnąć podobny rezultat przy mniejszym ryzyku pojawienia się ewentualnych negatywnych następstw. Konieczność ta stała się podstawą do przyjęcia przez Komisję Europejską Nowych ram EU na rzecz umocnienia praworządności (dalej: ramy na rzecz praworządności) [Komunikat Komisji... 2014]¹. Ramy jako instrument o konwencjonalnym charakterze zostały po raz pierwszy użyte w odpowiedzi na kryzys dotyczący Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej. 27 lipca 2016 r. Komisja Europejska stwierdziła, że istnieją obiektywne dowody występowania systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce oraz że polskie władze nie podejmują odpowiednich działań, aby mu zaradzić. W konsekwencji Komisja przekazała polskim władzom zalecenia podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Ramy jako takie, a także ich pierwsze użycie wzbudzają kontrowersje. Podstawowa wątpliwość dotyczy legalności ich ustanowienia, na co zwróciła uwagę Służba Prawna Rady UE w swej ekspertyzie z 27 maja 2014 r. [*Opinion of the Legal Service...* 2014]. Jak utrzymuje Służba, traktaty nie przewidują przyznania Komisji uprawnień do ustanowienia dodatkowego mechanizmu oprócz tego wska-

¹ Bezpośredniej inspiracji do utworzenia ram na rzecz praworządności dostarczył Parlament Europejski, który w lipcu 2013 r. wezwał do utworzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania, za pomocą którego „państwa członkowskie poddawano by regularnej ocenie w zakresie trwałego przestrzegania wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji i praworządności” [Sytuacja w zakresie praw... 2013, s. 34].

zanego w art. 7 TUE, przez co działania Komisji nie mają podstaw w prawie pierwotnym UE [*Opinion of the Legal Service...* 2014, s. 7]. Wątpliwość budzi również możliwa arbitralność decyzji Komisji o uruchomieniu ram na rzecz praworządności, ponieważ Komisja nie dysponuje instrumentami ustawicznego monitorowania stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich, dającymi szansę na porównawczą i okresową ewaluację kondycji praworządności na terenie całej Unii Europejskiej. W efekcie zastosowanie ram na rzecz praworządności ma charakter działania wybiórczego oraz *ad hoc*, przez co spotkać się może z jednoznacznym sprzeciwem państwa, które staje się obiektem procedury sprawdzającej Komisji – jak to ma zresztą miejsce w przypadku postępowania w sprawie praworządności w RP. Dodatkowo musimy podkreślić, że Komisja, nie będąc ciałem wyposażonym w autorytet polityczny – w przeciwieństwie do Rady UE i Rady Europejskiej – nie jest władna dokonywać politycznych ocen co do realizacji standardu europejskich wartości [Müller 2013, s. 24]. Co prawda Komisja, będąca wraz z Trybunałem Sprawiedliwości UE strażnikiem traktatów, jest odpowiedzialna ze egzekucję realizacji wszelkich zobowiązań przez państwa członkowskie, wynikających z *acquis communautaire* (art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TfUE), to jednak można mieć zasadne wątpliwości, czy odpowiedzialność ta obejmuje również postanowienia art. 2 TUE, skoro przewidziano tu szczególną procedurę w postaci art. 7 TUE. Wątpliwości może rozwiązać Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który jednak w tej kwestii nie zabrał jeszcze głosu.

Jeśli mechanizm egzekucji unijnych wartości opisany w art. 7 TUE jest swoistą „opcją nuklearną”, a ramy na rzecz praworządności jako opcja konwencjonalna budzą wątpliwości formalne, to stajemy wobec pytania o skuteczność instrumentów wymuszania realizacji unijnych wartości przez państwa członkowskie. Uwzględniając aktualny stan prawny, można naturalnie odwołać się do art. 258 TfUE. Można również zastanawiać się nad koncepcjami nowej, instytucjonalnej formuły egzekucji unijnych wartości, jak czyni to J.W. Müller, proponujący utworzenie Komisji Kopenhaskiej, co wymagałoby jednak rewizji prawa traktatowego. Można wreszcie, dążąc do przewyższenia obiektywnych niedoskonałości ram na rzecz praworządności, ustanowić nowy instrument egzekucji unijnych wartości bez konieczności zmian traktatowych. Tak należy rozumieć ostatnią inicjatywę Parlamentu Europejskiego, dążącego do utworzenia europejskiego Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna refleksja nad: możliwościami egzekucji unijnych wartości za pomocą art. 258 TfUE, możliwościami uzupełnienia systemu instytucjonalnego UE o Komisję Kopenhaską oraz jakością ostatniej inicjatywy Parlamentu Europejskiego dążącego do przełamania impasu w unijnych staraniach o utworzenie efektywnego instrumentu potwierdzania auten-

tycznej jedności państw członkowskich w zakresie fundamentalnych wartości, na jakich państwa te postanowiły oprzeć nie tylko swe porządki konstytucyjne, lecz także warunkujących ich współpracę w ramach Unii Europejskiej.

2. Artykuł 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako instrument egzekucji unijnych wartości

Jak już zauważono, Komisja Europejska nie jest właściwym ciałem do formułowania politycznych, całościowych ocen na temat deficytów systemowych rządów prawa w państwach członkowskich. Instrumenty, którymi dysponuje jako strażnik traktatów (wraz z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej), czynią ją natomiast podmiotem zdolnym do identyfikowania naruszeń konkretnych norm prawa unijnego, choć w rzeczywistości pozostających w oczywistym związku z unijnym systemem wartości. Pamiętać jednak należy, że wartości nie skutkują zobowiązaniami w sensie prawnym. Zobowiązania pojawiają się w efekcie ustanowienia norm prawnych, które na wartościach tych mogą się opierać. Dobrym tego przykładem jest zainicjowane przez Komisję postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE przeciwko Węgrom w 2012 r. (C-286/12) o naruszenie postanowień art. 2 i art. 6(1) dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. (dyskryminacja z uwagi na wiek) z powodu przesunięcia ustawowej granicy wieku z 70 do 62 lat skutkującego obligatoryjnym zaprzestaniem działalności przez sędziów, prokuratorów i notariuszy. Choć rzecz dotyczyła prawa pracy, w tle wyraźnie rysował się konflikt wokół praworządności, a w szczególności trójpodziału władzy na Węgrzech. Przeniesienie w stan spoczynku sędziów, którzy osiągnęli wiek 62 lat, dawał szansę na wymianę znacznej grupy prezesów sądów wszystkich instancji, w tym węgierskiego Sądu Najwyższego na osoby sprzyjające aktualnej władzy. Tryb, na podstawie którego postępowanie prowadzono, wynika z art. 258 TfUE, nie zaś z art. 7 TUE². Artykuł 258 TfUE stanowi: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli

² Warto zaznaczyć, że rola Trybunału Sprawiedliwości UE w realizacji postanowień art. 7 TUE jest bardzo ograniczona i sprowadza się do kontroli legalności konkretnego zastosowania procedury przewidzianej w tym artykule. Art. 269 TfUE stanowi: „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 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. Wniosek taki musi być złożony w terminie miesiąca od daty tego stwierdzenia. Trybunał orzeka w terminie miesiąca od daty wniosku”).

Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

Należy podkreślić, że rolą Komisji jest wyłącznie sformułowanie uzasadnionej opinii, która nie dostarcza ani politycznego, ani prawnego rozstrzygnięcia co do badanego przypadku potencjalnego naruszenia unijnej regulacji. To Trybunał Sprawiedliwości UE, nie zaś Komisja, jest władny wypowiedzieć się co do faktów oraz co do prawa, wydając orzeczenie w sprawie ewentualnego naruszenia unijnego prawa przez państwo członkowskie.

W przywoływanym postępowaniu Trybunału Sprawiedliwości UE przeciwko Węgrom, które zakończyło się wydaniem wyroku 6 listopada 2012 r., potwierdzono naruszenie przez Węgry dyrektywy w sprawie równości traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Warto zauważyć, że w tym czasie również węgierski Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu nr 33/2012 uznał niezgodność wspomnianej ustawy z węgierską ustawą zasadniczą.

Niedoskonałość procedury z art. 258 TfUE jako instrumentu egzekucji unijnych wartości wynika z tego, że ocenie poddawane są wyłącznie konkretne działania lub zaniechania państwa członkowskiego zobowiązanego do implementacji konkretnych przepisów unijnego prawa. W efekcie nie ma możliwości formułowania systemowych ocen realizacji unijnych wartości. W orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE znajdujemy oceny prawne zaistniałych faktów prawnych, nie zaś polityczny opis realizacji unijnych wartości jako takich, zwłaszcza że mówimy tu o systemowych przeszkodach realizacji tychże wartości.

3. Komisja Kopenhaska J.W. Müllera

Możliwości reakcji na naruszenie przez państwo członkowskie art. 2 TUE z wykorzystaniem wyłącznie instrumentów prawnych są – jak już wspomniano – ograniczone. Zrozumienie kontekstu, umiejętność dostrzeżenia proporcji, pogłębiona refleksja nad tym, co się aktualnie dzieje, w perspektywie rozwiązań właściwych dla systemów politycznych innych państw kieruje nas w stronę formułowania ocen politycznych w miejsce prawnych. Ocena przystawalności konkretnych działań w państwie członkowskim do nakazu realizacji unijnej aksjologii nie da się sprowadzić do sprawdzenia kolejnych pozycji na wcześniej ustalonej liście, która pozwoliłaby potwierdzić (lub nie) wypełnienie szczegółowo opisanych norm dobrze zarządzanego państwa demoliberalnego [Müller 2013, s. 23]. Uruchomienie sankcji jest zasadniczo decyzją polityczną, poprzedzoną polityczną oceną.

Uwzględniając deficyty Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości UE w formułowaniu politycznych uwag o sposobie przestrzegania europejskich wartości przez państwa członkowskie UE, J.W. Müller zaproponował powo-

łanie do istnienia nowej instytucji unijnej, która byłaby „szybkim i niezależnym mechanizmem monitorującym oraz systemem szybkiego ostrzegania” (do jego utworzenia wzywał Komisję Europejską Parlament Europejski w pkt 69 raportu Tavaresa). J.W. Müller nazwał projektowaną instytucję Komisją Kopenhaską³.

Unijna interwencja w obronie powszechnych wartości winna spełniać trzy warunki wstępne [Müller 2013, s. 17]:

1) rząd państwa członkowskiego dopuścił się już pewnych naruszeń unijnych wartości;

2) naruszenia te mają charakter systemowy – nie dotyczą jednej, wybranej kwestii – przez co możliwa jest polityczna ocena zdarzeń i procesów w tym państwie w określonym kontekście wyznaczanym przez warunki w tym państwie panujące;

3) unijna interwencja ma na celu wymuszenie realizacji zobowiązań, które państwo członkowskie przyjęło na siebie dobrowolnie. Choć podjęcie przez państwo działań samokorygujących jest preferowane, to Unia musi być przygotowana na formułowanie politycznych ocen efektywności korekt wdrażanych przez państwo członkowskie i zdecydowanie interweniować w sytuacji, gdy oceny te będą negatywne.

Wypełnienie tych trzech warunków pozwoli uznać interwencję unijną za zasadną i rokującą poprawę sytuacji w państwie, któremu zarzuca się naruszenie wartości wymienionych w art. 2 TUE. Jednocześnie trzeba raz jeszcze podkreślić, że sposób formułowania tychże warunków ujawnia polityczny, nie zaś prawny charakter ocen stanu praworządności w państwie członkowskim.

Projektowana przez J.W. Müllera Komisja miałaby odpowiadać za nieustanne monitorowanie realizacji unijnych wartości we wszystkich państwach członkowskich z wykorzystaniem tego samego instrumentu pomiarowego, aby uniknąć zarzutów o wybiórczość i nierówne traktowanie państw. W skład Komisji Kopenhaskiej winny wchodzić osoby uznawane za specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego oraz doświadczeni i wpływowi politycy w stanie spoczynku. Pierwszorzędnym zadaniem Komisji Kopenhaskiej, warunkującym jej skuteczne działanie, byłoby wypracowanie bezstronnego narzędzia umożliwiającego porównawczy opis realizacji standardu unijnych wartości przez państwa tworzące Unię

³ Nazwa Komisji nawiązuje do tzw. kryteriów kopenhaskich, ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze (21–26 czerwca 1993 r.), kiedy to zidentyfikowano nie tylko ekonomiczne, ale i polityczne warunki przystąpienia państw kandydujących do Wspólnoty Europejskiej. Kryteria te obejmowały: 1) istnienie instytucji gwarantujących stabilność demokracji przedstawicielskiej, 2) praworządność, 3) poszanowanie podstawowych praw człowieka, 4) poszanowanie praw mniejszości. Polityczne kryteria kopenhaskie są dziś ściśle związane z systemem europejskich wartości, wymienionych w art. 2 TUE, czemu dano wyraz w pierwszym zdaniu art. 49 TUE: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”.

Europejską. W razie zidentyfikowania istotnych naruszeń zasad praworządności w konkretnym państwie członkowskim Komisja Kopenhaska miałaby możliwość wystąpienia do Komisji Europejskiej z wnioskiem o obcięcie funduszy europejskich lub o nałożenie znaczących kar finansowych [Müller 2014, s. 161]. Komisja Kopenhaska byłaby podmiotem komplementarnym wobec aktualnie funkcjonujących rozwiązań, czyli procedury z art. 7 TUE, jak i możliwości zaskarżenia państwa członkowskiego w Trybunale Sprawiedliwości UE przez Komisję Europejską w ramach procedury przewidzianej w art. 258 TfUE. Reakcja Komisji Kopenhaskiej na sygnały o realnych i poważnych zagrożeniach dla unijnych wartości w konkretnym państwie członkowskim nie byłaby kolejną „opcją nuklearną” (art. 7 TUE) czy też bezpośrednim wymierzaniem kary (art. 258 TfUE). Podstawowym zadaniem projektowanej komisji byłoby podniesienie alarmu w sytuacji zaistnienia niepokojącego zjawiska w państwie członkowskim UE zobowiązanym do realizacji wartości wymienionych w art. 2 TUE.

Propozycja J.W. Müllera została dostrzeżona przez akademików i ekspertów zajmujących się problematyką politycznego wymiaru procesu integracji europejskiej [Bárd i in. 2016, s. 27 i 34–35; Bugarič 2014, s. 4–5; Closa, Kochenov i Weiler 2014, s. 14–15, 17–18 i 22; Kochenov i Pech 2015, s. 10]. Idea stworzenia Komisji Kopenhaskiej zainteresowała również Parlament Europejski, czemu dał wyraz w raporcie Tavaresa [*Sytuacja w zakresie praw...* 2013, pkt 79–81]. Wśród zalet pomysłu J.W. Müllera wymienia się położenie akcentu na konieczność nieustannego monitorowania kondycji praw człowieka, demokracji i praworządności we wszystkich państwach członkowskich oraz wezwanie do obiektywizacji ocen realizacji przez te państwa unijnych wartości. Stanowisko krytyczne zajął J. Komárek [2013], który w idei utworzenia Komisji Kopenhaskiej dostrzega potwierdzenie słabości Unii Europejskiej. Dla niego Komisja Kopenhaska to przykład typowej reakcji Unii Europejskiej na powstałe trudności: zamiast konsekwentnie stosować ustanowione wcześniej mechanizmy stawia się postulat utworzenia kolejnego. J. Komárek przekonuje, że skoro art. 7 TUE jest ostatecznym środkiem, to należy konsekwentnie stosować art. 258 TfUE, który – jak uważa – obejmuje również art. 2 TUE. Sugestia ta jest jednak kontrowersyjna, czemu dano wyraz powyżej – nie jest bowiem oczywiste, czy procedura naruszeń konkretnych regulacji unijnych odnosi się również do wartości, na jakich Unię ufundowano.

4. Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych

Mając świadomość ostatecznego charakteru mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE, niedoskonałości ram na rzecz praworządności Komisji Europejskiej oraz ograniczonej skuteczności art. 258 TfUE, 25 października 2016 r. Parla-

ment Europejski przyjął rezolucję [*Utworzenie unijnego mechanizmu...* 2016]. W rezolucji znajdujemy wezwanie Komisji Europejskiej do złożenia wniosku do września 2017 r. w sprawie utworzenia nowego unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych – w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego, którego projekt załączono do tekstu rezolucji, określającego uzgodnienia ułatwiające współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE na podstawie procedury opisanej w art. 295 TfUE⁴. Rezolucja ta pozostaje w związku z realizacją inicjatywy PE w sprawie ustanowienia tzw. Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych (dalej: Pakt).

Pakt, jak zauważa Parlament Europejski, powinien: 1) opierać się na podstawach naukowych; 2) być obiektywny i nie podlegać wpływowi zewnętrznym, w szczególności władzy politycznej; 3) być niedyskryminacyjny, a przeprowadzane w jego ramach oceny powinny odbywać się na równych zasadach; 4) przestrzegać zasady pomocniczości, konieczności i proporcjonalności; 5) mieć zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii; 6) uwzględniać stopniowe podejście właściwe dla mechanizmów prewencyjnego i naprawczego z art. 7 TUE; 7) dążyć do zapewniania jednolitych i spójnych ram, opierając się na już istniejących instrumentach i mechanizmach oraz konsolidując je, a także uzupełniając wszelkie pozostałe luki (pkt AJ i AK rezolucji). Realizacja wskazanych przez PE założeń pozwoliłaby nie tyle uzupełnić mechanizm egzekucji unijnych wartości o zupełnie nową strukturę powielającą działania już istniejących podmiotów, lecz byłaby próbą ich integracji w celu urealnienia praktycznego funkcjonowania mechanizmu prewencyjnego oraz naprawczego z art. 7 TUE.

Pakt ma obejmować: 1) roczne europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych zawierające zalecenia dla poszczególnych krajów oraz sprawozdania Agencji Praw Podstawowych, Rady Europy i innych organów właściwych w tym obszarze; 2) coroczną międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych; 3) przewidziane w traktatach uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienie elementu prewencyjnego lub naprawczego, opisanych w art. 7 TUE (art. 2 projektu Paktu). W zamyśle Parlamentu Europejskiego Pakt miałby połączyć w jeden instrument ramy na rzecz praworządności KE oraz dialog Rady poświęcony praworządności (art. 3 projektu Paktu).

Przygotowanie właściwego corocznego sprawozdania powierzono by Komisji Europejskiej po konsultacjach z zespołem niezależnych ekspertów ds. demokracji,

⁴ Art. 295 TfUE stanowi: „Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultują się wzajemnie oraz za wspólnym porozumieniem ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu Traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący”.

praworządności i praw podstawowych⁵. Komisja ma przekazywać sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym (art. 4 projektu Paktu).

Zakres przedmiotowy sprawozdania ma być szeroki, tak by objąć swym zasięgiem różnorodność kwestii pozostających w związku z realizacją unijnych wartości wymienionych w art. 2 TUE. Art. 7 projektu wskazuje na: 1) rozdział władz, 2) bezstronny charakter państwa, 3) odwracalność decyzji politycznych po wyborach, 4) istnienie instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi, dzięki którym bezstronny charakter państwa nie jest podważany, 5) trwałość państwa i instytucji z uwagi na niezmiennosc konstytucji, 6) wolność i pluralizm mediów, 7) wolność słowa i wolność zgromadzeń, 8) promowanie przestrzeni obywatelskiej i skutecznych mechanizmów dialogu obywatelskiego, 9) prawo do aktywnego i biernego uczestnictwa demokratycznego w wyborach oraz demokracja uczestnicząca, 10) uczciwość i brak korupcji, 11) przejrzystość i rozliczalność, 12) zgodność z prawem, 13) pewność prawa, 14) zapobieganie nadużywaniu władzy, 15) równość wobec prawa i niedyskryminacja, 16) dostęp do wymiaru sprawiedliwości: niezależność i bezstronność, rzetelny proces sądowy, sprawiedliwość konstytucyjna (w stosownych przypadkach) i niezależność zawodu prawnika, 17) szczególne wyzwania w zakresie praworządności: korupcja, konflikt interesów, zbieranie danych osobowych i nadzór, 18) tytuły I–VI Karty Praw Podstawowych UE, 19) Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z protokołami dodatkowymi.

W myśl art. 10 projektu Paktu przyjęcie przez Komisję dorocznego sprawozdania oznacza rozpoczęcie debaty międzyparlamentarnej i debaty w Radzie, której celem jest zajęcie się rezultatami sprawozdania i zaleceniami dla poszczególnych krajów. Za zorganizowanie debaty międzyparlamentarnej odpowiadać ma PE. Z kolei Rada przeprowadzać ma debatę, której podstawę stanowić będzie dialog poświęcony praworządności i europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych. Efektem dialogu mają być konkluzje,

⁵ Art. 8.1 projektu Paktu stanowi: „W skład zespołu ekspertów wchodzi:

– po jednym niezależnym ekspercie wyznaczonym przez parlament narodowy każdego państwa członkowskiego, który musi być wykwalifikowanym sędzią trybunału konstytucyjnego lub sądu najwyższego niepozostającym w służbie czynnej;

– dziesięciu kolejnych ekspertów powołanych przez Parlament Europejski większością dwóch trzecich głosów, wybranych spośród ekspertów zgłoszonych przez:

(i) Zrzeszenie Europejskich Akademii Nauk (ALLEA);

(ii) Europejską sieć krajowych instytucji ds. praw człowieka (ENNHRI);

(iii) Radę Europy (w tym Komisję Wenecką, GRECO i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy);

(iv) CEPEJ oraz Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE);

(v) ONZ, OBWE i OECD”.

zachęcające parlamenty narodowe do podjęcia działań w odpowiedzi na sprawozdanie, wnioski lub propozycje reform. Dodatkowo na podstawie przyjętego sprawozdania Komisja może podjąć decyzję o uruchomieniu postępowania w sprawie tzw. systemowego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 2 TUE (mechanizmy opisane w art. 7 TUE) lub art. 258 TfUE. Ostatni etap egzekucji unijnych wartości w ramach projektowanego Paktu to zatem powrót do już istniejącego mechanizmu.

5. Komisja Kopenhaska i Pakt

Pobieżna analiza Paktu skłania do porównań projektowanej przez Parlament Europejski formuły współpracy międzyinstytucjonalnej z Komisją Kopenhaską J.W. Müllera. Po stronie podobieństw dostrzec można: 1) dążenie do utworzenia stałego mechanizmu monitorowania realizacji unijnych wartości przez wszystkie państwa członkowskie UE; 2) szeroki zakres zainteresowań organu monitorującego; 3) zaangażowanie ekspertów; 4) postulat wypracowania odpowiedniej metodologii (bezzstronnego instrumentarium pomiarowego). Po stronie różnic należy wskazać tryb ustanowienia – powołanie do istnienia Komisji Kopenhaskiej wymaga rewizji prawa traktatowego, podczas gdy Pakt ma być efektem porozumienia międzyinstytucjonalnego bez potrzeby pilnych zmian w prawie pierwotnym UE. Kolejną różnicą jest zaangażowanie Komisji Europejskiej w przygotowanie corocznego sprawozdania, co przewiduje jedynie projekt Paktu. Przypomnijmy, że dla J.W. Müllera Komisja Europejska nie jest właściwym organem, jeśli chodzi o formułowanie politycznych ocen realizacji unijnych wartości przez państwa członkowskie. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że w projekcie Paktu sprawozdanie KE ma być zasadniczo prezentacją ustaleń właściwych ekspertów, nie zaś ocen własnych Komisji. Ponadto w przeciwieństwie do Komisji Kopenhaskiej celem Paktu ma być efektywne monitorowanie przestrzegania art. 2 TUE i egzekwowanie wierności unijnym wartościom nie tylko przez państwa członkowskie, ale też przez unijne instytucje (pkt AJ oraz AL(3) rezolucji), aczkolwiek sam projekt Paktu nie zawiera żadnych informacji o formule monitoringu oraz procedurze egzekucji realizacji unijnych wartości przez unijne instytucje.

Można podejrzewać, że ewentualne ustanowienie w przyszłości Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych będzie skutkować wątpliwościami co do traktatowych podstaw takiego rozwiązania, ponieważ argumenty, których Służba Prawna Rady UE użyła przeciwko ramom na rzecz praworządności KE, można z powodzeniem odnieść także do Paktu. Choć Pakt miałby stanowić efekt porozumienia międzyinstytucjonalnego, nie zaś działań własnych Komisji, to

główny argument Służby Prawnej Rady UE pozostaje w mocy. Jeśli bowiem prawo traktatowe precyzyjnie wskazuje podmiot odpowiedzialny za egzekucję wartości opisanych w art. 2 TUE, to konstruowanie dodatkowego mechanizmu bez ingerencji w treść tego prawa słusznie nasuwa pytania o legalność tego rodzaju przedsięwzięcia.

Uwaga J. Komárka, dla którego Komisja Kopenhaska jest przykładem typowego „unijnego mnożenia bytów”, które nie przybliża do przewyciężenia sytuacji kryzysowej, a jest jedynie dowodem na jej istnienie, również może się okazać adekwatna w odniesieniu do Paktu, o którego przyjęcie wystąpił Parlament Europejski. Choć PE zapewniał, że nie jest jego intencją wprowadzenie nowej struktury, lecz konsolidacja już istniejących instrumentów egzekucji unijnych wartości, to Pakt, w rzeczy samej, ustanawia nową formułę współpracy międzyinstytucjonalnej angażującej również parlamenty krajowe, przez co może być z powodzeniem postrzegany jako nowy byt (nowa jakość).

6. Wnioski

Polityczny spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej stał się przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej, która po raz pierwszy sięgnęła po ramy na rzecz praworządności. Póki co próby wpłynięcia na polskie władze, by zrealizowały jej zalecenia, okazują się bezowocne. Nie można naturalnie wykluczyć, że Komisja ostatecznie zwróci się do Rady Unii Europejskiej z wnioskiem o stwierdzenie wyraźnego ryzyka naruszenia przez władze RP unijnych wartości lub do Rady Europejskiej o potwierdzenie poważnego i stałego naruszenia przez Polskę tychże wartości. Byłoby to pierwsze uruchomienie mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE. Ten bezprecedensowy krok wydaje się jednak mało prawdopodobny. Nie należy również ignorować ważnych pytań o legalność samych ram na rzecz praworządności oraz kwestii zdolności Komisji Europejskiej do dokonywania politycznych ocen systemowych naruszeń unijnych wartości w wybranych państwach członkowskich.

Oczywiście można się zastanawiać, czy lepszym rozwiązaniem dla Komisji nie byłoby sięgnięcie po art. 258 TfUE. Ruch ten okazał się skuteczny w czasie kryzysu konstytucyjnego na Węgrzech w 2012 r. Sytuacja w Polsce i na Węgrzech jest jednak podobna tylko na pozór. Póki co władze RP nie dały Komisji Europejskiej pretekstu do wystąpienia przeciwko Polsce z wykorzystaniem art. 258 TfUE. Przypomnijmy, że artykuł ten jest instrumentem skutecznej egzekucji przestrzegania unijnego prawa jedynie wtedy, gdy potrafimy precyzyjnie wskazać przykład jego naruszenia – pozwala na dokonywanie oceny prawnej, ograniczonej do konkretnego przedmiotu, nie zaś politycznej ewaluacji realizacji unijnych wartości. Ze swej natury art. 258 TfUE nie jest właściwym narzędziem służącym do iden-

tyfikacji problemów systemowych. Jako że ustrój sądownictwa konstytucyjnego oraz zobowiązania władzy wykonawczej w odpowiedzi na ogłoszenie wyroków przez sądy konstytucyjne nie są przedmiotem unijnych regulacji (unijnego *acquis communautaire*), trudno dostrzegać w art. 258 TfUE właściwy środek realizacji celów stawianych sobie przez Komisję w sporze z Rzeczypospolitą Polską.

Uwzględniając powyższe obserwacje, można dojść do wniosku, że Unia Europejska aktualnie nie dysponuje efektywnym i operacyjnie przydatnym narzędziem egzekucji wartości wymienionych w art. 2 TUE. Co więcej, bez trudu dostrzec można nieznośny deficyt instrumentarium pozwalającego na bieżący, bezstronny i konstruktywny monitoring realizacji tychże wartości we wszystkich państwach członkowskich. Stąd też warto zwracać uwagę na próby przezwyciężenia tego deficytu oraz urealniania zdolności egzekucji przestrzegania unijnych wartości przez instytucje UE. Krótka krytyczna analiza koncepcji Komisji Kopenhaskiej J.W. Müllera oraz Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych Parlamentu Europejskiego przeprowadzona w tym artykule pozwala stwierdzić, że istnieje świadomość złożoności sytuacji związanej z praktycznym funkcjonowaniem art. 2 TUE zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród eurodeputowanych.

Choć nie można obecnie przewidzieć, jak ostatecznie zakończy się spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, jedno nie ulega wątpliwości: jeśli Unia Europejska w postulatcie autentycznej jedności w zakresie wspólnie podzielanych wartości – do których przestrzegania państwa członkowskie się zobowiązały – rzeczywiście dostrzeże warunek swej dalszej egzystencji, to mechanizm opisany w art. 7 TUE oraz procedura przewidziana w art. 258 TfUE są ewidentnie niewystarczające. Bez koniecznych zmian lub uzupełnień aktualne rozwiązania pozostaną jedynie pozornie skuteczne.

Literatura

- Bárd P., Carrera S., Guild E., Kochenov D. [2016], *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights*, „Liberty and Security in Europe”, nr 91.
- Barroso J. [2013], *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 roku*, Parlament Europejski, 11.09.2013, Speech/13/684, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm (data dostępu: 15.05.2017).
- Bugarič B. [2014], *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, „LEQS Paper”, nr 79.
- Closa C., Kochenov D., Weiler J.H.H. [2014], *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, „EUI Working Paper”, nr 25.
- Kochenov D., Pech L. [2015], *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, nr 24.

- Komárek J. [2013], *The EU Is More Than a Constraint on Populist Democracy*, <http://verfassungsblog.de/the-eu-is-more-than-a-constraint-on-populist-democracy> (data dostępu: 15.05.2017).
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności [2014], COM(2014) 158 final, Strasburg.
- Müller J.W. [2013], *Safeguarding Democracy inside the EU Brussels and the Future of Liberal Order*, „Transatlantic Academy Paper Series”, February.
- Müller J.W. [2014], *The EU as a Militant Democracy, or: Are There Limits to Constitutional Mutations within EU Member States?*, „Revista de Estudios Políticos”, nr 165.
- Opinion of the Legal Service. Subject: Commission’s Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law – compatibility with the Treaties, 10296/14, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf> (data dostępu: 20.09.2016).
- Sytuacja w zakresie praw podstawowych: standardy i praktyka na Węgrzech. 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), P7_TA(2013)0315, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+PDF+V0//PL> (data dostępu: 20.09.2016).
- Utworzenie unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, P8_TA-PROV(2016)0409, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> (data dostępu: 20.09.2016).

Towards a Political Mechanism for Enforcement of Union’s Values

(Abstract)

This research paper is a critical reflection on two attempts to fulfill the lack of an effective mechanism for monitoring and enforcing the Union’s values. The first attempt was made by J. W. Müller, who proposed to add a new body to Europe’s institutional system: the Copenhagen Commission. The second attempt originated from the European Parliament, which has urged the European Commission to submit, by September 2017, a proposal for the conclusion of the Union’s Pact for democracy, the rule of law and fundamental rights, in the form of an inter-institutional agreement.

It is hard to predict if Müller’s Copenhagen Commission or the EP’s Pact will end up being incorporated into the Union’s system of values enforcement. Nevertheless, both attempts stand as clear proof that existing instruments are perceived as weak, and clearly point at the lack of elements that could make these instruments more effective. These are the main observations of the study.

Keywords: the mechanism for enforcing the EU’s values, the Copenhagen Commission, the Pact for democracy, the rule of law and fundamental rights, J. W. Müller.