

Rafał Proszak

Katedra Europejskiej Integracji Gospodarczej

Tytuł:

W poszukiwaniu „politycznego” mechanizmu egzekucji unijnych wartości – „Komisja Kopenhaska” Jana-Wernera Müllera i Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych (*Towards a “Political” Mechanism for Enforcement of Union’s Values – the “Copenhagen Commission” of Jan-Werner Müller and the Pact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*)

Abstrakt:

Celem tego opracowania jest krytyczne spojrzenie na podejmowane próby przezwyciężenia dostrzegalnego deficytu efektywnych instrumentów monitorowania i egzekucji przestrzegania unijnych wartości. Próbę taką podjął Jan-Werner Müller, proponujący uzupełnienie systemu unijnych instytucji o tak zwaną „Komisję Kopenhaską” oraz Parlament Europejski, który wezwał Komisję Europejską do przyjęcia do IX 2017r., porozumienia międzyinstytucjonalnego, w efekcie którego powstać miałyby unijny „Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych”.

Komisja Kopenhaska Müllera oraz Pakt PE posiadają swoje ograniczenia i nie sposób dziś przesądzić o możliwości ich faktycznego wkomponowania w system egzekucji unijnych wartości, lecz obie próby należy postrzegać przede wszystkim jako potwierdzenie słabości aktualnie funkcjonujących instrumentów ochrony tychże wartości, z precyzyjnym wskazaniem brakujących elementów, które przesądzają o ich niskiej efektywności, co jest obserwacją wynikającą z niniejszego studium.

Abstract:

This research paper is a critical reflection on two attempts to fulfill a noticeable lack of effective mechanism to monitor and enforce the Union’s values. The first attempt has been made by Jan-Werner Müller who has proposed to add a new body to European 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 Union’s Pact for

democracy, the rule of law and fundamental rights, in the form of an interinstitutional agreement.

It is hard to predict if Müller's Copenhagen Commission or the Pact of EP will be finally incorporated into Union's system of its values enforcement. Nevertheless, we shall perceive both attempts as a clear proof of common awareness that existing instruments are weak; both precisely pointing at lacking elements that determine low effectiveness of these instruments – and this is the main observation of the study.

Słowa kluczowe:

Mechanizm egzekucji unijnych wartości; Komisja Kopenhaska; Europejski pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych

Key words:

The mechanism for enforcement of EU's values; the Copenhagen Commission; Pact for democracy, the rule of law and fundamental rights

Wprowadzenie

Mechanizm egzekucji politycznych wartości Unii Europejskiej – wskazanych w art. 2 TUE – został opisany w art. 7 TUE. Podmiotem dokonującym oceny, czy rzeczywiście mamy do czynienia z zaistnieniem wyraźnego ryzyka 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 jest władna nałożyć sankcje [mechanizm naprawczy [art. 7(3) TUE]. Mechanizm wymuszania poszanowania przez państwo członkowskie unijnego standardu liberalnego konstytucjonalizmu został określony przez José Manuela Barroso mianem „opcji nuklearnej” [Barroso, 2013]. W opinii byłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej sięgnięcie po ten mechanizm jest ostatecznością, obciążoną dodatkowo wysokim ryzykiem, bowiem nie potrafimy przewidzieć następstw uruchomienia art. 7 TUE.

Brak gotowości do „przetestowania” skuteczności egzekucji unijnych wartości z wykorzystaniem „opcji nuklearnej” wymusił ustanowienie alternatywnego instrumentu, pozwalającego osiągnąć podobny rezultat przy pomniejszonym 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) [COM(2014) 158 final].¹ Ramy, jako instrument o „konwencjonalnym” charakterze, zostały po raz pierwszy użyte w odpowiedzi na kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej. 27 VII 2016r. Komisja Europejska stwierdziła, że istnieją obiektywne dowody występowania systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce oraz iż polskie władze nie podejmują odpowiednich działań, aby mu zaradzić. W konsekwencji, Komisja przekazała polskim władzom zalecenia podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Ramy, jako takie, jak również ich pierwsze użycie wzbudzają kontrowersje. Podstawowa wątpliwość dotyczy legalności ich ustanowienia, na co zwróciła uwagę Służba Prawna Rady UE w swej ekspertyzie z 27 V 2014r. [10296/14]. Jak utrzymuje Służba, Traktaty nie przewidują przyznania Komisji uprawnień do ustanowienia dodatkowego mechanizmu, obok tego wskazanego w art. 7 TUE, przez co działania Komisji nie mają podstaw w prawie pierwotnym UE [10296/14, s. 7]. Wątpliwość budzi również możliwa arbitralność decyzji Komisji o uruchomieniu Ram na rzecz praworządności, bowiem 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 TfUE), to jednak można mieć zasadne wątpliwości czy odpowiedzialność ta obejmuje również postanowienia art. 2 TUE,

¹ Bezpośredniej inspiracji do utworzenia Ram na rzecz praworządności dostarczył Parlament Europejski, który w lipcu 2013 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” [P7_TA(2013)0315, s. 34].

szybko przewidziano tu szczególną procedurę w postaci art. 7 TUE. Nasze 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 stawiamy wobec pytania o skuteczność instrumentów wymuszania realizacji unijnych wartości przez państwa członkowskie. Uwzględniając aktualny stan prawny możemy naturalnie odwołać się do art. 258 TfUE. Możemy również zastanawiać się nad koncepcjami nowej, instytucjonalnej formuły egzekucji unijnych wartości, jak czyni to Jan-Werner Müller, proponujący utworzenie „Komisji Kopenhaskiej”, co wymagałoby jednak rewizji prawa traktatowego. Możemy, wreszcie, dążąc do przezwyciężenia 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: (1) możliwościami egzekucji unijnych wartości za pomocą art. 258 TfUE; (2) możliwościami uzupełnienia systemu instytucjonalnego UE o „Komisję Kopenhaską”; oraz (3) jakością ostatniej inicjatywy Parlamentu Europejskiego, dążącego do przełamania impasu w unijnych staraniach utworzenia efektywnego instrumentu potwierdzania autentycznej 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.

I. Art. 258 TfUE jako instrument egzekucji unijnych wartości

Jak zauważono powyżej, Komisja Europejska nie jest właściwym ciałem do formułowania „politycznych”, całościowych ocen w przedmiocie 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. Pamiętajmy jednak, że wartości nie rodzą zobowiązań w sensie prawnym. Zobowiązania pojawiają w efekcie ustanowienia norm

prawnych, które jednakowoż na wartościach tych mogą się wspierać, poszukując w nich uzasadnienia dla swego ustanowienia. Dobrym tego przykładem jest zainicjowane przez Komisję postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE przeciwko Węgrom w 2012 roku (C-286/12) o naruszenie postanowień art. 2 i art. 6(1) dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 XI 2000r. (dyskryminacja z uwagi na wiek), z uwagi na przesunięcie ustawowej granicy wieku, skutkujące obligatoryjnym zaprzestaniem działalności przez sędziów, prokuratorów i notariuszy z 70 do 62 lat. Choć rzecz dotyczyła prawa pracy, to 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, w oparciu o który postępowanie prowadzono, wynika z art. 258 TfUE, nie zaś z art. 7 TUE.² Artykuł 258 TfUE stanowi:

„Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.”

Należy tu podkreślić, że rolą Komisji jest wyłącznie sformułowanie „uzasadnionej opinii”, która nie dostarcza nam ani „politycznego”, ani „prawnego” rozstrzygnięcia co do badanego przypadku potencjalnego naruszenia unijnej regulacji. Albowiem to TSUE, 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 TSUE przeciwko Węgrom, które zakończyło się wydaniem wyroku 6 XI 2012r., potwierdzono naruszenie przez Węgry dyrektywy w sprawie równości traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Warto zauważyć, że w

² Warto tu 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 artykułem 7 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie na wniosek Państwa Członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule. Wniosek taki musi być złożony w terminie miesiąca od daty tego stwierdzenia. Trybunał orzeka w terminie miesiąca od daty wniosku”).

międzyczasie 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, tracimy możliwość formułowania „systemowych” ocen realizacji unijnych wartości. W orzeczeniach TSUE znajdujemy oceny prawne zaistniałych faktów prawnych, nie zaś „polityczny” opis realizacji unijnych wartości jako takich, zwłaszcza, że mówimy tu o systemowych przeszkodach dla realizacji tychże wartości.

II. Komisja Kopenhaska Jana-Wernera Müllera

Jak zauważono powyżej, możliwości reakcji na naruszenie przez państwo członkowskie art. 2 TUE z wykorzystaniem wyłącznie instrumentów prawnych są ograniczone. Zrozumienie kontekstu, umiejętność dostrzeżenia proporcji, pogłębiona refleksja nad tym, co się aktualnie dzieje w perspektywie rozwiązań właściwych dla systemów politycznych innych państw przesuwają nas w kierunku formułowania ocen politycznych w miejsce prawnych. Ocena przystawalności konkretnych działań w państwie członkowskim do nakazu realizacji unijnej aksjologii nie da się sprowadzić do „odhaczania” kolejnych pozycji na wcześniej ustalonej liście (*check-list*), która pozwoliłaby potwierdzić (lub nie) wypełnienie szczegółowo opisanych norm dobrze urządzonego państwa demoliberalnego [Müller 2013, s. 23]. Uruchomienie sankcji jest zasadniczo decyzją polityczną, poprzedzoną polityczną oceną.

Uwzględniając deficyty Komisji Europejskiej oraz TSUE w formułowaniu „politycznych” uwag o sposobie przestrzegania europejskich wartości przez państwa członkowskie UE, Jan-Werner Müller zaproponował powołanie do istnienia nowej instytucji unijnej, która byłaby swego rodzaju „szybkim i niezależnym mechanizmem monitorującym oraz systemem szybkiego ostrzegania” [do utworzenia którego wzywał Komisję Europejską Parlament Europejski w „Raporcie Tavaresa” (punkt 69)]. Müller nazwał projektowaną instytucję „Komisją Kopenhaską”.³

³ Nazwa Komisji nawiązuje do „kryteriów kopenhaskich”, ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze (21-26 VI 1993r.), 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

Unijna interwencja w obronie powszechnych wartości winna spełniać trzy warunki wstępne:

- (1) rząd państwa członkowskiego zapisał już pewną historię (*track record*) 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 zobowiązań, które państwo członkowskie przyjęło na siebie dobrowolnie. Choć podjęcie przez państwo działań samo-korygujących 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 [Müller, 2013a, s. 17].

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 „polityczne”, nie zaś „prawne”, oblicze ocen stanu praworządności w państwie członkowskim.

Projektowana przez Müllera konstrukcja byłaby odpowiedzialna za nieustanne monitorowanie realizacji unijnych wartości we wszystkich państwach członkowskich, z wykorzystaniem tego samego instrumentu pomiarowego, aby uniknąć zarzutów o wybiórczość i nierówne traktowanie tych 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 wypracowania bezstronnego narzędzia, umożliwiającego porównawczy opis realizacji standardu unijnych wartości przez państwa tworzące Unię Europejską. Identyfikując istotne naruszenia 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,

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 artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”).

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 TSUE 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 Müllera została dostrzeżona przez akademików i ekspertów zajmujących się problematyką politycznego wymiaru procesu integracji europejskiej [Bárd, Carrera, Guild i Kochenov 2016, s. 27, 34-35; Bugarič, 2014, s. 4-5; Closa C., Kochenov D., Weiler J.H.H., 2014, s. 14-15, 17-18, 22; Kochenov, Pech, 2015, s. 10]. Idea stworzenia Komisji Kopenhaskiej zyskała zainteresowanie również Parlamentu Europejskiego, czemu dał wyraz w „Raporcie Tavaresa” [P7_TA(2013)0315, punkty 79-81]. Wśród zalet pomysłu Müllera wymienia się położenie silnego 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 Jan Komárek, który w idei utworzenia Komisji Kopenhaskiej dostrzega potwierdzenie słabości Unii Europejskiej [Komárek 2013]. Dla Komárka, Komisja Kopenhaska to przykład typowej reakcji projektu integracji europejskiej na powstałe trudności: zamiast konsekwentnie stosować ustanowione wcześniej mechanizmy, stawia się postulat utworzenia kolejnego. Komárek przekonuje, że skoro art. 7 TUE jest ostatecznym środkiem, swoistą „opcją nuklearną”, to należy konsekwentnie stosować art. 258 TfUE, który swym zasięgiem, jak uważa, obejmuje również art. 2 TUE. Sugestia ta jest jednak wysoce kontrowersyjna, czemu dano wyraz powyżej – nie jest bowiem oczywiste czy procedura naruszeń konkretnych regulacji unijnych odnosi się również do wartości, na jakich Unię wzniesiono.

III. Unijny 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, Parlament Europejski przyjął 25 X 2016r.

rezolucję [P8_TA-PROV(2016)0409, *Utworzenie unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych*]. W rezolucji znajdujemy wezwanie Komisji Europejskiej do złożenia wniosku do września 2017r. 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 TfUE.⁴ Rezolucja ta pozostaje w związku z realizacją inicjatywy PE w sprawie ustanowienia tak zwanego „Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych” (dalej: Pakt).

Pakt, jak zaważa PE, powinien: (1) opierać się na podstawach naukowych; (2) być obiektywny i nie podlegać wpływom 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, bazując na już istniejących instrumentach i mechanizmach oraz konsolidując je, a także uzupełniając wszelkie pozostałe luki (punkty AJ i AK rezolucji). Realizacja wskazanych przez PE założeń pozwoliłaby nie tyle uzupełnić mechanizm egzekucji unijnych wartości o zupełnie nową strukturę, powielając działania już istniejących podmiotów, lecz byłaby próbą ich integracji, w celu urealnienia praktycznego funkcjonowania mechanizmu prewencyjnego oraz naprawczego z art. 7 TUE.

Pakt obejmować: ma (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 uruchomienia

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.”

elementu prewencyjnego lub naprawczego, opisanych w art. 7 TUE (art. 2 projektu Paktu). W zamyśle Parlamentu, 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, praworządności i praw podstawowych.⁵ Sprawozdanie Komisja przekazywać ma 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 niezmienną konstytucję, (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.

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.”

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, 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 „systemowego uchybienia” zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 2 TUE (mechanizmy opisane w art. 7 TUE) lub art. 258 TfUE. Tak więc, w ostatnim kroku egzekucji unijnych wartości w ramach projektowanego Paktu wracamy do już istniejącego mechanizmu.

IV. Komisja Kopenhaska i Pakt

Pobieżna analiza Paktu skłania do porównań projektowanej przez Parlament Europejski formuły współpracy międzyinstytucjonalnej do Komisji Kopenhaskiej Jana-Wernera Müllera. Po stronie podobieństw dostrzegamy: (1) dążenie do utworzenia stałego mechanizmu monitorowania realizacji unijnych wartości przez wszystkie państwa członkowskie UE; (2) szerokie pole zainteresowania organu monitorującego; (3) zaangażowanie ekspertów; (4) postulat wypracowania odpowiedniej metodologii (bezstronnego instrumentarium pomiarowego). Po stronie różnic należy wskazać tryb ustanowienia projektowanych ciał – 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 Müllera Komisja Europejska nie jest właściwym organem dla formułowania „politycznych” ocen realizacji unijnych wartości przez państwa członkowskie. Z drugiej strony, winniśmy zauważyć, że w projekcie Paktu sprawozdanie KE ma być zasadniczo prezentacją ustaleń właściwych ekspertów, nie zaś ocen własnych Komisji. Poszukując kolejnej różnicy winniśmy podkreślić, że w przeciwieństwie do Komisji Kopenhaskiej, celem Paktu ma być efektywne monitorowanie przestrzegania i egzekucja wierności

unijnym wartościom nie tylko przez państwa członkowskie, ale i przez unijne instytucje [punkt 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 przyniesie wątpliwości co do traktatowych podstaw takiego rozwiązania, bowiem argumenty, które 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. Albowiem, jeśli prawo traktatowe precyzyjnie wskazuje podmiot odpowiedzialny za egzekucję wartości opisanych w art. 2TUE, to konstruowanie dodatkowego mechanizmu, bez ingerencji w treść tego prawa, słusznie rodzi pytania o legalność tego rodzaju przedsięwzięcia.

Również uwaga Jana Komárka, dla którego Komisja Kopenhaska Jana-Wernera Müllera jest przykładem typowego, „unijnego mnożenia bytów” – które nie przybliża nas do przezwyciężenia sytuacji kryzysowej, a jest jedynie dowodem na jej istnienie – może okazać się adekwatna w odniesieniu do Paktu, o przyjęcie którego 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).

Wnioski

Polityczny spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej stał się przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej, która po raz pierwszy sięgnęła po własne Ramy na rzecz praworządności. Póki co, próby Komisji wpłynięcia na polskie władze, by zrealizowały jej zalecenia, okazują się bezowocne. Naturalnie nie można 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 być mało prawdopodobny. Nie powinniśmy 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 aby lepszym rozwiązaniem dla Komisji nie byłoby sięgnięcie po art. 258 TfUE. Wszak ruch ten okazał się skuteczny w czasie „kryzysu konstytucyjnego” na Węgrzech w 2012 roku. Jednak sytuacja w Polsce i na Węgrzech jest podobna jedynie 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 identyfikacji 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 w realizacji celów stawianych sobie przez Komisję w sporze z Rzeczypospolitą Polską.

Uwzględniając powyższe obserwacje dochodzimy do wniosku, że Unia Europejska aktualnie nie dysponuje efektywnym i operacyjnie przydatnym narzędziem egzekucji wartości wymienionych w art. 2 TUE. Co więcej, bez trudu dostrzegamy nieznosny 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. Nasza krótka, krytyczna analiza koncepcji Komisji Kopenhaskiej Jana-Wernera Müllera oraz Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych Parlamentu Europejskiego pozwala potwierdzić świadomość złożoności sytuacji związanej z praktycznym funkcjonowaniem art. 2 TUE, zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród eurodeputowanych.

Choć nie jesteśmy dziś w stanie przewidzieć, co ostatecznie przyniesie spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, to jedno nie ulega wątpliwości: jeśli Unia

Europejska w postulacie autentycznej jedności w obliczu wspólnie podzielanych wartości – do przestrzegania których państwa członkowskie wolicjonalnie się zobowiązały – rzeczywiście dostrzega warunków swej dalszej egzystencji, to mechanizm opisany w art. 7 TUE oraz procedura przewidziana w art. 258 TFUE są ewidentnie niewystarczające. Bez koniecznych zmian/uzupełnień aktualne rozwiązania pozostaną jedynie pozornie skuteczne.

Bibliografia:

Druki zwarte i artykuły naukowe

- 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”, CEPS, nr 91
- Barroso J. [2013], *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 roku*, Parlament Europejski, 11 IX 2013, Speech/13/684, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm
- 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”, RSCAS, 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*, nr 24
- Komárek J. [2013], *The EU Is More Than a Constraint on Populist Democracy*, 25 III 2013r., <http://verfassungsblog.de/the-eu-is-more-than-a-constraint-on-populist-democracy/>
- Müller J.W. [2013a], *Safeguarding Democracy inside the EU Brussels and the Future of Liberal Order*, “Transatlantic Academy Paper Series”, luty
- 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, lipiec-wrzesień

Dokumenty Unii Europejskiej

- 10296/1, Opinia Służby Prawnej Rady UE, dotycząca: *Komunikatu Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami* (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>, dostęp: 20.09.2016)
- COM(2014) 158 final, 11 III 2014r. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*
- P7_TA(2013)0315, *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)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+PDF+V0//PL>, dostęp 20.09.2016r.).

P8_TA-PROV(2016)0409, *Utworzenie unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych*
(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>, dostęp 20.09.2016r.)