Spór o praworządność w UE dotyczył interpretacji wartości europejskich między konserwatystami a politykami lewicowymi i liberalnymi. Był także konfliktem o wizję Europy. Czy ma ona być subsydiarna wobec państw członkowskich, czy scentralizowana. W tle była coraz silniej upolityczniona Komisja Europejska (KE), która poszerzała własne uprawnienia i podlegała wpływom największych państw Europy Zachodniej. Komisja angażowała się od lat w działania mające chronić praworządność w UE. Problem polegał na tym, że te działania były arbitralne, naruszały traktatowe kompetencje państw członkowskich, wreszcie wywoływały silne emocje i wzajemny brak zaufania, a więc przyczyniały się do dezintegracji w Europie.

Dwa wymiary praworządności

Kwestia wartości od kilku lat nabierała podwójnego wymiaru w polityce unijnych elit, w tym również wysokich urzędników Komisji. Po pierwsze był to wymiar ideologicznej ofensywy środowisk liberalnych i lewicowych, mającej bronić UE przed dezintegracją. Wymiar ten był jeszcze bardziej widoczny w działaniach Parlamentu Europejskiego (PE). Drugim celem było stworzenie jak najbardziej skutecznego mechanizmu wywierania presji politycznej na państwa, które kwestionowały kierunki polityk unijnych proponowane przez największe państwa członkowskie i doprecyzowane przez urzędników Komisji. Dotyczyło to zwłaszcza takich polityk, jak klimatyczna, migracyjna, obronna, zagraniczna itp.

Dość dobrze wyraziła te związki komisarz Věra Jourová. W jednym ze swoich przemówień mówiąc o praworządności i innych wartościach europejskich wskazała na rosnące niebezpieczeństwo nacjonalizmu w UE, w tym pojawienie się polityków domagających się więcej wolności i autonomii dla państw członkowskich. Zagrożeniem byli też dla niej politycy, którzy domagali się zamknięcia granic przed imigrantami. W ten sposób eksponowała swoje lewicowe poglądy, w przeszłości była bowiem członkiem Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej. Zapowiadane przez nią działania egzekwujące praworządność miały przeciwdziałać tym negatywnym tendencjom w UE. Jourová dała się też poznać, jako osoba bardzo krytyczna wobec Węgier i Polski, uznając m.in., że wyborcy na Węgrzech nie są w stanie obiektywnie ocenić sytuacji politycznej w swoim kraju, a reformy sądownictwa w Polsce są wprowadzane przy użyciu łomu. W obu przypadkach swoje opinie przedstawiała na łamach poczytnego tygodnika niemieckiego. Wywiadu na temat sytuacji w Polsce udzieliła tuż po wizycie w Warszawie, gdzie starała się odgrywać rolę bezstronnego

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

arbitra.

Krytyka ze strony prawników

W odpowiedzi na oczekiwania niektórych państw członkowskich oraz liberalnych i lewicowych polityków z PE Komisja postanowiła w 2014 roku uszczegółowić procedurę kontroli praworządności i innych wartości UE. Inicjatywa ta spotkała się z krytyką zarówno ze strony części krajów, jak również prawników obsługujących instytucje międzyrządowe. Przykładem była opinia Służby Prawnej Rady. Zarzuciła ona brak podstawy prawnej dla działań KE, a tym samym naruszenie przez Komisję praworządności. Urzędnicy unijni łamali przede wszystkim art. 5 TUE, który wyznacza granice kompetencyjne UE. Zgodnie z tym przepisem „wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich", a obowiązkiem instytucji europejskich jest kierowanie się zasadą pomocniczości i proporcjonalności. W wymienionej opinii przypomniano Komisji, że może odnosić się do praworządności tylko wówczas, kiedy dany obszar prawa należy do kompetencji UE. Oznacza to, że nie można czynić zarzutu naruszania wartości UE w odniesieniu do uprawnień państw członkowskich, co później miało miejsce wielokrotnie w odniesieniu do reform sądownictwa w Polsce, kształtowania krajowej administracji, regulowania mediów publicznych, organizowania wyborów powszechnych i procesu legislacyjnego w tym kraju, wreszcie definiowania rodziny i praw mniejszości seksualnych.

Służba Prawna Rady przypominała też, że jedynym traktatowym sposobem badania naruszenia wartości unijnych jest art. 7 TUE, która to procedura w całości pozostaje domeną państw członkowskich. Dlatego ani KE, ani PE nie może rościć sobie dodatkowych uprawnień w tej mierze. Ponadto, art. 7 w wyczerpujący sposób opisał procedury zmierzające do stwierdzenia naruszenia wartości UE, a następnie wskazał mechanizm nakładania sankcji. Nie ma więc potrzeby tworzenia nowych, pozatraktatowych procedur w tym obszarze. W szczególności Komisja nie ma prawa do arbitralnego dokonywania ocen i rekomendacji w zakresie praworządności, nawet jeśli ma to jedynie stanowić uzupełnienie dla procedur wymienionych w art. 7. Dlatego inicjatywa KE z 2014 roku nie tylko poszerzała kompetencje Komisji, ale wręcz naruszała równowagę instytucjonalną w UE, przynajmniej w opinii Służby Prawnej Rady.

Raport o praworządności A.D. 2020

Ostatnią inicjatywą Komisji w kwestii praworządności stały się coroczne raporty na

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

temat przestrzegania praworządności w państwach członkowskich. Pierwszy taki raport został opublikowany pod koniec września 2020 roku. Komisja wprowadziła cztery obszary oceny praworządności, tj. (1) w wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza jego niezależności politycznej i efektywności działania, (2) przeciwdziałania korupcji, (3) pluralizmu mediów, a także (4) równowagi władz. W przypadku tej ostatniej kwestii chodziło o ocenę krajowych demokracji, czy są przejrzyste, zapewniają rozliczalność obozu władzy z obietnic wyborczych i możliwość ich zastąpienia przez opozycję, czy kierują się pluralizmem politycznym, zapewniają demokratyczny proces stanowienia prawa, wreszcie podział i równowagę władz.

Tak postawione zadania budziły wątpliwości. Przede wszystkim Komisja oceniała jakość demokracji narodowych, a uchylała się od podobnej oceny demokratyczności UE, o której wielu europeistów pisało, że boryka się z poważnym deficytem demokratycznym. Ponadto, KE nie miała ani odpowiedniego demokratycznego mandatu, ani umocowania traktatowego do oceny demokracji w państwach członkowskich. Komisja wprawdzie przyznała, że w Europie istnieje wiele modeli demokracji, co wynika z tradycji ustrojowej i historii poszczególnych państw. Niemniej w swoim raporcie nie brała pod uwagę takiej specyfiki. Było to najbardziej widoczne w przypadku państw post-komunistycznych, mających wyjątkową sytuację ustrojową i szereg deficytów wynikających z nieodległej transformacji ustrojowej. Zamiast tego urzędnicy unijni starali się przykładać jedną miarę do wszystkich państw, jak również promować standardy, które miałyby prowadzić do harmonizacji rozwiązań ustrojowych w skali kontynentu.

W stosunku do dokumentu z roku 2014 określającego nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności Komisja wyraźnie poszerzyła swoje zainteresowania na kolejne obszary. Dotyczyło to monitorowania przeciwdziałania korupcji, pluralizmu mediów oraz bardziej wnikliwej oceny stanu narodowej demokracji. Natomiast okazała się bardziej wstrzemięźliwa w obszarze przestrzegania praw człowieka i respektowania praw mniejszości. KE przedstawiła zarówno pozytywne, jak również negatywne tendencje w analizowanych przez siebie obszarach. Najwięcej krytyki sformułowała wobec państw Europy Środkowej, zwłaszcza Polski, Bułgarii, Rumunii, Węgier, Słowacji, Słowenii i Czech. Stosunkowo wiele problemów zauważyła w Austrii, Irlandii, na Malcie i w Niderlandach. Wśród państw z dużą liczbą uchybień znalazła się więc Austria i Niderlandy, które znane były z krytyki praworządności w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej.

W sprawozdaniu na temat Niemiec nie wspomniano nawet słowem o rosnącym antysemityzmie, ani o dyskutowanej szeroko w tym kraju ustawie (niem. Gesetz zur

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken), która według niektórych opinii może ograniczać konstytucyjną wolność wypowiedzi w internecie. W przypadku Hiszpanii pominięto zaś kwestię łamania praworządności w Katalonii, jak również wprowadzanej reformy sądownictwa zwiększającej władzę partii rządowej nad Radą Główną Władzy Sądowniczej (hiszp. Consejo General de Poder Judicial). We francuskim rozdziale chwalono władze tego kraju za podjęcie „szeregu inicjatyw mających na celu poprawę niezależności, jakości i efektywności francuskiego systemu wymiaru sprawiedliwości". Jednocześnie dwa największe związki zawodowe sędziów we Francji w liście do Věry Jourovej oraz Didiera Reyndersa prosiły o ochronę niezawisłości francuskich sądów zagrożonych przez Emmanuela Macrona. W rozdziale dotyczącym sytuacji w Niderlandach nie podjęto m.in. kontrowersyjnej kwestii przestrzegania praw podstawowych obywateli tego kraju podczas zabiegów eutanazji.

Szczegółowy raport dotyczący Polski opierał się na bardzo zróżnicowanych materiałach źródłowych. Obok orzeczeń TSUE były opinie instytucji międzynarodowych, ale także opinie publicystyczne działaczy opozycji lub sympatyzujących z nimi przedstawicieli think-tanków i dziennikarzy. Problematyczny z punktu widzenia oceny praworządności był zarzut braku pluralizmu mediów. Pluralizm kojarzy się bowiem przede wszystkim ze zróżnicowaniem mediów, a te w Polsce po roku 2015 stały się bardziej zdywersyfikowane pod względem poglądów politycznych, niż miało to miejsce wcześniej. Komisji chodziło głównie o podporządkowanie mediów publicznych rządowi, co faktycznie raczej zwiększało, aniżeli zmniejszało pluralizm na rynku medialnym. Komisja dostrzegła przy tym problem upolitycznienia mediów w Polsce, co dotyczyło nie tylko mediów publicznych. Była to sytuacja, za którą odpowiedzialnością trudno jednak obarczać jedynie koalicję aktualnie sprawującą władzę. Komisja postulowała też większą transparentność w zakresie własności mediów w Polsce.

W niektórych przypadkach KE oceniała krytycznie nie tyle sytuację faktyczną, co zapowiedzi medialne lub deklaracje polityków. Piętnowała również wypowiedzi medialne przedstawicieli obozu rządzącego, m.in. w stosunku do innych organów władzy lub dziennikarzy, co było zarzutem wątpliwym w sytuacji domagania się jednocześnie większego pluralizmu. Komisja dostrzegała niekiedy pozytywne efekty rządów Zjednoczonej Prawicy w Polsce, np. w odniesieniu do walki z korupcją, ale nawet wówczas formułowała zastrzeżenia. Wprawdzie doceniała powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego i szereg innych działań zwalczających korupcję, ale krytykowała podporządkowanie wymienionej agencji premierowi i

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

koordynatorowi służb specjalnych.

Podsumowanie

Komisja starała się opublikować raport, który będzie obiektywny pod względem metodologicznym i równą miarą traktujący wszystkie państwa członkowskie. Raport miał stanowić podstawę dla formułowania szczegółowych stanowisk w poszczególnych mechanizmach dotyczących praworządności pozostających w dyspozycji urzędników UE, w tym zwłaszcza mających prowadzić w przyszłości do sankcji finansowych. Niemniej raport bazował na dość dyskusyjnym wyborze obszarów i kryteriów przez Komisję, a następnie monitorował sytuację w poszczególnych państwach w sposób niedostatecznie uporządkowany i obiektywny. Tak podsumowała to minister sprawiedliwości Węgier: „ponieważ Komisja nie posiada zasobów ani wiedzy fachowej, aby utrzymać własny system monitorowania, jej sprawozdanie opiera się głównie na źródłach zewnętrznych. Rzetelność i obiektywizm zależą zatem od doboru i jakości tych źródeł, których wybór jest niestety nieprzejrzysty i stronniczy”. Widać było uprzedzenia KE do jednych państw, a jednocześnie brak tej samej surowości w stosunku do innych krajów. Trudno nie odnieść wrażenia, że Komisja obsadzała się w roli sędziego, który jednocześnie uwzględniał szerszy kontekst polityki europejskiej, toczącej się w instytucjach międzyrządowych i w Parlamencie Europejskim. Była to więc funkcja arbitra, który stawał jednak po stronie określonych interesów politycznych.

Jak się wydaje, egzekwowanie praworządności miało być elementem szerszego planu politycznego mającego przeciwdziałać tendencjom dezintegracyjnym w UE. Miało służyć osłabianiu partii konserwatywnych domagających się większej podmiotowości narodowej lub inaczej interpretujących wartości europejskie niż siły liberalno-lewicowe. Wystarczyło, że politycy mieli inna wizję przyszłości integracji od partii głównego nurtu politycznego dominującego od wielu lat w Europie, aby narazić się na zarzuty naruszania praworządności.

Możliwość wprowadzenia sankcji finansowych związanych z łamaniem praworządności może dać w ręce Komisji Europejskiej ogromną władzę, gdyż ma ona formułować zarzuty i monitorować, czy państwa podejmują odpowiednie działania, aby spełnić oczekiwania Komisji i czy wycofują się ze stawianych zarzutów. Postępowanie KE może budzić wątpliwości od strony motywacji politycznych, obiektywizmu, a także podwójnych standardów. Tym samym spór o praworządność zamiast ratować przed dezintegracją, może pogrążyć Unię w emocjach politycznych, nadwyrężyć autorytet Komisji, a także zaufanie między

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

państwami członkowskimi.

Artykuł został opublikowany na portalu The Conservative, źródło: https://theconservative.online/article/jak-komisja-ratuje-uni-przed-dezintegracj

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].