



EUROKONWERSATORIA

6. konwersatorium
koordynatorka: Joanna Różycka-Thiriet

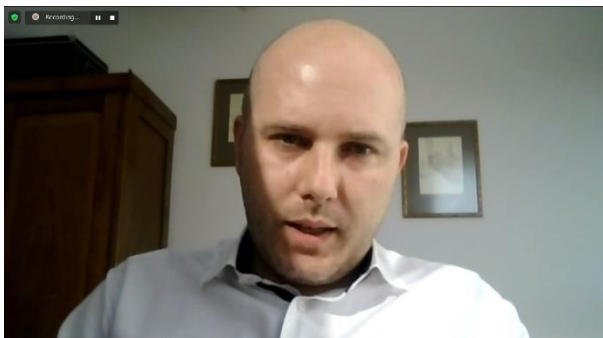
12 maja 2021 r.
j.rozycka@schuman.pl

Na spotkaniu 12 maja rozmawialiśmy o sporze Polski z Unią i o tym, jakie narzędzia mają do swojej dyspozycji instytucje UE, aby dyscyplinować państwa członkowskie. Naszymi gośćmi była dr Agnieszka Smoleńska z Polityki INSIGHT i dr Filip Skawiński z Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej.



Jaka jest geneza sporu Polski czy Węgier z instytucjami UE i na czym polega ten spór? Dr Agnieszka Smoleńska stwierdziła, że Unia jest próbą budowania współpracy pomiędzy bardzo różnymi podmiotami. Jesteśmy zjednoczeni w różnorodności. Dlatego droga do integracji jest pełna sporów o to, gdzie się kończy Unia, a zaczyna państwo, gdzie się zaczyna suwerenność danego kraju, a gdzie zaczynają się kompetencje Brukseli. Pierwsze sprawy Trybunału dotyczą nadrzędności wspólnego europejskiego prawa. Prawo europejskie rozwijało się poprzez konflikty. Nie umniejszając wagi współczesnego konfliktu, trzeba mieć świadomość, że pewien spór

kompetencyjny jest wpisany w historię i konstrukcję europejską. Dlatego też spór, w który zaangażowane są Polska i Węgry, to spór wszystkich państw członkowskich. Nie chodzi tylko o polskich sędziów, polskie sądownictwo, ale o to, na jakiej zasadzie idziemy razem do przodu jako państwa członkowskie, jakie są podstawy wspólnego działania, czy mamy instytucje, którym wszyscy ufamy. Prawo i system sądowniczy to instrumenty, poprzez które Unia się rozwija. Naprawdę konflikt toczy czy się o to, czy polskie instytucje działają zgodnie z unijnymi zasadami. Ma charakter ogólnoeuropejski i jest wpisany w szerszą historię integracji.



Według dr Filipa Skawińskiego mamy tu jednak do czynienia z nową, złą jakością. To nie Komisja szukała konfliktu, to dla niej dodatkowy kłopot. W przeszłości tego typu problemy pojawiały rzadko i w dużo mniejszym natężeniu. Spór wziął się z tego, że pewne wartości Unii (takie jak wolność, niedyskryminacja, demokracja, prawa człowieka) są słabo zdefiniowane w aktach unijnego prawa, bo wydały się wszystkim oczywiste. A z drugiej strony znalazły się przynajmniej dwa państwa, które testują te wartości i sprawdzają, jak zareaguje reszta Unii. Przy czym Polska i Węgry mówią, że dla nich te wartości są równie ważne, ale że rozumieją je inaczej.

Czy konflikty o wartości UE regularnie się powtarzają? Dr Smoleńska potwierdziła, że art. 7 TUE (dotyczący ryzyka naruszenia wartości UE) pojawia się w reakcji na sytuację w Austrii, gdzie do władzy doszła Partia Wolności. Miał stanowić wystarczające zabezpieczenie. Odstraszać miała sama groźba jego uruchomienia (bo artykuł pozwala zawieszać prawa państwa członkowskiego naruszającego wartości), ale o braku jego skuteczności przesądził wymóg jedności w głosowaniu. Analityczka przypomniała, że jedna z pierwszych spraw dotyczących niezależności sądownictwa dotyczyła Portugalii. Trybunał potwierdził, że Unia ma kompetencje, by zajmować się tym tematem. Bo sądownictwo jest jednym z głównych kanałów zabezpieczania unijnego prawa. Sytuacja w Polsce to jednak przypadek bez precedensu, co nie znaczy, że nie ma obaw, iż podobny problem nie pojawi się w innych państwach członkowskich. Zestaw narzędzi, które są teraz używane, miałyby także zastosowanie wobec Włoch czy Francji, gdyby doszły tam do władzy partie mające podobne zakusy.

Czym się różni zwykle uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego od sytuacji, jaką mamy w Polsce i na Węgrzech? Przecież każdy kraj członkowski ma dużo postępowań w sprawie naruszenia prawa. Dr Smoleńska powiedziała, że w większości takich spraw chodzi o naruszenie praw gospodarczych, ich implementację. Ale pamiętajmy, że nawet jeśli jakiś kraj nie wdrożył na czas dyrektywy, to i tak można się na nią bezpośrednio powołać, walcząc o swoje prawa. Tylko to wymaga sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Czyli w polskim przypadku chodzi nie tylko o niezgodność z unijnym prawem, ale też o wdrażanie prawa UE w wielu różnych aspektach.

Dr Filip Skawiński stwierdził, że zupełnie inna jest waga niedostosowania stawki VAT-u na smoczki, wycinki Puszczy Białowieskiej, a jeszcze inna (większa) jest waga naruszania trójpodziału władz w Polsce. W sprawie sędziów portugalskich Trybunał stwierdził, że w imię efektywności stosowania prawa UE (które musi być jednolicie stosowane) musi mieć możliwość oceniania, czy sądy krajowe są niezależne. A więc teraz Komisja już wie, że w kwestiach związanych z sądownictwem może się posłużyć artykułem dotyczącym naruszenia zobowiązań traktatowych (art. 258 TFUE).

Musimy mieć zaufanie do sądów, inaczej cały unijny system się rozpadnie. Już mamy problem – europejski nakaz aresztowania wydany przez polskie sądy nie jest wykonywany automatycznie w związku z obawami o niezależność sądownictwa. Każdorazowo sąd bada, czy wydany Polsce oskarżony będzie miał u nas sprawiedliwy proces. Są też problemy w sprawach o wydanie dziecka międzynarodowej pary, gdzie Polska nie wykonuje niektórych orzeczeń. Wkrótce możemy mieć podobne zakłócenia w sprawach gospodarczych, co będzie podważało wspólny rynek i istnienie Unii jako wspólnej przestrzeni prawnej.

Na Węgrzech wcześniej niż w Polsce mieliśmy do czynienia z próbą pozbycia się sędziów przy pomocy zmiany wieku emerytalnego i Komisja nie zdecydowała się sięgnąć po bardziej radykalne środki niż przepis o niedyskryminacji ze względu na wiek. I nie udało się tej czystki odwrócić. W przypadku Polski zanim sięgnięto po art. 258, długo toczył się dialog Komisji z polskim rządem. Sama Komisja nie wierzyła, że ma prawo powołać się na ten artykuł, zdecydowała się dopiero po sprawie sędziów portugalskich. Ale można go używać bardzo punktowo. Trybunał Sprawiedliwości UE nie zastąpi polskiego Trybunału Konstytucyjnego i nie może korygować wszystkiego, co polski rząd próbuje wprowadzić.

Jak to się stało, że wartości UE nie zostały doprecyzowane? Czy było to celowe, aby instytucje mogły poszerzać swoje kompetencje? Urzędnik Komisji wyjaśnił, że praworządność, funkcjonowanie systemu demokratycznego są analizowane na etapie przystępowania do Unii. Nie było takiego konkretnego katalogu dla państw członkowskich. Komisja zdefiniowała, czym jest praworządność, ale tylko w komunikacie, który nie jest aktem prawnym. Dlaczego tak jest? Być może wydawało się, że nie jest to konieczne, a po drugie, przy próbie zdefiniowania mógłby się pojawić problem z powodu różnic ustrojowych występujących między członkami UE. Trudno byłoby stworzyć tak szerokie kategorie, żeby się w nich zmieściły wszystkie państwa. Z tym że w innych krajach to, że władze polityczne czy monarcha mogą mieć jakiś wpływ na powoływanie sędziów, nie wywołuje takich konsekwencji jak w Polsce. W naszym kraju zmieniono procedury wprowadzone po okrągłym stole, żeby uniezależnić sędziów od władzy, na takie, gdzie ten wpływ polityczny jest.

Dr Smoleńska dodała, że integracja europejska zaczęła się od współpracy gospodarczej i stanowiła jej fundament przez pierwsze dekady. Dopiero potem zaczęto się stopniowo dobudowywania elementów społecznych, obywatelskich. Stąd ten brak definicji. Poza tym, Polska i Węgry dodały esencji do tego, czym jest praworządność – teraz mamy orzecznictwo, w którym Trybunał precyzuje, czym jest praworządność, ale mamy też monitoring praworządności we wszystkich państwach Unii, który się rozpoczął w zeszłym roku. Komisja Europejska przygotowuje dla każdego kraju sprawozdanie, w którym ocenia elementy, które składają się na praworządność (np. niezależność sądownictwa, wolność mediów).

Jak wygląda procedura, zanim sprawa trafi do Trybunału i jakie ten ostatni ma sankcje do swojej dyspozycji? Przedstawiciel Komisji powiedział, że oprócz art. 7, który nie działa, mamy procedury stricte prawne, w które jest zaangażowany właśnie Trybunał Sprawiedliwości. Po pierwsze, mamy skargę Komisji przeciwko państwu o naruszenie prawa unijnego (art. 258) i artykuł ten był kilkakrotnie używany przeciwko Polsce, z powodzeniem. Jeśli Trybunał przychyli się do skargi Komisji, stwierdza naruszenie i zobowiązuje państwo do usunięcia tego naruszenia. Dotychczas w przypadku Polski do takiego usunięcia dochodziło jeszcze zanim nastąpił wyrok. Co by było, gdyby państwo nie wykonało wyroku? Komisja musiałaby

ponownie złożyć wnioski do Trybunału, który w trybie przyspieszonym nakłada kary. I one się zdarzają np. kary dzienne za każdy dzień zwłoki. Nigdy nie było takiej sytuacji, żeby państwo członkowskie nie zapłaciło. Gdyby tak się stało, teoretycznie jakiś komornik powinien zająć rachunek państwa albo pieniądze potrącono by z unijnych funduszy dla danego kraju. Filip Skawiński wątpi, żeby państwo członkowskie pozwoliło sobie na zignorowanie wyroku w tak ważnej sprawie (związanej z praworządnością).

Urzędnik Komisji powiedział, że niepokojące jest to, że zdaniem wielu osób Komisja robi zbyt mało i zbyt wolno. Komisja bardzo starannie przygotowuje się do takich spraw, bo ważne jest, żeby wygrała. Czasami urzędnikom Komisji brakuje wyobraźni, jak można obejść przepisy. Np. wobec zastrzeżeń co do postępowania dyscyplinarnego w stosunku do polskich sędziów zaczęto przeciwko nim postępowania z tytułu prawa karnego. A z kolei Trybunał UE nie chce działać od sprawy do sprawy, gasząc pożary. On buduje system. Zresztą w niektórych sprawach wydaje wyroki po myśli PiS-u.

Istnieje też procedura pytań prejudycjalnych – sąd krajowy potrzebujący wyjaśnienia w kwestii unijnego prawa zadaje Trybunałowi pytanie przy okazji rozpatrywania konkretnej sprawy, w której pojawia się aspekt stosowania prawa UE, zawieszając toczące się postępowanie. Dr Smoleńska podkreśliła rolę pytań prejudycjalnych - wykonywanie prawa europejskiego poprzez sądy krajowe to ważny element egzekucji prawa unijnego.

Jak inne kraje Unii zapatrują się na konflikt Polski z unijnymi instytucjami? Dlaczego nie korzystają z prawa do złożenia skargi przeciwko Polsce do TSUE z tytułu naruszenia zobowiązań traktatowych? Filip Skawiński wyjaśnił, że jest grupa państw na rzecz praworządności, którym ta sprawa bardzo leży na sercu (Skandynawia, Benelux). Stanowisko Komisji w sprawie art. 7 przeciwko Polsce popierało kilkanaście państw. Jest też kilka państw mało zaangażowanych, które pewnie w razie czego popartyby Komisję. I jest grupa państw, które uważają to za bardzo niewygodny temat, bo albo mają coś na sumieniu, albo Polska jest dla nich ważnym partnerem, sojusznikiem i chciałyby uniknąć głosowania, w którym musiałyby się opowiedzieć za lub przeciw. Niemcy mają jednoznaczne stanowisko, ale zastrzegają, że ze względów historycznych nie chcą Polsce nic wytykać. Na Radzie przedstawiciel Francji przedstawia wspólne stanowisko Francji i Niemiec.

Agnieszka Smoleńska dodała, że procedura skargi państwa na państwo nie jest zbyt często stosowana. Teraz w Holandii jest próba wywarcia nacisku na rząd, żeby skorzystał z tej opcji przeciwko w Polsce. Warto podkreślić, że dużo zależy od presji społeczeństwa na rząd i upolitycznienia kwestii praworządności. W Belgii i Holandii rzeczywiście toczy się publiczna dyskusja na temat praworządności i jest ona bliska wyborcom. Stąd te naciski. W Holandii sprawa praworządności jest powiązana z kwestią poprawnego wydatkowania środków europejskich, zgodnie z europejskimi wartościami.

O co chodzi w mechanizmie „pieniądze za praworządność”? Kiedy zostanie uruchomiony? Urzędnik Komisji wyjaśnił, że zaproponowano go w 2018 roku. Pierwotnie Komisja miała mieć bardzo dużą władzę – mogłaby zaproponować sankcje, które Rada mogłaby odrzucić dopiero większością kwalifikowaną, co byłoby trudno osiągnąć. Polska nie chciała się na to zgodzić. Również podstawa prawna projektu nie była dość mocna. Z czasem stanowisko Komisji uległo zmianie i doszła do wniosku, że trzeba powiązać praworządność z ochroną finansów. Do końca 2020 toczyły się negocjacje w sprawie stosownego rozporządzenia. Parlament Europejski nie chciał jego osłabienia (wręcz przeciwnie). Polska i Węgry (i inne mniej eksponowane państwa) chciały je rozwodnić. Polska groziła nawet zawetowaniem budżetu na lata 2021-2027.

Ogółem wyszedł dosyć słaby instrument. Bo nie tylko trzeba udowodnić, że w Polsce dochodzi do naruszenia praworządności (co byłoby łatwe), ale muszą też być konkretne przypadki, gdy brak praworządności przekłada się na złe zarządzanie środkami z UE (z budżetu czy z planu odbudowy). Można sobie takie przypadki wyobrazić, lecz musiałyby ich być dużo albo musiałyby istnieć jakieś systemowe rozwiązania zagrażające zarządzaniu unijnymi pieniędzmi.

Dr Smoleńska dodała, że wobec tego rozporządzenia są bardzo duże oczekiwania, choćby w Parlamencie Europejskim. Jest to jakiś przełom – jasne powiązanie budżetu z praworządnością. Pytanie, na ile zawieszenie funduszy służy osiągnięciu celu, jakim jest przywrócenie praworządności i zniechęcenie danego państwa do jej naruszenia.

Warto sobie przypomnieć sobie, że był jeden przypadek zawieszenia środków dla państwa – dotyczył limitu deficytu i został zastosowany wobec Węgier (które akurat przeprowadzały reformy, które nie podobały się Komisji). Pytanie, czy

cel został osiągnięty i co z beneficjentami tych środków. Czy zawieszenie uderza w państwo, czy w ludzi, firmy? Parlament próbował do rozporządzenia wprowadzić zapisy dotyczące ochrony beneficjentów, ale pojawiają się problemy w implementacji, które mogą sprawdzić, że uruchomienie mechanizmu będzie kontrproduktywne.

Tak więc samo powstanie tego mechanizmu jest ważne, pokazuje m.in. siłę Parlamentu; to też pokazanie, jak ważna jest praworządność również w kontekście finansów, ale bardziej prawdopodobne jest, że będą próby nacisku za pośrednictwem kolejnych transz z planu odbudowy.

Co z ukaraniem Polski za strefy wolne od LGBT czy za orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w kwestii aborcji? Jaka ścieżka wchodzi tutaj w grę, jeśli w ogóle jakaś, biorąc pod uwagę, że chodzi o kwestie światopoglądowe? Dr Skawiński przypomniał, że Unia działa w ramach powierzonych jej kompetencji. Jeśli nie ma kompetencji, to nie działa w danym obszarze. Zresztą organizacja sądownictwa również jej nie podlega - tutaj Komisja opiera się na art. 19 TUE, w którym mowa jest o tym, państwa członkowskie ustanawiają skuteczną ochronę sądową prawa Unii.

Co do wyroku TK, to sprawy dotyczące aborcji nijak się nie mieszczą w kompetencjach UE, ale można się odnieść do kwestii samego Trybunału, który ma nieprawidłowy skład, nominacja prezes także budzi wątpliwości. Czyli można podważać decyzję w sprawie aborcji na gruncie praworządności, nie zaś co do meritum.

Kwestia stref wolnych od LGBT jest problemem nagłośnionym politycznie. Można by oczekiwać od Komisji, że dużo zrobi w tej sprawie, skoro sama jej przewodnicząca powiedziała, że są to strefy wolne od człowieczeństwa. Ale do tej pory były wymiany listów między Komisją i samorządami i dalej nic. Teraz planowane jest wydatkowanie środków unijnych na 7 kolejnych lat i to zagadnienie jest brane pod uwagę. Być może przyznanie środków będzie jakoś uzależnione od zniesienia stref.

Czy nie ma problemu podwójnych standardów - że większym krajom jednak więcej uchodzi na sucho? Filip Skawiński powiedział, że formalnie państwa są równe i w wielu sprawach Komisja nie patrzy na wielkość kraju. Natomiast siła polityczna danego państwa w Unii gra jednak pewną rolę. Wszczęcie procedur przeciwko Niemcom w związku z wyrokiem ich TK byłoby precedensem i Komisja nie myśli o tym zbyt chętnie, ale rozważa skargę na wyrok Trybunału, jeśli będzie niepomyślny. Przedstawiciel Komisji zwrócił uwagę, że będąc w Unii Niemcy muszą się liczyć ze wspólnymi regułami. A jaka byłaby ich przewaga, gdyby nie Unia?

Analityczka Polityki INSIGHT dodała, że istotne jest, żeby kraj miał swoich ekspertów od prawa UE i żeby brał udział w wymianie akademickiej na ten temat. To wpływa na egzekwowanie tego prawa.

Uzupełniła, że faktycznie były takie oskarżenia, że zadłużenie Grecji czy Portugalii było traktowane bardziej restrykcyjnie niż zadłużenie we Francji czy we Włoszech. Pytanie na, ile Unia wyciągnęła lekcję ze kryzysu strefy euro. Wydaje się, że teraz kładzie się większy nacisk na wzajemne zrozumienie, stąd istotny jest nowy mechanizm monitorowania praworządności we wszystkich państwach UE.

Czy gdyby Komisja spotkała się z przypadkiem takich naruszeń jak w Polsce w kolejnym unijnym kraju, to od razu sięgnęłaby po bardziej radykalne rozwiązania? Filip Skawiński sądzi, że Komisja żałuje, że nie była wystarczająco zdecydowana w sprawie Węgier, co zachęciło władze w Polsce. Jest ryzyko, że jeśli nie ukróci się demontażu niezależnego sądownictwa w Polsce, to inne kraje członkowskie pójdą tą drogą. Efekty mogą też być widoczne w krajach kandydujących, więc przypuszczalnie Komisja byłaby bardziej zdecydowana. Ale z drugiej strony w Komisji bardzo zakorzeniony jest dialog i już samo uruchomienie art. 7 było dla polskich władz zaskoczeniem.

Unia przygotowuje się, uzbraja w instrumenty na wypadek przejścia władzy przez skrajną prawicę we Francji i we Włoszech. Pytanie, jakie narzędzia byłaby w stanie użyć. Istnieją obawy, że spory powodują wzrost nastrojów antyunijnych. Ale jest wiele sygnałów od osób sprzyjających Unii, które są rozczarowane biernością Komisji. Brak działania ze strony Komisji też ma swoje koszty, być może bardzo wysokie.