



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



# Pieniądze za praworządność: czy na pewno?

## Komentarz

Szymon Ananicz

21 lipca 2020 roku Rada Europejska jednomyślnie przyjęła plan budżetu Unii Europejskiej na lata 2021–2027 oraz program odbudowy gospodarczej po kryzysie COVID-19 (Next Generation EU). Po raz pierwszy rządy państw członkowskich zdecydowały, że wypłaty funduszy dla państw powinny być uzależnione od przestrzegania zasad praworządności. Jest to silny polityczny impuls do uruchomienia mechanizmu warunkowości. Zapisy odnoszące się do tej kwestii są jednak lakoniczne i niejednoznaczne, nie przesądzają, w jakiej formie mechanizm ten zostanie wprowadzony i czy stanie się poważną przeszkodą dla wypłat funduszy unijnych do krajów łamiących standardy państwa prawa.

### (Mglista) zapowiedź restrykcyj

Prace nad stworzeniem mechanizmu uzależniającego wypłaty funduszy europejskich od

przestrzegania zasad praworządności to kolejny etap w procesie tworzenia instrumentów egzekwujących stosowanie się do norm i wartości Unii przez państwa członkowskie. Przyczyną podjęcia takich prac jest niezadowolenie instytucji unijnych oraz części państw z regresu demokracji i praworządności w wybranych krajach UE – przede wszystkim w Polsce i na Węgrzech – a także przeświadczenie o braku skuteczności instrumentów stosowanych dotychczas: procedury w ramach art. 7 TUE (brak woli rządów, aby nakładać na inne państwa sankcje w postaci pozbawienia części praw, np. prawa głosu) oraz procedur przeciwnaruszeniowych i postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zbyt powolne, zakres przedmiotowy ograniczony). Coraz bardziej umacnia się sprzeciw części rządów wobec wspierania państw, których władze posądzane są o łamanie demokracji i praworządności. Narasta również obawa o możliwe nieprawidłowości

w gospodarowaniu europejskimi funduszami tam, gdzie brakuje niezależnego sądownictwa i odpowiednich mechanizmów kontrolnych, np. chroniących przed korupcją czy defraudacją. Dla niektórych aktorów sceny europejskiej uruchomienie procesu wypracowywania nowego mechanizmu to także sposób na odwrócenie uwagi od niekonsekwencji w korzystaniu z już dostępnych środków nacisku na rządy łamiące zasady demokracji i praworządności.

Podjęcie decyzji przez Radę Europejską przełamuje dwuletni impas w dyskusji o restrykcjach finansowych wobec państw łamiących praworządność<sup>1</sup>. W konkluzjach ze szczytu budżetowego Rada zapowiedziała: „finansowe interesy UE będą chronione przez ogólne zasady zawarte w unijnych traktatach, a w szczególności w wartościach określonych w art. 2 TUE”. Osobny zapis wprost precyzuje, że specjalną ochroną będzie objęta praworządność. Rada wzywa Komisję Europejską do zaproponowania działań w razie naruszenia zasad praworządności. Środki zaradcze zaproponowane przez Komisję mają zostać zaakceptowane większością kwalifikowaną, tj. przez co najmniej 15 państw członkowskich o łącznej liczbie ludności wynoszącej 65 procent populacji UE. Rada Europejska zapowiada, że powróci do omawiania tej kwestii „wkrótce”. Zapisy te odnoszą się do siedmioletniego budżetu oraz do programu odbudowy.

W dokumencie zawarto też inne postanowienia, które pośrednio mogą się odnosić do kwestii praworządności i dotyczą przede wszystkim środków pochodzących z instrumentu odbudowy oraz odporności (główny instrument finansowy programu odbudowy wynoszący 672,5 mld euro). Punkt 18 konkluzji mówi, że w latach 2021–2023 państwa członkowskie przygotowują „plany odbudowy i odporności” zawierające program reform i inwestycji. Zostaną one poddane ocenie Komisji Europejskiej w 2022 roku i staną się podstawą do wypłacenia unijnych środków w roku następnym.

<sup>1</sup> Rada UE nie przyjęła stanowiska w sprawie projektu wprowadzenia mechanizmu „pieniądze za praworządność” zaproponowanego przez KE w 2018 roku.

Jednym z głównych kryteriów oceny ma być zgodność programów przyjętych przez państwa z realizacją tzw. rekomendacji krajowych przygotowywanych przez Komisję w ramach semestru europejskiego (pkt. 19 konkluzji). Aby środki zostały wypłacone, Rada UE będzie musiała uprzednio zaakceptować ocenę Komisji większością kwalifikowaną. Niezależność sądownictwa w państwach członkowskich jest jedną z kwestii badanych przez Komisję w ramach semestru europejskiego, dlatego uzależnienie wypłat od stosowania się do rekomendacji krajowych potencjalnie może stać się kolejnym elementem mechanizmu warunkowości<sup>2</sup>.

Zapisy odnoszące się do warunkowości są lakoniczne i niejednoznaczne (co stanowi efekt trudnego kompromisu). Uczestnikom procesu decyzyjnego (państwom i instytucjom UE) otworzyło to pole do rozbieżnych interpretacji, gdzie kluczem jest nie tyle litera zapisów, ile własny interes polityczny. Najważniejszy podział przebiega między zwolennikami a oponentami systemu restrykcji finansowych. Do pierwszej grupy zaliczyć należy Komisję, Parlament oraz bogatsze kraje – płatników netto do unijnego budżetu (m.in. Belgię, Danię, Finlandię, Holandię, Szwecję). Do przeciwnego obozu należą przede wszystkim Polska i Węgry, obawiające się, że wprowadzenie nowego mechanizmu mogłoby zagrozić wstrzymaniem wypłat unijnych środków oraz oznaczałoby konieczność mierzenia się z silną polityczną presją ze strony instytucji unijnych, państw członkowskich i krajowej opozycji.

Rozbieżności interpretacyjne dotyczą przede wszystkim trybu ustanowienia mechanizmu sankcyjnego i sposobu uruchamiania samej procedury. Zwolennicy zasady „pieniądze za praworządność” widzą w postanowieniach Rady Europejskiej szansę na względnie skuteczny

<sup>2</sup> W ubiegłych latach rekomendacje krajowe dla Węgier i Polski – ale też dla innych państw, m.in. Malty – zawierały negatywną ocenę stanu praworządności i przedstawiały ją jako czynnik pogarszający klimat inwestycyjny oraz barierę dla rozwoju. Kraje te wzywane były do wzmocnienia niezależności sądownictwa. W praktyce jednak za rekomendacjami nie szły sankcje.

mechanizm prewencyjno-korygujący, który należy stworzyć w toku standardowej procedury legislacyjnej (Rada podejmuje decyzję większością kwalifikowaną). Natomiast Polska i Węgry starają się narzucić taką interpretację, która w praktyce uniemożliwi stworzenie mechanizmu bądź znacznie utrudni jego stosowanie. Ich zdaniem decyzje w tej sprawie powinny być podejmowane jednomyślnie przez Radę Europejską, co dawałoby im prawo weta.

## Stanowiska głównych aktorów

Dalszy przebieg prac nad mechanizmem restrykcji finansowych będzie kształtowany przez głównych uczestników procesu decyzyjnego: Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz państwa członkowskie, wśród których dominującą rolę co najmniej w najbliższych miesiącach odgrywać będą Niemcy, pełniące prezydencję w Radzie UE do końca 2020 roku. Podstawą do negocjacji będzie najprawdopodobniej propozycja rozporządzenia Komisji Europejskiej o ochronie budżetu UE w razie naruszeń praworządności przez państwa członkowskie z 2018 roku<sup>3</sup>.

Komisja dążyć będzie do wprowadzenia warunkowości opartej na mechanizmie zbliżonym do propozycji sprzed dwóch lat. Propozycja ta zakłada przyznanie Komisji szerokich uprawnień do oceny oraz inicjowania procedury zawieszenia wypłat w razie zagrożenia dla niezależności sądownictwa, arbitralności w działaniu organów wykonawczych, braku podziału władz czy równości wobec

prawa<sup>4</sup>. Istotnym elementem tej propozycji jest postulat, aby głosowanie Rady UE nad wnioskami Komisji odbywało się w formie odwróconej większości kwalifikowanej. Oznaczałoby to znaczne obniżenie poprzeczki, jeśli chodzi o liczbę głosów w Radzie niezbędnych do uruchomienia mechanizmu – w takim wariantcie do odrzucenia wniosku KE potrzebna byłaby większość kwalifikowana. W normalnej procedurze wniosków upada, jeśli większość kwalifikowana go nie poprze. Jednocześnie Komisji zależy na uniknięciu zarzutów o arbitralność decyzji o zastosowaniu restrykcji finansowych i na minimalizowaniu napięć politycznych z rządami krajowymi, do których kierowane są zastrzeżenia. Pomóc w tym ma nowy coroczny przegląd stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich (pierwszy raport zaplanowano na wrzesień 2020 roku). W założeniu ma jej to dać walor obiektywizmu oraz silniejszy merytoryczny mandat do ewentualnych postępowań sankcyjnych. Prawdopodobnie Komisja nie zdecyduje się na wstrzymanie wypłat na podstawie niewykonania zaleceń przedstawionych w ramach semestru europejskiego, dopóki nie zostanie uchwalony właściwy mechanizm warunkowości. Komisji zależy bowiem na silniejszej podstawie prawnej i mandacie politycznym, który mogłoby dać tylko rozporządzenie o nowym mechanizmie.

W Parlamencie Europejskim większość europosłów opowiada się za wprowadzeniem zasady warunkowości, o czym świadczy włączenie tej kwestii do rezolucji prezentującej stanowisko PE wobec ustaleń szczytu Rady Europejskiej<sup>5</sup>. Inicjatywa ta cieszy się mocnym poparciem w partii liberalistów, zielonych i znacznej części socjalde-

<sup>3</sup> Zob. wniosek Komisji z maja 2018 roku: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>, dostęp 3 sierpnia 2020.

<sup>4</sup> Według projektu Komisji „[praworządność] odnosi się do wartości Unii wpisanych do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, do których należą: zasada legalizmu, oznaczająca przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczna ochrona sądowa, w tym ochrona praw podstawowych, dokonywana przez niezależne sądy; podział władzy i równość wobec prawa”.

<sup>5</sup> Rezolucja PE z 23 lipca 2020 roku ws. posiedzenia Rady Europejskiej: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23_PL.html), dostęp 3 sierpnia 2020.

mokratów, a także wśród wielu posłów chadecji (mimo tradycyjnej wyrozumiałości Europejskiej Partii Ludowej względem wchodzącej w jej skład węgierskiej partii Fidesz). Parlament krytykuje Radę Europejską za zbyt łagodną postawę względem kryzysu praworządności w UE oraz za nie dość stanowcze decyzje w kwestii warunkowości. Podczas negocjacji mechanizmu z Radą UE Parlament prawdopodobnie ponowi swoje postulaty zgłoszone w 2019 roku w toku prac nad propozycją Komisji. Wówczas posłowie opowiedzieli się za poszerzeniem katalogu sytuacji, w których restrykcje powinny być zastosowane, za zrównaniem roli Parlamentu i Rady w procedurze oraz stworzeniem panelu niezależnych ekspertów ds. naruszeń praworządności<sup>6</sup>. Parlament opowiada się też za wprowadzeniem głosowania w odwróconej większości w Radzie.

Wśród państw członkowskich dominuje przekonanie o potrzebie wprowadzenia mechanizmu restrykcji w trybie standardowej procedury legislacyjnej, w której podstawą do dyskusji byłaby propozycja rozporządzenia KE<sup>7</sup>. Stanowisko Polski i Węgier w tej kwestii nie ma szerszego poparcia. Jednocześnie Rada będzie dążyć do wprowadzenia trybu podejmowania decyzji opartego na głosowaniu większością kwalifikowaną, co z kolei jest bliższe perspektywie Warszawy i Budapesztu niż postulaty PE i KE (w tej kwestii wśród państw panuje jednomyślność). Stanowisko to podzielają Niemcy, które reprezentować będą Radę UE w ewentualnych pracach nad rozporządzeniem do końca roku. Ważną kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje harmonogram prac nad rozporządzeniem oraz sposób powiązania negocjacji budżetu i planu odbudowy z pracami nad mechanizmem warunkowości. Dopóki unijny budżet nie zostanie

ostatecznie zatwierdzony – co może nastąpić pod koniec 2020 roku – Polska i Węgry będą miały większą możliwość obstrukcji negocjacji mechanizmu sankcyjnego (mogą np. grozić odmową ratyfikacji WRF). Odłożenie prac nad mechanizmem warunkowości do momentu, gdy budżet będzie ostatecznie przyjęty, poszerzyłoby pole manewru zwolennikom ostrzejszego mechanizmu sankcji. Jednak w 2021 roku przewodnictwem w Radzie sprawować będą kolejno Portugalia i Słowenia, czyli kraje sceptycznie nastawione do zasady „pieniądze za praworządność”, co z kolei może być czynnikiem spowalniającym prace.

## Wnioski

- Po raz pierwszy państwa członkowskie podejmują decyzję polityczną o uzależnieniu dostępu do unijnych środków od wypełniania standardów państwa prawa. Postanowienia Rady nie przesądzają jednak, czy ewentualny mechanizm będzie mógł znaleźć realne zastosowanie w takich przypadkach, jak polski czy węgierski.
- Wśród głównych europejskich aktorów dominuje pogląd o potrzebie stworzenia mechanizmu restrykcji finansowych w standardowej procedurze legislacyjnej. Prawdopodobnie punktem wyjścia do dalszych dyskusji będzie projekt rozporządzenia KE z 2018 roku. Ani zwolennicy wyposażenia UE w instrument „twardej” warunkowości, ani ich stanowczy przeciwnicy nie dysponują przeważającym poparciem. Prawdopodobne jest więc utworzenie mechanizmu warunkowości we względnie łagodnej formie. W wariantcie tym państwa oskarżane o łamanie praworządności podlegałyby presji ze strony instytucji unijnych, części państw członkowskich i krajowej opozycji, jednak bez większej groźby utraty funduszy europejskich.
- Niejednoznaczność konkluzji Rady Europejskiej otwiera pole do alternatywnych sposobów obwarowania wyplat z unijnego budżetu kryteriami politycznymi. W dłuższej perspektywie możliwe jest np. wzmocnienie

6 Informacja nt. dotychczasowego procesu legislacyjnego rozporządzenia i stanowiska PE: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-bost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-eu-budget-in-case-of-rule-of-law-deficiencies>, dostęp 3 sierpnia 2020.

7 Zatem odrzucana jest interpretacja prezentowana przez Polskę i Węgry, jakoby nowy instrument miał zostać uchwalony jednomyślnie przez szefów państw i rządów.

roli systemu zarządzania gospodarczego UE (semestru europejskiego) w egzekwowaniu zasad praworządności. W tym przypadku możliwą sankcją byłoby wstrzymanie wypłat z funduszu odbudowy.

- W debacie europejskiej umacnia się przekonanie o zagrożeniach płynących z kryzysu praworządności dla interesów ekonomicznych UE i państw członkowskich.

Prawdopodobnie stopniowo narastać będzie polityczny sprzeciw wobec dotowania krajów łamiących standardy demokracji i państwa prawa. W przypadku społeczeństw i elit politycznych części państw UE konsekwencją, z jaką na poziomie unijnym stosowana będzie zasada warunkowości, zacznie rzutować na ogólną legitymację Unii Europejskiej.

**Szymon Ananicz** jest ekspertem ds. międzynarodowych w forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. Pracował w Ośrodku Studiów Wschodnich, Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji i w Parlamencie Europejskim.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-31-7

Warszawa 2020