



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

# Na ostatniej prostej: unijny mechanizm ochrony rządów prawa

## Komentarz

Piotr Buras, Szymon Ananicz

**Dyskusja o nowych mechanizmach ochrony praworządności w Unii Europejskiej wkracza w decydującą fazę. Jednak ani właśnie ogłoszony raport Komisji Europejskiej o stanie rządów prawa w UE, ani też aktualna wersja projektu rozporządzenia wprowadzającego mechanizm warunkowości wypłaty środków unijnych nie są adekwatne do skali problemu. Bez determinacji Parlamentu Europejskiego i tzw. grupy przyjaciół rządów prawa zostanie zmarnowana wyjątkowa szansa na przeciwdziałanie erozji fundamentów UE.**

Kryzys rządów prawa jest długofalowo najpoważniejszym kryzysem zagrażającym przyszłości Unii Europejskiej. Bez niezależnych sądów we wszystkich krajach członkowskich wspólna przestrzeń prawna, będąca sednem projektu europejskiego, nie może funkcjonować. Współistnienie systemów demokratycznych i pół- lub w pełni autorytarnych jest na dłuższą metę niemożliwe

w systemie, który musi opierać się na wzajemnym zaufaniu, wspólnych wartościach i regulacjach. Przypadek Polski uruchomił pozbawioną precedensu „rewolucję w systemie ochrony rządów prawa”<sup>1</sup>, polegającą na podjęciu aktywnych działań przez Komisję Europejską (postępowania przeciwnaruszeniowe) oraz Trybunał Sprawiedliwości UE w odniesieniu do problemów niezależności sądownictwa w krajach członkowskich UE. Przełomowe znaczenie miał wyrok TSUE z lutego 2018 roku, którym unijny trybunał otworzył drogę do sądowych postępowań z zakresu art. 19 traktatu o UE, mówiącego o konieczności zapewnienia skutecznej ochrony prawnej we wszystkich krajach członkowskich (tzw. sprawa sędziów portugalskich).

<sup>1</sup> P. Buras, *The EU must defend its rule-of-law revolution*, 11 lipca 2019, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_eu\\_must\\_defend\\_its\\_rule\\_of\\_law\\_revolution](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eu_must_defend_its_rule_of_law_revolution), tu i dalej dostępny 5 października 2020.

Jakkolwiek ważny był to przełom, interwencje Komisji i TSUE nie zapobiegły drastycznemu pogorszeniu się sytuacji, zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech, co potwierdzają liczne raporty instytucji międzynarodowych (w tym samej Komisji) oraz wszczęte wobec obu krajów procedury z zakresu art. 7 traktatu o UE (w ramach których można stwierdzić poważne zagrożenia dla rządów prawa), a także postępowania przeciwnaruszeniowe przed TSUE z art. 19. Stąd plany wprowadzenia dodatkowych instrumentów na szczeblu UE, które miałyby pomóc w lepszym monitorowaniu sytuacji i reagowaniu na zagrożenia.

## Raport na temat stanu praworządności w UE

30 września 2020 roku Komisja Europejska opublikowała pierwszy roczny raport na temat stanu praworządności w UE i w poszczególnych państwach członkowskich<sup>2</sup>. Raport ma być uzupełnieniem unijnego arsenału środków egzekwowania europejskich norm i wartości. W założeniu ma on pełnić funkcję prewencyjną i zniechęcać władze do łamania standardów praworządności – w tym celu działania rządzących mają zostać objęte obserwacjami Komisji. Raport ma też legitymizować działania UE w obronie praworządności w poszczególnych państwach poprzez ukazanie, że jego ustalenia są oparte na obiektywnej analizie porównawczej oraz że kraje członkowskie traktowane są tam w jednakowy sposób. W praktyce dokument ten będzie też zapewne punktem odniesienia w debacie o praworządności na forum UE.

Publikacja raportu stanowi zwieńczenie rocznego cyklu, który obejmuje prowadzony przez Komisję Europejską monitoring stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich oraz konsultacje z interesariuszami (głównie z krajowymi władzami i instytucjami oraz organizacjami społecznymi). Raport koncentruje się na czterech obszarach jednakowych dla wszystkich państw:

<sup>2</sup> Raport o sytuacji w UE: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication\\_2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_2020_rule_of_law_report_en.pdf).

na stanie wymiaru sprawiedliwości, przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji, pluralizmie mediów oraz równowadze władz. Ustalenia raportu nie odnoszą się do wszystkich zagadnień związanych z kwestią praworządności, takich jak sytuacja mniejszości, funkcjonowanie służb mundurowych czy rozliczalność organów państwowych. Komisja planuje stopniowe poszerzenie katalogu podejmowanych kwestii w kolejnych latach. Zakres czasowy ograniczony jest do ostatniego roku, choć miejscami odnotowane są też wydarzenia sprzed tego okresu.

Najwięcej kwestii budzących zaniepokojenie Komisji dotyczy sytuacji w Polsce i na Węgrzech, choć w przypadku każdego z państw członkowskich Komisja wskazuje na obszary, gdzie zalecana byłaby poprawa. Wyraźnie więcej zastrzeżeń zgłaszanych jest do państw regionu Europy Środkowej: oprócz Polski i Węgier także do Chorwacji, Czech, Bułgarii, Rumunii. Obszerną „kartotekę” ma też Malta<sup>3</sup>.

W odniesieniu do Polski szczególnie dużo miejsca poświęcono zmianom dokonywanym przez rząd Zjednoczonej Prawicy w wymiarze sprawiedliwości. Odnotowano szereg posunięć władz, które ograniczyły niezależność Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Zwrócono również uwagę na upolitycznienie prokuratury. Do kwestii, które dotychczas nie były przedmiotem ożywionego dialogu między Polską a UE, a które zostały odnotowane w raporcie, można zaliczyć sprawę funkcjonowania rynku medialnego (obawy o upolitycznienie organów regulacyjnych) oraz zagadnienie procesu legislacyjnego (przy uchwalaniu aktów prawnych łamane są standardy poprawnej legislacji). Może to rodzić pytanie, czy kwestia upolitycznienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Mediów Narodowych stanie się kolejnym polem napięć politycznych między Polską a Komisją, Unia ma bowiem w tym obszarze znaczne kompetencje.

<sup>3</sup> Raporty o stanie praworządności w poszczególnych krajach członkowskich: [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

Względnie mało zastrzeżeń wzbudził natomiast obszar przeciwdziałania korupcji i walki z nią.

W odniesieniu do Polski (oraz Węgier) raport nie wnosi na temat sytuacji rządów prawa żadnej nowej wiedzy, która wykraczałaby ponad to, co sama Komisja i współpracujące z nią instytucje piszą od lat<sup>4</sup>. Największą słabością raportu jest brak całościowej oceny, którą zastępuje odnotowanie szczegółowych faktów. Innymi słowy, autorzy raportu dostrzegają drzewa, ale nie widzą (nie chcą widzieć?) lasu. Próżno szukać konstatacji, że w którymś z krajów mamy do czynienia z systemowym zagrożeniem rządów prawa czy demokracji. Zwłaszcza to uwagę o tyle, że w opiniach prawnych np. Komisji weneckiej już dawno była mowa o groźbie wprowadzenia „sowieckiego modelu sądownictwa” w Polsce, zaś Węgry według różnych instytucji uchodzą za kraj półautorytarny.

Można w tym ujęciu widzieć rodzaj politycznego uniku typowego dla Komisji, która nie chce wziąć na siebie roli lidera obrony praworządności i wolałaby, aby polityczną odpowiedzialność za egzekwowanie europejskich wartości przyjęły państwa członkowskie. Tymczasem – jak słusznie zauważył Daniel Hegedüs – zobowiązana do stania na straży traktatów „Komisja jest jednym z kontrahentów w dyskusji o rządach prawa, a nie zewnętrznym obserwatorem”<sup>5</sup>. Polityczna waga tego przygotowywanego miesięcznymi raportu będzie więc mocno ograniczona.

Dokument nie daje odpowiedzi, jakiego rodzaju działania Komisja Europejska – a tym bardziej cała Unia – miałyby podjąć w stosunku do krajów, które ustawicznie łamią zasady państwa prawa. Tymczasem to nie brak rozeznania w sytuacji w krajach takich, jak Polska czy Węgry, był źródłem dotychczasowej niezdolności Unii (i Komisji) do przeciwdziałania zagrożeniom rządów prawa,

4 Raport o stanie praworządności w Polsce: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pl\\_rol\\_country\\_chapter.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pl_rol_country_chapter.pdf).

5 D. Hegedüs, *The European Commissions Missed Rule-of-Law Opportunity*, 1 października 2020, <https://www.gmfus.org/blog/2020/10/01/european-commissions-missed-rule-law-opportunity>.

lecz nieadekwatność instrumentarium oraz brak politycznej determinacji do wykorzystania już dostępnych środków. Publikacja raportu nie stanie się więc impulsem do zaostrzenia polityki wobec krajów, gdzie demokracja znajduje się w najgłębszym kryzysie. Dokument ten mógłby ewentualnie pełnić funkcję punktu odniesienia, gdyby pojawiła się wola polityczna do podjęcia bardziej zdecydowanych działań, np. zawieszenia wypłat z funduszy europejskich. Ale taką funkcję spełniać mogą też dokumenty publikowane choćby w ramach procedury art. 7.

Dlatego też bliskie zeru są szanse, aby cykliczny proces monitoringu i konsultacji oraz perspektywa publikacji podobnych raportów w przyszłości mogły w istotny sposób zniechęcać władze w Warszawie czy Budapeszcie do kontynuowania polityki podporządkowywania demokratycznych instytucji. W ostatnim roku państwa te wykonały kolejne kroki łamiące standardy praworządności, czyniąc to z pełną świadomością, że ich działania zostaną odnotowane. Oświadczenie rządu Węgier o zerwaniu kontaktów z komisarz ds. europejskich wartości Věrou Jourovą w przededniu publikacji raportu, a także wspólna decyzja Polski i Węgier o stworzeniu własnego polsko-węgierskiego instytutu badań porównawczych praworządności w UE świadczą o wysokiej odporności władz tych państw na krytykę, o ile nie idą za nią poważniejsze restrykcje. Dlatego dużo większe znaczenie niż publikacja raportu ma dyskusja o mechanizmie pozwalającym instytucjom UE użyć w celu ochrony rządów prawa najważniejszego instrumentu, jaki ma ona do dyspozycji – czyli ograniczenia dostępu do unijnych pieniędzy.

## Mechanizm warunkowości

Także 30 września 2020 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła stanowisko dotyczące rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku naruszeń rządów prawa<sup>6</sup>. To projekt

6 <https://www.consilium.europa.eu/media/45842/regulation-of-the-european-parliament-and-of-the-council-on-a-general-regime-of-conditionality-for-the-protection-of-the-union-budget.pdf>.

najważniejszego dyskutowanego dziś mechanizmu ochrony praworządności, który ma polegać na uzależnieniu wypłat z budżetu UE od przestrzegania zasad rządów prawa<sup>7</sup>. Przyjęcie stanowiska przez Radę ma istotne znaczenie z punktu widzenia procedury legislacyjnej. Komisja Europejska zainicjowała ją, przedstawiając projekt rozporządzenia już w maju 2018 roku<sup>8</sup>, zaś Parlament Europejski przesłał Radzie swoje stanowisko po pierwszym czytaniu w kwietniu 2019 roku<sup>9</sup>. Fakt, że Rada nie wyraziła od tego czasu swego stanowiska, co świadczyło o tym, że państwa członkowskie nie mogą dojść do porozumienia, wstrzymała procedurę legislacyjną i groził jej całkowitym zablokowaniem. Dopiero postanowienia szczytu Unii Europejskiej z lipca 2020 roku, potwierdzające wolę wprowadzenia mechanizmu ochrony rządów prawa<sup>10</sup>, otworzyły drogę do zmienionej wersji projektu i decyzji umożliwiającej dalsze jego procedowanie.

Mimo postępu przyjęty przez Radę UE projekt (przedłożony przez Niemcy sprawujące prezydencję w UE od lipca 2020 roku) zawiera istotne zmiany w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji, które – jeśli zostaną zaakceptowane przez Parlament – będą wydatnie ograniczały możliwości zastosowania mechanizmu warunkowości. To dlatego przyjęciu stanowiska przez Radę UE sprzeciwiły się nie tylko Polska i Węgry oponujące przeciwko samej idei mechanizmu, lecz także kraje należące do tzw. grupy przyjaciół rządów

prawa, czyli Holandia, Dania, Belgia, Finlandia i Szwecja<sup>11</sup>.

Kluczowa zmiana dotyczy warunków, w jakich tego rodzaju restrykcyjne środki mogłyby zostać uchwalone przez Radę. Aktualna wersja stanowi, że może to nastąpić, gdy „naruszenia zasad rządów prawa w **dostatecznie bezpośredni sposób** [wyróżnienie aut.] wpływają” na wydatkowanie środków unijnych lub interesy finansowe UE. Inaczej niż w pierwotnej wersji nie jest to przewidziane w sytuacji „ogólnych deficytów rządów prawa” ani w przypadku wystąpienia samego „ryzyka”, że takowe negatywnie wpłyną na sposób zarządzania środkami. Nowe sformułowania zawężają tym samym kryteria uruchomienia mechanizmu do tego stopnia, że użycie go w celu przeciwdziałania np. systemowym naruszeniom niezależności sędziowskiej (jak w Polsce) będzie niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe. Wymagałoby to bowiem udowodnienia, że np. urągający standardom niezawisłości system dyscyplinarny ma wyraźne, bezpośrednie przełożenie na sposób, w jaki w Polsce wydatkowane są środki z budżetu UE.

W obecnym kształcie rozporządzenie przewiduje proces decyzyjny, który czyni użycie mechanizmu mało prawdopodobnym, nawet w przypadku zaistnienia obiektywnych okoliczności uzasadniających jego uruchomienie. Do podjęcia decyzji o ukaraniu państwa członkowskiego potrzebna będzie kwalifikowana większość w Radzie UE, co oznacza konieczność zgody 15 państw reprezentujących przynajmniej 65 proc. ludności. To wprawdzie próg niższy niż w przypadku całkowicie dysfunkcyjnej procedury art. 7 (gdzie do stwierdzenia „ryzyka zagrożenia rządów prawa” w innym kraju członkowskim potrzeba zgody 4/5, czyli 22 państw UE), ale na tyle wysoki, by wątpić w możliwość jego osiągnięcia. Tym bardziej że przyjęte przez Radę UE stanowisko wprowadza dodatkowe zabezpieczenie dla krajów, przeciwko którym mechanizm praworządności mógłby

7 Zob. więcej: S. Ananicz, *Pieniądze za praworządność: czy na pewno?*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/08/Pieniadze-za-praworzadnosc\\_Komentarz.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/08/Pieniadze-za-praworzadnosc_Komentarz.pdf).

8 *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, 2 maja 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>.

9 *Protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/0136\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/0136(COD)).

10 P. Buras, *Po szczytce UE – batalia o praworządność wciąż trwa*, 28 lipca 2020, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/po-szczytce-ue-batalia-o-praworzadnosc-wciaz-trwa/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/po-szczytce-ue-batalia-o-praworzadnosc-wciaz-trwa/).

11 *EU-Staaten überstimmen Ungarn und Polen im Rechtsstaatsstreit*, 30 września 2020, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-staaten-stimmen-fuer-deutschen-plan-zu-finanzsanktionen-bei-rechtsstaatsverstoessen-a-94dec2dd-7105-49a5-8ff0-3d791e980e4c>.

zostać użyty. Państwa takie – w „wyjątkowych”, ale bliżej niesprecyzowanych sytuacjach – mogą odwlec na maksymalnie trzy miesiące niekorzystną dla nich decyzję Rady UE, kierując sprawę pod obrady szefów państw i rządów (Rady Europejskiej). Nie jest jasne, jaką funkcję miałyby pełnić w takim przypadku dyskusja na szczycie UE. Niemniej ze względu na obowiązującą tam zasadę jednomyślności włączenie Rady Europejskiej może w praktyce oznaczać wprowadzenie quasi-weta wobec decyzji o zastosowaniu sankcji finansowej.

## Polityczna rozgrywka

Podczas gdy w kontekście wspomnianego raportu przedstawiciele Komisji Europejskiej mówią o działaniach mających zapobiegać kryzysowi rządów prawa, zaś kanclerz Angela Merkel rekomenduje przyjęty przez Radę UE projekt mechanizmu jako „kompromis”, wiele wskazuje na to, że w obu przypadkach skuteczność podejmowanych kroków będzie wątpliwa. Los rozporządzenia dotyczącego mechanizmu warunkowości jest – bardziej w sensie politycznym niż formalnym – częścią skomplikowanej mozaiki interesów w negocjacjach budżetowych, które właśnie wkraczają w decydującą fazę. Zarówno Komisji, jak i prezydencji niemieckiej zależy na jak najszybszym uchwaleniu budżetu UE, zwłaszcza że powiązany jest on z tzw. funduszem odbudowy i odporności, z którego wypłaty mają dać dodatkowe wsparcie gospodarkom dotkniętym pandemią. Ostateczny kształt rozporządzenia i jego efektywność zależą będą w dużej mierze od postawy Parlamentu Europejskiego oraz od wspomnianej grupy przyjaciół rządów prawa, która zrzesza także kilku najważniejszych płatników netto do unijnego budżetu.

Projekt rozporządzenia będzie teraz przedmiotem negocjacji Parlamentu i Rady UE (w ramach tzw. procedury trilogu). Ustanowienie skutecznego mechanizmu ochrony praworządności jest jednym z priorytetów Parlamentu w negocjacjach budżetowych (wymienionym na pierwszym miejscu

w rezolucji przyjętej w lipcu 2020 roku)<sup>12</sup>. Niemniej zarówno presja na szybkie zakończenie procesu uchwalania budżetu, jak i sama natura negocjacji skłaniają do prognozy, że Parlament nie będzie w stanie przeforsować wszystkich swoich postulatów. Kluczowe pozostaje więc pytanie, w których punktach będzie musiał lub wolał ustąpić. Inne żądania Parlamentu dotyczą m.in. zwiększenia środków budżetowych na przyszłościowe cele Unii – tutaj Parlament musi liczyć się z wyraźnym oporem w Radzie UE ze strony tzw. oszczędnej czwórki (Dania, Szwecja, Holandia, Austria), która będzie trzymać się kompromisu osiągniętego podczas szczytu w lipcu 2020 roku<sup>13</sup>. O ile kwestia wysokości nakładów budżetowych dzieli Parlament i „oszczędnych”, o tyle obaj kontrahenci kładą silny nacisk na zagadnienie rządów prawa. Współdziałanie w tej sprawie (w celu zaostrenia propozycji Rady UE) mogłoby zrekompensować Parlamentowi brak porozumienia w kwestii podniesienia wydatków – i pozwolić mu wyjść z twarzą z negocjacji, mimo braku sukcesu w tej ostatniej kwestii.

Negocjacje budżetowe nie są formalnie powiązane z kwestią mechanizmu praworządności. Rozporządzenie w jego sprawie może zostać przyjęte niezależnie od rozstrzygnięć dotyczących wielkości budżetu czy sposobu jego finansowania. Niemniej pod względem politycznym wszystkie te problemy stanowią jeden pakiet i trudno je traktować rozłącznie. Dzieje się tak dlatego, że ze względu na nadzwyczajny fundusz odbudowy i odporności (niejako dodatkowy budżet unijny) UE musi uchwalić decyzję o sposobie jego finansowania (decyzja dotycząca tzw. środków własnych Unii). Do tego potrzebna jest zgoda wszystkich krajów członkowskich oraz ich parlamentów. O ile Polska czy Węgry nie mogą zablokować

12 *Conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17–21 July 2020*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_EN.pdf).

13 A. Smoleńska, P. Wiejski, *Nowelizacja budżetu UE: ocena i perspektywy*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Nowelizacja-budzetu-UE\\_Komentarz.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Nowelizacja-budzetu-UE_Komentarz.pdf).

rozporządzenia w sprawie mechanizmu ochrony rządów prawa (bo uchwalane jest one większością kwalifikowaną w Radzie UE), o tyle mogą uzależniać swoje poparcie dla decyzji o środkach własnych od tego, czy kształt tego rozporządzenia będzie odpowiadał ich oczekiwaniom. Gdyby kraje te wstrzymały poparcie dla tej kluczowej dla budżetu decyzji, podcięłyby wprawdzie gałęzie, na których same siedzą: takie działanie oznaczałoby bowiem opóźnienie w uchwaleniu budżetu i wypłatach z funduszu odbudowy, z którego i Polska, i Węgry mają otrzymać znaczące środki. Niemniej determinacja obu stolic do powstrzymania UE przed wprowadzeniem skutecznej ochrony praworządności wydaje się wysoka<sup>14</sup>. Viktor Orbán zadeklarował wręcz, że jest gotów zrezygnować z przyznanych Węgrom środków<sup>15</sup>. Niemniej siła przetargowa płatników netto jest większa: tym krajom względnie najmniej zależy na uchwaleniu budżetu i funduszu odbudowy, gdyż nie należą do jego bezpośrednich beneficjentów. Istotną rolę odgrywać będzie sekwencja uchwalania poszczególnych dokumentów.

## Konkluzje

Powiązanie wypłat z budżetu UE z przestrzeganiem rządów prawa może być najbardziej skutecznym mechanizmem ochrony UE przed skutkami najpoważniejszego z kryzysów, z jakim się obecnie mierzy. Parlament Europejski i kraje zaangażowane w ochronę rządów prawa powinny dołożyć wszelkich starań, aby uchwalony mechanizm warunkowości mógł skutecznie funkcjonować. Szczególnie w negocjacjach z Radą UE Parlament powinien uzależnić swoje poparcie od spełnienia następujących żądań:

- systemowe naruszenia niezależności sędziowskiej powinny być *explicite* wymienione jako „warunki”, w jakich mechanizm warunkowości może zostać uruchomiony, przy jednoczesnej rezygnacji z zapisu o „wystarczająco bezpośrednim” wpływie naruszeń na zarządzanie funduszami unijnymi jako podstawowym kryterium;
- należy usunąć „zabezpieczenie” w postaci odwołania do Rady Europejskiej.

Parlament powinien ponadto podjąć propozycję wysuniętą przez think tank European Stability Initiative, zgodnie z którą nieprzestrzeganie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących art. 19 (efektywna ochrona prawna) pociąga za sobą utratę – na wniosek Komisji – dostępu do środków unijnych, chyba że sprzeciwi się temu kwalifikowana większość w Radzie UE<sup>16</sup>. Taka zasada miałaby dwie zasadnicze zalety. Po pierwsze, istotnie wzmocniłaby najważniejszy instrument ochrony rządów prawa, jaki ma do dyspozycji UE, czyli procedurę przeciwnaruszeniową (w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej), z kluczową rolą wyroków TSUE. Po drugie, celem nie byłoby ukaranie państw, lecz skuteczne odstraszenie od zachowania naruszającego podstawową zasadę: że wyroki TSUE muszą być respektowane, zwłaszcza w kwestiach dotyczących podstaw działania UE, czyli rządów prawa (stad nadzwyczajna sankcja finansowa). Każdy rząd, który poważiłby się podnieść rękę na niezawisłość sędziowską, musiałby liczyć się z tym, że na końcu drogi spotka się z wyrokiem TSUE i realną groźbą wysokiej kary za jego zignorowanie. Skuteczność takiego środka – nawet jeśli ograniczona do przypadków dotyczących „tylko” niezawisłości sędziowskiej – byłaby większa niż tylko teoretycznie realne skutki proponowanych obecnie rozwiązań.

14 M. de La Baume, H. von der Burchard, D.M. Herszenhorn, *Poland joins Hungary in threatening to block EU's budget and coronavirus recovery package*, 18 września 2020, <https://www.politico.eu/article/poland-joins-hungary-in-threat-to-block-eus-landmark-budget-and-recovery-package/>.

15 Euractiv, *Orbán: If rule of law debate stalls, we can bypass EU framework for financing*, 1 października 2020, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/orban-if-rule-of-law-debate-stalls-we-can-bypass-eu-framework-for-financing/>.

16 *An Article 19 Mechanism – The need for a robust defence of EU rule of law*, 23 lipca 2020, <https://www.esiweb.org/publications/article-19-mechanism-need-robust-defence-eu-rule-law>.

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

**Piotr Buras** – dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznej (ECFR) i *non-resident fellow* w Instytucie Nauk o Człowieku (IWM) w Wiedniu. Jest dziennikarzem, autorem i ekspertem do spraw polityki europejskiej i Niemiec. W latach 2008–2012 korespondent „Gazety Wyborczej” w Berlinie. Wcześniej pracował w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Instytucie Germanistyki na University of Birmingham i na Uniwersytecie Wrocławskim. Był *visiting fellow* w Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie.

**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 978-83-66543-40-9

Warszawa 2020