

Strategie rządu RP w sporze o praworządność z Komisją Europejską

Agnieszka K. CIANCIARA
Instytut Studiów Politycznych PAN

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena skuteczności strategii rządu RP w sporze o praworządność z Komisją Europejską (2016-2018), z uwzględnieniem szerszego kontekstu politycznego w Unii Europejskiej. Hipoteza główna stanowi, że do momentu uruchomienia procedury z art. 7.1 TUE w grudniu 2017 roku, strategiczne cele rządu koncentrowały się na poziomie krajowym (mobilizacja krajowego poparcia), a nie na poziomie europejskim (minimalizacja strat i rozwiązanie sporu). Przyczyn braku strategii na poziomie europejskim należy upatrywać w błędnych założeniach i błędnej diagnozie ośrodka decyzyjnego w Polsce co do sytuacji politycznej w Europie oraz co do logiki gry politycznej w UE.

Słowa kluczowe

Polska, Komisja Europejska, praworządność, rządy prawa, artykuł 7

13 stycznia 2016 roku Komisja Europejska (KE) uruchomiła procedurę (ochrony) praworządności, zgodnie z mechanizmem określonym w komunikacie Komisji z marca 2014 roku. W ramach tej procedury Komisja skierowała do rządu RP trzy zalecenia (27 lipca 2016, 21 grudnia 2016 i 26 lipca 2017 roku). O ile pierwsze z nich dotyczyły Trybunału Konstytucyjnego (TK), o tyle ostatnie - w związku z przyspieszeniem zmian prawnych w Polsce - dotyczyło również projektowanych rozwiązań w odniesieniu do Sądu Najwyższego (SN), sądów powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Według Komisji wejście w życie powyższych ustaw oznaczałoby strukturalne zniszczenie niezależności sądownictwa w Polsce (Pech, Platon 2017: 4). Jednocześnie, od stycznia 2016 do marca 2018 roku Parlament Europejski (PE) oraz Rada wielokrotnie zajmowały się przestrzeganiem zasady rządów prawa w Polsce, przy czym Parlament uchwalił szereg rezolucji wzywających pozostałe instytucje do podjęcia działań w celu przywrócenia w Polsce praworządności.

O ile stanowiska instytucji europejskich w tej sprawie są dobrze znane i opisane, o tyle brakuje politologicznego opracowania analizującego i ewaluującego strategię rządu RP w sporze z Komisją. W związku z powyższym, celem niniejszego artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena skuteczności strategii rządu Prawa i Sprawiedliwości (PiS), z uwzględnieniem szerszego kontekstu politycznego w Unii Europejskiej (UE)¹. Hipoteza główna stanowi, że do uruchomienia procedury z art. 7.1 TUE w grudniu 2017 roku, strategiczne cele rządu

¹ Prace nad tekstem ukończono 26 marca 2018 roku.

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

koncentrowały się na poziomie krajowym (mobilizacja krajowego poparcia) a nie na poziomie europejskim (minimalizacja strat i rozwiązanie sporu). Przyczyn braku strategii na poziomie europejskim należy upatrywać w błędnych założeniach i błędnej diagnozie ośrodka decyzyjnego w Polsce co do sytuacji politycznej w Europie oraz co do logiki gry politycznej w UE.

Artykuł składa się z 4 części. W pierwszej z nich przedstawiam międzyinstytucjonalną grę dotyczącą ochrony praworządności w UE, prowadzoną w latach 2012-2015. Pokazuje ona szerszy kontekst agendy praworządności w UE oraz fakt, iż agenda ta nie jest wymierzona w powstały jesienią 2015 roku polski rząd. W kolejnych częściach identyfikuję i analizuję dwie strategie widoczne w działaniach rządu: strategię eskalacji sporu obliczoną na konsolidację elektoratu oraz strategię deeskalacji, która jednak nie jest równoznaczna ze strategią adaptacji. Analizę prowadzę na podstawie bogatego materiału empirycznego: oficjalnych dokumentów Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, oficjalnych dokumentów i komunikatów rządu RP, stenogramów z debat w PE oraz wystąpień medialnych przedstawicieli rządu RP i partii rządzącej. Czwartą część tekstu poświęcam ocenie skuteczności powyższych strategii.

1) Międzyinstytucjonalne negocjacje dotyczące ochrony praworządności w UE

Procedura praworządności została przedstawiona przez Komisję Europejską w komunikacie z 11 marca 2014 roku, jednak nie pojawiła się w próżni. Już we wrześniu 2012 roku przewodniczący Komisji J.M. Barroso, w dorocznym orędziu o stanie Unii, stwierdził w Parlamencie Europejskim, że "Unia potrzebuje lepiej rozwiniętego wachlarza instrumentów - nie wystarczy już wybór między miękką władzą politycznej perswazji, a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 TUE" (Komisja Europejska 2014: 2). 6 marca 2013 roku czterech ministrów spraw zagranicznych państw UE (Danii, Finlandii, Niderlandów i Niemiec) skierowało do przewodniczącego KE list, w którym domagali się podjęcia działań i stworzenia nowego mechanizmu ochrony podstawowych wartości - demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Bezpośrednim impulsem był problem zmian konstytucyjnych dokonywanych przez rządy na Węgrzech i w Rumunii (Bankuti et al. 2012; Perju 2015). Pierwsza dyskusja na ten temat odbyła się 22 kwietnia 2013 roku na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych. Z kolei 6 czerwca 2013 roku Rada ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych stwierdziła, że respektowanie rządów prawa jest warunkiem wstępnym ochrony podstawowych praw i wezwała Komisję do "do dalszego prowadzenia – zgodnie z Traktatami

– debaty nad ewentualną potrzebą opracowania opartej na współpracy i systematycznej metody rozwiązywania tych kwestii oraz nad kształtem tej metody" (Council of the European Union 2014b: 3). Ponadto, w latach 2013-2014 Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji wzywających pozostałe instytucje unijne do wypracowania nowych instrumentów gwarantujących ochronę demokracji i rządów prawa w państwach członkowskich, jednocześnie wykluczając stosowanie podwójnych standardów wobec poszczególnych państw UE. Przykładowo, w lipcu 2013 roku PE przyjął raport, w którym wezwał do utworzenia specjalnej komisji z udziałem przedstawicieli KE, PE i Rady Europejskiej, która miałaby wypracować odpowiednie rozwiązania, tj. nowy instrument ochrony praworządności, docelowo ulokowany przed prewencyjną fazą art. 7 (Closa 2016: 23).

W marcu 2014 roku Komisja zaproponowała więc mechanizm, który miał w założeniu zapobiegać pojawieniu się systemowego zagrożenia dla praworządności, które mogłoby doprowadzić do uruchomienia art. 7 TUE. Chodzić miało o zaradzenie zagrożeniu dla praworządności o charakterze systemowym, a nie jednostkowym, a więc dotyczącemu rozdziału władz, niezależności lub bezstronności sądownictwa lub systemu kontroli sądowej (Komisja Europejska 2014: 7; por. Closa 2016: 27). W komunikacie Komisja uzasadniła zarówno kompetencję UE do monitorowania przestrzegania zasady praworządności, jak i swoją kompetencję do przeprowadzenia procedury monitorującej w odniesieniu do państwa członkowskiego. Po pierwsze, na mocy art. 49 TUE poszanowanie praworządności jest warunkiem członkostwa w UE a wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i ich systemami prawnymi jest fundamentem Unii. Przykładowo, "wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim, a europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie musi zostać wykonany w innym państwie członkowskim" (Komisja Europejska 2014: 5). Po drugie, Komisja jest strażniczką traktatów i ma obowiązek zapewnić poszanowanie wartości, na których opiera się UE, i chronić ogólny interes Unii. Procedura nie stanowi alternatywy dla art. 7, ale go poprzedza i uzupełnia (Komisja Europejska 2014: 3); skoro Komisja na mocy art. 7 ma prawo wystąpić do Rady z uzasadnionym wnioskiem, ma również kompetencję do pozyskiwania informacji i prowadzenia dialogu z państwem członkowskim w celu przygotowania takiego wniosku.

Komunikat Komisji miał na celu wypełnienie istotnej luki, jeśli idzie o ochronę podstawowych wartości UE w ramach samej Unii. Faktycznie, Unia Europejska domaga się respektowania zasad praworządności od kandydatów do członkostwa i spodziewa się

postępów, natomiast nie brała dotąd pod uwagę możliwego regresu w tej kwestii, kiedy państwo już jest członkiem UE (Konstadinides 2017: 164). Wprowadzony do Traktatu Amsterdamskiego art. 7 TUE stanowił mechanizm polityczny, w powszechnym odczuciu zarezerwowany dla pojedynczych i skrajnych przypadków związanych na przykład z fundamentalnym nierespektowaniem praw mniejszości w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej (np. czystki etniczne). Nie jest natomiast stałym mechanizmem właściwym dla systemowego monitorowania przestrzegania zasad demokracji i rządów prawa w państwach członkowskich, podobnie jak ma to miejsce w państwach kandydujących.

Propozycja Komisji spotkała się jednak z bardzo chłodnym przyjęciem w Radzie. W opinii służb prawnych Rady, instytucje UE działają wyłącznie na podstawie zasady przyznania kompetencji, tymczasem art. 2 TUE nie przyznaje instytucjom kompetencji w wymiarze materialnym. W kontekście ochrony zasad wymienionych w art. 2 mogą one zatem działać wyłącznie w ramach procedury określonej w art. 7, która nie może być w żaden sposób rozwijana lub zmieniana. Komisja - według prawników Rady - może wprawdzie wydawać rekomendacje, ale wyłącznie w tych obszarach, gdzie jej kompetencje definiują traktaty. Komisja może wprawdzie podejmować określone działania na mocy art. 241, 337 i 352 TFUE (z własnej inicjatywy lub na wniosek Rady), ale przepisy te nie mogą stanowić podstawy stworzenia nowej stałej procedury i to w odniesieniu do obszaru, który stanowi wyłączną kompetencję państw. Nie oznacza to jednak, że nie ma prawnej możliwości stworzenia mechanizmu monitorującego, z udziałem Komisji Europejskiej oraz innych instytucji UE: wymaga to jednak - według służb prawnych Rady - porozumienia międzyrządowego, zawartego przez państwa członkowskie (Council of the European Union 2014a: 5-7). Oznacza to, że Rada nie kwestionowała zasadności przeprowadzenia samego etapu oceny systemowego zagrożenia dla praworządności, ale przyznawała prawo do zdefiniowania jego parametrów państwom członkowskim (Closa 2016: 30). Zaowocowało to propozycją włoskiej prezydencji, by stworzyć mechanizm typu *peer pressure* w formie dorocznego "dialogu" na forum Rady.

Ten pomysł został z kolei ostro skrytykowany w lutym 2015 roku przez Parlament, który zażądał większej ambicji i podjęcia działań przez Komisję tak, by praworządność w UE nie stała się ofiarą pełnej dyskrecjonalności państw członkowskich. Komisja zareagowała na apel PE dość ostrożnie, ale zapowiedziała możliwość użycia mechanizmu praworządności mimo obiekcji służb prawnych Rady, co ostatecznie stało się w styczniu 2016 roku w związku

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

z sytuacją w Polsce i tzw. reformą Trybunału Konstytucyjnego, przeprowadzoną przez rząd PiS po wygranych przez tę partię na jesieni 2015 roku wyborach.

2) Strategia eskalacji: prymat mobilizacji krajowego poparcia

Pierwsza ze strategii stosowanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, którą nazywam strategią eskalacji konfliktu, miała na celu nie tyle rozwiązanie sporu z Komisją Europejską, co raczej jego zaostrenie i w efekcie mobilizację krajowego poparcia dla rządu. Cele są tu definiowane na poziomie krajowym, a nie europejskim. W wymiarze narracyjnym strategia koncentruje się na 3 argumentach: 1) posiadaniu przez rząd demokratycznego mandatu do przeprowadzania zmian; 2) prowadzeniu "suwerennej" i "podmiotowej" polityki, która napotyka na opór niechętnych (wrogich) Polsce sił; 3) stosowaniu podwójnych standardów przez Komisję, która w najlepszym razie jest zdezinformowana, w najgorszym - świadomie stronnicza.

Na mandat demokratyczny powoływała się, przemawiając w styczniu 2016 roku w Parlamencie Europejskim, premier Beata Szydło: "wprowadzamy je [zmiany dotyczące TK] dlatego, że w wyniku demokratycznych wyborów, które odbyły się w październiku 2015 r., polscy obywatele w tym demokratycznym akcie wyborów zdecydowali, że chcą, żeby właśnie takie zmiany, które zostały zaproponowane przez mój obóz rządzący, zostały wdrożone. To jest decyzja polskich obywateli" (European Parliament 2016a). Poszanowaniu zasad wynikających z rządów prawa, rząd RP przeciwstawił zatem prawo do przeprowadzenia dowolnych reform, w związku z wygraną w demokratycznych wyborach. Stanowisko Komisji było odmienne: "poszanowanie praworządności jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem zasad demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie" (Komisja Europejska 2014: 4). Według Grzegorza Ekierta, "dzisiejsza Polska jest klarownym przykładem tyranii większości, gdzie partia rządząca nie zważa na konstytucję, rządy prawa, procedury parlamentarne i prawa obywatelskie. Wizja demokracji według Kaczyńskiego oznacza, że parlamentarna większość może zrobić, co zechce i nie powinna napotykać na jakiegokolwiek instytucjonalne ograniczenia, zaś opozycja powinna zamilknąć i współpracować z rządem" (Ekiert 2017: 5).

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

Słuszność powyższej diagnozy harwardzkiego badacza potwierdza m.in. treść listu otwartego, jaki minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro - polityczny beneficjent zmian w sądownictwie - wystosował do niemieckiego komisarza Guenthera Oettingera w styczniu 2016 roku. W liście minister pytał, dlaczego komisarz oprotestowuje zmiany w polskim sądownictwie, a nie zwraca uwagi na "dramatyczne zaprzeczenie niezależności prasy", jakim miałby być pozytywny stosunek polskiego tygodnika "Newsweek" (wydawca z kapitałem niemieckim) do protestów "przeciwko demokratycznie wybranemu rządowi" (Ziobro 2016). List ten faktycznie nie był skierowany do komisarza, ale do krajowego elektoratu, epatowanego wizją walki "dobrego" polskiego rządu ze "złym" niemieckim kapitałem, wspierającym "złą" opozycję, która śmie protestować i krytykować rząd.

Drugim kluczowym dla narracji argumentem jest ten o uprawianiu przez rząd PiS "suwerennej" i "podmiotowej" polityki zagranicznej, w tym europejskiej, co ma budzić opór głównych rozgrywających w UE. Zjednoczona Europa przestaje być szansą, a staje się w najlepszym razie ryzykiem, w najgorszym - zagrożeniem dla : a) rozwoju gospodarczego Polski (tzw. pułapka średniego wzrostu, którą model funkcjonowania UE, a zwłaszcza strefy euro, petryfikuje); b) tożsamości i kulturowej odrębności Narodu Polskiego, także w kontekście polityki migracyjnej (Buras 2017: 2). W wypowiedziach dla prorządowych mediów - Gazety Polskiej i TV Republika - Jarosław Kaczyński wskazywał z jednej strony na nieunikniony charakter konfliktu z Niemcami i jądrem Unii ("jeśli chcemy osiągnąć sukces i wejść do centrum UE, mieć porównywalny PKB z Niemcami, to musimy zdawać sobie sprawę z tego, że inni będą nas w tym blokowali" - 29 stycznia 2018), z drugiej na mesjanistyczną rolę Polski w upadłej Europie ("jeżeli spojrzeć na dzisiejszą Europę to jest to obraz upadku cywilizacji. Można to cofnąć. Polska może i musi odegrać zupełnie niezwykłą rolę, o której kiedyś mówili poeci, a która wydawała się nierealna. Ona dziś staje na naszych oczach. Polska wchodzi w rolę, o której pisali Mickiewicz, Słowacki" - 27 lipca 2017). Jest to narracja charakterystyczna dla państw peryferyjnych, pragnących dokonać rewizji warunków określających ich pozycję wobec centrum, będącą efektem wcześniej realizowanej strategii adaptacyjnej (por. Cianciara 2017: 272-273 i 288-289).

Antyzachodnia, w tym zwłaszcza antyniemiecka, propaganda w upartyjnionych mediach publicznych dobrze odzwierciedla postępującą de-europeizację polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Od jesieni 2015 roku obserwujemy odejście od zachodniego, europejskiego modelu państwa i społeczeństwa, imitacja (adaptacja do) którego wyznaczała główne kierunki polskiej polityki wewnętrznej i zewnętrznej po 1989 roku. Nie oznacza to

realizacji przez rząd strategii wyjścia z Unii Europejskiej (choć nie można wykluczyć efektów niezamierzonych - jak w przypadku rządu Davida Camerona w Wielkiej Brytanii), ale rewindykowanie prawa do realizowania własnego modelu, stojącego w opozycji do modelu liberalnego, przy jednoczesnym korzystaniu z przewagi komparatywnej, jaką polskiej gospodarce daje wspólny rynek oraz z wartkiego strumienia funduszy, które płyną do Polski w ramach polityki rolnej i polityki spójności. Owa strategia rewizjonistyczna polega na kwestionowaniu dotychczasowych liberalnych reguł gry oraz, w scenariuszu maksimum - narzuceniu, a w scenariuszu minimum - uzyskaniu prawa do stosowania własnych reguł gry, niekompatybilnych z tymi, które dotąd obowiązywały w unijnym klubie. Strategia eskalacji konfliktu w odniesieniu do sporu z Komisją Europejską o praworządność ma służyć krajowej legitymizacji szerszej strategii rewizjonistycznej w polityce europejskiej.

Instytucje europejskie, zwłaszcza Komisja, były w narracji rządowej w dość agresywny sposób oskarżane o brak obiektywizmu, jednostronność, hołdowanie niewiedzy i uprzedzeniom, oraz stosowanie podwójnych standardów. W liście do wiceprzewodniczącego KE Timmermansa z marca 2016 roku minister Waszczykowski stawia zarzut "dalekiej od obiektywizmu jednostronności" prezentowanej przez Komisję. W komunikacie MSZ z grudnia 2017 roku czytamy, że rząd nie może się "zgodzić się na jednostronne i krzywdzące opinie kierowane pod adresem Polski. Kampania negatywnych informacji o reformach przeprowadzanych w naszym kraju nie jest oparta na faktach i uniemożliwia nam odniesienie się do stawianych zarzutów. Przeczy to obiektywizmowi instytucji europejskich i kładzie się cieniem na dobrej współpracy" (Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2017). Z kolei w debacie w PE w styczniu 2016 roku eurodeputowany PiS Ryszard Legutko zarzucał Komisji, że zupełnie inaczej traktuje rząd PiS niż rząd PO, kiedy zamach na praworządność instytucji europejskich w ogóle nie interesował (European Parliament 2016a).

3) Strategia deeskalacji: w stronę pragmatycznego dialogu?

Strategia deeskalacji na poziomie europejskim była realizowana przez rząd od stycznia 2016 roku, jednak pozostawała w cieniu obliczonej na potrzeby krajowe strategii eskalacji, aż do momentu uruchomienia przez Komisję procedury z art. 7.1. Należy podkreślić, że strategia deeskalacji nie stanowi powrotu do - praktykowanej w latach 2004-2015 - strategii adaptacji do unijnych reguł gry. W zamyśle polskich decydentów chodzi jedynie o skuteczniejsze wyjaśnianie rządowych racji - w takiej optyce problem praworządności podnoszony przez KE

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

jest zwykłym nieporozumieniem. Jak wskazywał szef MSZ Jacek Czaputowicz, "nie zamierzamy wycofywać się z wprowadzanych reform. Pragniemy jedynie, żeby Komisja przeanalizowała nowelizowane przepisy całościowo, uwzględniając pełen kontekst, i żeby dobrze zrozumiała powody, które stoją za wprowadzanymi zmianami" (Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2018a). W takich kategoriach - objaśnienia intencji polskich władz, a nie choćby częściowych ustępstw - należy postrzegać opublikowanie przez rząd RP 7 marca 2018 roku 96-stronicowej Białej Księgi w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości, przekazanej następnie Komisji i wszystkim rządóm państw członkowskich.

Strategia deeskalacji zasadza się na trzech głównych elementach: 1) argumentowaniu, że zmiany wprowadzane w Polsce w niczym nie odbiegają od standardów przyjętych w innych państwach członkowskich; 2) kontynuowaniu dialogu z Komisją, jednak bez zamiaru osiągnięcia kompromisu, z nadzieją na minimalizację strat i uwiad procedury na poziomie Rady; 3) przekonywaniu państw członkowskich (przede wszystkim państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej), że Komisja działa bezprawnie/ bezzasadnie, co ma umożliwić zebranie mniejszości blokującej w kontekście art. 7.1.

O tym, że w Polsce nie dzieje się nic nadzwyczajnego przekonywała w PE premier Szydło, wskazując już w styczniu 2016 roku, że "wprowadzone przez nas zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym są zgodne z obowiązującymi w Europie standardami i w niczym nie odbiegają od uregulowań, jakie stosują inne kraje Unii Europejskiej" (European Parliament 2016a). Podobnie, w reakcji na uruchomienie art. 7 TUE premier Mateusz Morawiecki napisał na Twitterze 20 grudnia 2017 roku, że "Polska jest przywiązana do zasady praworządności tak samo jak UE. Reforma wymiaru sprawiedliwości jest w Polsce konieczna. W dialogu między Warszawą, a Komisją potrzebujemy otwartości i uczciwości". Z kolei w liście do komisarza Rady Europy ds. praw człowieka, MSZ wskazywało, że rozwiązania przyjęte dla Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) są podobne do tych, jakie funkcjonują w Hiszpanii, tymczasem wobec Hiszpanii żadne zarzuty nie są formułowane, ani przez Radę Europy ani przez Komisję Europejską (Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2018a). Szczegółowemu opisowi nowych rozwiązań prawnych w odniesieniu do SN, sądów powszechnych, KRS i TK, wraz z systematycznym zestawieniem ich z podobnymi instytucjami występującymi w prawie innych państw członkowskich (np. we Francji, w Niemczech czy Hiszpanii), poświęcono znaczną część Białej Księgi z 7 marca.

W 2018 roku odbyło się kilka osobistych spotkań między premierem i ministrem spraw zagranicznych a przewodniczącym i pierwszym wiceprzewodniczącym KE. Strona

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

polska planowała przeprowadzenie spotkań na temat Białej Księgi z przedstawicielami Komisji i rządów wszystkich państw UE. Zarządzanie kryzysowe w związku z uruchomieniem art. 7.1 zostało przekazane na poziom kancelarii premiera, co stanowi jaskrawy kontrast z nieskoordynowanymi działaniami na poziomie ministerstw, jakie miały miejsce w 2016 roku. Jak wskazywał na początku 2018 roku dyrektor rządowego *think-tanku* - Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) - najlepszą taktyką jest jak najszybsze zakończenie sporu, w szczególności poprzez przekonanie co najmniej 6 państw UE do głosowania przeciwko wnioskowi Komisji. Jednym z argumentów miałyby być zachęcenie innych rządów do skorzystania z okazji do "pozbawienia Komisji instrumentu, który próbuje sobie obecnie nielegalnie stworzyć" (Dębski 2018: 13). W przeciwnym razie Komisja może, działając bez wystarczających podstaw prawnych, nadużywać "procedury ochrony praworządności" oraz "opcji nuklearnej" wobec innych państw. Szef PISM wskazywał ponadto, że UE nie dysponuje formalnym prawem oceny tego, jak zorganizowany jest system sądownictwa w państwie członkowskim.

Argumentacja dotycząca braku podstaw prawnych do przeprowadzenia przez Komisję monitoringu sytuacji w państwie członkowskim przed formalnym uruchomieniem art. 7.1 częściowo nawiązuje do opinii służb prawnych Rady z 2014 roku. Dość łatwo poddaje się jednak krytyce. Po pierwsze, "wstępne" procedury faktycznie służą ochronie interesów państw członkowskich (Barcz 2018: 78). Warto też porównać art. 7 z art. 49 TUE, gdzie KE monitoruje postępy osiągnięte przez państwa kandydujące w kontekście art. 2, i to pomimo braku formalnie wyrażonego w traktacie uprawnienia do monitoringu (Pech, Platon 2017: 5). Co istotniejsze, argumentacja zawarta w Białej Księdze świadczy o tym, że rząd RP zrezygnował z dowodzenia, że art. 7 nie ma zastosowania w zakresie reform sądowych w państwach członkowskich oraz że Komisja działała w ramach procedury praworządności bezprawnie. Rząd twierdzi natomiast, że działanie Komisji jest bezzasadne, zaś dalsze procedowanie w ramach art. 7 jest dla całej Unii szkodliwe w wymiarze politycznym. Po pierwsze, skoro polskie rozwiązania prawne są podobne do tych w innych państwach UE, to stwierdzenie ryzyka naruszenia zasad praworządności w Polsce będzie faktycznie równoznaczne ze stwierdzeniem takiego ryzyka w innych państwach. Po drugie, kontynuowanie procedury wzmocni nastroje antyeuropejskie i populistyczne w całej Unii (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2018: 93-96). Oznacza to pewien zwrot od konfrontacyjnej argumentacji prawnej do bardziej "miękkiej" argumentacji politycznej.

4) Ocena skuteczności realizowanych strategii

Realizacja strategii eskalacji zorientowanej do wewnątrz wprawdzie umożliwiła konsolidację poparcia społecznego dla rządu w kraju, ale zakończyła się porażką na poziomie europejskim, tj. uruchomieniem przez Komisję postępowania przeciwko Polsce z art. 7.1 TUE w dniu 20 grudnia 2017 roku. Warto zauważyć, że dopiero perspektywa uruchomienia formalnego mechanizmu traktatowego skłoniła rząd RP do intensyfikacji działań na poziomie europejskim, zmierzających do deeskalacji konfliktu, w tym do przeprowadzenia zmian w składzie rządu w okresie grudzień 2017 - styczeń 2018. Dlaczego takich działań nie podjęto wcześniej, ryzykując poważne osłabienie pozycji Polski w Unii Europejskiej? Twierdzą, że przyczyn takiej decyzji (a raczej braku odpowiednich decyzji) należy upatrywać w błędnych założeniach i błędnej diagnozie co do sytuacji politycznej w Europie oraz co do logiki gry politycznej w Unii Europejskiej.

Pierwsze z owych błędnych założeń dotyczyło szybko postępującej i nieuchronnej dezintegracji UE na skutek kryzysu gospodarczego w strefie euro, kryzysu migracyjnego oraz - będącego ich konsekwencjami - dojścia do władzy sił anty-unijnych w kluczowych państwach członkowskich. Jakkolwiek sceny polityczne w wielu państwach UE uległy istotnym zmianom, a poparcie dla tradycyjnych sił politycznych maleje, to jednak wybory we Francji, w Niemczech czy Niderlandach w 2017 roku nie wyniosły do władzy sił radykalnych i eurosceptycznych. Nowe rządy w tych państwach nie stanowią więc partnerów chętnych do rozmowy o rozluźnieniu procesu integracyjnego w ramach logiki konfederalnej ("międzyrządowej demokracji"), promowanej przez związanych z PiS decydentów (Szczerski 2017: 235-238; por. Szymański 2016). Przeciwnie, Francja pod przywództwem Emmanuela Macrona dąży do zacieśnienia integracji i politycznej konsolidacji UE wokół odradzającej się gospodarczo strefy euro, do której Polska nie należy i pod rządami PiS przystąpić - wbrew zobowiązaniom traktatowym - nie zamierza. Co więcej, rząd RP utracił najważniejszego sojusznika w UE, bowiem Brytyjczycy (por. Waszczykowski 2016) zdecydowali w referendum z czerwca 2016 roku o wyjściu ich kraju z UE. Wreszcie spójność Grupy Wyszehradzkiej jest daleko mniejsza, niż oczekiwaliby tego polski rząd. W praktyce zamiast grupy V4 mamy do czynienia raczej z formatem V2 + V2, gdzie Czechy i Słowacja częściej ciągną ku Niemcom i Austrii, niż ku Polsce i Węgrom, starając się przy tym zająć w Brukseli miejsce - stopniowo opuszczane przez Polskę - wiodącego unijnego gracza z Europy Środkowo-Wschodniej. Jak wskazują i inni analitycy, nadzieja na realizację polskich

postulatów reformy UE wynikała z "misperpcji uwarunkowanej czynnikami ideologicznymi" (Tosiek 2017: 53).

Drugi element błędnej percepcji dotyczy roli instytucji ponadnarodowych - Komisji i Parlamentu Europejskiego. Wynika to z faktu, że rząd PiS postrzega proces integracji europejskiej jako *stricte* międzyrządowy, gdzie z instytucjami i aktorami innymi niż Rada nie trzeba się liczyć. W rezultacie, zlekceważono presję, jaką na Komisję wywierał Parlament - m.in. proponując zawarcie międzyinstytucjonalnego porozumienia czy zmiany dotyczące art. 2 i 7 TUE w przypadku rewizji traktatów (European Parliament 2016b), a także grożąc uruchomieniem art. 7.1 TUE, jeśli Komisja sama tego nie uczyni (European Parliament 2017) oraz środowiska akademickie i eksperckie (Bard, Carrera 2017; Łazowski 2017; Pech, Platon 2017; Ekiert 2017). Warto podkreślić, że PE w kilku rezolucjach (13 kwietnia 2016, 14 września 2016, 15 listopada 2017) zdecydowaną większością wyraził wsparcie dla stanowiska Komisji, iż w Polsce występuje systemowe zagrożenie dla rządów prawa (513 głosów za rezolucją i 142 przeciw w kwietniu 2016 oraz 438 głosów - 66% głosujących za rezolucją i 152 przeciw w listopadzie 2017 roku). 15 listopada 2017 roku Parlament podjął decyzję o sporządzeniu uzasadnionego wniosku do Rady zgodnie z art. 7.1. Oznaczało to determinację PE do uruchomienia art. 7, nawet w sytuacji bezczynności ze strony Komisji. Warto podkreślić, że sprzeciw wobec rezolucji wyrazili głównie deputowani związani z partiami anty-unijnymi i skrajnie prawicowymi². O ile rząd RP przedstawiał w kraju działania Komisji jako agresywne, faktycznie Komisja zaczęła w drugiej połowie 2017 roku ponosić coraz wyższe polityczne koszty bezczynności. Coraz liczniejsi aktorzy unijni i krajowi wskazywali, że niedostatek działań dyscyplinujących zachęca polski rząd do dalszego naruszania zasad określonych w art. 2 TUE. Uruchamiając procedurę z art. 7.1 Komisja mogła stwierdzić, że wykonała zadanie, faktycznie przerzucając odpowiedzialność na państwa członkowskie.

Jednocześnie, rząd RP zakładał, że spór przerodzi się w walkę o pozycję dominującą (o władzę) między Komisją i Radą - czyli wpisze się w tradycyjną rywalizację między instytucją ponadnarodową i międzyrządową, który w rezultacie zaowocuje osłabieniem politycznej roli Komisji, która stała się znakiem firmowym tej instytucji pod przewodnictwem J.-C. Junckera. Z kolei osłabienie Komisji (docelowo, sprowadzenie jej do roli sekretariatu wykonawczego Rady) jest zgodne z wizją polskiego rządu, która zakłada wzmocnienie komponentu międzyrządowego i parlamentów narodowych (logika konfederalna), kosztem

² Sprzeciw (względnie wstrzymały się od głosu) wobec rezolucji z 15 listopada 2017 wyraziły frakcje: EKR, EFDD, ENF, NI. Przeciw głosowało też 23 posłów EPL (i wstrzymało się 29). Przeciw byli posłowie UKIP i Partii Konserwatywnej (Wielka Brytania), Frontu Narodowego (Francja), FPO (Austria), Ligi Północnej (Włochy), a także posłowie EPL pochodzący zwłaszcza z Węgier i Chorwacji.

Komisji i Parlamentu Europejskiego (logika federalna). Założenie dotyczące konfrontacyjnej logiki gry między Komisją i Radą nie jest całkowicie błędne, jednak ma swoje istotne ograniczenia, o czym niżej.

Obie strategie rządu wydają się opierać na przekonaniu, że państwa członkowskie nie wesprą Komisji z obawy, że stworzą niebezpieczny precedens i mogą być następne w kolejce (por. Pech, Platon 2017: 10). Pomija się tu dwie zasadnicze kwestie, jedną o charakterze taktycznym, drugą - strategicznym. Jeśli chodzi o tę pierwszą, państwa członkowskie mające problemy z respektowaniem rządów prawa, mogą uznać za korzystną sytuację, w której uwaga unijnych instytucji skupia się na jednym "grzeszniku", co pozwala odwrócić uwagę od sytuacji w innych krajach i (przejściowo) wzmocnić ich pozycję, na przykład w kontekście zbliżających się negocjacji budżetowych. Co jednak ważniejsze, w percepcji licznych państw członkowskich większe zagrożenie niż polityczne ambicje Komisji stanowi praktykowany przez Polskę rewizjonizm względem unijnej wspólnoty prawa. Sprawowanie przez Komisję funkcji strażnika traktatów leży w interesie każdego państwa członkowskiego. Zamach na trójpodział władzy i niezależność sądownictwa w państwie członkowskim podważa zasadę wzajemnego uznania (u jej podstaw leży zaufanie instytucji jednego państwa do instytucji wymiaru sprawiedliwości pozostałych państw członkowskich), kluczową dla funkcjonowania wspólnego rynku oraz przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa - na przykład w kontekście europejskiego nakazu aresztowania³.

Rząd PiS zdawał się przez długi czas zakładać, że skoro jednomyślność w Radzie Europejskiej - ze względu na obiecane weto Węgier - jest nie do osiągnięcia, a w konsekwencji nie ma możliwości nałożenia sankcji zgodnie z art. 7.2 TUE, Polska nie poniesie żadnych realnych strat. Jest to założenie błędne, zakorzenione w myśleniu wyłącznie w kategoriach izolowanych reguł formalnych, a nie w kategoriach politycznych konsekwencji związanych z wykluczeniem poza wspólnotę prawa i wartości. Tymczasem takie wykluczenie miałyby *de facto* miejsce już w momencie zebrania przez Komisję 4/5 głosów, by stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2, a nawet w przypadku zebrania 4/5 głosów jedynie w celu sformułowania przez Radę rekomendacji dla Polski. Konsekwencje byłyby daleko poważniejsze niż tylko zaszkodzenie reputacji Polski na arenie międzynarodowej, która to teza dominuje w wielu analizach (por. Zerka 2018). Przykładowo, ze strony części państw

³ Tezę tę potwierdza wniosek irlandzkiej sędzi Aileen Donnelly do Trybunału Sprawiedliwości UE o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w sprawie ewentualnej ekstradycji z Irlandii do Polski obywatela polskiego, który - w świetle fundamentalnej erozji praworządności w Polsce - może być pozbawiony gwarancji respektowania jego konstytucyjnych praw (Giblin 2018).

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

członkowskich rośnie presja na powiązanie funduszy unijnych z wypełnianiem podjętych zobowiązań i funkcjonowaniem niezależnego sądownictwa (Prawda 2018: 17). W zbliżających się negocjacjach budżetowych, problemy z praworządnością w państwach beneficjentach polityki spójności będą wykorzystywane przez rządy państw płatników netto do przeprowadzenia rekonstrukcji struktury wydatków, na niekorzyść państw z regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Stawka w sporze rządu RP z Komisją Europejską, jest - zarówno dla Polski, jak i dla Unii - zdecydowanie wyższa niż to się może na pierwszy rzut oka wydawać i zupełnie inna, niż ta, o której oficjalnie mówi polski rząd. W przypadku Polski spór ten oznacza utratę kapitału politycznego, który mógłby zostać zainwestowany w dużo bardziej konstruktywny sposób niż prośenie państw członkowskich, by broniły Polski w Radzie. W ten sposób Polska automatycznie osłabia swoją pozycję: nie tylko wobec dużych, ale także małych i dużo od niej słabszych partnerów regionalnych (jak Węgry, Chorwacja, Bułgaria, Rumunia), których liderem chciałaby być w ramach promowanych przez siebie regionalnych inicjatyw politycznych i gospodarczych. Ponadto, gra na antagonizowanie i osłabianie Komisji Europejskiej absolutnie nie leży w polskim interesie - choćby w kontekście polityki energetycznej czy funkcjonowania wspólnego rynku, gdzie Polska potrzebuje wsparcia Komisji, by przeciwstawić się anty-solidarnościowym działaniom Niemiec i Francji. Tym bardziej nie leży w polskim interesie osłabianie Unii Europejskiej jako wspólnoty prawnej i politycznej.

Jak pokazuje przedstawiona w pierwszej części tekstu międzyinstytucjonalna dyskusja na temat ochrony praworządności w Unii Europejskiej, trwająca od 2012 roku, problem ma charakter systemowy, a zatem wbrew twierdzeniom części polskich decydentów nie jest tylko produktem ubocznym gry wymierzonej w "niepokorny" rząd Prawa i Sprawiedliwości, utworzony jesienią 2015 roku. Ów fundamentalny problem polega na tym, że UE dysponuje narzędziami pozwalającymi na systemowe egzekwowanie przestrzegania reguł gry w zakresie demokracji, rządów prawa i praw człowieka od państw aspirujących do członkostwa, ale już nie od państw członkowskich. O ile regres w państwie kandydującym może zaowocować spowolnieniem lub zawieszeniem negocjacji akcesyjnych, o tyle w UE nie przewidziano - na fali liberalnej wizji "końca historii", że system skonsolidowanej demokracji, który raz spełni

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

unijne kryteria, może z czasem ulec postępującej destabilizacji i degradacji (Mounk 2018: 4-5), zagrażającej stabilności całej konstrukcji europejskiej.

Bibliografia

BANKUTI Miklos, HALMAI Gabor, SCHEPPELE Kim Lane (2012), *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, "Journal of Democracy", t. 23, nr 3.

BARCZ Jan (2018), *Podsumowanie i wnioski*, w: Jan Barcz, Anna Zawidzka-Łojek (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE: ramy prawno-polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

BARD Petra, CARRERA Sergio (2017), *The Commission's Decision on Less EU in Safeguarding the Rule of Law: a Play in 4 Acts*, "Policy Insights", Centre for European Policy Studies, nr 2017/ 08.

BURAS Piotr (2017), *Europe and its Discontents: Poland's Collision Course with the European Union*, "ECFR Policy Brief" nr 230.

CIANCIARA Agnieszka K. (2017), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie konstruktywizmu. Aktorzy, narracje, strategie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

CLOSA Carlos (2016), *Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law: Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limitations*, w: Carlos Closa, Dimitry Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014a), *Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law - compatibility with the Treaties*, Opinion of the Legal Service, Brussels, 27.05.2014 (OR.en) 1029/ 14.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014b), *Ensuring respect for the rule of law in the European Union*, Presidency Note, Brussels, 14.11.2014, 15206/14.

DĘBSKI Sławomir (2018), *O kryzysie ustrojowym Unii Europejskiej*, "Polski Przegląd Dyplomatyczny" nr 1(72).

EKIERT Grzegorz (2017), *How to Deal with Poland and Hungary*, "Occasional Paper" nr 13, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.

EUROPEAN PARLIAMENT (2016a), *Situation in Poland* (debate), Strasbourg, 19.01.2016.

EUROPEAN PARLIAMENT (2016b), *European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights* (2015/2254(INL)).

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

EUROPEAN PARLIAMENT (2017), *European Parliament Resolution of 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland*, P8_TA-PROV(2017)0442.

GIBLIN Ruaidhri (2018), *High Court judge seeks EU ruling on effect of Polish law changes*, "The Irish Times", 12 March, <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/high-court/high-court-judge-seeks-eu-ruling-on-effect-of-polish-law-changes-1.3424530>.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW (2018), *Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa, 07.03.2018.

KOMISJA EUROPEJSKA (2014), *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Strasburg, 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

KONSTADINIDES Theodore (2017), *The Rule of Law in the European Union: the Internal Dimension*, Hart Publishing, Oxford & Portland, Oregon.

ŁAZOWSKI Adam (2017), *Time to stop the Polish danse macabre*, "CEPS Commentary".

MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH (2017), *Komunikat MSZ ws. uruchomienia przez Komisję Europejską wobec Polski procedury przewidzianej w art. 7 TUE*, 20.12.2017.

MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH (2018a), List Piotra Wawrzyka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych do Nilsa Muiznieksa, komisarza Rady Europy ds. praw człowieka, DPOPC.431.4.2018/13, Warszawa, 02.02.2018.

MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH (2018b), *Komunikat MSZ: Rozmowy z wysokimi urzędnikami unijnymi*, 08.02.2018.

MOUNK Yascha (2018), *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge & London.

PECH Laurent, PLATON Sebastien (2017), *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination*, "European Issues Policy Paper" nr 451, Fondation Robert Schuman.

PERJU Vlad (2015), *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, "International Journal of Constitutional Law", t. 13, nr 1.

PRAWDA Marek (2018), *Moment europejski. Procedura ochrony praworządności - kontekst polityczny i możliwe skutki*, w: Jan Barcz, Anna Zawidzka-Łojek (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE: ramy prawno-polityczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

SZCZERSKI Krzysztof (2017), *Unia Europejska: kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Biały Kruk, Kraków.

SZYMAŃSKI Konrad (2016), *What Kind of Union Does Poland Need?*, "Polski Przegląd Dyplomatyczny" nr 1(67).

Wersja robocza. Proszę nie cytować bez zgody autora.
Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie "Przegląd Europejski"

TOSIEK Piotr (2017), *Polska wizja "rekonstrukcji" Unii Europejskiej: nowy model integracji zróżnicowanej?*, "Przegląd Europejski", nr 3(45).

WASZCZYKOWSKI Witold (2016), *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, 29.01.2016.

ZERKA Paweł (2018), *Europe's defining choice on Poland*, "ECFR Commentary".

ZIOBRO Zbigniew (2016), *Open letter from the Minister of Justice Zbigniew Ziobro to EU Commissioner Gunther Oettinger*, 09.01.2016.