



Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi

Bruksela, 13 stycznia 2016 r.

Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi

Dlaczego Komisja prowadzi debatę na temat sytuacji w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności?

Praworządność jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia Europejska. Zadaniem Komisji Europejskiej, która stoi na straży przestrzegania prawa UE, jest również gwarantowanie, wraz z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i Radą, poszanowania podstawowych wartości Unii. Ostatnie wydarzenia w Polsce, zwłaszcza polityczny i prawny spór dotyczący składu Trybunału Konstytucyjnego, wywołały obawy dotyczące poszanowania praworządności. Z tego względu Komisja zwróciła się o informacje dotyczące sytuacji Trybunału Konstytucyjnego oraz nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji publicznej. Dziś kolegium komisarzy przeprowadziło pierwszą dyskusję na temat tych ostatnich wydarzeń w Polsce, po przedstawieniu zagadnienia przez pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa, odpowiedzialnego za ramy prawne w dziedzinie praworządności, jak również przez komisarza Günthera Oettingera, odpowiedzialnego za politykę mediów, i komisarz Věře Jourovą, komisarz ds. sprawiedliwości.

Co to jest praworządność?

Dokładna treść zasad i norm wynikających z praworządności może się różnić na poziomie krajowym w zależności od systemu konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Komisji Weneckiej, zawierają jednak niewyczerpujący wykaz tych zasad i podają definicję podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Zasady te obejmują legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa.

Zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły, że zasady te nie są wymogami czysto formalnymi i proceduralnymi. Są one narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych.

Oznacza to, że poszanowanie praworządności jest nierozzerwalnie powiązane z poszanowaniem zasad demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy można ich dochodzić na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy.

W UE praworządność ma szczególne znaczenie. Przestrzeganie zasad państwa prawnego jest nie tylko niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z Traktatów i z prawa międzynarodowego. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE jako „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych”. Obecnie 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 członkowskim musi zostać wykonany jako taki w innym państwie członkowskim. Przykłady te jasno pokazują, dlaczego wszystkie państwa członkowskie muszą być zaniepokojone, jeśli jedno państwo członkowskie nie w pełni przestrzega praworządności. Dlatego właśnie UE ma szczególny interes w umacnianiu i chronieniu praworządności

w całej Unii.

Jakie wydarzenia w Polsce były przedmiotem dyskusji kolegium komisarzy?

1. Kwestie związane z Trybunałem Konstytucyjnym

Przed wyborami parlamentarnymi do Sejmu, które odbyły się dnia 25 października 2015 r., dnia 8 października Sejm poprzedniej kadencji wybrał pięć osób, które miały być następnie mianowane na stanowiska sędziów Trybunału przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Trzech sędziów miało objąć stanowiska zwolnione w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu, natomiast dwaj pozostali mieli zastąpić sędziów, których kadencja upływała podczas kolejnej kadencji Sejmu, rozpoczynającej się 12 listopada.

W dniu 19 listopada Sejm nowej kadencji znowelizował, w trybie przyśpieszonym, ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, umożliwiając stwierdzenie nieważności mianowania sędziów w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu oraz mianowanie pięciu nowych sędziów. Ponadto w nowej ustawie skrócono kadencję prezesa i wiceprezesa Trybunału z dziewięciu do trzech lat, przy czym obecne kadencje mają automatycznie upłynąć w ciągu trzech miesięcy od daty przyjęcia nowelizacji ustawy. W dniu 25 listopada Sejm nowej kadencji stwierdził nieważność pięciu kandydatur wyznaczonych przez Sejm poprzedniej kadencji i w dniu 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów.

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski o zajęcie stanowiska w sprawie decyzji Sejmu zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji. Trybunał wydał dwa wyroki w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r.

W dniu 3 grudnia Trybunał orzekł, że Sejm poprzedniej kadencji miał prawo powołać trzech sędziów na stanowiska zwolnione w trakcie jego kadencji, lecz nie był uprawniony do wyznaczenia dwóch kandydatów na stanowiska zwolnione podczas nowej kadencji Sejmu.

W dniu 9 grudnia Trybunał orzekł, że Sejm nowej kadencji nie był uprawniony do stwierdzenia nieważności wyboru trzech sędziów dokonanego w poprzedniej kadencji, lecz miał prawo wyznaczyć dwóch sędziów, których kadencja rozpoczęła się podczas nowej kadencji Sejmu. Trybunał Konstytucyjny orzekł również o nieważności skrócenia kadencji obecnego prezesa i wiceprezesa Trybunału.

W następstwie tych wyroków prezydent Polski zobowiązany jest do mianowania kandydatów na stanowiska sędziów, tj. odebrania ślubowania od trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji. W międzyczasie prezydent odebrał jednak ślubowanie od wszystkich pięciu sędziów wybranych przez Sejm nowej kadencji. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie zostały zatem prawidłowo wykonane, a właściwy skład Trybunału jest nadal przedmiotem sporu między instytucjami państwa.

Ponadto Sejm przyjął w dniu 28 grudnia nowe przepisy o funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, które m.in. utrudniają warunki, na których Trybunał może orzekać o zgodności nowo uchwalonych ustaw z konstytucją, np. poprzez zwiększenie wymaganej liczby sędziów orzekających w sprawach oraz podniesienie większości głosów niezbędnej do wydania przez Trybunał wyroków (w pełnym składzie sędziowskim wyroki muszą zapadać większością dwóch trzecich głosów, a nie zwykłą większością, jak stanowiły poprzednie przepisy).

2. Kwestie związane z przepisami dotyczącymi mediów publicznych

W dniu 31 grudnia Senat przyjął tzw. „małą ustawę medialną”, dotyczącą funkcjonowania zarządu i rady nadzorczej polskiej telewizji publicznej (TVP) i polskiego radia publicznego (PR). Nowa ustawa zmienia zasady dotyczące mianowania zarządu i rady nadzorczej nadawców publicznych, oddając je pod kontrolę Ministra Skarbu, a nie niezależnego organu. W nowej ustawie przewiduje się także natychmiastowe zwolnienie obecnych członków zarządu i rady nadzorczej.

Jakie działania podjęła do tej pory Komisja w celu rozwiązania tej kwestii?

W obecnym składzie Komisji osobą odpowiedzialną za mechanizm praworządności (zob. poniżej) i zapewnienie poszanowania praworządności jest, zgodnie z wolą przewodniczącego Junckera, pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Frans Timmermans. Komisja dąży do wyjaśnienia faktów w porozumieniu z polskim rządem.

W świetle obecnej sytuacji wokół **Trybunału Konstytucyjnego**, w dniu 23 grudnia 2015 r. wiceprzewodniczący Timmermans zwrócił się pisemnie do polskiego rządu z prośbą o szczegółowe informacje na temat omawianych kwestii. W swym piśmie wiceprzewodniczący Timmermans poprosił o przedstawienie działań, jakie polski rząd zamierza podjąć w związku ze wspomnianymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego.

Zalecił on również polskiemu rządowi, aby ten skonsultował się z Komisją Wenecką przed wprowadzeniem proponowanych zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Rząd polski zwrócił się do Komisji Weneckiej o ocenę prawną w dniu 23 grudnia, ale przystąpił do zakończenia procesu

legislacyjnego przed otrzymaniem opinii tejże komisji.

W dniu 30 grudnia 2015 r. Komisja wystąpiła do rządu polskiego o dodatkowe informacje na temat proponowanych reform **zarządzania mediami publicznymi w Polsce**. Wiceprzewodniczący Timmermans zapytał polski rząd, w jaki sposób przy opracowywaniu znowelizowanej małej ustawy medialnej uwzględniono odpowiednie przepisy UE i potrzebę wspierania pluralizmu mediów.

W dniu 7 stycznia 2016 r. strona polska przekazała Komisji odpowiedź na pismo w sprawie ustawy medialnej i zaprzeczyła wywieraniu negatywnego wpływu na pluralizm mediów. W dniu 11 stycznia Komisja otrzymała odpowiedź strony polskiej w sprawie reformy Trybunału Konstytucyjnego.

W dniu 13 stycznia 2016 r. kolegium komisarzy przeprowadziło pierwszą debatę orientacyjną w celu oceny sytuacji w Polsce zgodnie z ramami prawnymi w dziedzinie praworządności, przyjętymi w marcu 2014 r.

Czym są ramy prawne w dziedzinie praworządności?

W dniu 11 marca 2014 r. Komisja Europejska przyjęła [nowe ramy prawne w celu zaradzenia systemowym zagrożeniom dla państwa prawnego](#) w którymkolwiek z 28 państw członkowskich UE. Nowe ramy są narzędziem, które umożliwia Komisji rozpoczęcie dialogu z danym państwem członkowskim, aby zapobiec nasileniu się systemowego zagrożenia państwa prawnego.

Celem ram prawnych jest umożliwienie Komisji znalezienia rozwiązania wraz z danym państwem członkowskim, aby zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia państwa prawnego, które mogłoby się przerodzić w „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia”, co z kolei mogłoby spowodować zastosowanie „procedury określonej w art. 7 TUE”. Jeśli istnieją wyraźne oznaki systemowego zagrożenia praworządności w państwie członkowskim, Komisja może rozpocząć „proces poprzedzający procedurę określoną w art. 7 TUE”, nawiązując dialog z takim państwem członkowskim z zastosowaniem wspomnianych ram praworządności.

Ramy te w przejrzysty sposób pokazują, w jaki sposób Komisja spełnia rolę przypisaną jej w Traktatach, a ich celem jest uniknięcie konieczności zastosowania procedury określonej w art. 7 TUE.

Proces ten obejmuje trzy etapy (zob. również rys. w załączniku 1).

- Są to: **ocena Komisji**: Komisja będzie gromadzić i analizować wszelkie istotne informacje oraz oceni, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie państwa prawnego. Jeżeli na podstawie zebranych informacji Komisja uzna, że istnieje systemowe zagrożenie, rozpocznie dialog z danym państwem członkowskim, wysyłając do niego odpowiednio uzasadnioną „opinię na temat państwa prawnego”;
- **zalecenie Komisji**: Na drugim etapie, o ile sprawa nadal nie zostanie rozwiązana w sposób zadowalający, Komisja wyda „zalecenie w sprawie państwa prawnego” skierowane do danego państwa członkowskiego. Będzie w nim zalecać, aby państwo członkowskie rozwiązało stwierdzone problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało Komisję o działaniach podjętych w tym celu. Komisja opublikuje swoje zalecenie;
- **działania podjęte w następstwie zalecenia Komisji**: Na trzecim etapie Komisja będzie monitorować działania podjęte przez dane państwo członkowskie w odpowiedzi na jej zalecenia. W przypadku braku zadowalających działań następczych w wyznaczonym terminie Komisja może skorzystać z procedury określonej w art. 7 TUE.

Cały proces opiera się na stałym dialogu Komisji z danym państwem członkowskim. O jego wynikach Komisja na bieżąco i dokładnie informuje Parlament Europejski i Radę.

Czy Komisja bada sytuację w Polsce zgodnie z ramami prawnymi w dziedzinie praworządności?

Tak, Komisja bada sytuację w Polsce w ten właśnie sposób. Kolegium komisarzy przeprowadziło już pierwszą debatę orientacyjną w celu oceny sytuacji zgodnie z tym mechanizmem.

Czym jest procedura określona w art. 7 TUE?

Celem procedury określonej w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) jest zapewnienie poszanowania przez wszystkie państwa członkowskie wspólnych wartości UE, w tym praworządności. Procedura ta zawiera dwie możliwości prawne służące temu celowi: mechanizm zapobiegawczy, który można uruchomić w przypadku „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” (art. 7 ust. 1 TUE), oraz mechanizm sankcji, który stosuje się, gdy ma miejsce „poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie” wartości unijnych, w tym praworządności (art. 7 ust. 2 i 3 TUE). Jak dotąd nie

zastosowano jeszcze procedury określonej w art. 7 TUE.

Mechanizm zapobiegawczy pozwala Radzie na wystosowanie ostrzeżenia do danego państwa członkowskiego, zanim dojdzie do poważnego naruszenia wartości unijnych. Mechanizm sankcji umożliwi Radzie podjęcie działań w przypadku stwierdzenia, że doszło już do poważnego i stałego naruszenia. Działania takie mogą objąć zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania wobec danego państwa członkowskiego Traktatów, np. odebranie temu państwu prawa głosu w Radzie. W takim przypadku „poważne naruszenie” musi utrzymywać się od pewnego czasu.

Procedurę określoną w art. 7 TUE rozpocząć może jedna trzecia państw członkowskich, Parlament Europejski (w przypadku zastosowania mechanizmu zapobiegawczego przewidzianego w art. 7 ust. 1) lub Komisja Europejska.

Rada może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasady praworządności po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i stanowi przy tym większością czterech piątych głosów swoich członków. Wymóg uzyskania większości czterech piątych głosów ma również zastosowanie, kiedy Rada chce przekazać zalecenia danemu państwu członkowskiemu. Rada musi to państwo wysłuchać przed przyjęciem takiej decyzji.

Aby stwierdzić istnienie poważnego i stałego naruszenia zasady praworządności, Rada Europejska musi działać jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Państwo członkowskie musi najpierw móc przedstawić swoje stanowisko.

Aby zastosować sankcje wobec państwa członkowskiego z powodu poważnego i stałego naruszenia zasady praworządności, Rada musi stanowić większością kwalifikowaną. O cofnięciu lub zmianie tych sankcji Rada musi również stanowić większością kwalifikowaną.

Zgodnie z art. 354 TFUE członek Rady Europejskiej lub Rady reprezentujący dane państwo członkowskie nie bierze udziału w głosowaniu, a dane państwo członkowskie nie jest uwzględniane przy obliczaniu większości głosów niezbędnej do podjęcia decyzji.

Czy kiedykolwiek zastosowano już procedurę określoną w art. 7 TUE?

Od 2009 r. Unia Europejska wielokrotnie miała do czynienia z wydarzeniami w niektórych państwach członkowskich UE, w czasie których ujawniły się szczególne problemy dotyczące państwa prawnego. Komisja ustosunkowała się do tych wydarzeń, wywierając presję polityczną, a także wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku naruszenia prawa UE. Jak dotąd nie zastosowano jednak mechanizmu zapobiegawczego ani mechanizmu sankcji określonych w art. 7 TUE.

Jaki będzie dalszy rozwój sytuacji?

Odpowiedź na pismo wiceprzewodniczącego Timmermansa dotyczące ustawy medialnej wpłynęła w dniu 7 stycznia, natomiast odnośnie do reformy Trybunału Konstytucyjnego odpowiedź otrzymano w dniu 11 stycznia. W kwestii nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Komisja współpracuje z Komisją Wenecką Rady Europy, która przygotowuje obecnie opinię na ten temat.

Zgodnie z ramami prawnymi w dziedzinie praworządności Komisja przystępuje do zorganizowanej wymiany opinii na zasadach współpracy z władzami polskimi, aby zgromadzić i przeanalizować wszelkie istotne informacje pozwalające ocenić, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie praworządności.

Po dzisiejszej debacie orientacyjnej kolegium komisarzy upoważniło pierwszego wiceprzewodniczącego Timmermansa do wysłania pisma do rządu polskiego w sprawie rozpoczęcia zorganizowanego dialogu zgodnie z ramami prawnymi w dziedzinie praworządności. Kolegium postanowiło powrócić do tej kwestii w połowie marca w ścisłej współpracy z Komisją Wenecką.

MEMO/16/62

Kontakty z mediami:

[Mina ANDREEVA](#) (+32 2 299 13 82)

[Tim McPHIE](#) (+ 32 2 295 86 02)

Zapytania od obywateli: Serwis [Europe Direct](#) – tel. [[00 800 67 89 10 11](#)] lub [e-mail](#)

Attachments

[ANNEX I.pdf](#)