

Siła prawa Unii Europejskiej: innowacyjne rozwiązania i obszary wymagające poprawy w zakresie ochrony praworządności

Anna Wójcik, red.

Barbara Grabowska-Moroz | Daniel Hegedüs | Maciej Krogel | John Morijn |
Ptryk Wachowiec | Edit Zgut-Przybylska

Archiwum im. Wiktora Osiatyńskiego
2023

Siła prawa Unii Europejskiej: innowacyjne rozwiązania i obszary wymagające poprawy w zakresie ochrony praworządności

Anna Wójcik, red.

Barbara Grabowska-Moroz | Daniel Hegedüs | Maciej Krogel | John Morijn |
Patrik Wachowiec | Edit Zgut-Przybylska

Archiwum im. Wiktora Osiatyńskiego
2023

Siła prawa Unii Europejskiej: innowacyjne rozwiązania i obszary wymagające poprawy w zakresie ochrony praworządności

Archiwum im. Wiktora Osiatyńskiego 2023

© 2023 Fundacja Ośrodek Kontroli Obywatelskiej OKO. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Fundacja Ośrodek Kontroli Obywatelskiej OKO

Madalińskiego 67B/3

02-549 Warszawa

kontakt@archiwumosiatsynskiego.pl

redakcja@oko.press

Redakcja merytoryczna: Anna Wójcik

Redakcja językowa publikacji w języku angielskim: Roman Wojtasz

Projekt graficzny i skład: Iga Kucharska


Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Raport obejmuje wydarzenia do lipca 2023 roku.

Działania organizacji w latach 2022-24 dofinansowane

z Funduszy Norweskich w ramach

Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy.

Iceland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**

SPIS TREŚCI

Wstęp – Anna Wójcik	05
<i>(Geo)Polityka nakładania sankcji w obliczu autokratyzacji i korupcji na Węgrzech</i> – Daniel Hegedüs	09
<i>Rosnąca asertywność UE wobec Węgier i nieformalna władza reżimu Orbána</i> – Edit Zgut-Przybylska	18
<i>Dynamika unijnych sankcji i odpowiedzi Węgier</i> – John Morijn	24
<i>Praworządność, solidarność i mechanizm warunkowości</i> – Maciej Krogel	28
<i>Organizacje pozarządowe i unijne procedury ochrony praworządności</i> – Barbara Grabowska-Moroz	33
<i>Niezależność prokuratorów w świetle prawa Unii Europejskiej</i> – Patryk Wachowiec	41
<i>O autorach</i>	50

WSTĘP



Siła prawa Unii Europejskiej: innowacyjne rozwiązania i obszary wymagające poprawy w zakresie ochrony praworządności

Anna Wójcik

W drugim specjalnym raporcie Archiwum Osiatyńskiego autorzy i autorki dokonują refleksji nad innowacyjnymi zastosowaniami prawa Unii Europejskiej od wybuchu wojny w Ukrainie – momentu, który okazał się punktem zwrotnym w podejściu instytucji UE i rządów państw członkowskich do kryzysu praworządności, zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce.

Raport przybliży mechanizmy ochrony unijnego budżetu za pomocą zasady warunkowości, która pozwala na uzależnienie otrzymywania funduszy europejskich od przestrzegania wartości Unii Europejskiej. Wyjaśnione są sposoby, w jakie to prawo przenika i wpływa na kwestie związane z praworządnością w państwach członkowskich.

Ponadto, autorzy pokazują, że prawo unijne odgrywa istotną rolę w obszarze kryzysu praworządności, szczególnie w przypadku ataków na prokuratorów, którzy krytykują negatywne zmiany w wymiarze sprawiedliwości. Przywoływane są przykłady, w których prawo europejskie może być stosowane w celu ochrony tych profesjonalistów i zapewnienia niezależności wymiaru sprawiedliwości.

Jednocześnie, raport wskazuje na obszary, w których prawo unijne wymaga dalszych przemyśleń. Dotyczy to zwłaszcza regulacji dotyczących udziału organizacji i inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego w procedurach związanych z ochroną praworządności. Wskazuje się na potrzebę lepszego uwzględnienia ich roli i zaangażowania w tych procesach, aby zapewnić większą skuteczność i demokratyczną legitymację działań podejmowanych na rzecz ochrony praworządności w Unii Europejskiej.

Raport Archiwum Osiatyńskiego analizuje zatem różne aspekty i perspektywy wykorzystania prawa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu praworządności. Podkreśla zarówno potencjał tego prawa, jak i konieczność ciągłego rozwijania i doskonalenia jego zastosowań, aby efektywnie bronić wartości unijnych i wzmocnić demokratyczne fundamenty Unii.

Daniel Hegedüs, starszy analityk w berlińskim biurze German Marshall Fund, amerykańskiego think tanku zajmującego się relacjami Stanów Zjednoczonych i Europy, wskazuje, że czynniki geopolityczne oraz polityka węgierskiego rządu wobec Ukrainy i Rosji odegrały kluczową rolę w reakcji Unii Europejskiej na trwającą od trzynastu lat postępującą autokratyzację Węgier.

W kwietniu 2022 roku po raz czwarty z rzędu partia Fidesz wygrała wybory parlamentarne. Ugrupowanie Viktora Orbána w czasie kampanii wyborczej i po wyborach postregowało geopolityczne położenie i interesy swojego kraju zupełnie inaczej, niż reszta państw UE zmobilizowanych do pomocy Ukrainie. Rząd Fideszu dokonywał obstrukcji prac w UE, szantażując rządy innych państw członkowskich i Komisję Europejską, aby ta odpuściła rządowi Węgier w toczących się od lat procedurach ochrony praworządności. Rezultat okazał się jednak odwrotny od zamierzonego. Ceną za nielojalność i szantaż okazało się zastosowanie przez UE finansowych mechanizmów ochrony unijnego budżetu. Są one zarazem narzędziem nacisku na węgierski rząd, aby odstąpił od naruszania praworządności i systemowej korupcji.

Hegedüs wyjaśnia, jak w trzech stopniach doszło do zamrożenia gigantycznych środków unijnych dla Węgier. To nie tylko środki z europejskiego instrumentu odbudowy po pandemii, uzależnione od spełnienia „kamieni minowych” dotyczących sądownictwa i zwalczania korupcji. Przeciwko Węgrzech po raz pierwszy w historii UE uruchomiono nowy mechanizm warunkowości (znany też jako mechanizm „pieniądze za praworządność”), który doprowadził do wstrzymania wypłaty ponad połowy środków z trzech funduszy wchodzących w skład polityki spójności. Prawdziwym ciosem dla rządu Orbána, zwłaszcza w kontekście szalejącej na Węgrzech inflacji i kryzysu ekonomicznego, jest wstrzymanie wypłaty funduszy spójności w związku z nie przestrzeganiem przez Węgry przepisów Karty Praw Podstawowych UE. Węgry i Polska zobowiązały się do tego w umowach partnerstwa zawartych z UE w związku z nową perspektywą budżetową Unii.

John Morijn, profesor prawa na Uniwersytecie w Groningen i ekspert w dziedzinie prawa unijnego i praworządności, wyróżnia dwa najważniejsze procesy dotyczące ochrony praworządności w UE. Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka ciągle rozwijają swoje orzecznictwo dotyczące elementów ataku na państwo prawa. Po drugie, UE działa w oparciu o zasadę

warunkowości. Obejmuje to nie tylko uruchomienie nowego mechanizmu warunkowości wobec Węgier, ale także zamrożenie funduszy spójności. Morijn zastrzega jednak, że może nas czekać niespodzianka, ponieważ UE może wycofać się z zablokowanie unijnych środków na podstawie tak zwanych kryteriów horyzontalnych wymienionych w umowach partnerstwa. Innowacyjne interpretacje i zastosowania prawa unijnego uwypuklają rolę, jaką w kryzysie praworządności odgrywa polityka.

Węgierska politolożka i socjolożka **Edit Zgut-Przybylska**, która prowadzi badania między innymi w Polskiej Akademii Nauk, uważa, że reformy wprowadzane przez węgierski rząd w celu wypełnienia kamieni milowych, choć mogą spełnić formalne oczekiwania Unii Europejskiej, nie wpłyną na funkcjonowanie zbudowanego przez Fidesz ustroju. Zdaniem Zgut-Przybylskiej, upadku demokracji na Węgrzech nie da się opisać wyłącznie za pomocą kryteriów formalnych i prawnych. O charakterze ustroju decyduje sposób sprawowania nieformalnej władzy. Na przykład rząd Orbána zobowiązał się zmniejszyć, do 15 procent, odsetek przetargów, w których startuje jeden podmiot. Nie ograniczy to jednak systemowej korupcji. W ostatnich latach nasilają się wrogie przejęcia i zastraszanie podmiotów gospodarczych przez władze. Najbardziej narażone są na to takie sektory gospodarki jak handel detaliczny, budownictwo, sektor bankowy i telekomunikacyjny oraz, oczywiście, media. Do tego postępuje ograniczanie praw człowieka, zwłaszcza praw gejów, lesbijek, osób biseksualnych i transpłciowych, a także praw reprodukcyjnych. Węgierski rząd staje się mniej pragmatyczny, a bardziej ideologiczny i mniej elastyczny w negocjacjach z UE nad kwestiami „tożsamościowym”. Szykuje się już też do wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku.

Co, jeśli wstrzymanie funduszy europejskich Węgrom i Polsce okaże się nie tymczasowym, lecz permanentnym rozwiązaniem, ponieważ rządy tych państw nie będą chciały zaprzestać naruszania unijnych wartości? Beneficjentami funduszy w końcowym rozrachunku są obywatelki i obywatele Unii. Artykuł 2 Traktatu o UE mówi o unijnych wartościach, do których oprócz praworządności należy też solidarność. **Maciej Krogel**, wykładowca Uniwersytetu w Amsterdamie i doktorant Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego, zachęca do spojrzenia na mechanizm warunkowości, czy szerzej, na zamrażanie środków unijnych, z punktu widzenia ochrony wartości, jaką jest solidarność. Przypomina, że w interesie potencjalnych beneficjentów środków europejskich jest zabezpieczenie tych pieniędzy przed rozkradaniem i niewłaściwym wydatkowaniem. Wskazuje też, że kwestią lojalności jest, aby państwo, które otrzymuje środki unijne, chroniło je poprzez przestrzeganie standardów praworządności. Czy jednak sprowadzenie unijnej zasady solidarności jedynie do jej formalnego aspektu i skoncentrowanie się na ochronie unijnego budżetu nie może w dłuższej perspektywie stanowić zagrożenia dla samej Unii? Przeznaczenie środków z popandemicznego Funduszu Odbudowy na sektory takie jak służba zdrowia, edukacja czy zielone technologie miało na celu

wspieranie rozwoju tych obszarów. Kraje, które nie otrzymają takiej pomocy, mogą napotkać trudności w szybszym rozwoju w tych kluczowych dziedzinach, co z kolei może pogłębić różnice między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Nieodpowiednia reakcja społeczna na taką sytuację może w konsekwencji zagrozić europejskiemu projektowi integracji. Ważne jest zrozumienie, że solidarność jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej, która opiera się na współpracy i wzajemnym wsparciu.

Organizacje społeczne i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego często są obrońcami projektu europejskiego. **Barbara Grabowska-Moroz**, badaczka z Instytutu Demokracji Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego, podkreśla znaczącą rolę, jaką odgrywają w procesie ochrony praworządności w Unii Europejskiej. Jednakże, jak pokazuje, unijne przepisy i procedury nie ułatwiają tego zadania. Większość politycznych i prawnych mechanizmów służących ochronie praworządności w UE opiera się głównie na instytucjach Unii Europejskiej oraz rządach państw członkowskich. To organizacje społeczne mają największe zaangażowanie w procesy monitorowania przestrzegania praworządności. W praktyce organizacje społeczne odgrywają istotną rolę w zgłaszaniu naruszeń praworządności, monitorowaniu działań rządów oraz zwracaniu uwagi na niedociągnięcia w systemie. Ich zaangażowanie i niezależność są kluczowe dla skutecznej ochrony zasad demokracji, praw człowieka i rządów prawa w Unii Europejskiej. Niemniej jednak, istnieje potrzeba usprawnienia i wzmocnienia roli organizacji społecznych w procesie ochrony praworządności. Obecne przepisy i procedury często utrudniają ich skuteczne działanie.

Patryk Wachowiec, analityk prawny Forum Obywatelskiego Rozwoju, przypomina, że kryzys praworządności obejmuje nie tylko ataki na niezależnych sędziów, ale także prokuratorów broniących zasad państwa prawa. W ostatnich latach TSUE i ETPCz jeszcze bardzo rozwinęły i doprecyzowały standardy ochrony sędziów w prawie europejskim. Znacznie mniej uwagi do tej pory poświęcono obowiązkowi ochrony prokuratorów wynikającemu z prawa unijnego. Wachowiec pokazuje, że to zobowiązanie państw Unii można wywnioskować z trzech regulacji: artykułu 325 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który wymaga od państw członkowskich zwalczania oszustw i nielegalnych działań wpływających na finansowe interesy Unii; dyrektywy 2014/41 ustanawiającej Europejski Nakaz Dochodzeniowy oraz artykułu 19 ust. 1 paragraf 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wyrażającego zasadę skutecznej ochrony sądowej. Sądy państw członkowskich mogłyby zweryfikować to twierdzenie, zwracając się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

W trzynastym roku kryzysu praworządności na Węgrzech i ósmym w Polsce wyraźnie widać, że prawo europejskie posiada ogromny potencjał w zakresie ochrony wartości unijnych. Jednakże, aby ten potencjał mógł być w pełni wykorzystany, niezbędna jest nie tylko odwaga myślenia i zdolność interpretacji, ale również polityczna determinacja.



(Geo)Polityka nakładania sankcji w obliczu autokratyzacji i korupcji na Węgrzech

Daniel Hegedüs

Przełom w Unii Europejskiej odnośnie nakładania dotkliwych sankcji finansowych na Węgry z powodu naruszeń praworządności nastąpił z trzech głównych powodów: utrzymania przez rząd Viktora Orbána wielowektorowej polityki zagranicznej, przekonania o jego geopolitycznej nielojalności wobec Zachodu i prób torpedowania działań UE wobec Ukrainy i Rosji.

Relacje Węgier z instytucjami Unii Europejskiej oraz sojusznikami w UE i NATO osiągnęły swój najgorszy poziom w pierwszej połowie 2023 roku. Od samego początku lat 2010., kiedy autokratyzacja węgierskiego państwa i wielowektorowa polityka zagraniczna rządu Fideszu stały się wyraźnym wyzwaniem dla zachodnich partnerów, relacje te były napięte.

Jednak w latach 2022-2023, rosyjska wojna przeciwko Ukrainie oraz jej geopolityczne konsekwencje zbiegły się w czasie z jeszcze pogarszającymi się wynikami Węgier w zakresie praworządności i korupcji, a także z niezdolnością rządu Viktora Orbána do zmiany wielowektorowej polityki zagranicznej i wykazania geopolitycznej lojalności wobec Zachodu.

Zbieg trzech czynników był kluczowy dla podjęcia w grudniu 2022 roku przez Radę, czyli rządy państw UE, decyzji o zamrożeniu funduszu spójności dla Węgier w wysokości 6,3 mld euro. Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej rządy państw członkowskich nałożyły taką sankcję na państwo członkowskie z powodu istotnych naruszeń praworządności

Ten zwrot pozwala na wyciągnięcie dwóch istotnych wniosków. Po pierwsze, nigdy wcześniej państwa członkowskie i instytucje UE nie były tak gotowe do nałożenia sankcji na reżim premiera Viktora Orbána z powodu naruszeń praworządności i korupcji na Węgrzech.

Po drugie, głównym powodem politycznej gotowości i determinacji państw członkowskich UE, które opowiedziały się za takimi sankcjami wobec Węgier, było nie łamanie podstawowych unijnych wartości, ale frustracja z powodu zachowania Węgier w innych dziedzinach.

Geopolityka, głupcze

Politolog R. Daniel Kelemen przekonująco pokazał, że w latach 2010 to właśnie brak woli politycznej rządów państw członkowskich UE stanowił kluczową przeszkodę, utrudniającą reakcję unijnych instytucji na postępującą autokratyzację Węgier.¹ Od lutego 2022 roku widać zdecydowanie większą polityczną determinację państw członkowskich UE do nałożenia sankcji na Węgry za naruszenia praworządności i korupcję. Ta zmiana dała Komisji Europejskiej okazję do wykorzystania dostępnych narzędzi ochrony praworządności i interesów finansowych UE.

Komisja Europejska może postrzegać praworządność i geopolitykę jako dwie odległe i niezwiązane ze sobą dziedziny. Jednak wojna Rosji na pełną skalę przeciwko Ukrainie pokazała, jak bardzo są one ze sobą powiązane. Geopolityka w przemożny sposób wpływa na polityczne poparcie rządów państw UE dla działań Komisji Europejskiej w kwestii ochrony unijnych wartości wewnątrz Unii. Kwestie poszanowania unijnych wartości, jak demokracja, praworządność i prawa człowieka, same w sobie mają dla państw UE, jak się okazało, drugorzędne znaczenie.

Jaka stąd lekcja dla rządów państw UE, które atakują lub planują atak na podstawowe wartości unijne? Powinny się spodziewać zdecydowanej odpowiedzi i presji ze strony rządów innych państw Unii, gdy będą jednocześnie kwestionować poglądy większości 27 państw na kwestie bezpieczeństwa i interesu geopolitycznego. Widać to, gdy porównamy reakcję UE wobec dwóch naruszających praworządność państw UE, Węgier i Polski. Presja UE na polski rząd w kwestii praworządności była stosunkowo mniejsza, mimo braku istotnych pozytywnych zmian w kwestii niezależności sądownictwa w Polsce. Polska jest kluczowym państwem wspierającym Ukrainę w ramach UE i NATO.

1 Kelemen, R. D. (2017). Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union. *Government and opposition*, 52(2), 211-238.

Preludium

Po dwunastu latach autokracji na Węgrzech, w 2022 roku walka instytucji UE z upadkiem praworządności i nieprawidłowym wykorzystaniem funduszy unijnych na Węgrzech przeszła na całkiem nowy poziom.

Po zamrożeniu w 2021 roku dostępu Węgier do Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility, RRF) o wartości 5,8 mld euro,² w kwietniu 2022 roku Komisja Europejska uruchomiła mechanizm warunkowości, ustanowiony na mocy rozporządzenia w 2020 roku wraz z nowym pakietem budżetowym UE na lata 2021-2027.³ Na tej podstawie Komisja jesienią 2022 roku ostatecznie zaleciła zawieszenie 7,5 mld euro, czyli 65% środków dla Węgier z trzech, zdaniem UE, najbardziej podatnych na korupcję na Węgrzech, programów operacyjnych. To około 1/3 wszystkich funduszu spójności przeznaczonych dla Węgier.⁴ Równocześnie Parlament Europejski ogłosił Węgry „krajem niedemokratycznym”.⁵

W odpowiedzi węgierski rząd starał się, żeby symbolicznie przestrzegać⁶ warunków UE dotyczących walki z korupcją. Jednocześnie zastosował szantaż, żeby wpłynąć na głosowanie rządów państw Unii w Radzie.

Odpowiedzią na 17 warunków wynegocjowanych przez Komisję Europejską z Węgrami, jesienią 2022 roku na Węgrzech przedstawiono pakiet reform antykorupcyjnych. Rząd Orbána przekonywał, że wejście tych ustaw w życie zapewni, że wypłata unijnych funduszy Węgom nie zagrazi interesom finansowym Unii.

Jednocześnie węgierski rząd blokował kilka kluczowych dla UE i NATO decyzji. Dotyczyły one wprowadzenia w UE globalnej minimalnej stawki podatku od osób prawnych (15% CIT), przyznania 18 mld euro unijnej pomocy finansowej Ukrainie oraz przystąpienia Finlandii i Szwecji do NATO. W ten sposób rząd Fidesz próbował wymusić korzystne dla siebie decyzje polityczne w Radzie w zakresie ochrony budżetu UE.

30 listopada 2022 roku Komisja Europejska ogłosiła, że podtrzymuje swoje wcześniej-

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

4 EU budget: Commission proposes measures to the Council under the conditionality regulation', EC press release of 18/09/22, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5623, dostęp 1.07.2023.

5 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady stwierdzającej, na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2018/0902R(NLE))

6 Batory, A. (2016). Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU. *Public Administration*, 94(3), 685-699.

sze stanowisko i oficjalnie zaproponowała Radzie zawieszenie prawie jednej trzeciej funduszy spójności dla Węgier w wysokości 7,5 mld euro. Jednocześnie Komisja zaproponowała państwom członkowskim zaakceptowanie węgierskiego krajowego planu odbudowy. Wypłata 5,8 mld EUR z KPO miała być jednak uzależniona od spełnienia 27 warunków, tak zwanych „super kamieni milowych”, z których cztery dotyczą niezależności sądownictwa na Węgrzech.⁷

Sankcje w trzech etapach

Na początku grudnia 2022 r. Rada zwróciła się do Komisji o ponowną ocenę jej wniosku o zawieszenie 7,5 mld euro na podstawie **mechanizmu warunkowości**, biorąc pod uwagę już wdrożone przez węgierski rząd reformy. Stanowisko Komisji nie uległo zmianie.

Po dwóch tygodniach intensywnych rozmów za zamkniętymi drzwiami między Komisją Europejską, francuską prezydencją w Radzie i różnymi państwami członkowskimi, w tym Niemcami, Komisja Europejska ostatecznie oceniła, że węgierski pakiet reform antykorupcyjnych przyniósł pewne pozytywne zmiany, ale jego generalne skutki okazały się niewystarczające. Komisja zaproponowała zawieszenie 55% z trzech **programów polityki spójności dla Węgier** o wartości 6,3 mld euro.

Na poziomie Komitetu Stałych Przedstawicieli w Unii Europejskiej (COREPER) 26 państw członkowskich poparło zastosowanie mechanizmu warunkowości wobec Węgier i proponowane zawieszenie funduszy. Polska zmieniła swoje stanowisko w czasie formalnej pisemnej procedury decyzyjnej Rady i zagłosowała przeciwko wnioskowi o uruchomienie mechanizmu warunkowości. Wniosek został jednak przyjęty kwalifikowaną większością głosów pomimo sprzeciwu Polski. W połowie grudnia 2022 roku w Radzie państwa UE pokazały wielką polityczną determinację, żeby zablokować skompromowanemu węgierskiemu reżimowi dostęp do unijnych funduszy.⁸

Niebawem miało się okazać, że zamrożenie 6,3 mld euro funduszy spójności na podstawie mechanizmu warunkowości⁹ oraz uzależnienie wypłaty 5,8 mld euro z KPO spełnienia 27 „super kamieni milowych”, nie będą największym zmartwieniem dla węgierskiego rządu.

7 Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds', EC press release of 30/11/2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273, dostęp 1.07.2023.

8 Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary', EC press release of 12 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>, dostęp 1.07.2023.

9 "Mechanizm warunkowości dotyczący praworządności: Rada postanawia zawiesić 6,3 mld euro, biorąc pod uwagę jedynie częściowe działania naprawcze podjęte przez Węgry", komunikat prasowy KE z dnia 12 grudnia 2022 r, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>,

Ośmielona Komisja Europejska zdecydowała o zamrożeniu wypłaty prawie wszystkich środków unijnych objętych umową partnerstwa między UE a Węgrami. Było to możliwe dzięki nowemu unijnemu rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy europejskich (Common Provisions Regulation, CPR) oraz fundamentalnej zmianie w interpretacji prawa i podejściu uprawnień przyznanych Komisji Europejskiej w tym rozporządzeniu.¹⁰

Jak w 2018 roku przekonująco argumentowali Israel Butler¹¹, R. Daniel Kelemen i Kim Lane Scheppele¹², już rozporządzenie w sprawie wspólnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, czyli unijnego budżetu, umożliwiło zamrożenie środków unijnych państwom członkowskim, które naruszają wartości UE, takie jak praworządność.

Wówczas Komisja Europejska powstrzymała się jednak od wykorzystania możliwości oferowanych przez to rozporządzenie i szukała osobnej podstawy prawnej do zamrożenia środków unijnych państwom członkowskim, które naruszają podstawowe wartości UE. Doprowadziło do przyjęcia pod koniec 2020 roku mechanizmu warunkowości, tak zwanego mechanizmu „pieniądze za praworządność”. W czasie negocjacji wieloletnich ram finansowania UE w latach 2021-2027, czyli unijnego budżetu, cała uwaga obserwatorów UE skupiła się na tym mechanizmie i sporach wokół jego uruchomienia.

W tym samym czasie Komisja Europejska zaktualizowała rozporządzenie ustanawiające wspólne przepisy dotyczące funduszy europejskich.¹³ Artykuł 9 rozporządzenia definiuje „horyzontalne zasady podstawowe”, które mają kierować wdrażaniem funduszy, w tym „poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”. W całym procesie przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów dotyczących funduszy europejskich bierze się też pod uwagę równość mężczyzn i kobiet oraz uwzględnianie aspektu i perspektywy płci, a także zakaz dyskryminacji i cele ONZ dotyczące zrównoważonego rozwoju i zasady porozumienia paryskiego dotyczącego walki ze zmianami klimatycznymi. Załącznik III do rozporządzenia mówi o metodologii ewaluacji spełniania „horyzontalnych warunków podstawowych”.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Finansowego Wsparcia Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

11 New Policy Paper: Using the EU's Budget to Protect Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Liberties.eu, 7 March 2018, <https://www.liberties.eu/en/stories/european-values-fund-two-proposals-mff/14388>, dostęp 1.07.2023.

12 Daniel Kelemen, R., & Scheppele, K. (2018). How to stop funding autocracy in the EU. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>, dostęp 1.07.2023.

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

22 grudnia 2022 roku Komisja Europejska zatwierdziła umowę partnerstwa z Węgrami.¹⁴ Na tej podstawie odmówiła zapłaty przedłożonych przez rząd węgierski rachunków, dopóki Węgry nie spełnią horyzontalnych warunków określonych w rozporządzeniu ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące funduszy europejskich.

Jak odblokować 22 miliardy euro

Komisja Europejska ma zastrzeżenia co do wypełniania horyzontalnych warunków podstawowych przez Węgry na czterech płaszczyznach. Najpoważniejsze obawy dotyczą niezawisłości sądownictwa. Faktycznie blokują one całość środków przyznanych Węgrom w ramach polityki spójności, czyli 22 mld euro. Częścią tej sumy jest 6,3 mld euro zamrożone na podstawie mechanizmu warunkowości.

Aby odmrozić 22 mld euro z funduszy spójności, rząd Orbána musi spełnić **cztery kamienie milowe** związane z niezależnością sądownictwa.

Obejmują one:

- wzmocnienie Krajowej Rady Sądownictwa w stosunku do uprawnień Prezesa Krajowego Biura Sądownictwa,
- wzmocnienie niezależności węgierskiego sądu najwyższego (Kúria),
- usunięcie przeszkód w składaniu przez sędziów pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- usunięcie możliwości kwestionowania przez władze publiczne prawomocnych orzeczeń sądowych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Media sugerowały, że te warunki wypełnia nowelizacja ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości przyjęta w maju 2023 roku (Ustawa X z 2023 r.). W rzeczywistości nie nastąpił żaden przełom¹⁵, a Komisja Europejska pozostała ostrożna w ocenie węgierskich reform.

W porównaniu z kwestią strukturalnej niezawisłości sądów, która blokuje Węgrom dostęp do całości funduszy spójności, wpływ na zamrożenie pozostałych trzech kwestii jest mniejszy – blokują 2,5 mld euro. Te kwestie to:

14 Decyzja wykonawca Komisji zatwierdzająca umowę o partnerstwie z węgierskim CCI 2021HU16FFPA001.

15 Hungarian Helsinki Committee. ASSESSMENT of Act X of 2023 on the Amendment of Certain Laws on Justice related to the Hungarian Recovery and Resilience Plan in light of the super milestones set out in the Annex to the Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary. 22 May 2023.

- zapewnienie gwarancji wolności akademickiej,
- unieważnienie „ustawy o ochronie dzieci” z czerwca 2021 r., która narusza prawa gejów, lesbijek, osób biseksualnych i transpłciowych,
- wykonanie orzeczeń TSUE dotyczących prawa do azylu.

Wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczące wolności akademickiej, w szczególności z politycznym wpływem na uniwersytety wywieranym przez rady powiernicze fundacji zaufania publicznego, które nadzorują działalność nowo sprywatyzowanych uniwersytetów, w styczniu 2023 roku doprowadziły do zawieszenia finansowania z programów Erasmus+ i Horizon Europe dla 21 takich uniwersytetów. Paraliżuje to mobilność studentów węgierskim uczelni, co jest przedmiotem dużego zainteresowania opinii publicznej na Węgrzech. Rząd Orbána chciał rozwiązać tę kwestię i uniknąć negatywnych reperkusji w kraju. Do czerwca 2023 roku w tym zakresie nie nastąpił przełom.

Trudno sobie wyobrazić, że w najbliższym czasie węgierski rząd będzie gotowy do jakichkolwiek ustępstw w sprawie homofobicznej i transfobicznej „ustawy o ochronie dzieci” lub represyjnego prawa azylowego. W tych wypadkach krajowe polityczne koszty prawnej wolty większości rządzącej na Węgrzech znacznie przewyższyłyby korzyści ekonomiczne wynikające z dostępu do około miliarda euro. Z politycznego punktu widzenia dla węgierskiego rządu wygodne jest utrwalanie konfliktu z Unią Europejską w kwestii praw osób LGBT i prawa azylu, a także utrzymywanie w debacie krajowej, że sankcje finansowe nakładane przez UE na Węgry są środkiem „wojny kulturowej”.

Choć Węgry mierzą się z rekordową w UE inflacją, rządowi udało się złagodzić krótkoterminowe skutki niedostępności unijnych funduszy. Trudno jednak przewidzieć długoterminowy negatywny wpływ inwestycje, zwłaszcza inwestycje publiczne.

Wydaje się, że w Komisji Europejskiej panuje polityczny konsensus, że odblokowanie 5,8 mld euro z KPO i ponowna ocena, czy można odblokować 6,3 mld euro z funduszy spójności zamrożonych na mocy mechanizmu warunkowości wymaga spełnienia wszystkich 27 „super kamieni milowych”, w tym 19 kamieni milowych związanych z przeciwdziałaniem korupcji i przejrzystością.

Nie nastąpi to w najbliższym czasie. Węgierski rząd od jesieni 2022 roku nie wykazał żadnych postępów w zakresie walki z korupcją. 30 listopada 2022 roku Komisja Europejska oceniła, że wprowadzone reformy są nie wystarczające. Wskazuje to na to, że na razie Węgry nie uzyskają dostępu do 5,8 mld euro z KPO i 6,3 mld euro z funduszy spójności.

W krótkiej perspektywie najistotniejsze jest to, że węgierski rząd zdoła odblokować co najmniej 13,2 mld euro z funduszy spójności (22 mld euro całości funduszy minus 6,3 mld funduszy zamrożonych przez mechanizm warunkowości minus 2,5 mld zamrożonych przez ustawy dotyczące wolności akademickiej, praw mniejszości seksualnych i prawa azylowego) poprzez spełnienie horyzontalnego warunku dotyczącego niezależności sądownictwa.

W tym zakresie Komisja Europejska może mieć ograniczone pole manewru, choć za pomocą środków administracyjnych może opóźnić decyzję o odblokowaniu tej części funduszy spójności.

Z prawnego punktu widzenia „horyzontalne warunki podstawowe” i „kamienie milowe” nie są ze sobą powiązane. Unijny komisarz ds. budżetu Johannes Hanh może mieć rację, że najprawdopodobniej tylko następna Komisja Europejska będzie w stanie zamknąć procedurę warunkowości wobec Węgier. Jest jednak mało prawdopodobne, że tak długo będzie trwać zamrożenie całości środków z polityki spójności przeznaczonych dla Węgier w obecnej unijnej perspektywie budżetowej. Rząd Węgier może te pieniądze stosunkowo łatwo odblokować spełniając cztery warunki dotyczące niezależności sądownictwa.

Geopolityka ochrony praworządności w UE

Zmiana nastawienia państw członkowskich UE w kwestii sankcjonowania naruszeń prawa i wartości UE przez Węgry miała zasadniczy wpływ na ośmielenie Komisji Europejskiej do zastosowania wobec nich sankcji finansowych. W poprzednich latach brak politycznego poparcia paraliżował działania Komisji. Przez okres od stycznia 2021 roku do kwietnia 2022 roku można było zauważyć, że nie uruchamiano wobec Węgier nowego mechanizmu warunkowości. Zmiana nastąpiła dopiero po rosyjskiej agresji na pełną skalę przeciwko Ukrainie i zachowaniu rządu Orbána.

Od tej pory państwa członkowskie pokazują coraz większą determinację, żeby prowadzić zdecydowaną politykę wobec Węgier. Na przykład w kwietniu 2023 roku 15 państw członkowskich UE przyłączyło się do Komisji Europejskiej przed TSUE w sprawie przeciwko rządowi Węgier dotyczącej homofobicznej i transfobicznej „ustawy o ochronie dzieci”.¹⁶

Łączne skutki trzynastu lat autokratyzacji Węgier same w sobie nie wystarczyły, żeby przekonać państwa członkowskie UE do podjęcia zdecydowanych kroków

16 Commission refers HUNGARY to the Court of Justice of the EU over violation of LGBTIQ rights. European Commission. Press release. 15 July 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2689, dostęp 1.07.2023.

wobec reżimu Orbána. Szalę goryczy przelały nie systemowe naruszenia praworządności i masowa korupcja, ale geopolityczna postawa rządu Węgier wobec Rosji i Ukrainy, krytyczne stanowisko Węgier wobec unijnych sankcji wobec Rosji oraz powtarzające się próby ich opóźnienia czy osłabienia, a także próby torpedowania kolejnych pakietów pomocy Ukrainie, utrzymywanie przez Węgry serdecznych stosunków dyplomatycznych z Rosją, blokowanie przystąpienia Szwecji, a wcześniej także Finlandii, do NATO.

To wszystko doprowadziło większość rządów państw UE do przekonania, że tak dalej z Węgrami nie da rady. Ich wola polityczna ośmieliła Komisję Europejską do poważniejszej, bardziej zdecydowanej odpowiedzi na trwające od lat naruszenie unijnych wartości przez Węgry, a także na zagrożenie, jakie niesie ono dla interesów finansowych UE.

Ten zwrot umożliwił sam rząd Orbána, który okazał się niezdolny do dostosowania węgierskiej strategii geopolitycznej i wielowektorowej polityki zagranicznej do nowych realiów stworzonych przez inwazję Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku.

Odnalezienie w sobie przez państwa członkowskie woli politycznej do walki z naruszeniami podstawowych wartości UE jest pozytywnym zjawiskiem. Trzeba jednak trzeźwo patrzeć na jego przyczyny. Malejąca krytyka wobec naruszającej praworządność Polski, frontowego państwa NATO kluczowego dla pomocy Ukrainie, jeszcze bardziej uwypukla wagę geopolitycznych względów w tym procesie.

Postępująca autokratyzacja w państwach UE, takich jak dziś Węgry i Polska, będzie egzystencjalnym zagrożeniem dla UE tak długo, jak dugo stanowisko państw członkowskich UE w sprawie ochrony praworządności w Unii będzie determinowane nie przez kwestie wartości, ale przez kwestie zewnętrzne, takie jak geopolityka.



Rosnąca asertywność UE wobec Węgier i nieformalna władza reżimu Orbána

Edit Zgut-Przybylska

Po inwazji Rosji na Ukrainę Unia Europejska bardziej zdecydowanie stosuje sankcje wobec naruszających praworządność Węgier. Jednak UE nadal nie zajmuje się problemem przejmowania mediów. Tymczasem reżim Viktora Orbána staje się coraz bardziej ideologiczny.

Jednym z podstawowych warunków każdego rodzaju demokracji jest to, aby władza polityczna nie była zmonopolizowana przez jedną osobę lub grupę. Minęło 25 lat, odkąd Viktor Orbán po raz pierwszy został wybrany na premiera Węgier. Później jego partia spędziła osiem lat w opozycji. Wygrała wybory w 2010 roku i do 2023 roku udało jej się podporządkować państwo i gospodarkę.

Orbán, do tej pory najdłużej urzędujący premier Węgier, przejdzie do historii, ponieważ pod jego rządami węgierska demokracja uległa spektakularnemu pogorszeniu. Teraz dotyka to także gospodarkę. Zwiększono dług publiczny. Inflacja bije rekordy w UE.¹⁷ Rząd Fideszu podtrzymuje konflikt z Unią Europejską o praworządność, co opóźnia wypłatę bardzo potrzebnych funduszy spójności.

Pomimo ponad dekady autokratyzacji, UE zdecydowała się przejść od dialogu do działań opartych na egzekwowaniu unijnego prawa i ochronie dopiero po wygraniu przez Fidesz po raz trzeci z rzędu wyborów w kwietniu 2022 roku. Uruchomienie mechanizmu warunkowości i zamrożenie funduszy spójności było punktem zwrotnym w sporze o praworządność. Zmusiło to nawet węgierski rząd do wprowadzenia w maju 2023 roku zmian w sądownictwie. Według Fideszu spełniło to cztery „super kamienie milo-

¹⁷ Hungary's inflation may peak at 25%-27% in first quarter, minister says, Reuters, 15 December 2022, <https://www.reuters.com/markets/europe/hungarian-inflation-could-peak-jan-feb-25-27-yy-says-minister-2022-12-15/>, dostęp 1.07.2023.

we” dotyczące sądownictwa, ale według UE przyjęte ustawy nie wystarczą do odblokowania unijnych środków. Ale nawet, jeśli okazałoby się, że wprowadzone reformy spełnią formalne wymogi UE, nie zmienią codziennego funkcjonowania stworzonego przez Fidesz reżimu.

Nieformalna władza

Regres demokracji na Węgrzech nie może być definiowany wyłącznie za pomocą formalnych, prawnych środków. Nieformalna władza jest podstawą ustroju, w którym rząd przechyla pole gry na swoją stronę, często w nieskodyfikowany sposób. W rezultacie członkowie rodziny Orbána, biznesowi i polityczni sprzymierzeńcy i inni przedstawiciele rządzącej elity przejmują firmy, wykorzystują zamówienia publiczne i możliwości inwestycyjne z korzyścią dla siebie. Podczas gdy Rada UE, czyli rządy państw członkowskich, a także Komisja Europejska wywierają dalsze naciski na Węgry w odniesieniu do „super kamieni milowych”, majątek firm prowadzonych przez ojca i zięcia premiera ma w tym roku przekroczyć 100 miliardów forintów, czyli około 1,19 miliarda złotych.¹⁸

Tego problemu nie rozwiąże połowiczna reforma sądownicza uchwalona wiosną 2023 roku ani formalne zmiany w systemie zamówień publicznych. Rząd obiecał zmniejszyć odsetek przetargów z jednym oferentem do poziomu poniżej 15%. Chociaż zostało to uznane za ważny krok w kierunku zapewnienia zgodności z prawem UE, nie zmniejszy systemowej korupcji na Węgrzech. Sojusznicy Orbána nadal mogą nieformalnie omijać prawo. Żeby imitować konkurencję na rynku, w przetargu mogą wziąć udział fałszywi oferenci. Zamówienia publiczne mogą znów trafić do Lőrincza Mészárosa, przyjaciela premiera z dzieciństwa i miliardera.

W ostatnim czasie jeszcze bardziej widać przymusowe wykupy firm i zastraszanie biznesu.¹⁹ Najbardziej narażone są na to sektory handlu detalicznego i budownictwa, bankowości i telekomunikacji oraz oczywiście media. Rząd Orbána był hojny w stosunku do niemieckich inwestorów. Jednak zaczął wywierać presję na inwestorów średniej wielkości, takich jak sieci sklepów spożywczych Lidl i Aldi. Media informują też o próbach wrogiego wykupu firm od niemieckich inwestorów w sektorze budowlanym. Psuje to rynek i jeszcze obniża standardy demokracji. Władze na Węgrzech stosują metody mafijne, w tym zastraszają oponentów i konkurentów za pomocą stosowania oprogramowania szpiegującego Pegasus. Ma to zmierzać do zdominowania całych

18 Jandó Zoltán, Hamarosan beléphet a százmilliárdos vagonú klubba Orbán Viktor családjá, Hamarosan beléphet a százmilliárdos vagonú klubba Orbán Viktor családjá, g7.hu, 2.06.2023, <https://g7.hu/kozelet/20230602/hamarosan-belephet-a-szazmilliardos-vagyonu-klubba-orban-viktor-csaladja/>, dostęp 1.07.2023.

19 Puhl, J., Sauna, M., Viktor Orbán Ups the Pressure on German Companies to Leave Hungary, Der Spiegel, 31.03.2023, <https://www.spiegel.de/international/business/mafia-methods-viktor-orban-ups-the-pressure-on-german-companies-to-leave-hungary-a-cf38f4d2-1576-4f55-896a-b65f19542f43>, dostęp 1.07.2023.

sektorów gospodarki poprzez wywłaszczenie i wykupienie prywatnych firm. Nadal nie-tykalni są najwięksi zagraniczni inwestorzy, głównie w przemyśle motoryzacyjnym, jak Audi i Mercedes, którzy są odpowiedzialni za 60% węgierskiego eksportu.

Zmiana zasad nie wyszła z mody

NiefORMALNA władza nie jest jedynym sposobem, w jaki reżim Orbána konsoliduje kontrolę nad państwem i społeczeństwem. Położył duży nacisk na to, co socjolożka Kim Lane Scheppele nazywa autokratycznym legalizmem.²⁰ Podważa podważanie konstytucjonalizmu przy jednoczesnym powoływaniu się na legitymację demokratycznego mandatu do przepisywania zasad. Ostatnio znowu zmienił prawo wyborcze.²¹ Fidesz połączył wybory do Parlamentu Europejskiego z wyborami samorządowymi w 2024 roku. Postawiło to opozycję w bardzo trudnej sytuacji, ponieważ zmusi ją to do startowania razem w wyborach europejskich i lokalnych. Gdyby wybory odbywały się w innych terminach, opozycja najprawdopodobniej startowałaby osobno w wyborach europejskich. Zakazano też przeprowadzenia wyborów uzupełniających w roku poprzedzającym wybory samorządowe. Nie można też rozwiązać w tym okresie lokalnych organów przedstawicielskich. Te zmiany są też szczególnie niekorzystne dla aspirujących kandydatów, ponieważ będą musieli zebrać większą liczbę podpisów pod swoimi kandydaturami.

Ograniczenia praw człowieka

Zakres mechanizmu warunkowości nie obejmuje praw politycznych, które od czasu wyborów parlamentarnych w 2022 roku uległy dalszemu ograniczeniu.

Z powodu pogłębiającego się kryzysu na Węgrzech w ostatnim roku odbyły się liczne protesty studentów, nauczycieli i ich sympatyków. Oddolne protesty i inne formy mobilizacji politycznej są największym zagrożeniem dla niedemokratycznych reżimów. Rząd Orbána zastosował wobec protestujących represje, aby uniemożliwić niektórym grupom społecznym udział w zgromadzeniach. Prowadził kampanię zastraszania nauczycieli. Wielu nauczycieli zostało zwolnionych z pracy za otwarte manifestowanie swoich poglądów w sprawie sytuacji w edukacji. Podczas protestu przeciwko projektowi ustawy zmieniającej status zatrudnienia nauczycieli uczniowie protestujący przed kancelarią premiera zostali potraktowani gazem łzawiącym.²²

20 Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-584.

21 Megszavazta a választási törvény módosítását az Országgyűlés, Novák Katalin vétója is átment, Infostart, 23.05.2023, <https://infostart.hu/belfold/2023/05/23/megszavazta-a-valasztasi-torveny-modositasat-az-orzaggyules-novak-katalin-vetoja-is-atment>, dostęp 1.07.2023.

22 Teenagers tear-gassed at protest against Orban's education reforms, Reuters, 3.05.2023, <https://www.reuters.com/world/europe/thousands-protest-against-government-move-strip-teachers-public-servant-status-2023-05-03/>, dostęp 1.07.2023.

Kolejnym obszarem ograniczeń praw człowieka są prawa reprodukcyjne. Skrajnie prawicowa partia Mi Hazánk od lat domagała się ograniczenia aborcji na Węgrzech. Rząd przyjął dekret promujący ultrakonserwatywne wartości społeczne. Osoby w ciąży starające się na Węgrzech o przerwanie ciąży muszą od teraz wysłuchać bicia serca płodu przed wykonaniem zabiegu. Lekarze muszą sporządzić raport, w którym odnotowują, że ciężarnej przedstawiono „w sposób możliwy do zidentyfikowania czynnik wskazujący na funkcję życiową płodu”.²³

Do tego nie poprawia się ustawodawstwo dotyczące praw uchodźców i osób ubiegających się o azyl, wolności akademickiej, praw gejów, lesbijek, osób biseksualnych i transpłciowych. Istotnym wydarzeniem było wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania przeciwko naruszeniom prawa UE w związku z homofobiczną i transfobiczną ustawą „o ochronie dzieci”, która zrównuje homoseksualizm z pedofilią. To ważny precedens. Komisja Europejska, wspierana przez 15 państw członkowskich i Parlament Europejski, zarzuca naruszenie Artykułu 2 Traktatu o UE, argumentując, że dyskryminująca mniejszości ustawa atakuje podstawowe wartości UE.²⁴

Te kwestie dotyczą kluczowych ideologicznych elementów reżimu Fideszu. Dlatego jest mało prawdopodobne, że rząd Orbána, żeby odblokować unijne środki, spełni trzy warunki dotyczące wolności akademickiej, praw mniejszości seksualnych i prawa azylowego. Bardziej prawdopodobnie, że rząd postara się zakwestionować żądania UE i zbić na tym krajowy kapitał polityczny przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Postara się, żeby oddzielić je od innych „kamieni milowych”, żeby nie musieć rezygnować z ideologicznych podstaw wzniesionego na Węgrzech ustroju.

Powyższe przykłady wskazują na istotną tendencję: rząd Fideszu staje się coraz bardziej zideologizowany, mniej pragmatyczny i znacznie mniej skłonny do ustępstw niż w poprzednich negocjacjach z instytucjami UE. To element szerszego zwrotu. Wojna Rosji przeciwko Ukrainie znacząco zmieniła dynamikę i równowagę sił w Radzie UE. Węgry otwarcie forsują prorosyjską politykę zagraniczną i spowołniły działania UE mające na celu wsparcie Ukrainy. Co więcej, Węgry torpedowały przystąpienie Finlandii i Szwecji do NATO. Groziły też używaniem weta w Radzie UE. Te zachowania i polityki doprowadziły do załamania polsko-węgierskiego sojuszu i mobilizacji wielu państw członkowskich do prowadzenia bardziej zdecydowanej polityki w zakresie praworządności i ochrony budżetu UE.

23 Hungary enshrines 'fetal heartbeat' abortion law, Deutsche Welle, 13.09.2022, <https://www.dw.com/en/hungary-enshrines-fetal-heartbeat-abortion-law/a-63105339>, dostęp 1.07.2023.

24 Zob. analizę Jakuba Jaraczewskiego „Przełomowe postępowania przeciwko naruszeniom prawa unijnego wobec Węgier i Polski” w poprzednim raporcie Archiwum Wiktora Osiatyńskiego *Europejskie mechanizmy ochrony praworządności i krajowe odpowiedzi*, s. 16.

UE nadal nie wystarczająco odpowiada na podporządkowywanie władzy mediów

Chociaż Komisja Europejska i Rada UE po inwazji Rosji na Ukrainę bardziej zdecydowanie używają wobec Węgier sankcji w postaci zamrożenia środków unijnych, nadal w niewystarczający sposób odpowiadają na zawłaszczanie przez władzę mediów na Węgrzech, mimo, że mają do tego instrumenty i mechanizmy polityczne i prawne.

Instytucje UE zdają sobie sprawę, że kryzys wolności i pluralizmu mediów jest częścią szerszego regresu praworządności w UE. Natomiast do tej pory nie podjęły działań, które powstrzymałyby czy odwróciły negatywne zmiany w tym zakresie na Węgrzech, w Polsce, Bułgarii czy Grecji.

W rezultacie węgierski rząd, ramię w ramię z wiernymi mu biznesowymi elitami, korzysta z finansowych dobrodziejstw integracji europejskiej. Publiczne fundusze i pomoc publiczna są wykorzystywane do wzmacniania wspierającego Fidesz imperium medialnego skupionego wokół kancelarii premiera. Media takie jak Megafon Center wydają więcej środków publicznych niż rząd na media społecznościowe. Powielają narracje Fideszu i atakują opozycję.²⁵ Różne naciski są też stosowane wobec mediów niezależnych od rządu. Zoltán Varga, właściciel Central Media, ostatniej grupy medialnej na Węgrzech niezależnej od Fideszu, w 2019 roku był inwigilowany przez oprogramowanie szpiegowskie Pegasus. Organy podatkowe wskazały go także jako podejrzanego w sprawie karnej. Varga twierdzi, że spotykał się z różnymi taktykami zastraszania ze strony węgierskiego rządu, żeby skłonić go do sprzedaży swojej firmy bliskim premierowi oligarchom.²⁶ Według raportu Parlamentu Europejskiego, nadrzędnym celem nadużywania oprogramowania Pegasus przez węgierski rząd było uzyskanie dalszej politycznej i finansowej kontroli nad sferą publiczną i całym rynkiem medialnym.²⁷

Chociaż od dekady na Węgrzech mamy do czynienia z atakami na wolność i pluralizm mediów, Komisja Europejska w w czerwcu 2021 roku wszczęła do tej pory tylko jedno postępowanie przeciwko naruszeniom prawa UE w związku z odmową przedłużenia koncesji rozgłośni Klubradió. Komisja argumentowała, że decyzja Rady Mediów była nieprzejrzysta, nieproporcjonalna i naruszała Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej. Te działania nastąpiły zdecydowanie za późno i były niewystarczające. Radio

25 Maksimov, V., Orban's influencers shower cash, become largest social media spenders, Euractiv, 4.01.2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/orbans-influencers-shower-cash-become-largest-social-media-spenders/, dostęp 1.07.2023.

26 Nardelli, A., Simon, Z., Media Mogul Says He Faces Intimidation Tactics By Orban's Government, Bloomberg, 22 września 2020 r., <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-22/media-mogul-fears-the-squeeze-of-orban-s-grip?leadSource=uverify%20wall>.

27 Spyware: MEPs sound alarm on threat to democracy and demand reforms, European Parliament. Press release. 8.05.2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR84901/spyware-meps-sound-alarm-on-threat-to-democracy-and-demand-reforms>, dostęp 1.07.2023.

straciło licencję na nadawanie. Komisja Europejska – która ma wyraźne kompetencje w zakresie prawa konkurencji i pomocy publicznej, czyli dwóch dziedzin, które dotyczą naruszeń dokonywanych wobec mediów przez władze Węgier – powinna działać szybciej i rozpocząć szereg różnych postępowań przeciwko Węgom w tym zakresie.

Unia Europejska powinna też opracować sposób pomiaru niezależności organów regulacyjnych mediów. Unijna dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, która reguluje funkcjonowanie regulatorów mediów w państwach członkowskich, koncentruje się jedynie na wymogach formalnych. Te są łatwe do spełnienia pomimo faktycznego przejęcia mediów. Funkcjonowanie węgierskiej Rady Mediów formalnie spełnia wymogi UE. W praktyce jest to organ zdecydowanie stronniczy; przy przyznawaniu częstotliwości nadawania i decyzji, które prowadzą do przejmowania mediów, zawsze faworyzuje prorządowych graczy.

W kwietniu 2022 r. Narodowy Urząd ds. Mediów i Komunikacji ogłosił, że z powodu powtarzających się nieprawidłowości nie przedłuży licencji Tilos Rádió, alternatywnej niezależnej stacji radiowej. Licencja radia miała wygasnąć na początku września. Radio rzeczywiście przestało nadawać we wrześniu 2022 roku, ale w tym samym miesiącu ponownie, jako jedyne, zgłosiło się do otwartego przetargu, i udało mu się uzyskać koncesję.

Doradca Viktora Orbána i Dyrektor Polityczny Prezesa Rady Ministrów Balázs Orbán podsumował, że „Media są sektorem strategicznym i kwestią suwerenności, ponieważ ktokolwiek kontroluje media danego kraju, kontroluje sposób myślenia tego kraju, a poprzez to sam kraj.”²⁸ Kontrola nad mediami jest podstawą nieformalnego systemu władzy stworzonego przez Fidesz. Do rozwiązania problemu pogarszania się i tak katastrofalnego stanu wolności i pluralizmu na Węgrzech nie wystarczy dotychczasowe ostrożne podejście ze strony unijnych instytucji.

28 Barnóczyki, B., Balázs Orbán: Whoever controls the media of a country controls the mindset of that country, telex.hu, 25.01.2023, <https://telex.hu/english/2023/01/25/balazs-orban-whoever-controls-the-media-of-a-country-controls-the-thinking-of-that-country>, dostęp 1.07.2023.

Dynamika unijnych sankcji i odpowiedzi Węgier



John Morijn

Odblokowanie unijnych funduszy dla Węgier i Polski może być równie dużym zaskoczeniem, jak ich zamrożenie.

Anna Wójcik: Procedura politycznego dialogu przewidziana w art. 7 Traktatu o UE rozpoczęła się w 2017 r. wobec Polski, a w 2018 r. wobec Węgier. Pod koniec maja po raz szósty wysłuchano tych państw na Radzie. Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Věra Jourová mówi o konieczności kontynuowania dialogu. Jakie skutki może to przynieść?

John Morijn: Sama procedura politycznego dialogu prowadzona w ramach procedury Artykułu 7 TEU nie przyniesie znaczących zmian w zakresie praworządności na Węgrzech i w Polsce. Kontynuowanie tej procedury wobec Węgier i Polski ma obecnie głównie polityczne i symboliczne znaczenie.²⁹ Prawdziwą wagę mają inne procesy.

Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka rozwijają swoje orzecznictwo, rzucając światło na zakres i charakter naruszeń praworządności w państwach członkowskich UE.³⁰

Po drugie, kluczowe jest zastosowanie przez UE sankcji w myśl zasady warunkowości i ochrony budżetu UE. Obejmuje ono uruchomienie mechanizmu warunkowości wobec Węgier oraz możliwość zamrożenia funduszy spójności dla Węgier i Polski ze względu na nie spełnianie przez te państwa horyzontalnych kryteriów podstawowych w myśl Karty Praw Podstawowych. To drugie stało się możliwe na podstawie umów partnerstwa zawartych między UE a Węgrami i Polską. Jest jasne, jakimi konkretnymi

²⁹ Zob. analizę Anny Södersten „Szwedzka prezydencja w Radzie UE i procedura Artykułu 7” w poprzednim raporcie Archiwum Wiktora Osiatyńskiego *Europejskie mechanizmy ochrony praworządności i krajowe odpowiedzi*, s. 9.

³⁰ Zob. analizę Marcina Szweda „Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach dotyczących praworządności” w poprzednim raporcie Archiwum Wiktora Osiatyńskiego *Europejskie mechanizmy ochrony praworządności i krajowe odpowiedzi*, s. 32.

obszarami muszą się zająć Węgry i Polska w zakresie praworządności.

UE chce skuteczniej chronić swój budżet. Już w 2022 roku z Kim Lane Schepelle argumentował Pan, że nowy mechanizm warunkowości powinien być zastosowany przeciwko Węgrom. Tak się stało, zamrożono 6,3 mld, czyli część funduszy spójności. A na podstawie nie spełniania warunków z umów partnerstwa, całość funduszy, czyli 22 mld euro. Czy Węgry mają szansę uzyskać te środki?

Jeśli chodzi o mechanizm warunkowości, Komisja Europejska domaga się, żeby Węgry odpowiedziały na problemy dotyczące praworządności, które przejawiają się w braku skutecznych ram zwalczania korupcji, systemowych nieprawidłowościach dotyczących zamówień publicznych oraz wprowadzonych w latach 2019-2022 fundacji interesu publicznego, czyli funduszach powierniczych, które sprawują władzę nad różnymi publicznymi instytucjami zamiast państwa. Te fundacje zarządzają majątkiem publicznym, ale są faktycznie wyjęte spod kontroli.³¹ W tych obszarach postęp jest niewielki.

Węgierski rząd priorytetowo potraktował reformy mające na celu poprawę niezależności sądownictwa, ponieważ po spełnieniu czterech kamieni milowych dotyczących sądownictwa można odblokować więcej pieniędzy niż zostało zawieszonych na podstawie mechanizmu warunkowości.

W ramach mechanizmu warunkowości zamrożono finansowanie z programów Horizon i Erasmus+ dla 21 węgierskich uniwersytetów, ze względu na zarządzanie uniwersytetami w nieprzejrzysty sposób za pomocą fundacji interesu publicznego. Sześć uniwersytetów w maju ogłosiło, że zaskarży decyzję o zamrożeniu tych środków do Trybunału Sprawiedliwości UE. Doprowadzi to do wydania przez TSUE bardzo ważnego orzeczenia w sprawie mechanizmu warunkowości.

Ze względu na zagrożenia dla wolności akademickiej zawieszono 9% funduszy spójności dla Węgier. Stało się to ze względu na nie wypełnienie „horyzontalnych kryteriów podstawowych” wymienionych w umowie partnerstwa między UE a Węgrami.

W maju Węgry przyjęły reformy sądownictwa. Jak je oceniać?

Moim pierwszym odruchem byłoby potraktowanie tego, co teraz przedstawiają Węgry, z najwyższą ostrożnością. Żadna z tych propozycji nie została, tak jak powinna, pod-

31 Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary', EC press release of 12 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>, dostęp 1.07.2023.

dana wcześniejszym konsultacjom z instytucjami UE. Propozycje dotyczące niezależności sądownictwa zostały dodane w ostatniej chwili do zupełnie niepowiązanego projektu ustawy. Co więcej, za każdym razem, gdy tworzone są nowe instytucje lub zmieniane są ich funkcje, historia nauczyła nas pytać: kto może kontrolować skład tych instytucji, kto może zmieniać te funkcje?

Węgry nie uczestniczą w Prokuraturze Europejskiej (EPPO). Obiecały natomiast lepiej współpracować z Europejskim urzędem ds. zwalczania nadużyć finansowych OLAF. Czy ta obietnica została spełniona?

Odpowiem krótko: nie.

Czy środki, które zostały zamrożone ze względu na niespełnienie „horyzontalnych wymogów podstawowych” w umowach partnerstwa z UE, mogą być jednak w krótkim lub średnim terminie odblokowane?

W rozporządzeniu o wspólnych przepisach dotyczących unijnych funduszy³² powiązanie programów wspieranych z funduszy i ich wdrażania z Kartą Praw Podstawowych jest opisane dość zdawkowo. Oceną zgodności z Kartą jest biurokratyczna i technokratyczna. W tym procesie nie ma miejsca na przykład na Parlament Europejski.

Z moich źródeł wynika, że fundusze są całkowicie zablokowane. Ale ich odblokowanie może być tak dużym zaskoczeniem, jakim było zablokowanie na podstawie rozporządzenia o wspólnych przepisach dotyczących unijnych funduszy.

Węgry nie dostały też 5,8 mld euro z krajowego planu odbudowy. Czy te środki mogą być odblokowane?

Żeby wnioskować o pieniądze z KPO, Węgry muszą wypełnić 27 „super kamieni milowych”, które dotyczą przede wszystkim niezależności sądownictwa i mechanizmów przeciwdziałania korupcji. 17 tych warunków zostało wymienionych w mechanizmie warunkowości.

Chociaż Węgry przedstawiły część reform, można odnieść wrażenie, że są to jedynie próby odblokowania unijnych środków, które nie zmiierają do naprawy podstawowych, strukturalnych problemów węgierskiej demokracji, które są jednocześnie bezpośrednim zagrożeniem dla należytego zarządzania finansami UE.

32 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

Węgry będą sprawować rotacyjną prezydencję w Radzie UE w drugiej połowie 2024 r., a w 2025 r. zastąpi je Polska. Holenderska Komisja im. Meijersa, niezależna grupa ekspertów zajmująca się badaniem i doradztwem w zakresie prawa europejskiego, zaproponował zmianę kolejności prezydencji.³³ Na ile jest to realne?

Jest jeszcze zbyt wcześnie, by coś przesądzać. W przyjętej na początku czerwca rezolucji Parlament Europejski podważa zdolność Węgier do wykonywania zadań, których wymaga prezydencja w Radzie UE.³⁴ Parlament wywiera presję na Komisję Europejską i rządy państw członkowskich.

Wydaje mi się prawdopodobne, że będzie trzeba przynajmniej zagwarantować, że naruszające praworządność rządy państw członkowskich sprawujących prezydencję w Radzie UE nie będą mogły torpedować prac w Radzie. Prezydencja ma pełnić rolę „uczciwego i niezależnego rozjemcy”.

Dyskusja o tym już się rozpoczęła i nie wydaje mi się, żeby miała się zakończyć. Nie wyobrażam sobie, żeby Węgry miały w 2024 objąć prezydencję bez wprowadzania żadnych zmian czy warunków.

33 Komitet Meijera, Komentarz w sprawie sprawowania i porządku prezydencji w Radzie UE, maj 2023 r, <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/05/230519-Meijers-Committee-comment-on-the-EU-Presidency-.pdf>, dostęp 1.07.2023.

34 Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie łamania praworządności i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE (2023/2691(RSP)).

Praworzędność, solidarność i mechanizm warunkowości



Maciej Krogel

Mechanizm warunkowości dotyczy zarówno praworzędności, jak i unijnej zasady solidarności. Stosowanie tej ostatniej mechanizm uzależnia jednak od (nie) odpowiedzialności państw członkowskich.

Transfery z budżetu Unii Europejskiej mają służyć beneficjentom w państwach członkowskich: osobom fizycznym, przedsiębiorstwom, organizacjom, regionom, grupom osób. Zasoby takie jak Fundusz Spójności czy popandemiczny Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) przyczyniają się do sprawiedliwego i równego rozwoju w całej Unii. Rozporządzenie wprowadzające mechanizm warunkowości³⁵ uzależnia transfery od tego, czy władze krajowe przestrzegają praworzędności. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zawiera zarówno praworzędność jako wspólną unijną wartość, jak i zasadę solidarności. Przypadek mechanizmu warunkowości pokazuje, że związek między nimi jest dość złożony i wieloaspektowy.

W tym artykule najpierw wyjaśnię, w jaki sposób mechanizm warunkowości wdraża treść art. 2 TUE. Następnie krytycznie przeanalizuję, w jaki sposób rozporządzenie ustanawiające mechanizm warunkowości może chronić beneficjentów unijnych środków. W ostatniej części, odnosząc się do zasady solidarności, przeanalizuję wymóg warunkowości dotyczący odpowiedzialnego wykorzystania funduszy unijnych.

Praworzędność i solidarność w mechanizmie warunkowości

Rozporządzenie ustanawiające mechanizm warunkowości deklaruje w preambule, że państwa członkowskie muszą przestrzegać praworzędności w celu utrzymania należytego zarządzania budżetem UE. Konieczne jest zatem, aby utrzymywały one m.in.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

zasadę legalności, skuteczną kontrolę przez niezależne i bezstronne sądownictwo, a także skuteczne ściganie, dochodzenie i sankcjonowanie naruszeń prawa (motywy 7-10 preambuły, art. 3 rozporządzenia).

Chociaż rozporządzenie stwierdza, że w porządku unijnym nie istnieje hierarchia wspólnych wartości, dodaje również, że „poszanowanie praworządności ma zasadnicze znaczenie dla ochrony” innych wartości (motyw 6 preambuły). Biorąc również pod uwagę szeroką definicję praworządności zawartą w rozporządzeniu, która obejmuje niektóre aspekty innych wartości i zasad z art. 2, w rzeczywistości rozporządzenie daje nam rodzaj „miękkiej” hierarchii wartości, z nadrzędną pozycją praworządności.

W orzeczeniach wydanych w następstwie skarg Węgier i Polski na rozporządzenie Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) orzekł, że budżet UE nadaje praktyczny wymiar zasadzie solidarności zawartej w art. 2 TUE.³⁶ Konsekwencją tego stwierdzenia jest to, że sam budżet UE może być postrzegany jako materialna konkretyzacja art. 2, a nie tylko jako fundusze chronione przez wspólną wartość praworządności. Mielibyśmy wówczas do czynienia z dwoma różnymi aspektami wspólnej aksjologii UE, pozostającymi być może nawet w napięciu. Z jednej strony budżet UE, który wdraża zasadę solidarności, a z drugiej strony przepisy chroniące budżet, a tym samym wdrażające praworządność.

TSUE wskazał ponadto, że tym co łączy te dwa aspekty wartości jest zasada wzajemnego zaufania. Współpraca między państwami członkowskimi opiera się na domniemaniu i zaufaniu, że każde z nich przestrzega praworządności. W tym samym duchu, zdaniem TSUE, wdrażanie solidarności poprzez budżet UE opiera się „na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi w zakresie odpowiedzialnego wykorzystania wspólnych zasobów zawartych w tym budżecie”.³⁷ Jest zatem jasne, że – jak zauważył zarówno rzecznik generalny Campos Sánchez-Bordona, jak i niektórzy komentatorzy – warunkowość budżetowa UE wiąże zasadę solidarności z odpowiedzialnością państw członkowskich.³⁸

Mechanizm warunkowości i prawa beneficjentów funduszy UE

Zastosowanie mechanizmu warunkowości pociąga za sobą konsekwencje finansowe dla obywateli państwa członkowskiego. Osoby i podmioty, które powinny korzystać

36 Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 129; Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 147.

37 Tamże.

38 Opinia rzecznika generalnego Camposa Sáncheza-Bordony wydana w dniu 2 grudnia 2021 r. w sprawie C-156/21 *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 110; Alberto de Gregorio Merino, *The Recovery Plan: Solidarity and the living constitution*, EULawLive Weekend Edition, 6 March 2021, No 50, 2-12.

z budżetu UE, są narażone na wstrzymanie funduszy. W odpowiedzi na ten kluczowy problem mechanizmu warunkowości, rozporządzenie zawiera pewne zasady dotyczące ochrony uzasadnionych interesów beneficjentów przed skutkami środków nałożonych na ich państwo członkowskie. Wytyczne Komisji do rozporządzenia określają, że mechanizm co do zasady powinien chronić „istniejące wcześniej zobowiązania” o charakterze prawnym, które państwa członkowskie zaciągnęły wobec beneficjentów.³⁹

Preambuła rozporządzenia stanowi, że na etapie rozważania przyjęcia środków przeciwko państwu członkowskiemu Komisja powinna wziąć pod uwagę ich potencjalny wpływ na beneficjentów (motyw 19). Z punktu widzenia przejrzystości i komunikacji z obywatelami pożądane jest, aby Komisja ujawniła i wyjaśniła, w jaki sposób szacuje ten wpływ.

W swoim wniosku do Rady w sprawie środków skierowanych do Węgier Komisja nie przedstawiła jednak wyraźnie takich szacunków.⁴⁰ Rada z kolei stwierdziła, że wybrane środki spełniają zasadę proporcjonalności, ponieważ nie uniemożliwiają Węgrom uruchomienia należnych płatności, pozostawiają czas na dostosowanie się do wymogów warunkowości i nie naruszają interesów beneficjentów.⁴¹ Wniosek ten pozostaje jednak kontrowersyjny ze względu na to, jak bardzo skomplikowane i podatne na zmiany w finansowaniu są dziedziny, które do tej pory były wspierane z funduszy UE.⁴²

Powierzenie państwom członkowskim ochrony beneficjentów jest nieco paradoksalne, jeśli te same państwa członkowskie są karane za brak ochrony funduszy przez lekceważenie rządów prawa. Rozporządzenie wyraźnie zabrania jednak władzom krajowym uzasadniania nieprzekazania środków beneficjentom poprzez powoływanie się na środki przyjęte w ramach mechanizmu. W tym sensie warunkowość nie jest uzasadnionym powodem dla państwa członkowskiego do zaprzestania płatności na rzecz swoich obywateli.

Aby zabezpieczyć interesy beneficjentów, „Komisja dołoży wszelkich starań, aby zapewnić”, że państwo członkowskie dokonuje należnych płatności, nawet potencjalnie wszczynając postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.⁴³ Ponadto rozporządzenie wyraźnie czyni państwa członkowskie odpowiedzialnymi przed Komisją w tej kwestii, poprzez regularne i szczegółowe raportowanie, weryfikację i niezbędne środki.

39 Komunikat Komisji: Wytyczne w sprawie stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii 2022/C 123/02, pkt 87, 89-90.

40 Wniosek Komisji dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad praworządności na Węgrzech, COM(2022) 485 final.

41 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad praworządności na Węgrzech, motyw 61.

42 Olga Ceran, Ylenia Guerra, The Council's Conditionality Decision as a Violation of Academic Freedom?, Verfassungsblog 28 marca 2023 r.

43 Komunikat Komisji: Wytyczne w sprawie stosowania rozporządzenia, pkt 97.

Jednakże, zgodnie z wytycznymi, osoby fizyczne powinny najpierw skierować skargę do swoich władz krajowych, a dopiero potem polegać na interwencji Komisji. Jeśli osoby fizyczne chcą złożyć skargę do Komisji w związku z brakiem płatności ze strony swoich państw członkowskich, powinny określić podstawę swojego prawa do płatności, naruszenie tego prawa oraz swoje wcześniejsze działania prawne przed organami krajowymi.

Ponadto rozporządzenie przyznaje beneficjentom prawo do informacji od Komisji na temat obowiązków państw członkowskich oraz sposobów, w jakie osoby fizyczne mogą zgłaszać naruszenia bezpośrednio wpływające na ich sytuację. Oficjalna strona internetowa zawiera informacje dla obywateli na temat mechanizmu warunkowości, a także formularz skargi, za pośrednictwem którego osoby fizyczne mogą poufnie zgłaszać określone kwestie.⁴⁴

Odpowiedzialność i wiele wymiarów solidarności

Brak ochrony funduszy UE za pomocą tarczy praworządności w wielu przypadkach sprawia, że solidarność budżetowa jest nieskuteczna. Korzyści wielu potencjalnych beneficjentów zostaną faktycznie naruszone, jeśli ich władze krajowe dokonają oszustwa, niewłaściwie wykorzystają lub narażą na ryzyko publiczne pieniądze UE. Odpowiedzialne zarządzanie jest zatem do pewnego stopnia zawsze konieczne, aby solidarność budżetowa miała sens.

Sama solidarność jest jednak wielowymiarową zasadą prawa UE. Ma ona zastosowanie „między państwami członkowskimi, między instytucjami, między narodami lub pokoleniami oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi”, a także między szczeblem ponadnarodowym UE a państwami członkowskimi.⁴⁵ W tym względzie, jak zauważa Marco Fisicaro, warunkowość praworządności może skutkować ograniczonym stosowaniem solidarności, tj. redukować ją głównie do aspektu międzyinstytucjonalnego.⁴⁶ Jednocześnie fundusze UE – w szczególności Fundusz Odbudowy – wpływają na wiele rodzajów relacji. Pieniądze na opiekę zdrowotną, opiekę nad dziećmi, edukację i zielone technologie odnoszą się do solidarności międzypokoleniowej.⁴⁷ Pomoc finansowa na rzecz konkurencji i sprawiedliwej transformacji w rzeczywistości wdraża solidarność poza zakresem zarządzania państwem, a mianowicie solidarność między narodami, między jednostkami oraz między ich grupami i organizacjami. Nawet solidarność między państwami członkowskimi a krajami trzecimi jest istotna, gdy

44 Tamże, pkt 92. Patrz: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en

45 Opinia rzecznika generalnego Camposa Sáncheza-Bordony wydana w dniu 18 marca 2021 r. w sprawie C-848/19 P, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Komisja Europejska, pkt 60.

46 Marco Fisicaro, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, European Papers Vol. 4, 2019, No 3, p. 719.

47 Marco Fisicaro podaje inny przykład międzypokoleniowej zielonej solidarności za pośrednictwem funduszy UE w: *Ibid.*

mówimy o Funduszu Odbudowy. Dotyczy to na przykład ukraińskich uchodźców, którzy korzystają z zasobów, pomocy i możliwości w przyjmujących państwach członkowskich.

Zapotrzebowanie na symetrię odpowiedzialności i solidarności jest oczywiste, jeśli chodzi o obecne relacje między Węgrami czy Polską z jednej strony, a innymi państwami członkowskimi i instytucjami UE z drugiej. Nie wydaje się kontrowersyjne, że przekazywanie funduszy unijnych państwu-beneficjentowi oraz ich ochrona poprzez utrzymywanie rządów prawa w tym państwie stanowią dwie strony wzajemnej lojalności.

Niemniej jednak pojęcie odpowiedzialności staje się kłopotliwe, gdy myślimy o solidarności w kategoriach jej długoterminowych skutków, wielości zaangażowanych podmiotów i relacji, które nie są bezpośrednio związane z państwem. Zgodnie z zasadami porządku prawnego UE, narody Unii, obywatele i ich grupy są pełnoprawnymi podmiotami solidarności. Jednak ich podmiotowość nadal pozostaje upośledzona, a ich wzajemna lojalność nieefektywna, jeśli zależą one od tego, czy państwa członkowskie spełniają kryteria odpowiedzialności.

Organizacje pozarządowe i unijne procedury ochrony praworządności



Barbara Grabowska-Moroz

Najważniejszych aktorów w „polu praworządności” są organizacje i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego. Jakiej jednak mają rzeczywiste możliwości uczestniczenia w unijnych procedurach ochrony praworządności?

Proces erozji demokracji i praworządności, trwający w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) spowodował zaangażowanie instytucji unijnych w proces ochrony wartości, na których UE – w świetle Traktatów – jest zbudowana. Utworzono, wszczęto i prowadzono różne procedury mające za zadanie reagować na zagrożenia dla praworządności występujące na poziomie krajowym.

Pomimo tego, że główne decyzje podejmowane są przez instytucje unijne, takie jak m.in. Komisja Europejska czy Trybunał Sprawiedliwości UE, przy udziale państw członkowskich (działających indywidualnie lub na forum Rady UE oraz Rady Europejskiej), liczba interesariuszy w tym procesie jest znacznie szersza.

Kryzys praworządności unaoczniał, że praworządność jest wartością o znaczeniu praktycznym,⁴⁸ a nie jedynie konceptem teoretycznym. Ważnymi graczami na „polu praworządności” są organizacje pozarządowe. To, jak mogą wziąć udział w procesie decyzyjnym na poziomie unijnym, wyznaczają unijne procedury. Niekoniecznie tworzą one środowisko sprzyjające uczestniczeniu przez organizacje i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego w procesie ochrony praworządności.

Organizacje pozarządowe a prawo UE

48 Zob. Pech, L. (2022). The Rule of Law as a well-established and well-defined principle of EU law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(2-3), 107-138.

Traktat o Unii Europejskiej przewiduje, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, zaś decyzje w UE mają być podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

Traktat nakazuje, aby instytucje UE umożliwiały obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wyrażanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich obszarach działania Unii. Zobowiązuje też instytucje unijne do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. W szczególności Komisja Europejska została zobowiązana do prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami.

Takie założenia prawne i programowe są szczególnie istotne w kontekście erozji demokracji i rządów prawa, w ostatnich latach postępuje intensywnie w państwa UE. Jednym z jej skutków jest kurczenie się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego (np. poprzez wprowadzanie ustawy o „agentach zagranicznych” na Węgrzech, która stygmatyzuje organizacje otrzymujące finansowanie z zagranicy). W rezultacie dostęp do procesu decyzyjnego i krajowych mechanizmów kontrolnych na poziomie państw UE jest ograniczony, na przykład przez brak konsultacji, przejęcie kontroli nad sądownictwem i innymi instytucjami demokracji, bądź zawłaszczony przez ugrupowania rządzące i ich zwolenników.

W konsekwencji znaczna część dyskusji o stanie demokracji i prawach człowieka w państwach członkowskich UE przechodzących demokratyczną erozję przeniosła się na poziom międzynarodowy, w tym europejski, zarówno na poziomie UE, jak i Rady Europy czy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Jakie miejsce na tych forach zajmują i mogą zajmować organizacje i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego?

Spółeczeństwo obywatelskie rozumiem tu jako zarówno sformalizowane organizacje, jak i nieformalne, oddolne ruchy społeczne, które są niezależne od polityki i biznesu, a przede wszystkim – nie są „przedłużeniem” partii rządzącej pod pozorem organizacji czy społecznej czy ruchu społecznego. Jaką mają one legitymację, co uzasadnia ich udział w procedurach dotyczących praworządności w państwach członkowskich UE?

Z perspektywy unijnej główną zaletą organizacji pozarządowych i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego jest to, że doskonale znają one lokalny, krajowy kontekst. Dzięki temu mogą być istotnym źródłem informacji dla organów ponadnarodowych, w tym unijnych.

unijnych procedur ochrony praworządności

W systemie prawa UE istnieją procedury, które bezpośrednio i pośrednio dotyczą ochrony podstawowych wartości UE. Wyróżniamy wśród nich procedury prowadzone przez organy polityczne i te o charakterze sądowym.

W procedurach politycznych decyzje podejmowane są przez organy składające się z polityków (Komisję, Radę UE, Radę Europejską). Często mają niewiążący charakter – należą do „prawa miękkiego”. Opierają się przede wszystkim na dialogu między organami UE a rządami państw członkowskich. W procedurach sądowych decyzje podejmuje Trybunał Sprawiedliwości UE i oparte są one w całości oparte na przepisach unijnych Traktatów.

Polityczne mechanizmy ochrony praworządności

Instytucje UE reagują na niedemokratyczne tendencje, procesy i zjawiska na Węgrzech i w Polsce w nie do końca spójny sposób, na co wskazują inni autorzy tego opracowania. Bez wątplenia w UE istnieje jednak platforma do dyskusji i praworządności w państwach członkowskich.

Głównym narzędziem ochrony wartości UE przewidzianym przez Traktat o UE jest procedura wynikająca z Artykułu 7 Traktatu UE. Zakłada ona dialog między państwami członkowskimi odnośnie możliwego zagrożenia wartości UE w jednym z tych państw. Procedurę tę określano jako „opcję atomową”. Jednak w przypadku Węgier i Polski okazała się niewypałem. Po ponad pięciu latach od jej uruchomienia wobec Polski nie wypracowano wiążących decyzji ani nie skłoniono polskiego rządu do powstrzymania się od naruszeń praworządności, a kryzys tylko się pogłębia.

Polski rząd od samego początku stoi na stanowisku, że zmiany w sądownictwie i szerzej, wymiarze sprawiedliwości, wprowadzone od 2015 roku, są zgodne z prawem UE. W 2018 r. premier Mateusz Morawiecki przedstawił tzw. Białą Księgę (White Paper) w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Jej adresatem miała być Rada, czyli rządy państwa członkowskich.

W takich warunkach organizacje pozarządowe zajmujące się zmianami wprowadzanymi w sądownictwie nie miały żadnej platformy, aby polemizować z tezami zaprezentowanymi przez rząd. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” opra-

kowało odpowiedź na Białą Księgę⁴⁹ i skierowało je do państw członkowskich. Nie wiadomo jednak czy stała się ona przedmiotem dyskusji w ramach procedury z Artykułu 7 Traktatu o UE. W tej procedurze państwa członkowskie oceniają inne państwo członkowskie na zasadzie *peer review*, w formie zamkniętej dla publiczności debaty na poziomie ministerialnym. Dostęp do dokumentów jest ograniczony i zwykle odwleczony w czasie. Sprawia to, że procedura Artykułu 7 Traktatu o UE jest nieprzejrzysta, a to z kolei ma wpływ na możliwość bieżącego monitorowania jej przebiegu przez media czy społeczeństwo obywatelskie.

Częściową odpowiedzią na mankamenty i ograniczenia procedury z Artykułu 7 Traktatu o UE są tzw. **ramy praworządności (*rule of law framework*)** ustanowione przez Komisję Europejską w 2014 roku. Procedura ta jest postrzegana jako etap poprzedzający formalne rozpoczęcie procedury traktatowej opartej o Artykuł 7 TUE. Ramy praworządności stwarzają okazję na udział w debacie o praworządności także podmiotom innym niż rządy państw członkowskich. Przykładem jest Komisja Wenecka (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo działająca przy Radzie Europy), rady sądownictwa czy organizacje pozarządowe.

Procedurę wszczęto dotychczas tylko raz – w 2016 roku przeciwko Polsce. Prowadzono ją przez prawie 2 lata, do końca 2017 roku, kiedy zdecydowano o wszczęciu procedury z Artykułu 7 TUE. Uznano wówczas, że ramy praworządności wyczerpały możliwość rozwiązywania problemów z praworządnością w Polsce. Jednak Komisja Europejska na żadnym etapie procedury nie zaangażowała organizacji pozarządowych w prowadzoną dyskusję na temat stanu praworządności w Polsce. W rezultacie procedura ta niewiele różniła się od późniejszej procedury z Artykułu 7 TEU prowadzonej w Radzie UE. Sama transparentność ram praworządności była jednak na zdecydowanie wyższym poziomie – opinie i rekomendacje Komisji Europejskiej opisujące niezwykle szczegółowo zmiany legislacyjne były dostępne publicznie.⁵⁰

Rada, czyli szefowie rządów i głowy państw UE, w reakcji na utworzenie ram praworządności zainicjowała coroczną **debatę na temat praworządności**, w która podobnie jak art. 7 TEU odbywa się między państwami.⁵¹ Organizacje pozarządowe nie mają żadnej szansy, żeby uczestniczyć w tej dyskusji. W poprzednich latach przybierała ona formę ogólnej dyskusji o konkretnym zagadnieniu (np. wolności mediów). Jednak od czasu prezydencji Niemiec w Radzie w 2020 r. dyskusje dotyczą grupy państw

49 Odpowiedź Stowarzyszenia Iustitia na Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawioną przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dla Komisji Europejskiej (2018), <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/nasze-publicacje/3015-odpowiedz-stowarzyszenia-iustitia-na-biala-ksiege-w-sprawie-reform-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci-przedstawiona-przez-rzad-rzeczypospolitej-polskiej-dla-komisji-europejskiej>, accessed 11.07.2023.

50 Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland, C/2016/5703.

51 Zob. Coman, R. (2022). The Rule of Law Debate in the Council: Weak Consensus and Impossible Deliberation and Persuasion in Times of Dissensus and Contestation. In *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity: Actors, Tools and Challenges* (pp. 171-194). Cham: Springer International Publishing.

członkowskich częściowo w oparciu o coroczne **raporty Komisji na temat praworządności**. Jak wskazuje sama Rada, ta dyskusja przybiera formę „zorganizowanego, nieformalnego, otwartego i konstruktywnego dialogu politycznego”. Z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, nieformalny charakter tego dialogu w praktyce ogranicza jego przejrzystość. W połączeniu z brakiem wiążących decyzji dotyczących stanu praworządności czyni ten dialog nieskutecznym narzędziem ochrony i wzmocnienia praworządności w państwach UE.

Podmiotem politycznym zaangażowanym w dyskusje na temat stanu praworządności w EU jest również Parlament Europejski. W 2018 r. Parlament zdecydował się m.in. na zainicjowanie postępowania z Art. 7 TUE przeciwko Węgrom. Podjęcie tej decyzji poprzedziły kilkukrotne **wysłuchania** z udziałem podmiotów zajmujących się praworządnością, w tym m.in. organizacji pozarządowych. Takie wysłuchania stanowią platformę do przedstawienia i zgromadzenia informacji, które następnie mogą zostać uwzględnione w raportach komisji Parlamentu oraz rezolucjach Parlamentu. Niejednokrotnie takie wysłuchania są organizowane przez grupy polityczne zasiadające w PE, a tym samym niejako obok oficjalnych procedur prowadzonych przez komisje Parlamentu.

Mechanizmy prawne

Jedną z najważniejszych kompetencji Komisji Europejskiej służących zapewnieniu, że prawo UE jest przestrzegane, jest możliwość zainicjowania postępowania sądowego przeciwko państwu członkowskiemu w związku z możliwym naruszeniem prawa UE (tzw. **postępowanie przeciw naruszeniom** z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu UE).

Procedura składa się z dwóch etapów – pierwszy prowadzony jest przez Komisję. W drugim sprawa zostaje skierowana do Trybunału Sprawiedliwości UE. Na pierwszym etapie Komisja stara się porozumieć z państwem członkowskim, wykazać możliwe naruszenie prawa UE i przekonać rząd państwa członkowskiego do zmiany tego stanu rzeczy. Formalne elementy tej procedury (m.in. *letter of formal notice* inicjujący postępowanie) towarzyszą mniej formalnym metodom opartym na dyskusji i negocjacji z państwem członkowskim.

Na tym etapie Komisja Europejska powinna na tym etapie zgromadzić jak najwięcej informacji mogących zweryfikować ewentualne zarzuty. Istotną rolę mogą odegrać organizacje pozarządowe posiadające informację i wiedzę odnośnie tego, czy prawo UE jest rzeczywiście naruszane w państwie członkowskim. Udział organizacji pozarządowych w tej procedurze nie jest jednak uregulowany – poza ogólnymi regułami transparentnego lobbingu, które dotyczą na przykład spotkań z unijnymi komisarzami. W 2018 roku polskie stowarzyszenia sędziowskie informowały o spotkaniach z komisarzem

Fransem Timmermansem na temat zmian w wymiarze sprawiedliwości w Polsce.⁵²

Każda osoba oraz organizacja pozarządowa może złożyć formalną petycję do Komisji Europejskiej w sprawie ewentualnego naruszenia prawa UE przez prawo lub praktykę krajową. Taka petycja może doprowadzić do rozpoczęcia postępowania przeciwnaruszeniowego, jeśli zawarte w niej informacje się potwierdzą. Ta specjalna procedura skargowa została stworzona na potrzeby spraw z zakresu ochrony środowiska. W 2016 roku taką skargę dotyczącą Puszczy Białowieskiej złożyły ClientEarth, Dzika Polska, Greenmind, Greenpeace Polska, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Pracownia na rzecz Wszystkich Istot oraz WWF Polska.⁵³

Informacja o postępowaniach prowadzonych przez Komisję zwykle ogranicza się do komunikatu o wszczęciu postępowania, sformułowanych zarzutów oraz o podjętych decyzji, np. o skierowaniu sprawy do TSUE. Trudno jest natomiast znaleźć informacje o tym jak wygląda samo postępowanie i w jaki sposób gromadzone są informacje, a także, jakie miały miejsce spotkania z przedstawicielami państwa członkowskiego czy organizacji pozarządowych.

W sytuacji, w której procedury polityczne nie przynoszą żadnych wiążących rozstrzygnięć, udział unijnych sądów wydaje się nieunikniony. Do tej pory kwestie dotyczące praworządności były rozpatrywane w ramach **trzech procedur sądowych**, w których ostateczne decyzje podejmuje TSUE:

- postępowanie przeciwnaruszeniowe (Art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu UE),
- postępowanie w sprawie pytań prejudycjalnych (Art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu UE)
- postępowanie o stwierdzenie nieważności aktu UE (Art. Traktatu o Funkcjonowaniu U).

W ramach żadnego z tych postępowań nie funkcjonuje instytucja *amicus curiae* – opinii wyrażonej przez podmiot trzeci, którego postępowanie bezpośrednio nie dotyczy, ale który jest w stanie przedstawić informacje relewantne z punktu widzenia przedmiotu rozstrzyganej sprawy.

52 Timmermans rozmawiał o sytuacji w Polsce z przedstawicielami organizacji Iustitia, Dziennik Gazeta Prawna, 7.05.2018, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1121855.timmermans-rozmawial-o-sytuacji-w-polsce-z-przedstawicielami-organizacji-iustitia.html>, accessed 1.07.2023.

53 Complaint to the European Commission concerning alleged breach of Union law over logging Białowieża forest, Client Earth, 19.04.2016, <https://www.clientearth.org/latest/documents/complaint-to-the-european-commission-concerning-alleged-breach-of-union-law-over-logging-bialowieza-forest/>, accessed 1.07.2023.

Ewentualny udział w postępowaniu krajowym może sprawić, że organizacja pozarządowa stanie się uczestnikiem postępowania przed TSUE, jeśli sąd krajowy skieruje do Trybunału pytanie prejudycjalne. Niestety, poziom transparentności postępowań przed TSUE pozostawia wiele do życzenia. Dopiero od niedawna rozprawy są transmitowane online. Większość pism procesowych, z wyjątkiem wniosków z pytaniami prejudycjalnymi), również nie jest dostępnych online.

Stowarzyszenia sędziowskie z Portugalii, Rumunii czy z Malty zainicjowały szereg postępowań dotyczących niezależności sędziowskiej przed sądami krajowymi. Następnie, w ramach procedury pytań prejudycjalnych, trafiły do TSUE. W sierpniu 2022 r. cztery międzynarodowe stowarzyszenia sędziowskie zainicjowały postępowanie o unieważnienie kamieni milowych w polskim Krajowym Planie Odbudowy, wynegocjowanych przez Komisję Europejską z polskim rządem i zatwierdzonych przez Radę UE.⁵⁴ Stowarzyszenia sędziowskie podnoszą, że ani kamienie milowe, ani decyzja Rady UE o odblokowaniu funduszy dla Polski nie wykonują wyroków TSUE i w sprawie niezależności sędziów w Polsce.⁵⁵

Procedury monitorowania praworządności

Niezależnie od rozwoju sytuacji na poziomie politycznym i prawnym przed TSUE, w UE istnieją procedury, dzięki którym w eksperckim sposób monitoruje się zagadnienia powiązane z podstawowymi wartościami UE. Komisja Europejska od 2020 roku przygotowuje **coroczne raporty na temat praworządności** we wszystkich państwach UE. W ramach ich przygotowywania prowadzone są konsultacje, w których regularnie uczestniczą organizacje pozarządowe. Przedstawiają one uwagi na piśmie. Jednak konkluzje zawarte w raportach o praworządności rzadko kiedy przekładają się na decyzje w ramach postępowania przeciwnaruszeniowego. Pozwala on jednak przedstawić i porównać sytuację dotyczącą praworządności we wszystkich 27 państwach UE. Ułatwia to wskazanie najważniejszych wspólnych dla państw członkowskich wyzwań w tym zakresie. Organizacje pozarządowe ze wszystkich dostępnych w UE mechanizmów mają najlepszy dostęp właśnie do procedury dorocznych raportów o praworządności. Ale nie mają już wpływu na żadne decyzje dotyczące wcielania w życie wniosków i rekomendacji z raportów.

Komisja Europejska koordynuje też coroczny raport Justice Scoreboard, który gromadzi i przedstawia dane na temat jakości, w tym wydajności i niezależności, systemów

54 NextGenerationEU: ministers approve the assessment of Poland's national plan by the European Commission, Council of the EU. Press release. 17.06.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/>, accessed 1.07.2023.

55 Four European organizations of judges sue EU Council for Disregarding Eu Court's judgements on decision to unblock funds to Poland, Press release, 28.08.2022, <https://www.aej.org/media/files/2022-08-29-86-Poland%20Action%20for%20anulment%20EU%20Council%20PRESS%20RELEASE-%20EN%20-%20to%20circulate.pdf>.

sądowniczych w państwach członkowskich. Jak wskazuje Komisja Europejska, celem tego narzędzia jest pomoc państwom członkowskim w poprawie skuteczności ich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości poprzez dostarczanie obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych.

Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na unijne procedury: najłatwiejsze sposoby uczestnictwa

Unijne polityczne procedury ochrony praworządności w UE są przede wszystkim ujęte w ramy debaty między rządami. Są zwykle nietransparentne i nie stwarzają platform pozwalających na udział społeczeństwa obywatelskiego w debacie. Organizacje i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego mają największy dostęp do procedury konsultacji przy opracowywaniu dorocznych raportów o praworządności we wszystkich państwach UE oraz do wysłuchania organizowanego w Parlamencie Europejskim. Te procedury nie skutkują jednak bezpośrednio podejmowaniem wiążących decyzji wobec państw członkowskich. Niestety, organizacje społeczne nie mają możliwości szerokiego udziału w procedurach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

Organizacje i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego nie mają łatwego dostępu do procesów decyzyjnych, które dotyczą ochrony i wcielania w życie podstawowych wartości UE – ani na ścieżce politycznej, ani sądowej.

Co im pozostaje? Jedną z odpowiedzi na trudność w dostępie do organów UE jest sieciowanie (networking) – działanie we współpracy z innymi organizacjami, które mają doświadczenie i zasoby w kontakcie z tymi organami UE.

Polskie organizacje pozarządowe często korzystają z tych ścieżek. W każdym wypadku wymaga to przede wszystkim odpowiednich zasobów ludzkich – ekspertów potrafiących zgromadzić istotne informacje i zaprezentować je organom UE. Nie ma jednak żadnej gwarancji, że instytucje UE te z tych informacji skorzystają i na ich podstawie podejmą decyzje.

Z praktycznego punktu widzenia, „obecność” organizacji pozarządowych na poziomie europejskim wymaga nawiązywania współpracy w ramach szerszym sieci organizacji pozarządowych. Networking jest szansą na wzmocnienie w Brukseli głosów organizacji i inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego z Polski. To istotne zadaje, ponieważ odpowiednia odpowiedź instytucji UE na zagrożenia wartości UE w państwach członkowskich wymaga przede wszystkim precyzyjnej, aktualnej informacji.

Niezależność prokuratorów w świetle prawa Unii Europejskiej



Patryk Wachowiec

Prawo Unii Europejskiej chroni niezależność sędziów. Brakuje jednak podobnej ochrony prokuratorów. Najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sugeruje jednak, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia niezależności prokuratorów na mocy prawa unijnego.

Wiele o sędziach...

Prawo Unii Europejskiej zapewnia szeroką ochronę sędziów państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stopniowo rozszerzał tę ochronę na różne aspekty krajowych systemów sądownictwa, w tym ich strukturę, status sędziów i warunki ich pracy.

Istotne jej potwierdzenie miało miejsce w wyroku TSUE w sprawie portugalskich sędziów. Według TSUE zasada skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o UE, ma fundamentalne znaczenie dla praworządności, która jest podstawową wartością Unii (Art. 2 Traktatu o UE).⁵⁶ Związku z tym państwa członkowskie muszą zapewnić skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem UE, co oznacza, że wszystkie sądy krajowe dokonujące wykładni lub stosujące prawo Unii muszą przestrzegać wymogów porządku prawnego UE.⁵⁷ Wymogi te są przede wszystkim określone w art. 47 Karty Praw Podstawowych, gwarantującym prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.

⁵⁶ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, pkt 32-36.

⁵⁷ C-64/16, pkt 37.

Zobowiązanie sądów krajowych do przestrzegania tych gwarancji wykracza poza konkretne sprawy wchodzące w zakres prawa UE, takie jak sprawy dotyczące ochrony środowiska, praw konsumentów lub podatku VAT. Dotyczy on wszystkich sądów krajowych, które mogą potencjalnie⁵⁸ interpretować lub stosować prawo unijne, w tym trybunałów konstytucyjnych. Nawet pozornie „krajowe” sprawy mogą dotyczyć prawa unijnego, co wymaga zastosowania skutecznej ochrony sądowej. W związku z tym sędziowie orzekający w sądach krajowych są również uprawnieni do tych gwarancji.⁵⁹

Saga portugalskich sędziów i późniejsze wyroki TSUE potwierdzają, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest głównym źródłem ochrony sędziów na szczeblu unijnym. Najnowsze orzecznictwo wyjaśnia wymogi skutecznej ochrony sądowej dotyczące powoływania sędziów⁶⁰, przechodzenia w stan spoczynku⁶¹, wynagrodzeń⁶², przenoszenia lub delegowania między sądami⁶³ oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej lub cywilnej.⁶⁴

TSUE ustanawia minimalne standardy w tych obszarach ze względu na potencjalne zagrożenia dla niezawisłości sądów, ingerencję polityczną w decyzje sądowe oraz erozję zaufania publicznego do sądów. W rezultacie ochrona sędziów na mocy prawa UE jest kompleksowa i obejmuje wszystkie elementy krajowego wymiaru sprawiedliwości.

...niewiele o prokuratorach

Ochronie prokuratorów w porządku prawnym UE poświęcono mniej uwagi niż sędziom. Kluczowe jest jednak uznanie, że niezależność prokuratorów ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności i zapewnienia równego traktowania wszystkich osób wobec prawa.⁶⁵ Gdy prokuratorzy nie są niezależni od władz politycznych, może to skutkować niesprawiedliwym prześladowaniem niektórych osób, jednocześnie pozwalając innym podejrzanym o popełnienie przestępstw pozostać bezkarnymi.

Z perspektywy politycznej uzyskanie kontroli nad prokuraturą może być bardziej atrakcyjne niż upolitycznienie sądownictwa. Podważanie niezależności sądownictwa jest bardziej widoczne i może spotkać się ze znacznym sprzeciwem opinii

58 Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., od C-748/19 do C-754/19, pkt 64.

59 Postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., C-256/19, pkt 38.

60 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18, C-625/18, pkt 134-139.

61 Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, pkt 110.

62 Wyrok z dnia 7 lutego 2019 r., C-49/18, pkt 66.

63 Wyroki: z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, pkt 117; z dnia 16 listopada 2021 r., od C-748/19 do C-754/19, pkt 71.

64 Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, pkt 198 i 229.

65 . Gutmann, S. Voigt, *The Independence of Prosecutors and Government Accountability*, „ILE Working Paper Series” 2017, nr 8, <http://hdl.handle.net/10419/169353>, p. 2.

publicznej. Z kolei przejęcie kontroli nad prokuraturą może przynieść podobne efekty w postaci zwalczania przeciwników politycznych i ochrony sojuszników przy niższych kosztach.⁶⁶

Ostatnie lata pokazały, jak poważne konsekwencje ponoszą polscy prokuratorzy, którzy sprzeciwiają się ingerencjom politycznym, w tym postępowania dyscyplinarne, karne przeniesienia i degradacje.

Poszukując unijnych źródeł ochrony niezależności prokuratorów, warto zwrócić uwagę na trzy regulacje, które dają mocne podstawy do przyjęcia istnienia takich gwarancji:

- Art. 325 ust. 1 TFUE, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek skutecznego zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii;
- Dyrektywa 2014/41 w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych;
- art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i wynikającą z niego zasadę skutecznej ochrony sądowej.

Spróbujmy, w oparciu o istniejące orzecznictwo TSUE i inne źródła, nakreślić linię rozumowania dla każdej z tych regulacji, która umożliwiłaby zagwarantowanie niezależności prokuratorów w prawie UE.

A. Zwalczanie naruszeń interesów finansowych Unii

Zasada lojalnej współpracy, określona w art. 4 ust. 3 TUE, obejmuje zobowiązanie państw członkowskich do skutecznego stosowania prawa UE na swoim terytorium i niepodważania celów Unii. Zasada ta pociąga za sobą potrzebę odpowiednich sankcji i skutecznego ścigania naruszeń prawa UE.⁶⁷

Ochrona interesów finansowych Unii jest jednym z jej celów⁶⁸, co znajduje odzwierciedlenie w art. 325 ust. 1 Traktat u Funkcjonowaniu UE. Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do przeciwdziałania nadużyciom finansowym i innym nielegalnym działaniom naruszającym interesy finansowe Unii. Jest to szczególny obowiązek wynikający z zasady lojalnej współpracy i wymaga wdrożenia środków, które mają skutek

66 S. Voigt, A. J. Wulf, *What makes prosecutors independent? Analiza instytucjonalnych uwarunkowań niezależności prokuratorskiej*, „Journal of Institutional Economics” 2019, Vol. 15(1), s. 104-105.

67 Wyrok z dnia 21 września 1989 r., 68/88, pkt 23-25.

68 Wyrok z dnia 18 listopada 1999 r., C-209/97, pkt 29.

odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę.

Można wyciągnąć analogie między wyżej wymienionym rozporządzeniem a art. 19 ust. 1 TUE. TSUE podkreślił, że art. 325 ust. 1 TFUE również zobowiązuje państwa członkowskie do osiągnięcia określonego rezultatu, a mianowicie przyjęcia rzeczywiście odstraszających i skutecznych środków w celu ochrony interesów finansowych Unii.⁶⁹

Artykuł 325 ust. 1 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania wszelkich nielegalnych działań, które mogą mieć wpływ na zasoby finansowe Unii. Obejmuje to różne czyny zabronione, takie jak korupcja, przestępstwa podatkowe, oszustwa i wykroczenia. TSUE podkreślił, że ryzyko wyrządzenia szkody interesom finansowym Unii może powstać na każdym poziomie i dotyczyć wielu podmiotów⁷⁰, niezależnie od tego, czy wystąpiła rzeczywista szkoda.⁷¹

Chociaż państwa członkowskie mają swobodę wyboru rodzaju sankcji, prawo UE uznaje, że środki karne mogą być skuteczne, szczególnie w przypadku poważnych naruszeń.⁷² Niektóre regulacje UE wymagają nawet, aby określone czyny były uznawane za przestępstwa z minimalnymi karami.⁷³ TSUE odniósł się również do znaczenia krajowych przepisów postępowania karnego dla ochrony interesów finansowych UE.⁷⁴

TSUE sprawdza skuteczność przepisów krajowych w oparciu o ich zdolność do zwalczania działań szkodzących interesom finansowym Unii. Obejmuje to zbadanie, czy stwarzają one systemowe ryzyko bezkarności⁷⁵ i umożliwiają odzyskanie środków, które przyczyniają się do dochodów budżetowych Unii.⁷⁶ TSUE rozważa również adekwatność okresów przedawnienia i środków odwoławczych dostępnych w trakcie postępowania przygotowawczego i wykonywania wyroków.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE państwa członkowskie są zobowiązane do dostosowania swoich przepisów karnych, w tym proceduralnych, w celu ochrony interesów finansowych Unii. Sugeruje się zatem, że obowiązek ten rozciąga się na organizację prokuratury, status prokuratorów i warunki ich pracy. Kilka wymogów wspomnianych powyżej potwierdza ten wniosek, w tym potrzeba szeroko zakrojonego zwalczania nielegalnych działań przeciwko interesom finansowym Unii,

69 Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., C-612/15, pkt 64.

70 Wyrok z dnia 10 lipca 2003 r., C-11/00, pkt 104.

71 Zob. w tym względzie wyrok z dnia 18 października 2007 r., C-19/05, pkt 35.

72 Wyrok z dnia 8 września 2015 r., C-105/14, pkt 39.

73 Zob. Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 316/49 z 27.11.1995, s. 57).

74 Wyrok z dnia 17 stycznia 2019 r., C-310/16, pkt 29.

75 Wyrok z dnia 2 maja 2018 r., C-574/15, pkt 65.

76 Wyroki z dnia: 8 marca 2022 r., C-213/19, pkt 211; 1 października 2020 r., C-603/19, pkt 56.

obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu poprzez odstrasżające i skuteczne środki, brak wymogu rzeczywistej szkody dla tych interesów oraz potrzeba wyeliminowania systemowego ryzyka bezkarności.

Samo posiadanie katalogu przestępstw i kar lub przepisów postępowania karnego zgodnych z prawem UE może nie wystarczyć do odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii. Skuteczność ścigania opiera się na równej reakcji na wszystkie przestępstwa, niezależnie od statusu zaangażowanych osób. Wady w organizacji prokuratury mogą prowadzić do wybiórczych reakcji, nieodpowiedniego odstrasżania lub represji wobec niewinnych stron, skutkując nadużyciami i systemową bezkarnością. W związku z tym wymogi art. 325 ust. 1 TFUE obejmują nie tylko przepisy prawa karnego materialnego i procesowego, ale także organizację prokuratury i wykonywanie obowiązków służbowych przez prokuratorów.

Podobnie jak w przypadku organizacji krajowego sądownictwa, wyłączne kompetencje państw członkowskich powinny być zgodne z prawem UE w zakresie kształtowania prokuratury i określania warunków sprawowania urzędu przez prokuratorów.

B. Europejski nakaz dochodzeniowy

Dyrektywa 2014/41 w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego (END)⁷⁷ służy jako kolejny środek ochrony niezależności prokuratorów. Pozwala ona niektórym organom krajowym na uzyskiwanie dowodów na potrzeby toczących się lub przyszłych postępowań karnych z innych państw członkowskich.

Dyrektywa określa dwie grupy organów uprawnionych do wydawania europejskiego nakazu dochodzeniowego:

1. sędziowie, sądy, sędziowie śledczy lub prokuratorzy bezpośrednio zaangażowani w sprawę,
2. inne organy pełniące funkcje dochodzeniowe w postępowaniu karnym.

W przypadku drugiej grupy, która może obejmować organy policyjne, skarbowe lub celne, europejski nakaz dochodzeniowy musi zostać następnie zatwierdzony przez organy wymienione w pierwszej grupie. Zatwierdzenie obejmuje zbadanie legalności i konieczności wnioskowanych działań oraz rozważenie praw podejrzanego lub oskarżonego, takich jak prawo do obrony i domniemanie niewinności. Zasadniczo europej-

77 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. L 130 z 1.5.2014, s. 1).

ski nakaz dochodzeniowy, który jest również „orzeczeniem sądowym”, musi zostać wydany przez sędziego, sąd, sędziego śledczego lub właściwego prokuratora albo zostać przez nich zweryfikowany.

Rozróżnienie między wspomnianymi grupami wydającymi i zatwierdzającymi europejski nakaz dochodzeniowy służy „sądowej” procedurze⁷⁸, utrzymaniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi a ich organami sądowymi oraz uniknięciu interwencji rządu. TSUE wyjaśnił, że europejski nakaz dochodzeniowy może być wydany lub zatwierdzony przez prokuratorów podległych władzy wykonawczej⁷⁹, ale rozróżnienie między organami „sądowymi” i „innymi” w dyrektywie jest związane z zasadą podziału władzy i praworządności.⁸⁰

Dlatego też prokuratorzy uczestniczący w mechanizmie europejskiego nakazu dochodzeniowego, w tym w weryfikacji nakazów wydanych przez inne organy, powinni mieć pewien poziom niezależności od władzy wykonawczej. Zapewnia to wyraźne rozróżnienie między organami sądowymi a innymi podmiotami dochodzeniowymi, takimi jak policja, i zapobiega sytuacji, w której zatwierdzanie nakazów przez prokuratorów staje się zwykłą formalnością.

Dyrektywa 2014/41 wymaga od prokuratorów pewnego stopnia niezależności, choć gwarancje te mogą być słabsze w porównaniu z obowiązkami wynikającymi z art. 325 ust. 1 TFUE. Europejski nakaz dochodzeniowy tymczasowo wpływa na prawa podejrzanych lub oskarżonych, a jednocześnie dyrektywa wyraźnie angażuje prokuratorów w procedurę.

Uznając różnorodność systemów prokuratorskich i różne stopnie podporządkowania władzy wykonawczej, kluczowe jest posiadanie zabezpieczeń zapewniających, że mechanizm europejskiego nakazu dochodzeniowego spełnia swoje cele zarówno na instytucjonalnym, jak i indywidualnym poziomie służby prokuratorskiej. Gwarancje te są niezbędne do utrzymania zamierzonego celu mechanizmu i ochrony praw podejrzanych lub oskarżonych, których dotyczy europejski nakaz dochodzeniowy.

C. Zasada skutecznej ochrony sądowej

Zasada skutecznej ochrony sądowej, wynikająca z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, służy jako kolejna podstawa do utrzymania niezależności prokuratorów. Ocena ta opiera się przede wszystkim na orzecznictwie TSUE w sprawach rumuńskich sędziów.

78 Zob. Europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych. Inicjatywa Belgii, Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, Austrii, Słowenii i Szwecji, 2010/0817 (COD), s. 17.

79 Wyrok z dnia 8 grudnia 2020 r., C-584/19.

80 Wyrok z dnia 2 marca 2023 r., C-16/22, pkt 35.

W sprawach tych TSUE zbadał zgodność niektórych środków wdrożonych w rumuńskim wymiarze sprawiedliwości z prawem UE. Zajęto się dwiema kluczowymi kwestiami: mechanizmem mianowania tymczasowego kierownictwa w *Inspeția Judiciară* (odpowiedzialnego za dochodzenia dyscyplinarne przeciwko sędziom i prokuratorom) oraz ustanowieniem wyspecjalizowanej sekcji w rumuńskiej prokuraturze w celu ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Środki te zostały wprowadzone w celu usprawnienia rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości i rozpatrywania skarg dotyczących niewłaściwego postępowania urzędników państwowych.

W wyroku z maja 2021 r. TSUE, podobnie jak w sprawach polskich, podkreślił, że choć organizacja sądownictwa leży w gestii państw członkowskich, to muszą one przestrzegać prawa UE, w tym wymogów skutecznej ochrony sądowej. Struktura organów zaangażowanych w postępowania karne lub dyscyplinarne przeciwko sędziom powinna również zapobiegać wykorzystywaniu systemu jako narzędzia politycznej kontroli nad decyzjami sądowymi. Kluczowe jest, aby organy ścigania działały obiektywnie i bezstronnie oraz były chronione przed naciskami zewnętrznymi.⁸¹

Ponadto, gdy państwo członkowskie, takie jak Rumunia, ustanawia specjalną sekcję do ścigania sędziów i prokuratorów, prawo UE wymaga, aby jej ustanowienie było uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do zweryfikowania przyczynami związanymi z należyтым wymiarem sprawiedliwości. Niezbędne jest zapobieganie nadużywaniu takiej sekcji do kontroli politycznej lub wywierania zewnętrznego wpływu na działania i decyzje sędziów i prokuratorów. Ponadto sędziowie i prokuratorzy, wobec których toczy się postępowanie dyscyplinarne lub karne, powinni korzystać z gwarancji przewidzianych w prawie UE, w tym prawa do rzetelnego procesu i obrony⁸². Niezapewnienie tych gwarancji może podważyć zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, będącego kamieniem węgielnym demokratycznego państwa opartego na rządach prawa.

Wyrok TSUE w sprawie rumuńskich sędziów potwierdza, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma również zastosowanie do prokuratorów. Obejmuje to prokuratorów zaangażowanych w postępowania karne lub dyscyplinarne przeciwko sędziom lub innym prokuratorom oraz tych, którzy są przedmiotem takich postępowań. Podczas gdy Rumunia i Bułgaria mają dodatkowe obowiązki w zakresie walki z korupcją ze względu na ich specyficzne systemy prawne w UE, wyrok TSUE wyraźnie odnosi się do innych przepisów prawa UE mających zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, w tym do zasady skutecznej ochrony sądowej i wartości praworządności zgodnie z art. 2 TUE. W związku z tym wnioski zawarte

81 Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, pkt 198-199.

82 C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, pkt 213.

w tym wyroku są istotne dla wszystkich państw członkowskich.

Wyrok TSUE w sprawie rumuńskich sędziów stanowi jedyne wyraźne stwierdzenie dotyczące niezależności prokuratorów na podstawie art. 19 ust. 1 TUE, w przeciwieństwie do licznych wyroków dotyczących art. 325 ust. 1 TFUE. Biorąc jednak pod uwagę znaczące podobieństwa omówione wcześniej między tymi dwoma przepisami (skuteczna ochrona sądowa i skuteczne ściganie nielegalnych działań szkodzących interesom finansowym Unii), ochrona prokuratorów na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wydaje się równie obiecująca.

Wnioski

Na podstawie tych rozważań można wyciągnąć szereg wniosków na temat niezależności prokuratorów na mocy prawa UE:

1. Prawo UE obejmuje organizację prokuratury i niezależność prokuratorów.
2. Ochrona prokuratorów wynika z obowiązku ochrony interesów finansowych UE, Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego oraz zasady skutecznej ochrony sądowej.
3. Przepisy krajowe i ich praktyczne stosowanie powinny zapewnić skuteczne ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE.
4. Relacje między władzą wykonawczą a prokuraturą nie powinny zachęcać do popełniania przestępstw ani umożliwiać systemowej bezkarności.
5. Europejski nakaz dochodzeniowy wymaga niezależności decyzyjnej i większego oddzielenia prokuratorów od władzy wykonawczej w porównaniu z innymi organami dochodzeniowymi.
6. Zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga bezstronnych i obiektywnych działań prokuratorów oskarżających sędziów lub innych prokuratorów oraz wolności od zewnętrznych nacisków.
7. Ustanowienie wyspecjalizowanych organów badających sędziów lub prokuratorów musi być uzasadnione obiektywnymi powodami, aby utrzymać zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.
8. Ochrona niezależności prokuratury ma kluczowe znaczenie, ponieważ uzyskanie kontroli nad prokuraturą może być bardziej skuteczne i opłacalne niż atakowanie sądownictwa.

Pożądane byłoby zbadanie zakresu ochrony w różnych sytuacjach proceduralnych poprzez wstępne odniesienia do TSUE. Odpowiednia reakcja TSUE mogłaby skłonić do zmian w organizacji prokuratury w krajach takich jak Polska, zwłaszcza podczas wysiłków na rzecz przywrócenia praworządności w sprzyjających okolicznościach politycznych.

O AUTORACH

- **Barbara Grabowska-Moroz** jest badaczką w Instytucie Demokracji Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego (Budapeszt, Węgry). Jest również stypendystką programu Re:Constitution. W latach 2018-2021 pracowała jako post-doc w projekcie RECONNECT (Uniwersytet w Groningen, Holandia), a w latach 2022-2023 jako post-doc na Uniwersytecie Wrocławskim. W latach 2010-2018 była prawniczką i koordynatorką projektów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na praworządności i prawach człowieka, ale obejmują również zagadnienia takie jak inwigilacja, społeczeństwo obywatelskie i prawa kobiet.
- **Daniel Hegedüs** jest starszym analitykiem w berlińskim biurze German Marshall Fund, amerykańskiego think tanku zajmującego się relacjami Stanów Zjednoczonych i Europy. Specjalizuje się w zagadnieniach populizmu i erozji demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej, a także polityce europejskiej i zagranicznej państw Grupy Wyszehradzkiej. Jest często cytowany w takich mediach jak AFP, Financial Times, New York Times, Euractiv, EU Observer i Der Spiegel. Studiował nauki polityczne, historię i prawo europejskie na Uniwersytecie Eötvös Loránd w Budapeszcie i Uniwersytecie Humboldta w Berlinie.
- **Maciej Krogel** jest wykładowcą prawa europejskiego na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu w Amsterdamie, doktorantem w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji oraz stypendystą programu Re:Constitution. Jest redaktorem *European Journal of Legal Studies*. Wykładał prawo Unii Europejskiej i prawo porównawcze na uniwersytetach w Belgii, Danii, Włoszech i Portugalii. Jego główne zainteresowania badawcze obejmują teorię konstytucyjną, prawo konstytucyjne Unii Europejskiej oraz polityczne i społeczne role prawników.
- **John Morijn** jest profesorem prawa i polityki w stosunkach międzynarodowych na Uniwersytecie w Groningen w Holandii. Jest także Komisarzem w Holenderskim Instytucie Praw Człowieka (College voor de Rechten van de Mens), członkiem Komisji Meijersa oraz Holenderskiej Rady Doradczej ds. Migracji (ACVZ). Jest również członkiem międzynarodowego komitetu naukowego Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Należy też do inicjatywy społecznej Good Lobby Profs oraz jest mentorem Our Rule of Law Academy.
- **Patryk Wachowiec** jest analitykiem prawnym w Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) oraz współzałożycielem i redaktorem serwisu Rule of Law in Poland. Pracował

m.in. w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP i Bingham Centre for the Rule of Law (Londyn), a także doradzał Krajowej Radzie Radców Prawnych. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół ochrony praworządności, ustroju wymiaru sprawiedliwości, rzetelnego procesu legislacyjnego oraz praw i wolności człowieka, w tym prawa do sprawiedliwego procesu, do informacji i do prywatności.

jako analityczka Visegrad Insight. Wiceprzewodnicząca Amnesty International Hungary. Gościnnie wyklada w Foreign Service Institute przy Departamencie Stanu USA. Jej zainteresowania badawcze obejmują nieformalne zmiany demokracji przez rządzących populistów.

→ **Anna Wójcik** jest współzałożycielką Archiwum Wiktora Osiatyńskiego oraz The Rule of Law in Poland. Doktor nauk prawnych. Jest adiunktem w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Píše o praworządności, prawach człowieka i Europie w portalu OKO.press. Była stypendystką programu Re:Constitution i German Marshall Fund. Jej zainteresowania badawcze obejmują praworządność i wolność słowa z perspektywy prawa praw człowieka.

→ **Edit Zgut-Przybylska** jest politolożką i socjolożką. Doktorat z nauk społecznych obroniła w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. Jest badaczką w Zakładzie Studiów Europejskich IFIS, a także stypendystką programu Re:Constitution na Uniwersytecie Środkoeuropejskim. Była stypendystką German Marshall Fund. Pracuje

