



Bruksela, dnia 3 marca 2018 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 2 / 2018

Sprawozdanie z debaty na temat praworządności i rezolucji PE nt. zastosowania art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce

Bruksela, 28 lutego – 1 marca 2018 r.

1. Sprawozdanie z debaty w PE

Po raz pierwszy w ciągu dwóch lat między polskimi władzami i Komisją Europejską naprawę doszło do dialogu - mówił w Parlamencie Europejskim **Frans Timmermans**. Zastrzegł jednocześnie, że „dialog jest pożyteczny tylko wtedy, jeżeli w jego wyniku coś się zmienia”. Dodał, że liczy na konkretną reakcję ze strony polskich władz i rozwiązania do końca marca.

W dniu 28 lutego w Parlamencie Europejskim w Brukseli odbyła się debata na temat praworządności w Polsce i uruchomienia przez Komisję Europejską artykułu 7 traktatu europejskiego. W przyjętej pod koniec grudnia rekomendacji dla Polski Komisja wydała pięć zaleceń i dała Warszawie trzy miesiące na ich wprowadzenie. W dniu 1 marca br. Parlament Europejski przyjął rezolucję popierającą rekomendację Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia ws. uruchomienia art. 7 traktatu i wzywającą Radę do podjęcia działania. Rezolucja została przyjęta stosunkiem głosów 422 głosy za, przy 147 głosach przeciw i 48 głosach wstrzymujących się.

Podczas krótkiej debaty (jedna runda mówców grup politycznych), przedstawiciele grup EPP, S & D, ALDE, Zieloni i GUE wyrazili poparcie dla podejścia Komisji i powtórzyli swoje obawy, dotyczące reformy sądownictwa – w kontekście trójpodziału i równowagi władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej. Z drugiej strony ECR podkreślał, że Komisja nie oceniła prawidłowo, ani nie zrozumiała w wystarczającym stopniu sytuacji w Polsce. Jeśli chodzi o grupy EFDD i ENF, ich przedstawiciele podkreślali, że debata wyraźnie pokazała, że Bruksela podejmuje działania przeciwko suwerennym prerogatywom państwa

członkowskiego. Kilku posłów do PE (EPP, ALDE) wezwało Komisję do przedstawienia propozycji poszerzonego mechanizmu praworządności w UE.

Podczas debaty w dniu 28 lutego br. jako pierwszy głos zabrał wiceszef Komisji Europejskiej **Frans Timmermans**, który uzasadniał decyzję o uruchomieniu artykułu 7. Wyraził obawę, że wprowadzane przez polski rząd zmiany w sądownictwie doprowadzą do osłabienia wymiaru sprawiedliwości i trójpodziału władzy, „co wpłynie na cały system konstytucyjny”. Przedstawił europarlamentarzystom historię sporu między polskim rządem a Komisji Europejską.

Mówił między innymi o konieczności opublikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, przywrócenia jego niezależności, zmiany ustawy dotyczącej sądów powszechnych w kontekście wieku emerytalnego sędziów oraz zmiany ustaw dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, by sędziowie tej Rady byli wybierani przez sędziów, a nie polityków. „Nie mogę sobie wyobrazić Unii Europejskiej bez Polski”. „Z przyjemnością chcę poinformować, że od stycznia bieżącego roku, po zmianie w składzie rządu, polskie władze zaczęły znowu z nami rozmawiać” - powiedział. „Po raz pierwszy w ciągu dwóch lat naprawdę doszło do dialogu. Myślę, że powinniśmy dalej iść tą drogą, a dialog powinien być prowadzony na wszelkich szczeblach” - tłumaczył. Timmermans wyraził nadzieję, że doprowadzi to „do podjęcia odpowiednich działań, które zaradzą problemom przed końcem marca”.

Dialog, nawet przyjemny i intensywny, jest pożyteczny tylko wtedy, jeżeli w jego wyniku coś się zmienia; jeżeli są konkretne wyniki - mówił. - Czekam więc na konkretną reakcję ze strony Polski na nasze zalecenia - dodał. Wiceszef Komisji Europejskiej podkreślał „ogromne znaczenie” praworządności dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Jak tłumaczył, jest to „wstępny warunek dla ochrony wszystkich zasad podstawowych”, „zachowania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów” i „warunek konieczny dla wzajemnego zaufania”. Timmermans zaznaczył, że „Komisja nie podważa prawa jakiegokolwiek państwa członkowskiego do przeprowadzenia reformy wymiaru sprawiedliwości”.

Zastrzegł jednak przy tym, że „nie można powoływać się na argument o konieczności zreformowania wymiaru sprawiedliwości, by wprowadzić dozór polityczny i kontrolę ze strony władzy wykonawczej nad systemem sprawiedliwości, który powinien być zawsze niezawisły”. „Dzisiejsza dyskusja i cały proces, który prowadzimy, nie jest wymierzony w Polskę” – podkreślił. „Jestem zmartwiony, że zawsze jest to przedstawiane jako ofensywa przeciwko Polsce czy Polakom. Mamy po prostu silną różnicę zdań z polskim rządem, a nie z polskim narodem” – mówił. „Nie mogę sobie wyobrazić Unii Europejskiej bez Polski” – zaznaczył. „Potrzebna jest nam Polska w Unii i myślę, że także Polsce potrzebna jest Unia Europejska” – dodał. Wiceszef Komisji Europejskiej mówił, że „niezależność polskiego

wymiaru sądownictwa i przestrzeganie praworządności” „to podwaliny silnej, niezależnej, suwerennej Polski w Unii Europejskiej”. „Nie ma sprzeczności między byciem aktywnym i pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej a byciem suwerennym narodem i krajem. Najwyższy czas, żeby ten bezsensowny dylemat rozwiązać” – podkreślił.

Ryszard Legutko, występując podczas debaty w imieniu grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, skrytykował podejście Komisji Europejskiej wobec Polski w sprawie praworządności. Przekonywał, że polski rząd naprawia system sprawiedliwości. Europoseł stwierdził, że rezolucja w sprawie Polski, w której eurodeputowani chcą wyrazić poparcie dla działań Komisji Europejskiej w kontekście uruchomionego przez nią artykułu 7 unijnego traktatu, jest „niedorzeczna”, podobnie jak „nękanie Polski przez ostatnie dwa lata”. „Problem polega na tym, że ogromna część z państwa w ogóle nie ma pojęcia, co się dzieje w Polsce, na czym polegają te reformy i dlaczego są przeprowadzane. Pan przewodniczący Timmermans długo się sprawą Polski zajmuje, a jednak braki informacyjne są tutaj zasadnicze” – ocenił. Eurodeputowany Legutko powiedział, że gdy w Polsce upadł komunizm zaczęto budować nowy system sprawiedliwości i zdecydowano, że najlepiej będzie, gdy władze nad tym systemem przejmą korporacje prawnicze. Jak stwierdził, w żadnym innym europejskim kraju korporacje te nie dostały takiej władzy jak w Polsce. „Komunistów nie usunięto, pojawili się ich następcy. Kto się nie zgadzał, był marginalizowany, kto się naraził środowisku, był skończony. Oczywistym przykładem tego było to, że prezesi sądów mieli absolutną władzę wyznaczania składu sędziowskiego, co bardzo często, zbyt często, oznaczało, że zanim proces się rozpoczął, wiadomo było, jak się skończy” – mówił. Jego zdaniem obecna władza naprawia ten system. „To jest reforma systemu sprawiedliwości, reforma spóźniona przynajmniej 25 lat. Systemu, który od początku działał źle. (...) Było fatalnie, teraz jest próba zmiany tego stanu rzeczy” – przekonywał.

Europosłowie największych frakcji w Parlamencie Europejskim skrytykowali w czasie debaty polskie władze za działania związane ze zmianami systemu sprawiedliwości. Europosłanka **Roberta Metsola** (Malta) z Europejskiej Partii Ludowej powiedziała, że jest „rzeczą zasmucającą”, iż parlament musi zajmować się kwestią praworządności w Polsce już po raz szósty. „Jesteśmy szczerze zaniepokojeni brakiem woli dialogu ze strony polskich władz” - argumentowała. Eurodeputowana Metsola podkreśliła, że intencją Parlamentu Europejskiego nie jest karanie Polski, ale obrona polskich obywateli przed działaniami polskiego rządu, który oprócz tego, że narusza standardy demokratyczne, to jeszcze próbuje kontrolować narrację historyczną. EPP w pełni popiera uruchomienie art. 7(1). Wyraziła pragnienie, by Polska powróciła do „serca Europy”, szanowała swoją własną konstytucję oraz niezależność sądów. Poparła również utworzenie poszerzonego mechanizmu, który pozwoliłby na ochronę praworządności, demokracji i praw podstawowych w UE.

W podobnym tonie wypowiedział się **Josef Weidenholzer** (Austria) z ugrupowania socjaldemokratów, który zaznaczył, że Parlament Europejski decyduje się na poparcie dla Komisji w sprawie uruchomienia artykułu 7. tylko dlatego, że „sytuacja jest poważna” i pogorszyła się w ciągu ostatnich dwóch lat. Podkreślił, że aktualnie mamy do czynienia z większą wolą dialogu z UE, jednak kwestie merytoryczne nadal pozostają nierozwiązane. Sytuacja jest na tyle poważna, że uzasadnia uruchomienie art. 7 ust. 1 w odniesieniu do sytuacji sądownictwa. Pojawiły się również dodatkowe problemy, a mianowicie ataki na społeczeństwo obywatelskie, zagrożenia dla praw seksualnych i reprodukcyjnych kobiet oraz represje wobec niektórych grup w społeczeństwie (emerytowani urzędnicy państwowi). Potrzeba poszanowania praworządności wynika ze zobowiązań traktatowych. Na koniec stwierdził, że „taka postawa zagraża przyszłości Polski”.

Występująca w imieniu liberałów **Sophia in 't Veld** z Holandii poinformowała, że w głosowaniu nad rezolucją grupa ALDE (Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy) również wyrazi poparcie dla działań Komisji w sprawie uruchomienia artykułu 7 wobec Polski. Jej zdaniem jest to konieczne, gdyż sytuacja w Polsce „podminowuje jedność wspólnoty europejskiej”. Z zadowoleniem przyjęła decyzję Komisji i wezwała Radę do bezzwłocznego podjęcia działania. Jej zdaniem stawką jest tutaj moralny autorytet UE na świecie. Wszystkie państwa członkowskie powinny być traktowane jednakowo, nie powinno być podwójnych standardów, które podważałyby wiarygodność UE. Skrytykowała EPP - i bezpośrednio jej przewodniczącego Manfreda Webera, siedzącego na sali obrad - za obronę premiera Orbana, „pomimo jego kampanii i retoryki antysemitycznej, anty-brukselskiej, anty-Sorosowej i antyimigranckiej”. Wezwała również Komisję, by jak najszybciej przedstawiła wniosek w sprawie ogólnego mechanizmu ochrony praworządności w UE.

Poparcie dla rezolucji wyraziła również **Barbara Spinelli** (Włochy) reprezentująca Zjednoczoną Lewicę Europejską. Stwierdziła, że pomimo braku jednomyślności - wymaganej do pełnego uruchomienia art. 7 - PE ma obowiązek wyrazić swoje zdanie, w związku z poważnymi naruszeniami art. 2 Traktatu w Polsce. Jest to ostrzeżeniem nie tylko dla polskiego rządu, ale każdego rządu, który chciałby podążać podobną ścieżką, szczególnie dla Węgier. W demokracji rząd i parlament dzielą władzę z sądami. Dodała ponadto, że w demokracji nie ma miejsca na jedną wizję historii narodowej.

Europosłanka Zielonych **Ska Keller** (Niemcy) powiedziała z kolei, że obecne działania władz w Warszawie odciągają Polskę od demokracji. Przypomniała tradycję ruchów obywatelskich w Polsce i wyraziła ubolewanie z powodu drogi, obranej przez obecny rząd. Jej grupa opowiedziała się za decyzją Komisji. Wyraziła poparcie dla polskiego społeczeństwa obywatelskiego i jego dążenia do przestrzegania praw człowieka, niezależności sądownictwa,

praw reprodukcyjnych kobiet, zachowania lasów i dobrego zarządzania. Wezwała Radę do działania, w przeciwnym razie PE przeprowadzi swoje dochodzenie w tej sprawie.

Przeciwko poparciu dla rezolucji wypowiedział się natomiast brytyjski poseł z eurosceptycznej Grupy Wolności i Demokracji Bezpośredniej **Nigel Farage**. Wytknął on Komisji, że nie reagowała na przejawy braku praworządności w Polsce w 2011 roku, gdy dziennikarze w Polsce byli „zatrzymywani, przetrzymywani w areszcie i wyrzucani z pracy” za krytykowanie władz. „Dlaczego? Bo ówczesny szef rządu, pan Tusk był proeuropejski” – argumentował Farage. „Ale kiedy do władzy doszedł PiS, który jest krytyczny wobec Europy i próbuje oczyścić kraj z komunistycznej starej gwardii i zmodernizować system, proszę bardzo, nagle staje wobec uruchomienia artykułu 7 i pozbawienia demokratycznego prawa w Unii” – stwierdził. Podkreślił, że KE jest bardzo selektywna, jeśli chodzi o jej podejście, zależne od tego, czy rząd krajowy jest proeuropejski, czy nie. W tym kontekście odniósł się do rządów PiS w Polsce (oczyszczanie kraju z komunistów) i rządów na Węgrzech (braku zgody na narzucanie kwot migrantów). Z drugiej strony zarzucił Timmermansowi, że nie podjął żadnych działań w przypadku przemocy policji podczas referendum w Katalonii. Wezwał Polskę do oporu przeciwko „współczesnej doktrynie Breżniewa ograniczonej suwerenności”.

Występujący w imieniu grupy ENF eurodeputowany **Stanisław Żółtek** (Polska) powiedział, że urzędnicy UE wyraźnie chcą przejąć władzę w Polsce i rządzić nią zamiast jej prawowitego rządu. Wyraził przekonanie, że większość posłów do PE nie poprze proponowanej rezolucji.

Przeciw rezolucji wypowiedział się też niezrzeszony poseł **Janusz Korwin-Mikke** (Polska), który zarzucił europosłom popierającym ją, że nie znają sytuacji w Polsce. „Każdy wasz nacisk na rząd PiS-u wzmacnia ich popularność. Niedługo dzięki panu, panie Timmermans, dojdą do większości konstytucyjnej” – oświadczył. Dodał, że należy rozwiązać UE.

W swoich uwagach końcowych wiceprzewodniczący Timmermans wyraził swoją chęć kontynuowania dialogu z władzami polskimi w celu rozwiązania problemów. Zaznaczył, że europoseł Farage źle życzy Polsce i chce zniszczyć UE. UE nie przetrwa bez Polski. Co więcej, wyjście Polski z UE nie leży w strategicznym interesie Polski.

- **Informacje dodatkowe**

Komisja Europejska prowadzi wobec Polski procedurę naruszenia praworządności od 2016 roku w związku z zastrzeżeniami wobec przeprowadzanej przez polskie władze reformy wymiaru sprawiedliwości. W grudniu 2017 roku Komisja skierowała wniosek do Rady Unii

Europejskiej o uruchomienie procedury artykułu 7, gdyż - jej zdaniem - w ciągu ostatnich dwóch lat w Polsce przyjęto szereg ustaw, które poważnie zagrażają niezależności sądownictwa i trójpodziałowi władzy. W dniu 8 marca między innymi o kwestiach praworządności i polskich reformach systemu sądownictwa mają rozmawiać w Brukseli premier Mateusz Morawiecki i szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker.

2. Rezolucja PE

Podczas sesji PE poparł podjęcie przez UE działań w obronie państwa prawa w Polsce.

Główne tezy zawarte w rezolucji obejmują:

- Rada powinna szybko ustalić, czy w Polsce wystąpiło wyraźne ryzyko naruszenia wartości UE.
- polskie władze powinny jak najszybciej ustosunkować się do zarzutów
- zastrzeżenia Parlamentu Europejskiego: trójpodział władzy, niezawisłość sądownictwa i prawa podstawowe

Parlament Europejski wezwał w dniu 1 marca rządy państw UE do szybkiego zajęcia stanowiska w sprawie wystąpienia w Polsce wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości UE.

Parlament 422 głosami za, przy 147 głosach sprzeciwu i 48 wstrzymujących się poparł wniosek Komisji Europejskiej o zastosowanie przez Radę artykułu 7.1 Traktatu o UE wobec Polski i wezwał polskie władze do podjęcia kroków mających na celu rozwiązanie problemów.

Posłowie wzywają w rezolucji Radę (ministrów z państw członkowskich) do podjęcia szybkich działań zgodnie z procedurą 7 ust. 1 traktatu. Oczekują też, że Komisja i Rada będą regularnie udzielały Parlamentowi pełnych informacji o działaniach podejmowanych na każdym etapie procedury i o dokonywanych postępach.

Już wcześniej, w rezolucji przyjętej 15 listopada 2017, Parlament uznał, że w Polsce istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia unijnych wartości wymienionych w artykule 2 Traktatu o UE.

- **Procedura**

Art. 7 Traktatu UE nigdy wcześniej nie był stosowany. Określa on procedurę zapobiegania naruszeniom wartości Unii Europejskiej. Przewiduje też możliwość nałożenia sankcji na państwo członkowskie, które dopuszcza się „poważnego i stałego naruszenia” artykułu 2.

Na mocy art. 7 ust. 1, na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej Rada (ministrowie UE) może stwierdzić, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości UE przez państwo członkowskie. Decyzja Rady wymaga poparcia większości czterech piątych jej członków oraz zgody Parlamentu Europejskiego. Aby zapobiec naruszaniu unijnych zasad Rada może również skierować zalecenia do danego kraju.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 naruszenie wartości UE może zostać stwierdzone przez Radę Europejską (głowy państw lub rządów UE) na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich UE lub Komisji Europejskiej. W tym przypadku Rada Europejska musi podjąć decyzję jednomyślnie, a Parlament musi wyrazić zgodę.

Artykuł 7 ust. 3 może stanowić podstawę prawną do nałożenia sankcji, polegającej na przykład na tymczasowym odebraniu Polsce prawa głosu w Radzie.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

Dokumenty:

- **Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce**

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0055+0+DOC+PDF+V0//PL>

- **Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności COM (2017)835**

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&qid=1520257708715&from=EN>

¹ Na podstawie debaty w PE i informacji prasowych PE.