GLOBALNIE · OPINIA

MECHANIZM WARUNKOWOŚCI JAKO ZBROJNE RAMIĘ UE

Bartosz Światłowski · 14 czerwca 2024

Co łączy Unię Europejską z Europą XV–XVII w.? Uznanie dla dzieł genialnego Michała Anioła? Przełomowość odkryć naukowych na miarę Galileusza? A może przywiązanie do filozofii politycznej Machiavellego? Nic z tych rzeczy. Unia czerpie z epoki Renesansu gorsze wzorce. Z ery skąpanej w blasku odkryć i dokonań ludzkiego geniuszu wybiera to, co najciemniejsze. Najbardziej radykalni brukselscy eurokraci urządzają polowania na czarownice wymierzone w rządy, które ośmieliły się łamać nową europejską religię praworządności. Na ławie oskarżonych zasiadły Węgry i Polska. Powód? Uporczywe łamanie „europejskich wartości".

Kozły ofiarne

Strategią kozła ofiarnego można nazwać działania stosowane przez Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz europejskie trybunały względem Węgier i Polski. UE wytoczyła przeciwko obu państwom członkowskim swoisty arsenał unijnych mechanizmów sankcyjnych. Lata 2019–2024 pokazują, jak radykalnemu zaostrzeniu uległa unijna strategia kija i marchewki. Perspektywa unijnego budżetu na lata 2021–2027 została wykorzystana jako doskonała okazja do zbudowania możliwości przejścia od słów do czynów, od wartości do sankcji i od dialogowania do karania.

UE pod koniec 2020 r. zdecydowała o powiązaniu spraw praworządności z pieniędzmi[1]. Za pomocą dwóch instrumentów – rozporządzenia wprowadzającego warunkowość budżetową oraz zaktualizowanej wersji rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy spójności. Zastosowanie mechanizmu warunkowości w pierwszym przypadku wymaga stwierdzenia naruszeń państwa członkowskiego w zakresie należytego zarządzania budżetem UE lub zagrożeń w ochronie interesów finansowych Unii. Praworządność jest więc tutaj ściśle powiązana z kwestiami przejrzystości finansowej i rozumiana jako walka z korupcją i defraudacjami unijnych pieniędzy. Z kolei w kwestiach spójności państwa muszą spełniać tzw. warunki podstawowe, związane głównie ze zgodnością i dostosowaniem prawodawstwa krajowego i regionalnego do standardów unijnej legislacji. Tutaj kluczowe jest zatem celowe i efektywne wykorzystywanie unijnych pieniędzy na inwestycje publiczne oraz przejrzystość i pewność ram prawnych określających te procesy. Tyle teorii, bo praktyka politycznych działań ostatnich lat udowodniła, jak szeroko można pojmować kwestię ochrony europejskich wartości.

CZYTAJ TAKŻE: Unia Europejska w epoce burzliwych zmian

Reformy systemu sądownictwa czy mediów publicznych na pierwszy rzut oka mogą wydawać się sferami dość odległymi od uczciwego zarządzania unijnymi funduszami. W tym kontekście wielu obserwatorów podnosiło zarzut nieskuteczności unijnych narzędzi obrony *rule of law*. Publikowane corocznie raporty o

stanie praworządności w państwach członkowskich czy europejski semestr, mający lepiej zintegrować zarządzanie państwowymi budżetami, były w gruncie rzeczy zestawem rekomendacji, porad i wskazówek, pozbawionym fazy weryfikacji postępów i ich efektywnego egzekwowania. UE przyjęła jednak w 2021 r. plan NextGenerationEU o wartości ponad 800 miliardów euro, mający odbudować europejskie gospodarki po pandemii. Jego centralnym elementem stał się program Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz krajowe plany odbudowy przygotowane przez władze państw członkowskich i zatwierdzane przez Komisję Europejską. Wypłatę środków uzależniono od spełnienia tzw. kamieni milowych, czyli zestawu (często kilkuset) warunków wymagających od państw wielu reform. Jak się szybko okazało, dla UE była to doskonała okazja do zaostrzenia sporu z Budapesztem i Warszawą.

> Dotąd Unia mogła im grozić palcem, od teraz fundusze stały się zbrojnym ramieniem Brukseli. Tryby unijnej maszynerii weszły w obroty uruchomione przez – jak to trafnie nazwał Jan Rokita – impet twardego centralizmu[2].

Unia zablokowała wypłatę funduszy Węgrom i Polsce. Przy czym Bruksela przyjęła wobec Węgier strategię dwutorową. Jednocześnie poddała Węgry procedurze artykułu 7. TFUE oraz mechanizmowi warunkowości. W ramach tego drugiego Komisja Europejska wstrzymała Węgrom środki zarówno pochodzące z funduszy spójności, jak i z popandemicznej odbudowy. W obu przypadkach korzystała z banku wiedzy, jakim dysponowała dzięki corocznym raportom nt. *rule of law*oraz toczącym się przed TSUE procesom (o których niżej). Można powiedzieć, że Unia wyjęła sankcyjny pistolet, który dotąd chowała w kaburze, a magazynek zaczęła nabijać pociskami zebranymi w toku wieloletnich batalii sądowych. Mimo to dla wielu wciąż są one „ślepakami".

Spór między Węgrami i Unią Europejską ilustruje ewolucję konfliktu i poszerzanie przez UE środków nacisku. Państwa będące panami traktatów mogą zostać zapędzone do finansowego narożnika. Stają się ofiarami prawno-medialnej machiny, nakręcającej wobec nich spiralę oskarżeń, rezolucji, wysłuchań, procesów i wyroków. Oczywiście przywódcom takim jak Viktor Orbán może to być na rękę. Są w stanie to napięcie zdyskontować w wewnętrznych kampaniach, lawirować w meandrach brukselskich negocjacji i wyciągać z UE kolejne transze środków, bez definitywnego zakończenia sporu. Orbán wielokrotnie wykorzystywał swoje brukselskie batalie w kreowaniu mniej lub bardziej realnych triumfów w obronie narodowego interesu Węgier. Konsolidował elektorat. Bruksela dawała mu polityczny tlen, co napędzało dynamikę węgierskiego przekazu budowanego wokół wrogich działań brukselskiej eurokracji. A Orbán przez lata działał jak płachta na byka, rozjuszając największych eurontuzjastów (nie mogli oni np. wybaczyć EPP, że tak długo trzymała Fidesz we własnych szeregach).

Formalnie Komisja uzasadniała zawieszenie środków „systemową niezdolnością, niepowodzeniem lub niechęcią ze strony władz węgierskich do zapobiegania decyzjom naruszającym obowiązujące prawo w odniesieniu do zamówień publicznych i konfliktów interesów, a tym samym do odpowiedniego przeciwdziałania ryzyku korupcji". Bruksela nakazała Węgrom spełnienie 27 superkamieni milowych, jako warunku koniecznego do uwolnienia wielu miliardów euro (w sumie około 30 mld euro, co stanowi 1/5 węgierskiego PKB). Wśród superkamieni znalazły się takie zagadnienia jak polityka azylowa czy ochrona praw osób LGBT. Komisja nie dała się w pełni przekonać pomimo wcześniejszych starań węgierskich władz, które

przyjęły ustawodawstwo dotyczące poprawy walki z korupcją, m.in. poprzez powołanie antykorupcyjnej grupy roboczej czy przyjęcie antykorupcyjnej strategii kontrolowania wydatków z perspektywy finansowej 2021–2027.

Trzeba pamiętać, że zaostrzenie konfliktu nastąpiło w specyficznym dla Europy momencie. Węgry po kryzysie migracyjnym z 2015 r. przyjęły prawo, które ograniczyło funkcjonowanie organizacji pozarządowych, penalizowało pomoc dla osób ubiegających się o azyl (w ramach walki z nielegalnym przepływem migrantów) i reorganizowało szkolnictwo wyższe. Komisja wszczęła wówczas przeciwko Budapesztowi kilka postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed TSUE. To jeszcze nie był osławiony artykuł 7. (nazywany buńczucznie „opcją nuklearną"), ale preludium do wieloletnich sporów prawnych i kompetencyjnych. TSUE wydawał niekorzystne dla Węgier wyroki i nakazywał zmiany w zaskarżonym ustawodawstwie krajowym. Na ogół bez skutku, bo władze nad Dunajem mogły do pewnego stopnia ignorować te decyzje.

Procedurę z artykułu 7., która grozi zawieszeniem praw członkowskich kraju, wszczęto wobec Węgier już w 2018 r. (potem także wobec Polski, co z perspektywy skuteczności jej przeprowadzania było działaniem mało roztropnym, na jej końcu wymagana jest bowiem jednomyślność 26 głosujących nad losem jednego kraju). Następnie odbyło się kilka publicznych wysłuchań w Parlamencie Europejskim dotyczących niezależności węgierskiego sądownictwa czy wolności akademickiej. Jeśli ktokolwiek spodziewał się szybkich sankcji wobec Budapesztu czy rychłego zawieszenia tego państwa w prawach członkowskich, to był w ogromnym błędzie. Po sześciu latach od wszczęcia procedura nadal jest w pierwszej fazie. Stanowi raczej użyteczne paliwo do urządzania publicznych seansów nienawiści, w czym przodują skrajnie nieprzychylni prawicy europosłowie.

> Brakuje woli politycznej do jej przyśpieszenia – pozostałe państwa obawiają się precedensu napiętnowania kraju poprzez zawieszenie jego praw. W trakcie swoich prezydencji spychają temat na margines. To potęguje wrażenie fasadowości ochrony praworządności na podstawie przepisów traktatów. Procedura staje się zakładnikiem politycznego teatru, który nie przydaje powagi unijnym instytucjom. Ich sprawczość okazuje się bowiem bardzo ograniczona.

Węgry tymczasem maksymalnie wykorzystały zasadę jednomyślności, blokując m.in. przyznanie Ukrainie unijnej pomocy finansowej. Mimo że znalazły się za to w ogniu krytyki, wyszły z tego obronną ręką. Komisja, szukając kompromisu potrzebnego na forum Rady Europejskiej, musiała ustąpić, zmieniła proporcje wstrzymanych funduszy na korzyść Węgier, a także przyjęła węgierskie KPO. Wszystko to wobec państwa, które w ocenie Brukseli wciąż nie wywiązuje się z postawionych mu zadań w zakresie ochrony europejskich wartości.

Co ciekawe, w pewnych aspektach stanowisko Węgier bywało bardziej kompromisowe niż Polski. Było tak choćby w sporze kompetencyjnym z TSUE. Trybunał w Luksemburgu uznał w grudniu 2020 r., że węgierskie prawo dotyczące tranzytowych stref azylowych zorganizowanych na granicy serbsko-węgierskiej jest sprzeczne z przepisami unijnymi. Węgierski rząd wniósł do swojego Trybunału Konstytucyjnego sprawę o zbadanie zgodności orzeczenia TSUE z węgierską ustawą zasadniczą. Czołowy organ sądowniczy na Węgrzech miał rozsądzić, które prawo jest ważniejsze. Wykazał się jednak zaskakującą wstrze-

mięźliwością w tej kwestii. Uniknął rozpatrywania prymatu prawa unijnego nad krajowym, przyznając Węgrom suwerenne prawo do decydowania o polityce migracyjnej, dopóki UE nie przyjmie efektywnych zasad jej realizowania. Ten wyraźny unik kontrastuje z sytuacją Polski, na którą TSUE nałożył dzienną karę pieniężną. Polski Trybunał znacznie mocniej bronił prymatu prawa krajowego nad europejskim. Wzywał UE do zaprzestania „uzurpacji i szantażu" w przypisywaniu sobie kompetencji, których nie ma w unijnych traktatach.

CZYTAJ TAKŻE: Proces centralizacji Unii Europejskiej zahamuje polski rozwój

Rosnąca siła TSUE

TSUE stał się w ostatnich latach forum, na którym toczy się coraz więcej spornych kwestii. W ciągu dwóch lat, między 2021 a 2023 r., liczba nowych spraw rozpatrywanych przed Trybunałem podwoiła się z 29 do 60. W swoich raportach Trybunał zwrócił uwagę, że odpowiada za to wzrost skarg o stwierdzenie nieważności unijnych decyzji (w 2023 było ich osiem, z czego siedem złożyła tylko Polska w dziedzinie ochrony klimatu) oraz skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[3]. Te ostatnie, składane przez Komisję Europejską przeciwko państwom, wpłynęły do TSUE aż 52 razy w 2023 r. Rekordowo dużo, bo w ciągu ostatnich pięciu lat KE korzystała z tego środka maksymalnie 35 razy w ciągu roku. Ktoś mógłby przypuszczać, że skoro Polska i Węgry mają tak ogromne problemy z praworządnością, to powinny bezapelacyjnie prowadzić w tej statystyce. W samym 2023 najwięcej tego rodzaju skarg adresowano jednak wobec Bułgarii (9). Polska i Węgry były wzywane do wypełnienia swoich zobowiązań członkowskich tyle samo razy co Portugalia (4) i niewiele więcej od Niemiec, Włoch, Malty i Słowacji (po 3). Dane z ostatnich pięciu lat potwierdzają to, że liczbowo kazus polski i węgierski nie odstają wyraźnie od innych. W ciągu tej kadencji KE wnosiła łącznie 162 sprawy przeciwko państwom członkowskim – najwięcej wobec Bułgarii (15), Polski (14), Portugalii i Węgier (po 12) oraz Włoch i Hiszpanii (po 11).

Innym ważnym aspektem omawianego zjawiska są tzw. pytania prejudycjalne. W zeszłym roku tę ścieżkę konsultacji wykładni prawa unijnego podejmowanych z TSUE wykorzystały wszystkie kraje członkowskie. Sądy najczęściej korzystały z tego środka w Niemczech (94). W Polsce takich zapytań było prawie dwukrotnie mniej (48). Korzystano z nich najczęściej także w sądach bułgarskich (51), włoskich (43), rumuńskich (40), hiszpańskich (32) oraz belgijskich (30). Również przed innym europejskim organem sądowym (tym razem należącym do Rady Europy) – Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – Polska i Węgry nie odstają od reszty Europy. Oficjalny wskaźnik przestrzegania orzeczeń ETPCz w Polsce wynosi 95%, a na Węgrzech 75%. Budapeszt i Warszawa wykazywały w ostatnich latach podejście koncyliacyjne, a wspomniane parametry uległy wyraźnej poprawie w przypadku naszego kraju (przed 2015 wskaźnik wynosił zaledwie 64%)[4].

Mimo to Bruksela uznała, że pod pręgierzem należy postawić dwa kraje. Procedur najostrzej egzekwujących praworządność nie wdrożono jednak przeciwko innym członkom. Ani wobec Bułgarii, przeciwko której Komisja kierowała wiele skarg. Ani wobec Hiszpanii, w której od lat mieliśmy do czynienia z patem w sądzie konstytucyjnym i podejmowaniem prób reformy hiszpańskiego KRS. Ani wobec Słowacji, gdzie przez długi okres także był problem z legalną obsadą Trybunału Konstytucyjnego. Wreszcie zaniechano takich środków przeciwko Niemcom, skąd płynęło wiele pytań prejudycjalnych, a Federalny Trybunał w Karlsruhe kilkukrotnie wskazywał sędziom z TSUE, że nie powinni wykraczać poza swoje kompeten-

cje (*ultra vires*) i łamać tożsamości konstytucyjnej państwa. W przeszłości oszczędzono też Czechy i Danię, mimo że tamtejsze sądy konstytucyjne orzekały o prymacie przepisów krajowych nad europejskimi[5].

Krajobraz wyłaniający się ze zmagań Brukseli z Budapesztem i Warszawą każe przypuszczać, że kolektywna przemoc stała się nieodzownym elementem budowania unijnego ładu. To porządek dyktowany przez grupę silniejszych. Każdy, kto mu się sprzeciwi, prędzej czy później może zostać obsadzony w roli kozła ofiarnego. Unia niebezpiecznie rozszerza arsenał narzędzi służących do dyscyplinowania państw. Logika tych działań wpisuje się w dogmat centralizacji europejskiej polityki. A w jej przestrzeni coraz mniej miejsca pozostaje na tak fundamentalne zasady europejskiej integracji jak solidarność, subsydiarność, proporcjonalność czy zasada lojalnej współpracy.

---

[1] E. Maurice, *Rule of law: the uncertain gamble on conditionality* [PDF], 14.03.2023, https://old.robert-schuman.eu//en/doc/questions-d-europe/qe-660-en.pdf [dostęp: 9.06.2024].

[2] J. Rokita, *Impet twardego centralizmu* [online], 2.04.2024, https://teologiapolityczna.pl/jan-rokita-impet-twardego-centralizmu [dostęp: 9.06.2024].

[3] *Annual Report 2023 Statistics concerning the judicial activity of the Court of Justice*.

[4] U.A. Kos, *Signalling in European Rule of Law Cases: Hungary and Poland as Case Studies* [online], 8.11.2023, https://academic.oup.com/hrlr/article/23/4/ngad035/7382079 [dostęp: 9.06.2024].

[5] A. Kastelik-Smaza, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wczoraj i dziś*, s. 377–381.

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/mechanizm-warunkowosci-jako-zbrojne-ramie-ue/

NIEZALEŻNOŚĆ KOSZTUJE

Utrzymują nas przede wszystkim czytelnicy. Dzięki nim możemy publikować analizy, których nikt nam nie zamawia, i zostawiać je otwarte dla wszystkich.

WESPRZYJ NAS

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć