IGA MAŁOBĘCKA-SZWAST

ORCID: 0000-0002-4719-4899

Uniwersytet Warszawski

SPRAWOZDANIE Z MIĘDZYNARODOWEJ KONFERENCJI
NAUKOWEJ „PROTECTING EUROPEAN UNION
VALUES: BREACHES OF ARTICLE 2 TEU AND THEIR
CONSEQUENCES”
(WARSZAWA, 14–15 WRZEŚNIA 2017 ROKU)

W dniach 14–15 września 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Protecting European Union Values: Breaches of Article 2 TEU and their Consequences”, zorganizowana przez Katedrę Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego we współpracy z Instytutem Maksa Plancka dla prawa publicznego porównawczego i prawa międzynarodowego (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law) w Heidelbergu.

Przyczynkiem do zorganizowania konferencji było prowadzone przez Komisję Europejską (dalej: Komisja) od 2016 roku postępowanie w sprawie praworządności w Polsce oraz wcześniejsze działania podejmowane przez Unię Europejską (dalej: UE) w stosunku do Węgier.

Do dnia rozpoczęcia konferencji Komisja przyjęła trzy zalecenia w sprawie praworządności w Polsce. Pierwsze dwa, przyjęte 27 lipca i 21 grudnia 2016 roku, koncentrowały się na sprawie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zagrożenia jego niezależności oraz jego roli jako gwaranta Konstytucji. Trzecie z nich, z dnia 26 lipca 2017 roku, dotyczyło zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz ukształtowania ustroju sądownictwa i zawierało zastrzeżenia pod adresem czterech aktów prawnych przyjętych przez polski parlament. Akty te, zdaniem Komisji, doprowadzą do strukturalnego osłabienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce oraz będą miały natychmiastowy i znaczny negatywny wpływ na niezależne funkcjonowanie całego sądownictwa, a tym samym mogą zwiększyć systemowe zagrożenie praworządności¹.

¹ Zalecenie z 26 lipca 2017 roku formułowało zastrzeżenia pod adresem czterech ustaw: (1) ustawy o Sądzie Najwyższym przyjętej przez Senat w dniu 15 grudnia 2017 roku, (2) ustawy o zmia-

W zaleceniu z lipca 2017 roku Komisja zapowiedziała też, że jest gotowa natychmiast wszcząć wobec Polski procedurę z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)², jak również zainicjować postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszeniami prawa Unii zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)³, które mogłyby doprowadzić do wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) precedensowego wyroku w polskiej sprawie⁴.

Wskazane działania Komisji stały się punktem wyjścia szerokiej dyskusji w środowisku akademickim, dotyczącej nie tylko pojęcia praworządności (ang. *rule of law*) i skuteczności dostępnych na gruncie prawa unijnego procedur przeciwdziałania naruszeniom unijnych wartości przez państwa członkowskie, lecz również kompetencji Komisji i TSUE w tym zakresie oraz konsekwencji tych procedur i naruszeń dla porządku prawnego UE.

Dyskusja ta znalazła odzwierciedlenie w referatach i wystąpieniach przedstawionych podczas dwóch dni konferencji, która zgromadziła zarówno wybitnych przedstawicieli nauki, takich jak prof. Joseph Weiler czy prof. Jochen Frowein, jak również reprezentantów najważniejszych unijnych, europejskich i krajowych

nie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych opublikowanej w Dzienniku Ustaw w dniu 28 lipca 2017 roku i obowiązującej od 12 sierpnia 2017 roku; (3) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw przyjętej przez Senat w dniu 15 grudnia 2017 roku; (4) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, opublikowanej w Dzienniku Ustaw w dniu 13 czerwca 2017 roku i obowiązującej od 20 czerwca 2017 roku.

² Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz. Urz. UE z 2016 r. Nr C 202/13). Stwierdzenie poważnego i stałego naruszenia przez Polskę praworządności wymagałoby jednomyślności po stronie pozostałych państw członkowskich. Zgodnie z art. 7 ust. 2 TUE Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE (w tym praworządności).

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana; Dz. Urz. UE z 2016 r. Nr C 202/47).

⁴ Należy przy tym zaznaczyć, że już po odbyciu się konferencji, dnia 20 grudnia 2017 roku, Komisja wydała czwarte zalecenie w sprawie praworządności w Polsce oraz skierowała do Rady uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, w którym wzywa Radę do stwierdzenia, na podstawie tego przepisu, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności, która stanowi jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Wniosek ten rozpoczął dwuetapowe postępowanie w sprawie naruszenia przez Polskę praworządności, a więc jednej z wartości, o których mowa w art. 2 TUE (zob. Uzasadniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017) 835 final, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16007-2017-INIT/pl/pdf>, (dostęp: 13.01.2019). Równolegle Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszeniami prawa Unii zgodnie z art. 258 TFUE. Zob. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2017 roku, IP/17/2161, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_pl.htm (dostęp: 13.01.2019).

instytucji. W konferencji wzięli udział między innymi prof. Maciej Szpunar — Rzecznik Generalny w TSUE, prof. Jörg Polakiewicz — dyrektor Dyrekcji Doradztwa Prawnego i Prawa Międzynarodowego w Radzie Europy, dr Adam Bodnar — Rzecznik Praw Obywatelskich oraz dr Emmanuel Crabit — p.o. dyrektora Dir C „Prawa podstawowe i praworządność” w Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST) Komisji.

Konferencję otworzyli prof. Tomasz Giaro — Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prof. Jochen Frowein — emerytowany dyrektor Instytutu Maksa Plancka dla prawa publicznego porównawczego i prawa międzynarodowego oraz dr hab. Anna Zawidzka-Łojek — kierownik Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jako następny przemawiał prof. Mateusz Pilich, który odczytał list Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego prof. Małgorzaty Gersdorf, życząc uczestnikom konferencji owocnych obrad.

Podczas pierwszego panelu, moderowanego przez prof. Jochena Froweina, referaty wygłosili: prof. Joseph Weiler (New York University School of Law), prof. Maciej Szpunar (Rzecznik Generalny w TSUE) oraz dr hab. Marcin Wiącek (Uniwersytet Warszawski).

Prof. Joseph Weiler w swoim wykładzie inauguracyjnym bezpośrednio nawiązał do ostatniego zalecenia wydanego przez Komisję w ramach postępowania w sprawie praworządności przeciwko Polsce, wskazując, że kwestionowane przez Komisję przepisy, w szczególności o wcześniejszym przechodzeniu w stan spoczynku kobiet-sędziów oraz możliwości powoływania i odwoływania prezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości, stoją w sprzeczności z prawem unijnym. Prof. Maciej Szpunar podczas swojego wystąpienia podkreślił znaczenie niezależności sądownictwa jako jednego z kryteriów, które zgodnie z orzecnictwem TSUE musi spełniać sąd krajowy kierujący pytanie prejudycjalne do TSUE w myśl art. 267 TFUE. Dr hab. Marcin Wiącek natomiast dokonał oceny kryzysu konstytucyjnego w Polsce w świetle art. 2 TUE i podkreślił, że mogłoby do niego nie dojść, a na pewno byłby łagodniejszy, gdyby przepisy prawa, w szczególności postanowienia Konstytucji RP, były bardziej precyzyjne.

Następny panel, którego moderatorem była dr hab. Anna Zawidzka-Łojek, poświęcony był zagadnieniom unijnych wartości i pełnionych przez nie roli („What are the EU Values?”). Referat pierwszego prelegenta, prof. Christophe’a Hilliona (Leiden University), dotyczył problematyki natury, funkcji i stosowania art. 2 TUE. Prof. Monica Claes (University of Maastricht) wskazała natomiast w swoim wystąpieniu konieczność podjęcia przez Unię Europejską działań nakierowanych na umocnienie ram instytucjonalnych i organizacyjnych służących ochronie unijnych wartości, w tym praworządności. Jako ostatni w panelu głos zabrał prof. Werner Schroeder (University of Innsbruck), który bazując na orzecnictwie TSUE, przedstawił treść unijnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w szczegól-

ności zasady praworządności, i zaakcentował bliski związek praw podstawowych z koncepcją praworządności.

Kolejny panel, moderowany przez prof. Franza M. Mayera (University of Bielefeld), dotyczył problematyki ochrony praworządności oraz ram na rzecz umocnienia praworządności („Safeguarding the Rule of Law & the Rule of Law Framework”). Dr Emmanuel Crabit (Komisja Europejska) w swoim wystąpieniu zaprezentował ostatnie wydarzenia w zakresie praworządności w Unii Europejskiej i działania podejmowane w tym względzie na poziomie unijnym z perspektywy Komisji Europejskiej. Następnym prelegentem był prof. Laurent Pech (Middlesex University London), który podważył celowość funkcjonowania komunikatu Komisji ustanawiającego nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, jeżeli państwo członkowskie, do którego adresowana jest ta procedura, nie podejmuje dialogu z Komisją. Ostatni z prelegentów tego panelu, dr Maciej Taborowski (Uniwersytet Warszawski), przedstawił uczestnikom konferencji koncepcję *Rule of Law Argument* jako instrumentu, który pozwoliłby sądom krajowym na skuteczniejszą walkę z kryzysem w zakresie praworządności.

Tematyka następnego panelu, którego moderatorem była sędzia Sądu UE prof. Krystyna Kowalik-Bańczyk, dotyczyła zagadnienia egzekwowania unijnych wartości („The Enforcement of European Values”). Pierwszy z prelegentów, dr Piotr Bogdanowicz (Uniwersytet Warszawski), wyjaśnił uczestnikom konferencji, z jakich przyczyn art. 258 TFUE może, a nawet powinien być wykorzystany w odpowiedzi na łamanie unijnych wartości. Z kolei Matthias Schmidt (Instytut Maksa Plancka dla prawa publicznego porównawczego i prawa międzynarodowego), bazując na orzecznictwie TSUE, przedstawił, w jaki sposób Komisja powinna prowadzić postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie zgodnie z art. 258 TFUE. Jako ostatnia w panelu głos zabrała dr Justyna Łacny (Polska Akademia Nauk), która przedstawiła uczestnikom konferencji zagadnienie finansowej odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenia zasady praworządności i wskazała, że jej zdaniem art. 7 ust. 2 TUE stanowi właściwą podstawę prawną do zawieszenia przez Komisję płatności z budżetu Unii Europejskiej dla państwa członkowskiego dopuszczającego się wskazanego tam naruszenia.

Przedmiotem rozważań w ramach kolejnego panelu, moderowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich dra Adama Bodnara, była krajowa perspektywa związana z art. 7 TUE („National Problems & Article 7 TEU”). Podczas swojego wystąpienia prof. Antoni Abat i Ninet (University of Copenhagen) omówił problematykę potencjalnego naruszenia art. 2 TUE i zastosowania art. 7 TUE w odniesieniu do konfliktu hiszpańsko-katalońskiego. Z kolei Dr Michael Ioannidis (Instytut Maksa Plancka dla prawa publicznego porównawczego i prawa międzynarodowego) analizował na przykładzie Grecji, czy słabości instytucjonalne państwa członkowskiego mogą stanowić zagrożenie unijnych wartości, a tym samym formę ich naruszenia. Następnie Beáta Bakó (Pázmány Univer-

sity Budapest) zaprezentowała uczestnikom konferencji ostatnie wydarzenia na Węgrzech przez pryzmat art. 2 TUE.

Moderatorem ostatniego panelu pierwszego dnia konferencji był sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku prof. Mirosław Wyrzykowski (Uniwersytet Warszawski). Panel został poświęcony różnorodnym zagadnieniom związanym ze stosowaniem art. 7 TUE („On Article 7 TEU”). Dr Paweł Marcisz (Uniwersytet Warszawski) podjął się zadania zdefiniowania standardu poważnego i stałego naruszenia unijnych wartości, o którym mowa w art. 7 TUE. Z kolei dr Stephen Terrett (Uniwersytet Warszawski) starał się wskazać rozwiązania inne niż tak zwana opcja nuklearna przewidziana w art. 7 TUE, jakie mogą być zastosowane w odpowiedzi na naruszenie wartości unijnych. Prof. Dimitry Kochenov (University of Groningen) podkreślił natomiast, że jego zdaniem obecne naruszenia zasady praworządności w państwach członkowskich i uwidoczniona wadliwość mechanizmu z art. 7 TUE nie świadczą o słabości Unii Europejskiej, a o kryzysie wartości na poziomie ponadnarodowym.

Drugi dzień konferencji rozpoczął wykład dra Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedstawił on zagadnienie ochrony praw człowieka w Polsce w następstwie kryzysu konstytucyjnego oraz podkreślił rolę niezależnych sądów i innych krajowych instytucji w zapewnianiu należytej ochrony dla praw jednostki.

Pierwszy panel drugiego dnia konferencji moderowany był przez prof. Krystynę Kowalik-Bańczyk i dotyczył różnych aspektów zasady praworządności („Dimensions of the Rule of Law”). Prof. Jörg Polakiewicz (Rada Europy), który przemawiał jako pierwszy, przedstawił rolę Rady Europy w promowaniu i umacnianiu praworządności i wskazał, że aby skutecznie chronić europejskie wartości, które są wspólne wszystkim krajom Europy, konieczna jest wzmożona współpraca pomiędzy UE i Radą Europy. Następnie prof. Artur Nowak-Far (Szkoła Główna Handlowa) rozważał w swoim wystąpieniu, w jaki sposób należy rozwijać skuteczne mechanizmy ochrony praworządności w Unii Europejskiej i jakie wnioski na przyszłość można wyciągnąć z minionych wydarzeń w tym zakresie. Z kolei dr Wojciech Sadowski (K&L Gates) podczas swojego wystąpienia przeanalizował kwestię wpływu przestrzegania praworządności w poszczególnych państwach na decyzje sądów arbitrażowych i rozważał, czy sądownictwo arbitrażowe może stanowić skuteczne narzędzie zapewniające przestrzeganie zasady praworządności. Ostatnia prelegentka w panelu, dr Anna Czaplińska (Uniwersytet Łódzki), poświęciła swoje wystąpienie analizie unijnych mechanizmów ochrony praworządności z perspektywy prawa międzynarodowego i doszła do wniosku, że art. 7 TUE i art. 258 TFUE, pomimo swoich niedoskonałości, stanowią skuteczniejszy instrument niż ogólne zasady odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej.

Siódmy, ostatni panel konferencji, moderowany przez dr hab. Annę Zawidzką-Łojek, został poświęcony zagadnieniom o charakterze instytucjonalnym i systemowym związanym z ochroną wartości unijnych („Insitutional and Gen-

eral Issues”). Prof. Pal Sonnevend (Eotvos Lorant University Budapest), bazując na wnioskach płynących ze sprawy Węgier, przedstawił propozycję rozszerzenia obecnej interpretacji art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych tak, aby pozwalała ona na skuteczniejsze egzekwowanie podstawowych unijnych wartości od państw członkowskich. Z kolei prof. Iris Canor (Haim Striks School of Law, COMAS) wskazała, że unijna zasada wzajemnego zaufania w sytuacji systemowego naruszenia podstawowych wartości unijnych przez państwo członkowskie powinna doznawać w tym zakresie ograniczenia, a stwierdzenie takiego naruszenia powinno być dokonywane przez sądy krajowe pozostałych państw członkowskich. Następnie prof. Frank Schorkopf (University of Göttingen) stwierdził, że pomimo ewidentnych słabości mechanizmu art. 7 TUE wszelkie zmiany w nim wprowadzane mogą nie przynieść zamierzonych rezultatów, państwa członkowskie z własnej woli powinny bowiem przestrzegać zobowiązań wynikających z traktatów, niezależnie od przyjętych mechanizmów ich egzekwowania. Podsumowując dotychczasową debatę, prof. Jochen Frowein wskazał, że większość omówionych problemów związanych z praworządnością może być rozwiązana w drodze edukacji i otwartej dyskusji. Podkreślił tym samym duży wkład konferencji w tym względzie.

Na zakończenie głos zabrali dr Piotr Bogdanowicz i dr Maciej Taborowski, organizatorzy konferencji, dziękując uczestnikom za udział i zaangażowanie w dyskusję po każdym panelu.