„Krytyka Prawa", tom 13, nr 1/2021, s. 179–190, ISSN 2080-1084, e-ISSN 2450-7938, © 2020 Author.
This is an open access article distributed under the Creative Commons BY 4.0 license:
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

JAN HENRIK AMBERG[1]

Praworządność w Unii Europejskiej – garść refleksji ze szwedzkiej perspektywy[2]

Wpłynął: 16.01.2021. Akceptacja: 3.03.2021

Streszczenie

Praworządność stanowi jedną z podstawowych wartości UE, a kwestie z nią związane stały się jednym z głównych priorytetów nie tylko unijnej agendy, ale także polityki unijnej większości krajów członkowskich, wśród nich Szwecji. Przyczyniają się do tego coraz ściślejsza integracja, uzależnienie funkcjonowania całej Unii od tego jak działa wymiar sprawiedliwości w krajach członkowskich oraz niepokój o stan praworządności w tych krajach. W ostatnich latach Unia zaczęła stosować już wcześniej istniejące instrumenty, których celem jest kontrola i poprawa przestrzegania praworządności (w tym art. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), oraz przyjęła nowe – europejski mechanizmu na rzecz praworządności i rozporządzenie w sprawie warunkowości, związane z nowym budżetem unijnym. Potrzeba wypracowania skutecznych procedur oceny stanu praworządności i utrzymywania podstawowych standardów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich krajach unijnych staje się coraz bardziej aktualna i pozostaje dla rządu szwedzkiego jednym z najważniejszych wyzwań, z jakimi mierzy się Unia Europejska.

Słowa kluczowe: *rule of law*, praworządność, wymiar sprawiedliwości, kultura praworządności, europejski mechanizm na rzecz praworządności, dyskusja horyzontalna, Riksdag.

[1] Jan Henrik Amberg – minister w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Królestwa Szwecji; e-mail: jan.amberg@gov.se; ORCID: 0000-0002-2676-0994.

[2] Projekt badawczy nie jest finansowany przez żadną instytucję.

 DOI: 10.7206/kp.2080-1084.434

„Krytyka Prawa", tom 13, nr 1/2021, s. 179–190, ISSN 2080-1084, e-ISSN 2450-7938, © 2020 Author.
This is an open access article distributed under the Creative Commons BY 4.0 license:
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

JAN HENRIK AMBERG

Law and Order in the European Union from Sweden's Perspective[3]

Abstract

Rule of law is one of the most fundamental values of the European Union and the issues related thereto have become one of the top priorities not only in the EU agenda but also in the EU policies of most of the Member States, including Sweden. This is due to the increasing integration, the growing dependence of the functioning of the entire European Union on the way how the system of justice works in different Member States, and the concern over the condition of the rule of law in these Member States. In recent years, the European Union has been making use of some older instruments, whose aim is to control and improve the observance of the rule of law (including Art. 7 of the Treaty on the Functioning of the European Union), and has adopted some new solutions too – the European rule of law mechanism and the regulation regarding rule of law conditionality, related to the new EU budget. The need to work out effective procedures to determine the condition of the rule of law and to uphold the main standards of the system of justice in all EU Member States is becoming more and more urgent and remains one of the greatest challenges faced by the European Union to be dealt with by the Swedish government.

Keywords: rule of law, system of justice, culture of the rule of law, European rule of law mechanism, horizontal discussion, Riksdag.

[3] The research project is not funded by any institution.

W prezentowanym tekście chciałbym skupić się na szwedzkiej polityce unijnej dotyczącej praworządności, przedstawić główne priorytety tej polityki i wytłumaczyć, dlaczego kwestia ta jest dla nas tak bardzo ważna.

Mam nadzieję, że przedstawione przeze mnie refleksje oddadzą nie tylko formalne stanowisko szwedzkiego rządu, ale także przybliżą myślenie, które się za nim kryje. Chciałbym przy tym podkreślić, że nie jest moją intencją podnoszenie jakichkolwiek kwestii należących do sfery polityki wewnętrznej krajów członkowskich.

Sprawy związane z praworządnością należą do priorytetów szwedzkiej polityki unijnej. Praworządność, która wydaje się być pojęciem podstawowym, oczywistym i bezdyskusyjnym, a co więcej – nieodłącznym od wspólnego pojmowania zasad demokracji, gdy przychodzi do praktyki – niejednokrotnie staje się pojęciem mglistym, nieuchwytnym, a czasem nawet mylącym.

Kilkanaście lat wstecz pojęcie praworządności w unijnym dyskursie politycznym odnosiło się przede wszystkim do dokumentów traktatowych i choć podkreślano jego fundamentalne znaczenie jako istotnego kryterium członkostwa w UE dla krajów kandydujących, to praworządność nie była przedmiotem debat na spotkaniach roboczych w Brukseli.

A jednak od dobrych już kilku lat *rule of law* ciągle jest obecne w brukselskiej agendzie. Już w 2012 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, Manuel Barroso użył określenia, że Unia stoi w obliczu kryzysu praworządności[4]. W 2013 r. komisarz do spraw sprawiedliwości, Viviane Reding wskazywała na przypadki zagrożenia dla praworządności w UE, wymieniając zmiany legislacyjne na Węgrzech w 2011 r., plany rządu francuskiego z 2010 r. dotyczące wprowadzenia wydalania obywateli UE oraz sprawę rządu rumuńskiego, który nie zastosował się do orzeczeń krajowego Trybunału Konstytucyjnego[5]. Od tego czasu skala zagrożeń naruszeniami praworządności nie zmniejszyła się w znaczącym stopniu.

W minionym roku Unia Europejska musiała zmierzyć się z całym szeregiem wyzwań, w tym także w dziedzinie praworządności.

Dla szwedzkiego rządu priorytetem w zakresie omawianej problematyki jest obrona podstawowych wartości wspólnotowych określonych w art. 2 Traktatu o Unii

4 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596 (dostęp: 15.01.2021).

5 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677 (dostęp: 15.01.2021).

 DOI: 10.7206/kp.2080-1084.434

Europejskiej[6]. Podważanie praworządności odbierane jest jako zagrożenie prawnych, politycznych i gospodarczych podstaw Unii Europejskiej.

Żaden kraj członkowski nie dysponuje idealnym systemem wymiaru sprawiedliwości i w żadnym z krajów nie funkcjonuje on w sposób doskonały. Poważne braki w systemie wewnętrznym kraju członkowskiego nie są jednak wyłącznie problemem tego kraju, ale stanowią problem, który rzutuje na inne państwa członkowskie, a pośrednio – na całą Wspólnotę.

Niewątpliwie każde z państw członkowskich jest odpowiedzialne za zapewnienie poszanowania praworządności. Wynika to nie tylko z traktatów unijnych, ale wprost z samej idei demokracji, której praworządność jest jednym z fundamentów. Od praworządności zależy też poprawne i niezakłócone funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii. Niezwykle istotna jest tu współpraca między sądami narodowymi wszystkich państw członkowskich oparta na wzajemnym zaufaniu i działaniu w celu ochrony interesów finansowych Unii.

Wszystkie te sprawy należą do podstaw, o których można dowiedzieć się z każdego opracowania dotyczącego fundamentów i zasad działania UE. Nie są więc one niczym zaskakującym. Dlaczego więc do nich wracam, powtarzając w zasadzie rzeczy oczywiste i nie podważane w żadnym demokratycznym kraju?

Zacznijmy od przyjrzenia się najważniejszym wydarzeniom w UE w dziedzinie praworządności w ostatnim okresie. Szczególnie istotne są ambicje Komisji Europejskiej dotyczące skoordynowanego podejścia w odniesieniu do praworządności w całej Unii. Podejścia, które cieszy się mocnym poparciem szwedzkiego rządu.

Kluczowymi elementami tej strategii są następujące kwestie:

- promowanie wspólnej kultury praworządności w całej UE, np. przez debaty (na różnych forach) angażujące całe społeczeństwo,
- ustosunkowywanie się do występujących problemów i wykorzystywania środków zapobiegawczych już na wczesnym etapie,
- zobowiązanie do podjęcia skutecznych środków w celu ograniczenia występujących problemów, zwłaszcza w sytuacji, gdy środki zapobiegawcze okazują są niewystarczające.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że dotychczasowe narzędzia współpracy i dialogu nie zawsze okazują się wystarczające. Wprowadzono więc dwa nowe rozwiązania:

1. Europejski mechanizm na rzecz praworządności, który zaowocował pierwszym rocznym sprawozdaniem Komisji na temat praworządności w UE. Co istotne, mechanizm ten obejmuje wszystkie państwa członko-

[6] Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13.

wskie. W oparciu o sprawozdanie Rada rozpoczęła ustrukturyzowany dialog o praworządności i jej przestrzeganiu. Mechanizm ten jest przede wszystkim narzędziem prewencyjnym i nie służy egzekwowaniu unijnego prawa.

2. Rozporządzenie w sprawie warunkowości, zgodnie z którym wypłaty funduszy unijnych mogą zostać zamrożone w przypadku naruszenia praworządności w państwie członkowskim.

W ramach Europejskiego mechanizmu praworządności Komisja przedstawiła we wrześniu 2020 r. pierwsze sprawozdanie na temat praworządności w całej UE[7]. Drugie sprawozdanie planowane jest na lipiec 2021 r. Intencją Komisji jest zaangażowanie parlamentów narodowych w proces dyskusji nad stanem, rozwojem i zagrożeniami dla praworządności – w celu wzmocnienia legitymizacji europejskiego mechanizmu praworządności.

Pierwsza tzw. dyskusja horyzontalna odbyła się w październiku 2020 i opierała się na wspomnianym ogólnym sprawozdaniu Komisji. W dokumencie Komisja przedstawiła wnioski o stanie rzeczy w zasadniczych kwestiach, takich jak niezawisłość sądownictwa, korupcja i pluralizm mediów.

Większość państw członkowskich, w tym Szwecja, poparło roczne sprawozdanie Komisji, uznając je za solidną podstawę do dalszego, bardziej ustrukturyzowanego dialogu na temat praworządności. Rząd szwedzki podkreślił przy tej okazji znaczenie praworządności, w szczególności wyzwania związane z zapewnieniem niezawisłości sądownictwa i pluralizmu mediów. Podkreślono także istotną rolę Trybunału Sprawiedliwości oraz Komisji w zapewnieniu poszanowania praworządności.

Podczas listopadowej Rady odbyła się pierwsza dyskusja na temat praworządności w pięciu państwach członkowskich (pięć pierwszych w alfabecie, tj. Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania i Estonia). Przy tej okazji rząd szwedzki podkreślił fundamentalne znaczenie obrony wolności słowa, transparencji w działaniu organów publicznych, określenia i wdrażania środków zapobiegania i wykrywania korupcji. Strona szwedzka niezwykle pozytywnie odniosła się też do konkretnych działań w wymienionych państwach, szczególnie doceniając m.in. znaczenie wprowadzenia przez Bułgarię systemowych reform w zakresie zwalczaniu korupcji.

---

[7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej COM/2020/580 final, Bruksela 30 września 2020 roku (COM 2020) oraz raporty krajowe (dokumenty: SWD/2020/300 do SWD/2020/326), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020DC0580&qid=1616426347540 (dostęp: 20.02.2021).

 DOI: 10.7206/kp.2080-1084.434

Kolejna runda obejmująca Niemcy, Irlandię, Grecję, Hiszpanię i Francję, zaplanowana została na kwietniowe posiedzenie Rady, co zostało potwierdzone przez portugalską prezydencję.

Jesienią 2020 r. rząd szwedzki mocno optował za wprowadzeniem skutecznego systemu warunkowości – zgodnie z uzgodnieniami Rady Europejskiej przyjętymi w lecie.

Wielce zatem dla nas satysfakcjonującym było ostateczne przyjęcie rozporządzenia w sprawie warunkowości przez Radę i Parlament Europejski pod koniec ubiegłego roku.

Na mocy jego postanowień płatności z funduszy unijnych mogą zostać zamrożone w przypadku stwierdzenia naruszenia praworządności w jednym z państw członkowskich – w celu ochrony budżetu Unii przed wszelkimi formami nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów.

Sprawą dla rządu szwedzkiego istotną, mimo sprzeciwu niektórych państw, było, aby rozporządzenie obejmowało również „element ryzyka" jako czynnik uruchamiający mechanizm. W rezultacie można będzie więc podjąć działania nie tylko przeciwko naruszeniom praworządności, które okazały się mieć wpływ na budżet unijny, ale także w przypadku naruszeń praworządności przez państwo członkowskie, które „poważnie mogą wpłynąć" na budżet.

Oczekiwaniem rządu szwedzkiego jest skuteczne wdrożenie uzgodnionego rozporządzenia w sprawie warunkowości – jeszcze w tym roku. Najprawdopodobniej o ważności i zakresie skutkowania rozporządzenia ostatecznie zdecyduje Trybunał Sprawiedliwości, co w opinii szwedzkiego rządu stanowić będzie solidny grunt do wdrożenia mechanizmu.

W trakcie prac nad rozporządzeniem strona szwedzka kwestionowała regulację, która przyznaje państwom członkowskim, w wyjątkowych okolicznościach, prawo wnioskowania o przekazanie sprawy Radzie Europejskiej, obawiając się, że jeśli rozwiązanie takie zostanie przyjęte, wówczas Rada nie będzie mogła podjąć wiążącej decyzji, dopóki sprawa nie zostanie omówiona na jej forum – w ciągu trzech miesięcy od złożenia wniosku.

Ten „hamulec awaryjny" został jednak ostatecznie włączony w preambule rozporządzenia – zaostrzenie terminów w samym rozporządzeniu zawęziło równocześnie ogólny czas trwania procedury (maksymalnie 7–9 miesięcy zamiast 12–13 miesięcy). Rząd szwedzki w końcu zgodził się na to rozwiązanie, przewidując że w takim przypadku odbędzie się jedynie dyskusja o charakterze politycznym na posiedzeniu Rady.

„Hamulec" nie wydaje się więc stanowić istotnego zagrożenia dla systemu warunkowości i nie wpływa na uprawnienia decyzyjne Rady. Nie wpływa także na zasadniczą rolę Komisji i jej nie ogranicza.

Na kończącym 2020 rok posiedzeniu Rady Europejskiej udało się uzgodnić kompromis, przyjęty w formie konkluzji, zgodnie z którym Komisja zobowiązała się do przyjęcia wytycznych dotyczących sposobu zastosowania rozporządzenia, w tym metody przeprowadzania ocen[8]. Przyznano też państwom członkowskim prawo do kwestionowania rozporządzenia w Trybunale Sprawiedliwości, co pociągnęło za sobą decyzję Komisji o wstrzymaniu przygotowania i wdrażania wytycznych w zakresie praworządności do czasu rozstrzygnięcia ważności rozporządzenia przez Trybunał Sprawiedliwości. Komisja potwierdziła, że wszelkie sprawy w oparciu o mechanizm warunkowości będą mogły być wszczynane dopiero po opracowaniu wytycznych, podkreślając przy tym, że jej działanie będzie możliwe niejako z mocą wsteczną, tj. będzie dotyczyć ewentualnych naruszeń stwierdzonych od dnia 1 stycznia 2021 r.

Wraz z przyjęciem rozporządzenia Parlament Europejski przyjął rezolucję[9], zawierającą stanowisko, że rozporządzenie w sprawie warunkowości jest wystarczająco wyraźne, a do jego wdrożenia dodatkowe wytyczne ze strony Komisji nie są niezbędne.

Strona szwedzka oczekuje, że Trybunał Sprawiedliwości potwierdzi ważność rozporządzenia, jego zgodność traktatową oraz obszar stosowalności określony w dokumencie. Nie do przyjęcia dla Szwecji byłoby zaakceptowanie możliwości ponownego rozpatrywania tekstu rozporządzenia, przede wszystkim z powodu stanowiska *Riksdagu* (Parlamentu), dlatego też zasadniczą wagę dla nas miało potwierdzenie uzyskane na posiedzeniu Rady Europejskiej, co do braku sprzeczności konkluzji z rozporządzeniem w sprawie warunkowości i faktu, że konkluzje te w żadnym razie nie zmieniają mechanizmu warunkowości.

W przemyśleniach dotyczących praworządności nie sposób nie odnieść się do procesów opartych o art. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, choć ze względu na fakt, iż niewiele się w tej materii obecnie dzieje, nie chciałbym się nadmiernie w nią wgłębiać. We wrześniu 2020 r. Komisja przedstawiła na posiedzeniu Rady ocenę sytuacji w dziedzinie praworządności w krajach, w stosunku do których uruchomiony został art. 7, podkreślając, że sytuacja w obszarze praworządności w tych krajach pozostaje niepokojąca. Rząd Szwecji podzielił stanowisko Komisji i oczekuje, że kolejne tzw. przesłuchania („hearings") w stosunku do krajów objętych procesem odbędą się wiosną bieżącego roku.

---

8 European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions, https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf (dostęp: 17.02.2021).

9 Rule of Law mechanism applies without further delay as of 1 January, MEPs, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201215IPR94024/rule-of-law-mechanism-applies-without-further-delay-as-of-1-january-meps-stress (dostęp: 17.02.2021).

 DOI: 10.7206/kp.2080-1084.434

Na zakończenie pozwolę sobie na kilka jeszcze refleksji odzwierciedlających dominujące myślenie w Sztokholmie. Z jednej strony spotkać można opinie, wedle których UE nie jest skonstruowana w celu rozstrzygania kwestii praworządności w krajach członkowskich. Z drugiej – opinie wskazujące na wynikającą jeszcze z Traktatu z Maastricht[10] niezdolność Komisji do radzenia sobie z sytuacjami, w których państwa członkowskie osłabiając praworządność w swoich krajach, narażają całą Unię na destabilizację.

Traktat ów z jednej strony przekazuje UE większy wpływ na obszary tradycyjnie związane z kompetencjami państw narodowych – takie jak sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, z drugiej zaś – nie daje Komisji odpowiednich narzędzi w celu zapewnienia przestrzegania ram prawnych UE w państwach członkowskich. Tę sytuację określa się zazwyczaj jako paradoks integracyjny, polegający na ściślejszej integracji i bliższej współpracy w szerokiej gamie obszarów polityki UE bez zwiększenia formalnych kompetencji centralnych instytucji UE.

Od momentu powstania Wspólnoty integracja europejska stawała się coraz ściślejsza, bardziej ze względu na postępującą globalizację, niż – wbrew niektórym opiniom – wskutek tendencji federalistycznych. Faktem bowiem, a nie wyborem jest coraz silniejsze uzależnienie międzynarodowe, w tym szczególnie handlowe i ekonomiczne. Powoduje to, że wszelkie słabości w obrębie państwa, wady funkcjonowania nie tylko systemów społecznych, ale przede wszystkim ułomności systemów wymiaru sprawiedliwości wpływają w coraz większym stopniu nie tylko na funkcjonowanie konkretnego kraju członkowskiego, ale całej Unii.

Nie chodzi tu wyłącznie o istotę i ważność demokratycznego i sprawiedliwego systemu wymiaru sprawiedliwości, ani też przyjmowanie konkretnego bądź wyimaginowanego idealnego modelu. Każdy kraj ma swój własny system, nie ma wewnątrz UE dwóch krajów o identycznych systemach wymiaru sprawiedliwości. Były one często tworzone i udoskonalane przez setki lat, czego przykładem jest Szwecja. Wiele charakterystycznych, rzec można wręcz idiosynkratycznych aspektów naszego systemu wymiaru sprawiedliwości – nie zawsze zresztą trafnych, czasami nawet nie najszczęśliwszych – ma korzenie historyczne, sięgające do początków współczesnej demokracji szwedzkiej na początku XIX w.

Nie chodzi więc o to, jak system wygląda, bo jest i powinna być to w pełni suwerenna decyzja każdego kraju. Chodzi raczej o świadomość, że UE nie może funkcjonować, jeśli wzajemne zaufanie do funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach jest kwestionowane. Mam wrażenie, że to jest właśnie jedna z przyczyn obecnie toczącej się debaty o praworządności, a na

[10] Traktat z Maastricht, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (dostęp: 15.02.2021).

pewno główna przyczyna niepokoju i zaangażowania się w tę debatę takiego kraju jak Szwecja.

Jak więc można zabezpieczyć to zaufanie, zapewnić, że indywidualny system sprawiedliwości nie zagraża funkcjonowaniu UE? Na to pytanie nie mam wyczerpującej odpowiedzi.

Oczywistą sprawą jest, że praworządność stanowi jedną z podstawowych wartości UE. Dotychczas ani Unia, ani państwa członkowskie nie widziały potrzeby precyzowania, w jaki sposób zasada ta powinna realizowana w praktyce, ani jakie są jej systemowe granice. Bieżące spory rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości. Ale rozstrzygnięcie całościowe i systemowe co do spełniania kryteriów art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest już inną, znacznie trudniejszą kwestią.

Komisja usiłuje więc od jakiegoś czasu wykorzystywać postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego przekazywane do Trybunału do określania granic praworządności. Postępowania dotyczą zawsze konkretnego aspektu prawa UE, ale jeśli równocześnie poruszają kwestie praworządności, można je wykorzystywać, aby próbować krok po kroku precyzować znaczenie terminu „praworządność" i zakreślać jego granice. Daje się zauważyć, że zagrożenia wynikające z zachwiania praworządności w państwach członkowskich doprowadziły do nowej linii orzeczniczej Trybunału – w celu ochrony niezależności sądów krajowych w całej Unii.

W opinii wielu szwedzkich prawników rezultatem takiego orzecznictwa jest faktyczne rozszerzenie zakresu prawa Unii i jego wpływu na stosunki między Trybunałem a sądami krajowymi. Podkreśla się znaczenie obowiązku zagwarantowania niezawisłości sądów i wzmocnienia zarówno roli sądów krajowych jako „sądów europejskich", jak i znaczenie współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi. W Szwecji dominuje przekonanie, że w przyszłości utoruje to drogę do silniejszego egzekwowania praworządności w państwach członkowskich UE przez krajowe organy sądowe.

Praworządność jest wartością fundamentalną nie tylko dla Unii, ale także wspólnot międzynarodowych, takich jak ONZ czy Rada Europy. Pojęcie praworządności niekoniecznie odnosi się do jakiegoś określonego jej rodzaju, ale raczej do faktu, że państwo gwarantuje porządek publiczny i przewidywalność w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Mimo że pojęcie praworządności uważane jest za uniwersalne pojęcie, co do którego istoty istnieje konsensus, to jednak termin ten może być nieco odmiennie pojmowany w zależności od tego, czy posługujemy się formalną, czy też materialną koncepcją praworządności.

W ujęciu formalnym istotą praworządności jest istnienie prawa i systemu wymiaru sprawiedliwości, który wedle tego prawa działa. W ujęciu materialnym

 DOI: 10.7206/kp.2080-1084.434

zaś istotna jest ponadto treść prawa oraz sposób, w jaki zapewnia ono ochronę wartościom, które winny być przez prawo chronione, w tym przede wszystkim podstawowym prawom i wolnościom jednostki.

Praworządność w Unii Europejskiej definiowana jest w sposób materialny, co oznacza, że istotny jest nie tylko sam fakt istnienia i przestrzegania prawa, ale także zakres ochrony jaką prawo to przyznaje jednostkom.

W 2014 r. zostały przyjęte ramy praworządności (*rule of law framework*)[11], których celem jest wzmocnienie przestrzegania praworządności w państwach członkowskich. Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej (Rada Ministrów) wezwała wówczas do przyjęcia środków niezbędnych do zabezpieczenia przestrzegania podstawowych wartości UE w krajach członkowskich i umożliwienia Komisji dokonywania oceny ich przestrzegania, a w przypadku naruszania praworządności – sporządzania zaleceń dla państw członkowskich. Istotnym elementem procesu jest nawiązywanie i prowadzenie dialogu między Komisją i państwem członkowskim, co do którego istnieje obawa, że praworządność może być w nim osłabiana czy naruszana. Celem tego dialogu jest osiągnięcie porozumienia, które uwzględniać będzie kwestie istotne dla funkcjonowania całej UE. Dialog ten nie może mieć charakteru procesu karnego, natomiast wymaga dobrej woli i zrozumienia wspólnego interesu przez obie strony.

Bez tej wspólnej woli i zrozumienia wspólnego interesu Unia traci rację bytu. Konieczność zapewnienia równowagi między interesami narodowymi a interesami wspólnotowymi zawsze rodzi napięcie, jednak jeśli dialog odbywa się w ramach uznawania UE jako wspólnoty dzielonych wartości – napięcie to może być konstruktywne.

Ten dialog może się wydawać nieskuteczny z uwagi na mało widoczne rezultaty, jednak od tej drogi nie powinno się odchodzić, szczególnie że sankcje nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty. Nie znaczy to, że nie należy stosować sankcji, choć zawsze powinno być to absolutną ostatecznością.

Chciałbym podkreślić, że w żadnym razie nie wolno dopuszczać do podważania wspólnotowego charakteru UE. Ostatecznie zawsze jednak będzie to decyzja kraju członkowskiego, czy traktuje wspólne wartości jako zasadnicze – także w praktyce, nie tylko w teorii i retoryce.

Kończąc, chciałbym podkreślić raz jeszcze – tak, Szwecja pozostaje wyjątkowo krytyczna w stosunku do rozwoju praworządności w niektórych państwach europejskich, nie wspominając o krajach pozaeuropejskich. Jesteśmy zaniepokojeni

[11] Rule of law framework, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en (dostęp: 17.02.2021).

deficytem, osłabieniem i czasami wręcz odejściem nie tylko od praworządności, ale i od demokracji.

Jesteśmy zarazem – w każdym razie usiłujemy być – pokorni i świadomi ułomności każdego systemu wymiaru sprawiedliwości, także naszego własnego.

Na spotkaniu Rady w październiku 2020 r., któremu towarzyszyła wspomniana już wcześniej dyskusja horyzontalna, Szwecja poinformowała o podjęciu przez Riksdag oceny stanu szwedzkiej demokracji. Przedmiotem prac specjalnej komisji jest próba wypracowania takich zmian ustaw zasadniczych, które służyłyby wzmocnieniu ochrony demokracji, niezawisłości wymiaru sprawiedliwości i niezależności mediów.

Tak jak Szwecja może się uczyć na podstawie doświadczeń innych państw UE, tak i Szwecja może czasem być dobrym przykładem – nie do bezpośredniego kopiowania rozwiązań, ale źródłem inspiracji. Istnieje u nas długoletnia tradycja dążenia do konsensusu politycznego w najbardziej zasadniczych sprawach, i to nie tylko przy zmianach konstytucyjnych.

W pracach wspomnianej wyżej komisji Riksdagu bierze udział zarówno strona rządowa, jak i cała opozycja, prawnicy i eksperci, organy i instytucje reprezentujące całe społeczeństwo. Ostateczna decyzja musi być decyzją wspólną, nie zaś wolą tylko aktualnie rządzącej partii.

Dialog i wymiana doświadczeń – *best practice* – pozostaje mądrą formą współpracy w ramach UE. Ochrony wymagają funkcjonalność i wspólne wartości Unii – jest to nasz wspólny obowiązek. Powinniśmy do tego wykorzystać istniejące narzędzia polityki unijnej, narzędzia, które jednak trzeba stale rozwijać i poprawiać.

Trzeba też zawsze pamiętać, że podstawowe wartości naszej cywilizacji nie są nam dane automatycznie i bezwarunkowo. Promocja wartości, ochrona praworządności i dialog oparty na wzajemnym zaufaniu, a działanie prewencyjne tam, gdzie powstają zagrożenie – to najważniejsze kierunki.

Może się to wydawać naiwne i idealistyczne, ale jestem absolutnie przekonany, że tylko razem możemy pokonać trudności i wyzwania naszych trudnych czasów.

Bibliografia

European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions, https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf (dostęp: 17.02.2021)

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596 (dostęp: 15.01.2021).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677 (dostęp: 15.01.2021).

 DOI: 10.7206/kp.2080-1084.434

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej COM/2020/580 final, Bruksela 30 września 2020 r. (COM 2020) oraz raporty krajowe (dokumenty: SWD/2020/300 do SWD/2020/326), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020DC0580&qid=1616426347540 (dostęp: 20.02.2021).

Rule of law framework, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en (dostęp: 17.02.2021).

Rule of Law mechanism applies without further delay as of 1 January, MEPs, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201215IPR94024/rule-of-law-mechanism-applies-without-further-delay-as-of-1-january-meps-stress (dostęp: 17.02.2021).

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, *Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13.*

Traktat z Maastricht, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (dostęp: 15.02.2021).