



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 131 (1704), 26 września 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Anna Maria Dyner ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk ● Sebastian Płóciennik
Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Jolanta Szymańska ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Sankcje budżetowe jako mechanizm ochrony praworządności w UE

Marta Makowska, Melchior Szczepanik

W projekcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 Komisja Europejska (KE) zawarła mechanizm warunkowości politycznej, przewidujący możliwość zamrożenia funduszy europejskich dla państw naruszających praworządność. Wprowadzenie go w życie oznaczałoby rozszerzenie kompetencji KE w zakresie kontroli stanu praworządności w państwach członkowskich na podstawie nieostrych kryteriów. Choć KE deklaruje, że mechanizm jest wymierzony w instytucje państwowe naruszające zasadę rządów prawa, w największym stopniu może uderzyć w beneficjentów funduszy.

KE zwraca uwagę, że naruszenia zasad praworządności w państwach członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów, mogą wpłynąć negatywnie na odpowiednie wydatkowanie funduszy UE. W związku z tym proponuje stworzenie mechanizmu umożliwiającego wstrzymanie wypłat z unijnego budżetu, jeśli takie naruszenia zostaną stwierdzone. Byłby to mechanizm komplementarny względem istniejących już przepisów, dających KE szerokie uprawnienia do nadzorowania właściwego wykonania budżetu UE. Obecnie organy administracji państw członkowskich muszą spełnić szereg warunków, potwierdzających ich zdolność do właściwego zarządzania funduszami unijnymi i zapobiegania nadużyciom finansowym. W przypadku nieprawidłowości, KE ma prawo wstrzymać wypłatę funduszy. Istotą nowego mechanizmu jest poddanie ocenie KE również funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Propozycja wpisuje się w kontekst wzmożonej debaty na temat praworządności pomiędzy kilkoma państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Na wniosek KE po raz pierwszy uruchomiono wobec Polski (w grudniu 2017 r.) procedurę przewidzianą w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), dotyczącą naruszeń głównych wartości Unii. Parlament Europejski z kolei doprowadził do uruchomienia tej procedury wobec Węgier (wrzesień 2018 r.). Przyjął również rezolucje wyrażające zaniepokojenie w związku kondycją rządów prawa w obydwu państwach poddanych procedurze, jak również na Malcie (listopad 2017 r.) i na Słowacji (kwiecień 2018 r.). Ponadto KE wezwała Rumunię do rezygnacji z planowanych zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości (styczeń 2018 r.)¹.

Propozycja Komisji. Opublikowany 2 maja br. projekt rozporządzenia, zawierający szczegóły proponowanego mechanizmu, wzmacnia rolę KE jako strażniczki rządów prawa w państwach członkowskich. Jeśli instytucja ta odnotuje naruszenia praworządności, stwarzające zagrożenie dla interesów finansowych UE, może zaproponować Radzie UE podjęcie kroków dyscyplinujących dane państwo. KE ma odgrywać kluczową rolę w tej procedurze, ponieważ proponowane przez nią środki mają być zatwierdzone, jeśli Rada nie odrzuci ich większością kwalifikowaną (tzw. odrzucona większość kwalifikowana) w ciągu miesiąca. Jednocześnie KE podkreśla, że adresatem sankcji jest rząd, a nie podmioty korzystające z funduszy. Projekt rozporządzenia przewiduje, że zawieszenie transferów z budżetu UE nie zwalnia organów państw członkowskich z obowiązku przekazania środków finansowych beneficjentom. W tej sytuacji obciążone musiałyby zostać budżety krajowe.

¹ J. Pieńkowski, *Oslabianie systemu antykorupcyjnego w Rumunii*, „Biuletyn PISM” nr 118 (1691), 29 sierpnia 2018 r., www.pism.pl.

Projekt rozporządzenia nie przedstawia precyzyjnie zdefiniowanych kryteriów oceny praworządności, lecz jedynie otwarty zbiór zasad, których wykładnia została przedstawiona w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości UE (m.in. podział władzy i skuteczna ochrona przez niezależne sądy). KE, stwierdzając niedostatki w zakresie praworządności w państwie członkowskim, może odwoływać się, poza wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE, do sprawozdań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) oraz do opinii innych instytucji, takich jak organy Rady Europy.

Zastrzeżenia i opinie dotyczące projektu. Projekt KE uzyskał wsparcie m.in. Francji, Holandii i Niemiec. Został natomiast skrytykowany przez Polskę, Węgry i Rumunię. Podstawowym zarzutem przeciwników rozporządzenia jest brak jasnych kryteriów oceny praworządności i nadmierne uprawnienia KE w ramach procedury.

Podobne uwagi znalazły się w wydanej w lipcu br. opinii ETO. Wskazał on, że zgodnie z projektem tylko KE ma prawo stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie praworządności na podstawie tzw. racjonalnych przesłanek. W opinii ETO, KE przyznała sobie jednocześnie możliwość arbitralnej oceny tych przesłanek w każdym rozpatrywanym przypadku. ETO zarekomendował stworzenie uniwersalnego zbioru kryteriów umożliwiających zarówno stwierdzenie naruszenia praworządności, jak i dobór środków sankcyjnych. Kryteria mogłyby bazować na dotychczasowym dorobku Unii, np. wymogach wobec państw kandydujących w procesie rozszerzenia. ETO ocenił, że przydatne mogłyby być również kryteria opracowane dla Bułgarii i Rumunii w ramach Mechanizmu współpracy i weryfikacji, którego celem jest wsparcie i monitoring reform w wymiarze sądownictwa, zwalczaniu korupcji i przestępczości zorganizowanej.

Wątpliwości ETO wzbudza szeroki zakres kompetencji KE nie tylko w ramach procedury nakładania, ale również znoszenia ewentualnych sankcji. Rozporządzenie nie przewiduje nieprzekraczalnego terminu zniesienia sankcji w przypadku usunięcia nieprawidłowości stanowiących podstawę ich nałożenia. Brak doprecyzowania ram czasowych może stać się narzędziem politycznego nacisku KE względem państw. Projekt nie przyznaje również żadnej roli Parlamentowi Europejskiemu, który ma być tylko poinformowany o podjętych krokach.

ETO zauważył, że KE nie przeprowadziła oceny skutków finansowych proponowanych sankcji. W związku z tym nie jest jasna skala i konsekwencje potencjalnych kar nałożonych na państwo członkowskie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Sankcje mogą prowadzić do naruszenia stabilności finansów publicznych ukaranych państw. Pojawiają się również wątpliwości co do adekwatności proponowanych rozwiązań. Nawet jeśli rząd poddanego sankcjom państwa zdecyduje się zastąpić zamrożone fundusze unijne środkami z własnego budżetu, spowodowane tym cięcia programów krajowych, jak również zwiększony deficyt budżetowy, mogą ostatecznie uderzyć w obywateli. Konieczność takiego ukształtowania mechanizmu sankcyjnego, by poszkodowani nie byli końcowi beneficjenci funduszy, nieponoszący odpowiedzialności za naruszenia praworządności, podkreślił także Parlament Europejski.

Wnioski. Inicjatywa KE może być interpretowana jako poszukiwanie sposobu skutecznego dyscyplinowania państw naruszających, jej zdaniem, praworządność. Wielostopniowy tok postępowania i uzależnienie sankcji od jednomyślnej zgody państw członkowskich sprawiają, że szanse na wykorzystanie w tym celu procedury z art. 7. TUE są iluzoryczne.

Uwagi do projektu rozporządzenia, wyrażone do tej pory przez niektóre państwa członkowskie, ETO i Parlament Europejski, nie dotyczą istoty propozycji (nakładania sankcji na państwa naruszające praworządność), lecz zawierają poważne zarzuty co do mechanizmów jej wdrożenia. Wejście w życie projektu będzie możliwe tylko pod warunkiem jego modyfikacji. Konieczne jest przede wszystkim uzupełnienie go o zamknięty katalog kryteriów oceny praworządności, oparty na dostępnych już praktykach UE, zgodnie ze wskazaniem ETO. Można przypuszczać, że kilka państw członkowskich będzie postulować wzmocnienie roli Rady UE w procesie decyzyjnym. Mogłoby to nastąpić poprzez rezygnację z zasady odwróconej większości i uzależnienie uruchomienia sankcji od zgody wyrażonej większością kwalifikowaną.

Ponieważ rozporządzenie ma wejść w życie wraz z wieloletnimi ramami finansowymi w 2021 r., może dojść do sporów prawnych między KE a państwami członkowskimi, dotyczących nakładania sankcji za działania podejmowane przed tym terminem.

Kluczowe znaczenie ma kwestia konsekwencji ewentualnych sankcji dla społeczeństw państw członkowskich. Jest prawdopodobne, że w przypadku zamrożenia płatności z UE, rząd nie zechce lub nie będzie w stanie w pełni zastąpić ich środkami z budżetu krajowego, co uderzy w obywateli i organizacje społeczne, czyli ostatecznych beneficjentów większości funduszy. Sankcje budżetowe będą zatem ułomnym instrumentem egzekwowania przestrzegania zasad praworządności przez państwa członkowskie. Z jednej strony groźba ich wprowadzenia może zniechęcać rządy do podejmowania działań sprzecznych z europejskimi wartościami. Jednak konsekwencją ich zastosowania może być również wzrost nastrojów eurosceptycznych i umocnienie pozycji rządu negującego zarzuty o naruszenie zasad praworządności.