

Wstęp

Zagadnienie ochrony praworządności w dwóch głównych organizacjach regionalnych, do których przynależy Polska, tj. w Radzie Europy i Unii Europejskiej, nie doczekało się dotąd kompleksowego opracowania w rodzimej literaturze prawniczej. A jest to zagadnienie o fundamentalnym charakterze. Wzrastające znaczenie zasady państwa prawnego jako konstytucyjnej zasady europejskiego porządku prawnego, niezbędnej do funkcjonowania Europejskiej Przestrzeni Sądowej, w istocie wyznacza bowiem kształt procesu integracji europejskiej. Poszerzanie się możliwości kontrolnych organizacji międzynarodowych w zakresie monitorowania poszanowania praworządności w państwach członkowskich redefiniuje relacje między tymi państwami a czynnikami międzynarodowymi. Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadku Unii Europejskiej. Ponadto zagadnienie to posiada olbrzymi walor praktyczny. Od 3 lat rząd polski pozostaje w sporze co do przestrzegania zasady państwa prawa, tak z Unią Europejską, jak i Radą Europy. Tendencja do wchodzenia w taki spór zauważalna jest także w innych państwach kontynentu. Wokół sporu narosło szereg nieporozumień i przeinaczeń, które po części wynikają z ograniczonego zasobu naukowych źródeł informacji. Celem niniejszej monografii jest doktrynalna analiza problematyki. Ponieważ tak w dokumentach Rady Europy, jak i UE podkreśla się, że sednem zasady państwa prawnego jest zapewnienie skutecznej ochrony sądowej, stąd też uwzględniono w sposób szczególny ten aspekt praworządności, który związany jest z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. W stosunku do tak ujętej problematyki wyłania się szereg pytań badawczych, jakie są podejmowane w książce. Po pierwsze, czy i w jaki sposób odmienne modele integracyjne przyjęte w Radzie Europy (międzyrządowość) i Unii Europejskiej (ponadnarodowość) przekładają się na skuteczność kontroli przestrzegania zasady państwa prawnego w krajach członkowskich organizacji. Po drugie, jak na gruncie standardów obu organizacji definiowana jest sama zasada państwa prawnego i kształtowany standard dotyczący sędziowskiej niezależności i niezawisłości. Uprzedzając tok wyводу, należy zaznaczyć, że o ile dokumenty Rady Europy posługują się z reguły terminem „zasada rządów prawa”, o tyle dokumenty Unii Europejskiej odnoszą się przeważnie do „wartości państwa prawnego”. Należy zatem ustalić stopień relacji między zasadą a wartością, a także przeanalizować, czy substrat pojęciowy zasady „rządów prawa” jest tożsamy z zasadą „państwa prawnego”. Ponieważ z badań wstępnych można wnosić, że mimo różnicy terminologicznej pojęcia te są traktowane w Radzie Europy i Unii Europejskiej synonimicznie, stąd w toku wyводу będą one używane zamiennie. Równocześnie, ponieważ zasada rządów prawa ujmowana jest także w licznych dokumentach niemających charakteru twardego prawa międzynarodowego, po-

jawi się pytanie badawcze o status tych dokumentów i ich legitymizację. W przypadku UE odpowiedzi wymagać będzie pytanie o umiejscowienie wartości państwa prawnego w aksjologii unijnej oraz o relacje tej wartości (a przy tym ogólnej zasady prawa UE) do tożsamości konstytucyjnych państw członkowskich. W dalszej części wywodu analizowane są przyjęte w obu organizacjach mechanizmy ochrony praworządności, przy czym przez pojęcie mechanizmu ochrony rozumiana jest wyspecjalizowana instytucja prawna, czyli zespół funkcjonalnie powiązanych norm, ukierunkowanych na osiągnięcie skutku w postaci zapewniania poszanowania praworządności w państwach członkowskich. Odrębnym pytaniem jest kwestia, czy w ramach danego mechanizmu możliwe jest stosowanie sankcji oraz rodzaj i skuteczność takich sankcji. Z tego powodu oraz ze względu na charakter organu zarządzającego danym mechanizmem kontroli są one podzielone na mechanizmy o charakterze politycznym, sądowym, eksperckim i wyjątkowo ekonomicznym. Zarazem wspomniany odmienny model integracyjny Rady Europy i Unii Europejskiej dyktuje strukturę pracy. Składa się ona z dwóch obszernych rozdziałów poświęconych odpowiednio każdej z organizacji. Jednocześnie w obu rozdziałach znajdują się liczne odniesienia i porównania do drugiej analizowanej organizacji, tak by zagadnienie omawiane było komplementarnie, a nie konkurencyjnie. Przyjęte w monografii podstawowe metody badawcze to metoda dogmatycznoprawna i prawnoporównawcza. Zastosowanie znajduje także metoda historycznoprawna, pozwalająca na ujmowanie analizowanej problematyki w ujęciu dynamicznym z podkreśleniem ewolucji procesu integracji europejskiej.

20 listopada 2018 r.

Autor