



**RADA
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 27 maja 2014 r.
(OR. en)**

10296/14

LIMITE

**JUR 321
JAI 368
POLGEN 75
FREMP 104**

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Dotyczy: Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia
 praworządności
 – Zgodność z Traktatami

I. WPROWADZENIE

1. Przedmiotowy komunikat przedstawiono Radzie (do Spraw Ogólnych) 18 marca 2014 r. Służbę Prawną Rady poproszono o pomoc w wyjaśnieniu istotnych kwestii instytucjonalnych i proceduralnych dotyczących nowego mechanizmu zaproponowanego w komunikacie, zanim bardziej szczegółowo zajmie się tą sprawą Rada.

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

II. NOWE RAMY PRAWORZĄDNOŚCI

2. W przedmiotowym komunikacie określono nowe ramy UE na rzecz praworządności, które mają pozwolić na wzmocnienie zdolności UE do zapewnienia skutecznej i jednakowej ochrony praworządności we wszystkich państwach członkowskich.
 - a) *Praworządność a Traktaty*
3. Praworządność (zasadę państwa prawnego) wymienia się w art. 2 TUE jako jedną z wartości, na których opiera się Unia, obok poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wspomina się o niej także w preambule do TUE oraz do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
4. Pośrednie odniesienie do praworządności znajdziemy w art. 7 TUE określającym procedurę, która ma zapewnić przestrzeganie przez państwa członkowskie wartości wspomnianych w art. 2 TUE.
5. Wynikiem tej procedury może być zawieszenie względem danego państwa członkowskiego niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów, łącznie z prawem głosu przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Procedura ta przebiega w trzech etapach. Po pierwsze Rada, stanowiąc większością co najmniej czterech piątych swych członków² i na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, może stwierdzić „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. Rada może skierować do tego państwa członkowskiego zalecenia, stanowiąc w myśl tej samej procedury.

² Zgodnie z art. 354 TFUE członek Rady Europejskiej lub Rady reprezentujący dane państwo członkowskie nie bierze udziału w głosowaniu, a dane państwo członkowskie nie jest uwzględniane przy obliczaniu czterech piątych państw członkowskich.

6. W drugim etapie, który nie wymaga zakończenia pierwszego etapu, Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji 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 artykule 2”.

7. Po dokonaniu takiego stwierdzenia Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw względem tego państwa członkowskiego.

b) Debata, która poprzedziła komunikat Komisji

8. W marcu 2013 r. ministrowie spraw zagranicznych Danii, Finlandii, Niemiec i Niderlandów przesłali przewodniczącemu Komisji pismo, w którym przekonywali, że należy zdecydowanie chronić podstawowe wartości UE – demokrację, praworządność i prawa człowieka. Zdaniem ministrów potrzebny jest nowy mechanizm, który pozwoli zagwarantować przestrzeganie podstawowych wartości w państwach członkowskich. Rada przeanalizowała te postulaty na posiedzeniu 18 marca 2014 r., podczas którego jej członkowie podnieśli wiele kwestii prawnych; niniejsza opinia ma być na nie odpowiedzią.

9. W orędziu o stanie Unii z 2012 r. przewodniczący Komisji Europejskiej wyraził pogląd, że jeśli chodzi o praworządność, Unia potrzebuje lepiej rozwiniętego wachlarza instrumentów, by nie musieć ograniczać się do wyboru między „miękką władzą” politycznej perswazji a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 TUE.

10. W marcu 2013 r. Komisja przedstawiła „Unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości”, która zawiera dane statystyczne dotyczące systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich i odnosi się do znaczenia, jakie istnienie praworządności ma dla rynku wewnętrznego.

11. W czerwcu 2013 r. Rada (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) stwierdziła, że „przestrzeganie praworządności jest warunkiem wstępnym ochrony praw podstawowych”, i wezwała Komisję „do dalszego prowadzenia – zgodnie z Traktatami – debaty nad ewentualną potrzebą opracowania opartej na współpracy i systematycznej metody rozwiązywania tych kwestii oraz nad kształtem tej metody”.

c) Komunikat Komisji

12. Komisja zmierza do ustanowienia nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności. Nowy mechanizm miałby na celu „umożliwienie Komisji znalezienia rozwiązania z zainteresowanym państwem członkowskim, aby zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia dla praworządności w tym państwie członkowskim, które to zagrożenie mogłoby się przerodzić w »wyraźne ryzyko poważnego naruszenia« w rozumieniu art. 7 Traktatu UE”. Nowy mechanizm stanowiłby uzupełnienie istniejących procedur, np. procedur w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz art. 7 TUE.
13. W nowych unijnych ramach ustanawia się procedurę, która rozpoczyna się, gdy w swej ocenie Komisja stwierdzi, że istnieje „systemowe zagrożenie dla praworządności”. Taka ocena, którą Komisja poda do wiadomości publicznej, ma zachęcić dane państwo członkowskie do podjęcia dialogu w celu próby rozwiązania problemu w zadowalający sposób. Jeśli istnieją obiektywne dowody na istnienie systemowego zagrożenia, a sytuacja nie zostanie rozwiązana, Komisja wyda „zalecenie w sprawie praworządności” skierowane do danego państwa członkowskiego i wyznaczy w nim termin rozwiązania wskazanych problemów.
14. Komisja poda do wiadomości publicznej fakt wysłania zalecenia oraz jego zasadniczą treść. Jeżeli w wyznaczonym terminie dane państwo członkowskie nie podejmie zadowalających działań następczych w stosunku do zalecenia, „Komisja oceni możliwość uruchomienia jednego z mechanizmów określonych w art. 7 Traktatu UE”.

III. ANALIZA PRAWNA

15. W myśl art. 5 TUE „[g]ranice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”. W związku z tym „[w]szelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”.

16. W art. 2 TUE nie powierza się Unii żadnych kompetencji rzeczowych, jednak podobnie jak w postanowieniach karty³ wymienia się pewne wartości, których przestrzegać powinny instytucje Unii i jej państwa członkowskie, gdy działają w ramach uprawnień powierzonych Unii w Traktatach, bez naruszania ich granic. Zatem na pogwałcenie przez państwo członkowskie wartości Unii, w tym praworządności, można się powołać jedynie wtedy, gdy państwo to podejmuje działania w dziedzinie, w której Unia dysponuje kompetencją na podstawie konkretnych traktatowych postanowień ustanawiających kompetencje.
17. Poszanowanie praworządności przez państwa członkowskie nie może być na mocy Traktatów dziedziną, w której instytucje Unii podejmują działania, bez względu na to, czy istnieje konkretna kompetencja rzeczowa regulująca takie działanie, a jedyny wyjątek stanowi procedura opisana w art. 7 TUE. Tylko ta podstawa prawna przewiduje kompetencję Unii do nadzorowania stosowania praworządności jako jednej z wartości Unii w kontekście, który nie jest powiązany z konkretną kompetencją rzeczową lub wykracza poza jej zakres.
18. W artykule 7 TUE rozmyślnie ustanowiono dokładne ramy nadzoru obejmujące różne etapy, wysoki hipotetyczny próg umożliwiający wszczęcie procedur, podwyższone wymogi dotyczące większości w Radzie i w Radzie Europejskiej oraz zestaw gwarancji proceduralnych dla danego państwa członkowskiego, w tym możliwość odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości. Artykuł ten nie stanowi jednak podstawy, która umożliwiałaby dalszy rozwój lub zmiany tej procedury.
19. Skorzystanie z zaleceń jako formy działania nie oznacza, że wolno ignorować opisane powyżej ograniczenie. Należy poczynić dwie istotne uwagi. Po pierwsze – niewiążący charakter zalecenia nie umożliwia instytucjom działania poprzez wydawanie tego rodzaju aktów w dziedzinach lub w przypadku zagadnień, w odniesieniu do których Traktaty nie powierzyły im uprawnień.⁴ Po drugie – nawet jeśli zalecenia nie mają pociągać za sobą wiążących skutków ani nie można za ich pomocą tworzyć praw, na które osoby fizyczne mogłyby powoływać się przed sądem krajowym, nie oznacza to, że nie mają żadnego skutku prawnego.⁵ W związku z tym zgodność z prawem i wykładnia zaleceń mogą być przedmiotem postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości poprzez orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub powództwa odszkodowawcze.

³ W art. 51 karty wyjaśnia się, że jej postanowienia nie „rozszerza[ją] zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia[ją] nowych kompetencji ani zadań Unii [...]”.

⁴ Zob. sprawa C-233/02 Francja przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2004] s. I-2781, pkt 40.

⁵ Zob. sprawa C-207/01 Altair, Rec. [2003] s. I-8894, pkt 41.

20. Jako stosowny punkt odniesienia można by wymienić artykuł 70 TFUE. Postanowienie to pozwala Radzie określać warunki dokonywania obiektywnej i bezstronnej oceny wprowadzania w życie polityk unijnych, o których mowa w części trzeciej tytułu V TFUE, przez organy państw członkowskich. Warunki takie nie mogą jednak dotyczyć weryfikacji działań lub zaniechań państw członkowskich w dziedzinach, które nie są objęte postanowieniami tytułu V ani przepisami aktów instytucji przyjętych na podstawie tych postanowień.
21. Na mocy art. 241 TFUE Rada ma prawo zażądać od Komisji przeprowadzenia analiz i przedłożenia wniosków. Takie analizy i wnioski nie mogą, rzecz jasna, wykraczać poza kompetencje Unii. Zatem podstawą jakiegokolwiek żądania Rady dotyczącego przeprowadzenia przez Komisję analizy praworządności lub przedłożenia wniosku w tym zakresie w rozumieniu art. 241 TFUE może być jedynie art. 7 TUE; oznacza to, że jego rezultatem mógłby być jedynie uzasadniony wniosek Komisji, zaś ustalenia, czy istnieje wyraźne ryzyko wystąpienia poważnego naruszenia wartości, dokonałaby Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Nie można wykluczyć, że w określonych okolicznościach Rada zechce skorzystać z tej możliwości. Stworzenie jednak stałego mechanizmu analizy praworządności i występowania z wnioskami w tym zakresie, którym to mechanizmem zawiadywałaby Komisja na podstawie łącznie art. 7 TUE i art. 241 TFUE, podważałoby szczególnie charakter procedury na mocy art. 7 ust. 1, w szczególności jeśli chodzi o sposób, w który może być ona wszczęta.
22. Artykuł 337 uprawnia Komisję do zbierania informacji i dokonywania weryfikacji niezbędnych do wykonywania powierzonych jej zadań (do których należy również wydawanie uzasadnionych opinii przewidzianych w art. 7 ust. 1 TUE), nie może być to jednak podstawą prawną nowych ram niezależnie od art. 7.
23. Ta sama trudność powstaje, gdy weźmiemy pod uwagę art. 352 TFUE, który zapewnia uprawnienia do działania, gdy brak jest innej podstawy, by osiągnąć cele Traktatów: na postanowienie to można się powołać jedynie w ramach polityk określonych w Traktatach. Oczywiście jest, że poszanowanie wartości Unii, w tym praworządności, nie jest jako takie jedną z polityk Unii przewidzianych w Traktatach.

24. Stąd wynika, że Traktaty nie zapewniają żadnej podstawy prawnej, która uprawniałaby instytucje do stworzenia nowego mechanizmu nadzoru nad poszanowaniem praworządności przez państwa członkowskie, dodatkowo do zapisów w art. 7 TUE, ani też do zmiany, modyfikacji czy uzupełnienia procedury określonej w tym artykule. Gdyby Rada miała podjąć działanie w ten sposób, istniałoby ryzyko, że uznano by to za nadużycie przez nią uprawnień, gdyż podjęła decyzję, nie mając podstawy prawnej.
25. Zdaniem Służby Prawnej Rady istnieje jednak rozwiązanie zgodne z Traktatami, które pozwalałoby wzmocnić nadzór nad poszanowaniem praworządności jako takiej przez państwa członkowskie.
26. Takie rozwiązanie polega na tym, że to państwa członkowskie, a nie Rada, uzgadniają system oceny funkcjonowania praworządności w państwach członkowskich, a system ten może przewidywać w razie potrzeby udział Komisji⁶ i innych instytucji; państwa członkowskie uzgadniają też konsekwencje, które skłonne byłyby wyciągać z takiej oceny. Takie porozumienie między państwami członkowskimi nie może naruszać prawa Unii do korzystania ze swoich uprawnień przewidzianych w art. 7 TUE i w art. 258, 259 i 260 TFUE.
27. Podstawą prawną takiego podejścia zakładającego wzajemną ocenę – przy ewentualnym udziale instytucji, jeśli podjęta zostanie taka decyzja – mogłoby być porozumienie międzyrządowe, które miałyby uzupełnić prawo Unii i zagwarantować faktyczne poszanowanie wartości, na których państwa członkowskie zbudowały Unię; porozumienie to nie powierzałoby jednak Unii kompetencji, których przekazania nie przewidują Traktaty.

⁶ „, [J]ak wynika z orzecznictwa Trybunału, w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania Unii, jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie”, sprawa C-370/12 Pringle, Zb.Orz. [2012], dotychczas nieopublikowany, pkt 158.

Istnieją wcześniejsze przykłady łączenia prawa UE z instrumentami prawa międzynarodowego po to, by osiągnąć wspólny cel, a postępowanie takie Trybunał uznał za zgodne z prawem Unii, pod warunkiem że szanowane są zasady, przepisy i instytucje Unii, w tym jej kompetencje wyłączne.⁷ Omawiany przypadek, który odnosi się do newralgicznych kwestii dotyczących co najmniej na równi państw członkowskich, jak i Unii i w którym instytucje Unii mają jedynie marginalne uprawnienia do działania na mocy Traktatów (a faktu tego nie można zmienić w drodze prawodawstwa wtórnego), jest oczywistym kandydatem do zastosowania *modus operandi* w postaci umowy zawieranej poza ramami Traktatów UE, ale z nimi zgodnej, obejmującej możliwość skorzystania w niezbędnym zakresie z instytucji UE, w tym Komisji.

IV. PODSUMOWANIE

28. Zdaniem Służby Prawnej Rady nowe ramy UE na rzecz praworządności w kształcie przedstawionym w komunikacie Komisji nie są zgodne z zasadą przyznania, która reguluje kompetencje instytucji Unii. Państwa członkowskie mogą jednak uzgodnić między sobą system oceny funkcjonowania praworządności w państwach członkowskich oraz ewentualne konsekwencje wynikające z takiej oceny. Taki system oceny uzgodniony przez państwa członkowskie może przewidywać, że niektóre zadania wykonywane będą przez instytucje Unii.

⁷ Zob. (w odniesieniu do porozumienia ustanawiającego EMS) sprawa Pringle, o której mowa w powyższym przypisie 6.