

Mechanizmy na rzecz przestrzegania praworządności w Unii Europejskiej

wg stanu na 16.10.2018

MATERIAŁY OIDE

Przedstawiono 3 mechanizmy: z art. 7 Traktatu o UE ws. procedur na wypadek ryzyka naruszenia lub naruszenia przez państwo członkowskie wartości z art. 2 TUE; mechanizm zawarty w komunikacie Komisji „Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności”; mechanizm dialogu na forum Rady UE ds. Ogólnych. Dołączono kalendarium debaty nt. przestrzegania praworządności w Unii, w tym kalendarium procedury prowadzonej wobec Polski wraz z przyjętymi dokumentami. Zasygnalizowano również projekt „Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych” autorstwa Parlamentu Europejskiego.

Słowa kluczowe: demokracja, państwo prawne, praworządność, wartości UE, prawa podstawowe, prawa człowieka

Spis treści

- I. WPROWADZENIE
 - II. MECHANIZMY NA RZECZ PRZESTRZEGANIA PRAWORZĄDNOŚCI
 - 1. Specjalna procedura na wypadek naruszenia podstawowych wartości UE - art. 7 TUE
 - 2. *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*
 - 3. Dialog nt. państwa prawnego na forum Rady UE ds. Ogólnych
 - 4. Projekt *Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych*
 - III. DOKUMENTY
 - IV. WYBRANE PUBLIKACJE
-

I. WPROWADZENIE

Przestrzeganie wartości Unii zapisanych obecnie w art 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), czyli poszanowania godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego¹ i praw człowieka, które są wartościami wspólnymi Unii i jej państw członkowskich, jest nie tylko warunkiem przystąpienia do Unii (art. 49 TUE, „kryteria kopenhaskie”²), ale także stałym zobowiązaniem państw po akcesji. Jednocześnie traktat mówi o poszanowaniu tożsamości narodowej związanej ze strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw (art. 4 ust. 2 TUE), a także stwierdza, że prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji praw człowieka oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 3 TUE).

Należy podkreślić, że zasada państwa prawnego została wpisana do prawa pierwotnego UE nie tylko jako jedna z fundamentalnych wartości (art. 2 TUE), ale także jako cel, do osiągnięcia którego instytucje unijne mają wyraźny mandat (art. 3 ust. 1, 13 ust. 1 TUE). Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), państwa członkowskie wspierają instytucje UE w wykonywaniu traktatowych zadań.

Problem regularnej oceny stałego przestrzegania wspólnych wartości, w tym zasady państwa prawnego, został dostrzeżony zarówno przez instytucje unijne: Komisję, Parlament Europejski oraz Radę, jak i przez państwa członkowskie. Do realizacji celów zapisanych w art. 2 TUE, oprócz wykorzystania instrumentów z art. 258-260 TfUE (postępowanie ws. naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie) i specjalnej procedury z art. 7 TUE, pojawiły się dwa nowe narzędzia, które zostaną przedstawione poniżej (pkt II.2 i II.3).

Kalendarium wydarzeń i debaty nt. przestrzegania praworządności w UE

2000 – *bilateralne sankcje wobec Austrii, poza ramami UE, po objęciu władzy przez Partię Wolności J. Haidera*

2010-2012 – *państwa członkowskie objęte nadzorem Komisji z powodu naruszeń rządów prawa: Francja za zbiorowe wydalenie Romów, Rumunia za nieprzestrzeganie decyzji Sądu Konstytucyjnego, Węgry za środki ograniczające niezawisłość sędziowską*

¹ Termin „rule of law” jest tłumaczony w traktatach i niektórych dokumentach Rady jako „państwo prawne”, a w komunikacie KE i projekcie rezolucji PE jako „praworządność”. W niniejszym tekście te dwa terminy są stosowane wymiennie.

² Kryteria, które muszą spełnić kandydaci do członkostwa w UE: polityczne – stabilność instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawne, prawa człowieka i ochrona mniejszości, gospodarcze – sprawna gospodarka rynkowa, oraz przyjęcie dorobku prawnego UE, w tym przestrzeganie celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

12 września 2012 – w orędziu o stanie Unii przewodniczący Komisji J.M. Barroso wyraża opinię, że wobec zagrożenia struktur prawnych i demokratycznych w niektórych państwach członkowskich, Unia potrzebuje lepszego zestawu instrumentów, gdyż „nie wystarczy już wybór między miękką władzą politycznej perswazji a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 traktatu” (pkt I1)

6 marca 2013 – list trzech ministrów spraw zagranicznych (Danii, Finlandii i Niemiec) do przewodniczącego Komisji Europejskiej, J.M. Barroso, wzywający do dyskusji nad stworzeniem adekwatnych instrumentów umożliwiających ochronę podstawowych wartości w UE (pkt I2)

27 marca 2013 – Komisja publikuje pierwszą **unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości**, niewiążące narzędzie, które ma zapewnić obiektywne i porównywalne dane na temat efektywności i niezawisłości systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich; porównywane wskaźniki odnoszą się do sądownictwa cywilnego, gospodarczego i administracyjnego (bez karnego); tablica jest odtąd publikowana co roku (pkt K2)

29 maja 2013 – Rada stwierdza, że „przestrzeganie praworządności jest warunkiem wstępnym ochrony praw podstawowych” i wzywa 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” (pkt R1)

3 lipca 2013 – Parlament Europejski w podsumowaniu swojej rezolucji ws. sytuacji na Węgrzech, podkreślając pilną potrzebę rozwiązania tzw. dylematu kopenhaskiego, domaga się, aby „państwa członkowskie poddawano regularnej ocenie w zakresie trwałego przestrzegania wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji i praworządności” - ust. 73 i 74 (pkt PE1)

11 marca 2014 – KE przedstawia komunikat **Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności** – mechanizm, który ma umożliwić zaradzenie przyszłym zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich, zanim zostaną spełnione warunki uruchomienia art. 7 TUE (pkt K1)

16 grudnia 2014 – Rada UE postanawia przeprowadzać raz do roku dialog nt. poszanowania zasady państwa prawnego w państwach członkowskich na forum Rady ds. Ogólnych (pkt R4)

17 listopada 2015 – pierwszy **dialog Rady dotyczący praworządności w państwach członkowskich** na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych (pkt R7)

24 maja 2016 – drugi doroczny dialog Rady dotyczący praworządności: fala imigracji a podstawowe wartości UE (pkt R8)

25 października 2016 – rezolucja PE zawierająca wniosek do Komisji o przedłożenie do września 2017 r. wniosku dotyczącego zawarcia **Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych** w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego określającego współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE, integrującego, dostosowującego i uzupełniającego istniejące mechanizmy (pkt PE5)

17 maja 2017 – rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Węgrzech (2017/2656(RSP)) zawierająca zobowiązanie komisji LIBE do przedstawienia sprawozdania wraz z wnioskiem wzywającym Radę do uruchomienia art. 7 ust. 1 TUE (pkt PE6)

12 lipca 2017 – nieformalne seminarium eksperckie prezydencji estońskiej nt. pluralizmu mediów i praworządności w epoce cyfrowej (pkt R12)

17 października 2017 – trzeci doroczny dialog Rady dotyczący praworządności: pluralizm mediów i praworządność w epoce cyfrowej (pkt R14)

15 listopada 2017 – rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 w sprawie praworządności na Malcie (2017/2935(RSP)): wzywa Komisję do nawiązania dialogu z rządem maltańskim w odniesieniu do funkcjonowania praworządności na Malcie oraz do międzynarodowego dochodzenia w sprawie zabójstwa Daphne Caruany Galizii (pkt PE7)

12 września 2018 – rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)) (pkt PE 8)

Debata nt. sytuacji w Polsce

13 stycznia 2016 – Komisja Europejska rozpoczyna strukturalny dialog z Polską w oparciu o Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności (pkt P1)

13 kwietnia 2016 – rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji w Polsce (2015/3031(RSP)) (pkt P3)

1 czerwca 2016 – Komisja Europejska przyjmuje opinię dotyczącą praworządności w Polsce – treść korespondencji jest poufna (pkt P6)

27 lipca 2016 – Komisja Europejska przyjmuje zalecenie (UE) 2016/1374 w sprawie praworządności w Polsce, Dz.U. 2016 L 217, s. 53 (pkt P7)

14 września 2016 – rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (pkt P8)

27 października 2016 - odpowiedź strony polskiej na zalecenie Komisji z dnia 27.07.2016 – oświadczenie MSZ (pkt P9)

21 grudnia 2016 – Komisja Europejska przyjmuje uzupełniające zalecenie (UE) 2017/146 w sprawie praworządności w Polsce, Dz.U. 2017 L 22, s. 65 – drugie zalecenie Komisji (pkt P10)

20 lutego 2017 – odpowiedź strony polskiej na uzupełniające zalecenie Komisji z dnia 21.12.2016 – oświadczenie MSZ (pkt P12)

26 lipca 2017 – Komisja Europejska przyjmuje uzupełniające zalecenie (UE) 2017/1570 z dnia 26.07.2017 w sprawie praworządności w Polsce, Dz.U. 2017 L 228, s. 19 – trzecie zalecenie Komisji (pkt P13)

28 sierpnia 2017 - przekazanie KE odpowiedzi strony polskiej na uzupełniające zalecenie Komisji z dnia 26.07.2017 (pkt P14)

15 listopada 2017 – rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce (2017/2931(RSP)): wzywa polski rząd do pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń Komisji oraz Komisji Weneckiej w odniesieniu do przestrzegania praworządności, a także zawiera w pkt 16 zobowiązanie komisji LIBE do przedstawienia sprawozdania wraz z wnioskiem do Rady o uruchomienie art. 7 ust. 1 TUE (pkt P15)

20 grudnia 2017 – Komisja Europejska przyjmuje:

- uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, COM(2017) 835 final (pkt P16)
- uzupełniające zalecenie (UE) 2018/103 z 20.12.2017 w sprawie praworządności w Polsce, Dz.U. 2018 L 50, s. 17 - czwarte zalecenie Komisji (pkt P17)
- decyzja o wniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości UE sprawy przeciwko polskiemu rządowi z tytułu naruszenia prawa UE w wyniku przyjęcia ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (pkt P18)

27 lutego 2018 – posiedzenie Rady UE ds. Ogólnych: prezentacja przez Komisję jej uzasadnionego wniosku na podstawie art. 7 ust. 1 TUE ws. praworządności w Polsce (pkt P19)

1 marca 2018 – rezolucja Parlamentu Europejskiego ws. decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce (2018/2541 (RSP)): poparcie dla decyzji Komisji (pkt P20)

8 marca 2018 – Premier Mateusz Morawiecki wręcza w Brukseli Przewodniczącemu KE, Jean-Claudowi Junckerowi, Białą Księgę w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości, uzasadniając konieczność przeprowadzenia reform i wskazującą ich zgodność z wymogami praworządności (pkt P21, więcej informacji pkt IV14)

20 marca 2018 – odpowiedź strony polskiej na zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 20.12.2017 – Oświadczenie MSZ (pkt P22)

14 maja 2018 – posiedzenie Rady ds. Ogólnych: dyskusja nt. sytuacji związanej z praworządnością w Polsce. Rada stwierdziła, że powróci do tej kwestii na następnym posiedzeniu (pkt P23)

26 czerwca 2018 – posiedzenie Rady ds. Ogólnych: wysłuchanie, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, nt. praworządności w Polsce (pkt P24)

2 lipca 2018 – Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązania państwa członkowskiego, wysyłając do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w ustawie o Sądzie Najwyższym (pkt P25)

2 sierpnia 2018 – odpowiedź strony polskiej na zarzuty formalne Komisji Europejskiej (pkt P26)

14 sierpnia 2018 – Komisja Europejska podejmuje decyzję o przestaniu Polsce uzasadnionej opinii w odniesieniu do ustawy o Sądzie Najwyższym (pkt P27)

14 września 2018 – odpowiedź strony polskiej: Komunikat w sprawie przekazania do KE odpowiedzi na uzasadnioną opinię dotyczącą niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym (pkt 28)

18 września 2018 – posiedzenie Rady ds. Ogólnych: wysłuchanie, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, nt. praworządności w Polsce (pkt P29)

24 września 2018 – Komisja Europejska podejmuje decyzję o pozwaniu Polski przed Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie ustawy o Sądzie Najwyższym, zwraca się o zarządzenie środków tymczasowych i zastosowanie trybu przyspieszonego (pkt P30)

16 października 2018 – posiedzenie Rady ds. Ogólnych: informacja Komisji Europejskiej, w ramach procedury z art. 7 ust. 1 TUE, nt. przebiegu reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce i debata ministrów (pkt P31)

II. MECHANIZMY NA RZECZ PRZESTRZEGANIA PRAWORZĄDNOŚCI

1. Specjalna procedura na wypadek naruszenia podstawowych wartości UE – art. 7 TUE (pkt T1)

Art. 7 Traktatu o UE przewiduje dwa mechanizmy na wypadek naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE: mechanizm prewencyjny oraz sankcje.

- 1) **Mechanizm prewencyjny** – art. 7 ust. 1 – jest uruchamiany, gdy Rada UE stwierdzi istnienie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości”.

Rada stwierdza takie ryzyko na wniosek 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej. Podejmuje decyzję w tej kwestii, po wysłuchaniu danego państwa członkowskiego i ewentualnym skierowaniu do niego zalecenia, stanowiąc większością 4/5 swych członków i po uzyskaniu zgody PE (ta sama procedura w obu wypadkach).

- 2) **Mechanizm sankcji** – art. 7 ust. 2 i 3 – nie wymaga uprzedniego przeprowadzenia mechanizmu prewencyjnego i składa się z 2 etapów.

W pierwszym, Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody PE, stwierdza poważne i stałe naruszenie przez dane państwo członkowskie wartości z art. 2. Wcześniej Rada Europejska wzywa państwo członkowskie do przedstawienia swoich uwag. W drugim etapie, w którym nie bierze udziału Parlament Europejski, Rada UE może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla tego państwa członkowskiego, w tym także prawa do głosowania w Radzie. Ta decyzja zapada większością kwalifikowaną. Rada uwzględni przy tym skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Szczegółowe postanowienia o sposobach liczenia głosów dla celów art. 7 TUE zawiera art. 354 TfUE (m.in. państwo, którego dotyczy procedura, nie jest brane pod uwagę przy liczeniu potrzebnych większości). Właściwość Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do art. 7 TUE reguluje art. 269 TfUE.

2. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności (pkt K1)

Nowe ramy przyjęte przez Komisję stanowią odpowiedź na wnioski Parlamentu Europejskiego i Rady z 2013 roku (por. pkt PE1 i R1), które domagały się opracowania nowej metody i narzędzi ochrony wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji, praworządności i praw podstawowych.

Definicja praworządności

Komisja w swoim komunikacie dot. **Nowych ram na rzecz umocnienia praworządności** z 11 marca 2014 wskazała na pojęcie praworządności jako zasadę, która stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego prawa konstytucyjnego i organizacji międzynarodowych w zakresie regulowania wykonywania władzy publicznej. Gwarantuje ona, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezawisłych sądów. Praworządność jest wpisana do Traktatu o UE (preambuła, art. 2 i 49), Karty Praw Podstawowych, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem Komisji, definicja podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE, zgodnie z art. 2 TUE, obejmuje, na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz dokumentów Rady Europy, w tym Komisji Weneckiej, następujące zasady: **legalność**, czyli przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; **pewność prawa**; **zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych**; **niezależne i bezstronne sądy**; **skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych**; **równość wobec prawa**.

Mechanizm przedstawiony w komunikacie Komisji z 11 marca 2014 jest narzędziem wczesnego ostrzegania, które umożliwia dialog KE z państwem członkowskim, mający zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia dla państwa prawnego. Działa on poza mechanizmem art. 7 TUE – jest określany jako dodatkowa procedura pre-prewencyjna. Dla uruchomienia nowych ram: „Zagrożone muszą być porządek polityczny, instytucjonalny lub prawny państwa członkowskiego jako taki, struktura konstytucyjna tego państwa, rozdział władz, niezależność lub bezstronność sądownictwa lub system kontroli sądowej, w tym sądownictwa konstytucyjnego tam, gdzie istnieje – na przykład w wyniku przyjęcia nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych i braku środków prawnych na szczeblu krajowym.”

Procedura

Procedura kontroli praworządności obejmuje trzy etapy:

- (1) opinia nt. praworządności; jeśli Komisja uzna, że istnieje systemowe zagrożenie dla państwa prawnego, rozpoczyna dialog – etap poufny, w trakcie którego przedstawia opinię,

- (2) zalecenie KE ws. praworządności; jeśli Komisja stwierdzi istnienie obiektywnych dowodów zagrożenia systemowego, zaleca, aby państwo członkowskie rozwiązało stwierdzone problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało ją o działaniach podjętych w tym celu,
- (3) działania następcze w stosunku do ww. zalecenia - działania państwa monitorowane przez Komisję. Brak zadowalającej reakcji ze strony państwa członkowskiego w 3 etapie może spowodować uruchomienie jednego z mechanizmów z art. 7 TUE.

Parlament Europejski i Rada są na bieżąco i dokładnie informowane o działaniach na każdym etapie.

Zdaniem Komisji, nowy instrument nie stanowi alternatywy dla mechanizmów z art. 7 TUE i nie wpływa na uprawnienia Komisji do postępowania ws. naruszenia zobowiązań przez państwo członkowskie na mocy art. 258 TfUE.

Podstawa prawna nowych ram na rzecz umocnienia praworządności

Służba Prawna Rady UE w swojej opinii z 27 maja 2014 uznała, że *Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności*, przedstawione przez Komisję, nie są zgodne z zasadą przyznania, która reguluje kompetencje Unii (por. pkt R2, s. 7-8). Stwierdziła ona, że jedynymi traktatowymi instrumentami w tej materii są art. 7 TUE i art. 258, 259, i 260 TfUE (procedura ws. uchybienia zobowiązaniom traktatowym państw członkowskich), przy czym procedura ws. uchybienia zobowiązaniom dotyczy prawa UE, a art. 7 TUE stwarza mechanizm, który stosuje się także do dziedzin, w których państwa członkowskie działają autonomicznie.

Zdaniem Komisji Europejskiej, nowe ramy na rzecz praworządności są sposobem szybkiego reagowania na pojawiające się zagrożenia, zanim powstanie sytuacja uzasadniająca uruchomienie art. 7 TUE, traktowanego przez nią jako ostateczność. Według Komisji, umożliwiają one zażegnanie takiego zagrożenia w drodze dialogu. Pozwalają ponadto na ocenę zasadności ew. rozpoczęcia procedury z art. 7, do czego Komisja jest uprawniona na mocy traktatu.

3. Dialog nt. państwa prawnego na forum Rady UE ds. Ogólnych (pkt R4)

16 grudnia 2014 Rada [ds. Ogólnych] i państwa członkowskie zebrane w Radzie – biorąc pod uwagę notę prezydencji *Poszanowanie państwa prawnego* i uznając, że zasada państwa prawnego jest jedną z fundamentalnych wartości Unii – przyjęła założenia dialogu między państwami członkowskimi w celu wspierania i ochrony zasady państwa prawnego w ramach traktatów (por. konkluzje, pkt R4).

Przyjęto następujące **zasady dialogu**: obiektywność, niedyskryminacja, równe traktowanie państw członkowskich, podejście bezstronne i oparte na dowodach. Jednocześnie wskazano 3 ograniczenia tego dialogu: zasada przyznanych kompetencji, poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich i podstawowych funkcji państwa, oraz zasada lojalnej współpracy. Dialog ma promować kulturę poszanowania państwa prawnego, stanowić **uzupełnienie** prac innych instytucji UE i organizacji międzynarodowych, unikać powielania działań i uwzględniać istniejące instrumenty. Rada i państwa członkowskie zebrane w Radzie zgodziły się, że istniejące w Unii instrumenty w obszarze państwa prawnego to postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego (art. 258-260 TfUE, w razie naruszenia prawa UE) oraz procedura określona w art. 7 TUE.

Rada i państwa członkowskie zebrane w Radzie postanowiły, że dialog, przygotowywany przez COREPER, będzie się odbywać **na forum Rady ds. Ogólnych raz do roku**, także w formie debat tematycznych. Doświadczenia z nim związane zostaną przeanalizowane do końca 2016 roku.

(1) **17-18 listopada 2015 – pierwszy doroczny dialog Rady ds. Ogólnych** (konkluzje - pkt R7 s. 3). Objął on prezentację Komisji dotyczącą wyników jej symposium z 01-02.10.2015 *Tolerancja i szacunek: zapobieganie zachowaniom antysemickim i antymuzułmańskim w Europie i ich zwalczanie*, a także wymianę najlepszych praktyk w odniesieniu do wyzwań na poziomie krajowym, przedstawionych przez uczestniczących ministrów. Na podstawie dokumentu prezydencji odbyła się dyskusja nt. praworządności w epoce cyfrowej.

(2) **24 maja 2016 – drugi doroczny dialog Rady ds. Ogólnych** dotyczący państwa prawnego, w formie debaty tematycznej (konkluzje - pkt R8, s. 4). Jego podstawą były wyniki seminarium zorganizowanego przez holenderską prezydencję 2 lutego 2016 w Strasburgu nt. fundamentalnych wartości UE i migracji (dokument roboczy prezydencji pkt R9).

Na posiedzeniu Rady **15-16 listopada 2016**, zgodnie z konkluzjami z 16 grudnia 2014, prezydencja słowacka przedstawiła **podsumowanie** oceny dialogu (pkt R11), które stanowiło podstawę do dyskusji. Państwa członkowskie zgodziły się, że istnieje potrzeba: organizowania częstszych oraz bardziej ukierunkowanych i ustrukturyzowanych debat; bardziej systematycznego ich przygotowywania; podjęcia dialogu zarówno w formie ogólnej dyskusji o sytuacji w państwach członkowskich, jak i dyskusji dotyczących konkretnych tematów i wyzwań dla państw członkowskich; działań następczych w stosunku do dialogu, zorientowanych na wynik.

Kalendarz takiej debaty miałby wyglądać następująco: **lipiec** – wybór tematu przez prezydencję Rady UE, na podstawie raportu Komisji lub Agencji Praw Podstawowych; **do końca września** – wkład ekspertów, instytucji UE i ew. organizacji międzynarodowych; **październik lub listopad** – debata w Radzie.

Zdecydowano również, że ponowna ocena dialogu powinna zostać przeprowadzona przed końcem 2019 i odnosić się do możliwości jego przekształcenia w coroczną **ocenę wzajemną** (*peer review*), (pkt R11).

(3) **17 października 2017 - trzeci doroczny dialog Rady ds. Ogólnych** dotyczący państwa prawnego nt. pluralizmu mediów i praworządności w epoce cyfrowej (konkluzje - pkt R14). Podstawą dyskusji było sprawozdanie z nieformalnego seminarium eksperckiego zorganizowanego przez prezydencję estońską 12 lipca 2017 w Brukseli (pkt R12) i dokument roboczy prezydencji (R13).

4. Projekt Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych [2015/2254(INL)] (pkt PE5)

Rezolucja PE na podstawie art. 295 TfUE ws. utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (DPP), przyjęta 25 października 2016, zawiera wniosek do Komisji o przedłożenie do września 2017 projektu Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych (załącznik do rezolucji).

Pakt ten, w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego określającego współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE, ma dotyczyć zdefiniowania, opracowania, monitorowania i egzekwowania wartości i zasad wymienionych w art. 2 TUE (element prewencyjny i naprawczy art. 7 TUE). Ma on mieć zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, jak również do trzech głównych instytucji UE, oraz połączyć w jeden unijny instrument istniejące komisyjne ramy dotyczące praworządności i dialog Rady poświęcony praworządności.

Główne elementy proponowanego paktu to:

- roczne sprawozdanie dot. DPP, zawierające zalecenia dla poszczególnych krajów oraz sprawozdania Agencji Praw Podstawowych, Rady Europy i innych, sporządzane przez Komisję po konsultacjach z niezależnym zespołem ekspertów,
- coroczną międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dot. demokracji, praworządności i praw podstawowych (DPP),
- przewidziane w traktatach uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienia elementu prewencyjnego lub naprawczego art. 7 TUE,
- roczny cykl polityki na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych w instytucjach Unii.

Proponuje się, aby przyjęcie europejskiego sprawozdania dot. DPP stanowiło początek debaty międzyparlamentarnej, obejmującej parlamenty narodowe, oraz debaty w Radzie, która może w konkluzjach zachęcać parlamenty narodowe do podjęcia działań w reakcji na ww. sprawozdanie.

Na podstawie europejskiego sprawozdania Komisja może m.in. uruchomić postępowanie na mocy art. 2 TUE i art. 258 TfUE, bądź też, po konsultacjach z PE i Radą, podjąć decyzję o przedstawieniu wniosku zgodnie z art. 70 TfUE.

W oparciu o europejskie sprawozdanie dot. DPP i zawarte w nim zalecenie dla państwa członkowskiego stwierdzające, że dochodzi do stałego i poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz że istnieją podstawy do zastosowania art. 7 ust. 2 TUE, każda z zaangażowanych instytucji UE (PE, Rada i Komisja) podejmuje oddzielnie uzasadnioną decyzję w tej kwestii, którą podaje się do publicznej wiadomości.

III. DOKUMENTY

Postanowienia traktatów UE

- T1 [Traktat o Unii Europejskiej: art. 2, 3 ust.1, 4 ust. 2, 6 ust. 3, 7, 13 ust. 1, 49](#)
- T2 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: art. 258-260](#)
- T3 [Karta Praw Podstawowych](#)

Parlament Europejski

- PE1 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech \(2012/2130\(INI\)\), 3 lipca 2013](#)
- PE2 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej \(2012\), \(2013/2078\(INI\)\)](#)
- PE3 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie oceny wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do spraw karnych i do praworządności, \(2014/2006\(INI\)\)](#)
- PE4 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej \(2013–2014\), \(2014/2254\(INI\)\)](#)
- PE5 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, \(2015/2254\(INL\)\)](#)
 - [Przebieg procedury 2015/2254 \(INL\) - Legislative Observatory](#)
- PE6 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 maja 2017 w sprawie sytuacji na Węgrzech, \(2017/2656\(RSP\)\)](#)
- PE7 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 w sprawie praworządności na Malcie, \(2017\(2035\)\)](#)
- PE8 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia \(2017/2131\(INL\)\)](#)

Rada UE

- R1 [Projekt konkluzji Rady w sprawie praw podstawowych i praworządności oraz w sprawie sprawozdania Komisji ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej \(...\)](#), 10168/13, Bruksela, 29.05.2013, s.13, pkt 9
- R2 [Opinia służby prawnej Rady ws. zgodności komunikatu Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z traktatami](#), 10296/14, Bruksela, 27.05.2014
- R3 [Zapewnienie poszanowania zasady państwa prawnego](#), nota włoskiej prezydencji, 16862/14, Bruksela, 12.12.2014
- R4 [Konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zapewnienia poszanowania zasady państwa prawnego](#), 17014/14, Bruksela, 16.12.2014
- R5 [Wyniki posiedzenia Rady \(ds. Ogólnych\)](#), 16936/14, Bruksela, 16.12.2014, s.20-22
- R6 [Dokument Prezydencji przed Radą - Zapewnianie poszanowania praworządności](#), 13744/15, Bruksela, 09.11.2015
- R7 [Outcome of the 3427th Council meeting, General Affairs, Brussels](#), 14185/15, 17-18.11.2015 (tylko EN i FR) – pierwszy doroczny dialog Rady nt. państwa prawnego
- R8 [Outcome of the 3467th Council meeting, General Affairs, Brussels](#), 9340/16, 24.05.2016 (tylko EN i FR) – drugi doroczny dialog Rady nt. państwa prawnego
- R9 [Dokument roboczy prezydencji dla Rady \(ds. Ogólnych\) - Dialog nt. praworządności](#), 8774/16, Bruksela, 13.05.2016
- R10 [Praworządność. Ocena mechanizmu](#), 13980/16, 09.11.2016
- R11 [Summary on the evaluation of the rule of law dialogue among all Member States within the Council](#), 14565/16, 17.11.2016 (tylko EN)
- R12 [Presidency note: Summary - Media pluralism and the rule of law in the digital age](#), 12112/17, Bruksela, 29.09.17
- R13 [Dokument roboczy prezydencji: doroczny dialog nt. praworządności](#), 12671/17, Bruksela, 29.09.17
- R14 [Outcome of the 3567th Council meeting, General Affairs](#), 13257/17, s. 4, Bruksela, 17.10.17 (tylko EN i FR) – trzeci doroczny dialog Rady nt. państwa prawnego

Komisja Europejska

- K1 [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności](#), COM(2014)158, 11.03.2014
- K2 [Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości. Narzędzie wspierania skutecznego wymiaru sprawiedliwości i wzrostu gospodarczego](#), COM(2013) 160, 27.03.2013; kolejne tablice – pkt IV.13
- K3 [Sprawozdanie Komisji ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2015](#), COM(2016) 265 final, 19.05.2016
- K4 [Sprawozdanie Komisji ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2016](#), COM(2017) 239 final, 18.05.2017

Inne

- I1 [Oroędzie o stanie Unii w 2012 r.](#), przemówienie przewodniczącego KE, J.M. Barroso, 12.09.2012
- I2 [Pismo ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Danii, Finlandii i Niderlandów do przewodniczącego Komisji](#), 06.03.2013 (EN)
- I3 [The EU and the Rule of Law – What next?](#), przemówienie komisarz V. Reding, 04.09.2013
- I4 [Oroędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.](#), przemówienie przewodniczącego KE, J.M. Barroso, 11.09.2013
- I5 [Speech of First Vice-President F. Timmermans to the EP, Commission Statement: EU framework for democracy, rule of law and fundamental rights](#), 12.02.2015

Dokumenty Rady Europy

- RE1 [Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#)
- RE2 [Opinia Komisji Weneckiej nr 833/2015 ws. nowelizacji polskiej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym](#), CDL-AD(2016)001 (EN), 11-12.03.2016
- RE3 [Lista kontrolna dotycząca praworządności \(„Rule of Law Checklist”\) przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej 18 marca 2016](#), CDL-AD(2016)007 (EN)
- RE4 [Rezolucja 2187 z dnia 11 października 2017 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy *Venice Commission's "Rule of Law Checklist"*](#)
- RE5 [Opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 ws. projektów ustaw o zmianie ustawy o KRS i o zmianie ustawy o SN oraz nt. ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych](#), (EN) 08-09.12.2017

Debata nt. sytuacji w Polsce

- P1 [Debata orientacyjna kolegium komisarzy na temat ostatnich wydarzeń w Polsce i ram prawnych w dziedzinie praworządności: pytania i odpowiedzi](#), komunikat prasowy KE, 13.01.2016
- P2 [Debata poselska z premier Beatą Szydło na temat praworządności w Polsce](#), komunikat prasowy PE, 19.01.2016
- P3 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce](#), (2015/3031(RSP))
- P4 [Parlament Europejski wzywa polskie władze do przestrzegania zasad demokracji i praworządności](#), komunikat prasowy PE, 13.04.2016
- P5 [Kolegium komisarzy omawia projekt opinii na temat praworządności w kontekście sytuacji w Polsce](#), komunikat prasowy KE, 18.05.2016
- P6 [Opinia KE ws. sytuacji w Polsce](#) - komunikat prasowy, 01.06.2016
- P7 [Zalecenie Komisji \(UE\) 2016/1374 z dnia 27.07.2016 w sprawie praworządności w Polsce](#), Dz.U. L 217 z 12.08.2016, s. 53 – pierwsze zalecenie Komisji
- P8 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej](#), 2016/2774(RSP))
- P9 [Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi władz polskich na niewiążące zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 roku](#), 27.10.2016
- P10 [Zalecenie Komisji \(UE\) 2017/146 z dnia 21.12.2016 w sprawie praworządności w Polsce, uzupełniające zalecenie \(UE\) 2016/1374](#), Dz.U. L 22 z 27.01.2017, s. 65 – drugie zalecenie Komisji
- P11 [Komunikat prasowy KE ws. zalecenia uzupełniającego dla Polski](#), 21.12.2016
- P12 [Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi strony polskiej na uzupełniające zalecenie Komisji Europejskiej z 21.12.2016](#), 20.02.2017
- P13 [Zalecenie Komisji \(UE\) 2017/1570 z dnia 26.07.2017 w sprawie praworządności w Polsce, uzupełniające zalecenie Komisji \(UE\) 2016/1374 i \(UE\) 2017/146](#), Dz.U. L 228 z 02.09.2017, s. 19 – trzecie zalecenie Komisji
- P14 [Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi strony polskiej na zalecenie Komisji Europejskiej z 26.07.2017](#), 28.08.2017
- P15 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce](#), (2017/2931 (RSP))
- P16 [Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o UE dotyczący praworządności w Polsce, COM\(2017\) 835 final](#), 20.12.2017 (wniosek Komisji Europejskiej ws. decyzji Rady UE)
- [IPEX - rozpatrywanie COM\(2017\) 835 w parlamentach narodowych](#)
- P17 [Zalecenie Komisji \(UE\) 2018/103 z dnia 20.12.2017 w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia \(UE\) 2016/1374, \(UE\) 2017/146 i \(UE\) 2017/1520](#), Dz.U. L 50 z 23.01.2018, s. 17 – czwarte zalecenie Komisji
- P18 [Komunikat prasowy KE ws. uzasadnionego wniosku co do przyjęcia przez Radę decyzji na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, czwartego zalecenia Komisji oraz wniesienia do TSUE sprawy przeciwko Polsce z tytułu naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego](#), IP/17/5367, Bruksela, 20.12.17
- P19 [Outcome of the 3599th Council meeting, General Affairs](#), 6576/18, "Rule of law in Poland" s. 6, Bruksela, 27.02.18 (tylko EN)
- P20 [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce](#), (2018/2541 (RSP))
- [Legislative Observatory: 2018/2541 \(RSP\)](#)
- P21 [Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości](#), Warszawa, 07.03.2018
- P22 [Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi strony polskiej na Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2017 roku](#), 20.03.2018
- P23 [Outcome of the 3615th Council meeting, General Affairs](#), 8753/18, "Rule of law in Poland" s. 5, Bruksela, 14.05.18 (tylko EN)
- P24 [Outcome of the 3629th Council meeting, General Affairs](#), 10519/18, "Rule of law in Poland" s. 7, Luksemburg, 26.06.18 (tylko EN)
- P25 [Praworządność: Komisja wszczyna postępowanie ws. naruszenia zobowiązania państwa członkowskiego](#), komunikat prasowy Komisji, IP/18/4341, Bruksela, 02.07.18
- P26 [Odpowiedź na zarzuty formalne Komisji Europejskiej](#), Warszawa, 02.08.18
- P27 [Decyzja Komisji o przesłaniu Polsce uzasadnionej opinii do ustawy o Sądzie Najwyższym](#), Bruksela, 14.08.18
- P28 [Komunikat w sprawie przekazania do KE odpowiedzi na uzasadnioną opinię dotyczącą niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym](#), Warszawa, 14.09.18
- P29 [Outcome of the 3636th Council meeting, General Affairs](#), 12279/18, "Rule of law in Poland" s. 6, Bruksela, 18.09.18 (tylko EN)
- P30 [Decyzja Komisji Europejskiej o pozwaniu Polski przed Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie ustawy o Sądzie Najwyższym](#), komunikat prasowy Komisji, IP/18/5830, Bruksela, 24.09.18
- P31 [Outcome of the 3644th Council meeting, General Affairs](#), 13125/18, "Rule of law in Poland" s. 4, Bruksela, 16.10.18 (tylko EN)

WYBRANE PUBLIKACJE

1. Ballegooij W. van, Evas T.: [*An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: European Added Value Assessment accompanying the legislative initiative report*](#), Report, European Added Value Unit, October 2016.
Załączniki:
 - a. Pech L. i in.: [*Annex I - An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*](#), European Added Value Unit, April 2016.
 - b. Bard P. i in.: Annex II - [*Assessing the need and possibilities for the establishment of an EU Scoreboard on democracy, the rule of law and fundamental rights*](#), Report, European Added Value Unit, April 2016.
2. Bárd P. i in.: [*An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights with thematic contribution by Wim Marneffe*](#), CEPS, No. 91, April 2016.
3. Carrera S. i in.: [*The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*](#), CEPS 2013.
4. Closa C. i inn.: [*Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*](#), EUI working papers, RSCAS 2014/25, March 2014.
5. Closa C.: [*The EU needs a better and fairer scrutiny over rule of law compliance*](#). „Policy Brief”, Global Governance Programme, European University Institute, Issue 2015/01, May 2015.
6. [*Follow-up to the European Parliament's Resolution of 8 September 2015 on 'The situation of fundamental rights in the EU \(2013-2014\)*](#), European Parliament 2016.
7. Grabowska-Moroz B., Szuleka M.: [*Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*](#), Warszawa, kwiecień 2016.
8. Kochenov D., Pech L.: [*Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a timid step in the right direction*](#), Robert Schuman Centre for Advances Studies, April 2015.
9. Poptcheva E.: [*Member States and the rule of law: Dealing with a breach of EU values*](#), European Parliament - European Parliamentary Research Service, March 2015.
10. Poptcheva E.-M.: [*Understanding the EU Rule of Law mechanisms*](#), „Briefing”, European Parliamentary Research Service, January 2016.
11. [*Shrinking space for civil society: the EU response*](#), EP, April 2017.
12. UK House of Commons European Scrutiny Committee document [*Rule of Law in EU Member States*](#), 17 May 2014.
13. [*Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości*](#), Materiały OIDE, 11 kwietnia 2017.
14. [*Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości*](#) - strona Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
15. [*Rule of law*](#) – strona Komisji Europejskiej