



Mechanizmy na rzecz przestrzegania praworządności w Unii Europejskiej

wg stanu na 29.07.2016

MATERIAŁY OIDE

Przedstawiono 3 istniejące mechanizmy (procedury): 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”, wraz z dokumentami przyjętymi w ramach tej procedury prowadzonej wobec Polski; mechanizm dialogu na forum Rady UE ds. Ogólnych. Zasygnalizowano również projekt „Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych”, który Parlament Europejski proponuje zawrzeć w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego (wniosek do Komisji). Dołączono linki do ważniejszych dokumentów i publikacji.

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

Spis treści

I. WPROWADZENIE

II. DOKUMENTY

III. 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).

Problem regularnej oceny stałego przestrzegania wspólnych wartości został dostrzeżony przez instytucje unijne: Komisję i Parlament Europejski oraz Radę, a także przez państwa członkowskie.

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

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” (por. pkt 22)

¹ Termin „rule of law” jest tłumaczony w traktatach 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.

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 (por. pkt 19)

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 (por. pkt 17 i 37)

6 czerwca 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” (por. pkt 14)

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 (por. pkt 8)

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 (por. pkt 15)

16 grudnia 2014 – Rada UE postanawia przeprowadzać raz do roku dialog nt. poszanowania zasady państwa prawnego w państwach członkowskich na forum Rady ds. Ogólnych (por. pkt 9)

17 listopada 2015 – pierwszy **dialog Rady nt. państwa prawnego w państwach członkowskich** na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych (por. pkt 10)

5 kwietnia 2015 – projekt rezolucji PE na podstawie art. 295 TfUE, zawierającej wniosek do Komisji o przedłożenie do końca 2016 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 – debata plenarna zaplanowana na październik 2016 (por. pkt 4)

13 stycznia 2016 – Komisja Europejska rozpoczyna strukturalny dialog z Polską w oparciu o Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności (por. pkt 32)

13 kwietnia 2016 – rezolucja Parlamentu Europejskiego ws. sytuacji w Polsce (por. pkt 30)

1 czerwca 2016 – Komisja Europejska przyjmuje opinię dotyczącą praworządności w Polsce – treść korespondencji jest poufna (por. pkt 27)

27 lipca 2016 – Komisja Europejska przyjmuje zalecenie w sprawie praworządności w Polsce (C(2016) 5703 final) i publikuje je w portalu EUROPA (por. pkt 26)

Procedura określona w art. 7 TUE

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

Mechanizm prewencyjny – art. 7 ust. 1 – jest uruchamiany, gdy Rada UE stwierdzi istnienie poważnego ryzyka 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, większością 4/5 swych członków i po uzyskaniu zgody PE.

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 uwzględnia 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).

Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności (tekst – pkt 15)

Definicja praworządności

Komisja w swoim komunikacie dot. **Nowych ram na rzecz umocnienia praworządności** z 11 marca 2014 zdefiniowała 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.

Zdaniem Komisji, przestrzeganie praworządności jest nie tylko niezbędnym warunkiem ochrony podstawowych wartości wymienionych w art. 2 TUE, lecz jest to również warunek konieczny przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i prawa międzynarodowego. (Zaufanie organów krajowych do systemów prawnych innych państw członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej Unii: obecnie np. wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim, podobnie europejski nakaz aresztowania).

Procedura

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. Procedura kontroli praworządności obejmuje trzy etapy:

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

Podstawa prawna nowych ram na rzecz umocnienia praworządności

Służba Prawna Rady UE uznała, że *Nowe ramy na rzecz umocnienia praworządności*, przedstawione przez Komisję, nie są zgodne z zasadą przyznania, która reguluje kompetencje Unii (por. pkt 13, 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. Umożliwiają one zażegnanie takiego zagrożenia w drodze dialogu. Pozwalają ponadto na ocenę zasadności ew. rozpoczęcia procedury z art. 7, do czego Komisja jest uprawniona.

Dialog na forum Rady UE ds. Ogólnych

Rada, biorąc pod uwagę ważną rolę, jaką odgrywa w procedurze z art. 7 TUE, a także odnosząc się do znaczenia zasady praworządności w UE jako jednej z podstawowych zasad wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich, oraz jednej z głównych wartości, na których opiera się Unia, postanowiła – w drodze konstruktywnego dialogu między państwami członkowskimi – wspierać kulturę poszanowania praworządności.

W konkluzjach Rady UE i państw członkowskich zebranych w Radzie z 16 grudnia 2014 przedstawiono założenia tego dialogu, podkreślając poszanowanie dla tożsamości narodowej państw, ich równe i obiektywne traktowanie oraz prowadzenie dialogu jako uzupełnienie prac innych instytucji UE. Dialog ma zostać podsumowany do końca 2016 (por. pkt 9).

Pierwszy doroczny dialog odbył się na posiedzeniu Rady 17-18 listopada 2015 (konkluzje - pkt 10 s. 3) i objął prezentację Komisji dotyczącą wyników jej symposium z dn. 1-2.10.2015 „Tolerancja i szacunek: zapobieganie zachowaniom antysemitycznym i antymuzułmańskim w Europie i ich zwalczanie”, a także wymianę najlepszych praktyk

w odniesieniu do wyzwań na poziomie krajowym, przedstawionych przez uczestniczących ministrów. Odbyła się dyskusja nt. praworządności w epoce cyfrowej, na podstawie dokumentu prezydencji (pkt 12).

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

Projekt rezolucji PE na podstawie art. 295 TfUE, zawierającej wniosek do Komisji o przedłożenie do końca 2016 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 (projekt paktu w załączniku do rezolucji).

Pakt ten ma dotyczyć zdefiniowania, opracowania, monitorowania i egzekwowania wartości i zasad wymienionych w art. 2 TUE (element prewencyjny i naprawczy art. 7 TUE), ma mieć zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, jak również do trzech głównych instytucji UE, oraz rozwijać i integrować istniejące instrumenty, w szczególności komisyjne ramy dotyczące praworządności i dialog Rady poświęcony praworządności, w oparciu o zasady obiektywizmu, równego traktowania i na podstawie faktów.

Główne elementy proponowanego paktu to:

- tabela wyników w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych (opracowywana raz do roku przez niezależny zespół ekspertów),
- semestr dotyczący tych kwestii, obejmujący roczną międzyparlamentarną debatę prowadzoną na podstawie tej tabeli oraz uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienia elementu prewencyjnego lub naprawczego art. 7 TUE,
- cykl polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych w instytucjach Unii.

Deбата plenarna nad projektem paktu jest przewidziana na 3 października 2016.

II. DOKUMENTY

Dokumenty UE

Postanowienia traktatowe

1. [Art. 7, 4 ust. 2 i 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej](#)
2. [Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej](#)
3. [Karta Praw Podstawowych](#)

Parlament Europejski

4. [Projekt Sprawozdania obejmującego zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych](#), 2015/2254(INL), 05.04.2016 [projekt Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych]
[Przebieg procedury 2015/2254 \(INL\) - Legislative Observatory](#)
5. [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej \(2013–2014\)](#) (2014/2254(INI))
6. [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))
7. [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej](#) (2012) (2013/2078(INI))
8. [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

Rada UE

9. [Konkluzje Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zapewnienia poszanowania zasady państwa prawnego](#), 16.12.2014
10. [Outcome of the 3427th Council meeting, General Affairs, Brussels](#), 17-18.11.2015 (tylko EN i FR)
11. [Zapewnienie poszanowania praworządności](#), nota włoskiej prezydencji, 14.11.2014; (COR 1)
12. [Dokument Prezydencji do dyskusji \(przed Radą ds. Ogólnych 17.11.15\) "Zapewnianie poszanowania praworządności"](#), 09.11.2015
13. [Rada ds. Ogólnych - Opinia służby prawnej ws. zgodności komunikatu Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z traktatami](#), 27.05.2014
14. [Konkluzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych](#), 06.06.2013, s.13, pkt 9

Komisja Europejska

15. [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności](#), COM(2014)158, 11.03.2014
16. [Sprawozdanie Komisji ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2015](#), COM(2016) 265 final, 19.05.2016
17. [Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2016](#), COM(2016) 199, 11.04.2016

Inne

18. 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
19. [Pismo ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Danii, Finlandii i Niderlandów do przewodniczącego Komisji](#), 6 marca 2013 r. (EN)
20. [The EU and the Rule of Law – What next?](#), przemówienie komisarz V. Reding
21. [Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.](#), przemówienie przewodniczącego KE, J.M. Barroso
22. [Orędzie o stanie Unii w 2012 r.](#), przemówienie przewodniczącego KE, J.M. Barroso

Dokumenty Rady Europy

23. [Lista kontrolna dotycząca praworządności przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej 18 marca 2016 r.](#), CDL-AD(2016)007 (EN)
24. [Opinia Komisji Weneckiej ws. nowelizacji polskiej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym](#), CDL-AD(2016)001 (EN), 11.03.2016.
25. [Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#)

Debata nt. sytuacji w Polsce

26. [Zalecenie Komisji z dnia 27.07.2016 w sprawie praworządności w Polsce \(C\(2016\) 5703 final\)](#)
27. [Opinia KE ws. sytuacji w Polsce - komunikat prasowy, 01.06.2016](#)
28. [Kolegium komisarzy omawia projekt opinii na temat praworządności w kontekście sytuacji w Polsce](#), komunikat prasowy KE, 18.05.2016
29. [Parlament Europejski wzywa polskie władze do przestrzegania zasad demokracji i praworządności](#), komunikat prasowy PE, 13.04.2016
30. [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce \(2015/3031\(RSP\)\)](#)
31. [Debata poselska z premier Beata Szydło na temat praworządności w Polsce](#), komunikat prasowy PE, 19.01.2016
32. [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

III. WYBRANE PUBLIKACJE

33. Grabowska-Moroz B., Szuleka M., : [Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?](#), Warszawa, kwiecień 2016
34. Bárd P. i inn.: [An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights with thematic contribution by Wim Marneffe](#), CEPS, No. 91, April 2016
35. Ballegoij W. van, Evas T.: [An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: Interim European Added Value Assessment accompanying the Legislative initiative](#). Report, European Added Value Unit, 13.04.2016.

Załączniki:

- a. Pech L. i inn.: [Annex I - An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights](#), European Added Value Unit, April 2016.
 - b. Bard P. i inn.: [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.
36. [Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości](#), Materiały OIDE, 12 kwietnia 2016
 37. Poptcheva E.-M.: [Understanding the EU Rule of Law mechanisms](#), „Briefing”, European Parliamentary Research Service, January 2016.

38. 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.
 39. 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.
 40. Closa C. i inn.: [*Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*](#), EUI working papers, RSCAS 2014/25, March 2014.
 41. Poptcheva E.: [*Member States and the rule of law: Dealing with a breach of EU values*](#), European Parliament - European Parliamentary Research Service, March 2015.
 42. Carrera S. i inn.: [*The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*](#), CEPS, 2013.
 43. [Rule of law](#) – strona Komisji Europejskiej
-