

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności

1.....	Wprowadzenie.....	2
2.....	Dlaczego praworządność ma zasadnicze znaczenie dla UE.....	4
3.....	Dlaczego potrzebne są nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności.....	5
4.....	Jak będą działać nowe ramy UE na rzecz praworządności.....	7
4.1.....	Co uruchomi stosowanie nowych ram UE na rzecz praworządności.....	7
4.2.....	Nowe ramy UE na rzecz praworządności jako proces trójetapowy.....	8
5.....	Wniosek.....	10

1. Wprowadzenie

Praworządność jest podstawą każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Jest ona jedną z podstawowych zasad wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich UE, a tym samym jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia. Fakt ten przypomniano w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat UE), a także w preambułach do Traktatu i do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Również z tego powodu na mocy art. 49 Traktatu UE poszanowanie praworządności jest warunkiem członkostwa w UE. Wraz z demokracją i prawami człowieka praworządność jest również jednym z trzech filarów Rady Europy i jest zapisana w preambule do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)[1].

Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi UE i ich systemami prawnymi jest fundamentem Unii. Sposób stosowania zasady praworządności na poziomie krajowym odgrywa zasadniczą rolę pod tym względem. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do funkcjonowania praworządności jest szczególnie istotne dla dalszego przekształcania się UE w „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych”[2]. To zaufanie będzie budowane i utrzymywane tylko wtedy, gdy praworządność będzie przestrzegana we wszystkich państwach członkowskich.

Różne konstytucje i systemy sądowe państw członkowskich UE są zasadniczo dobrze zaprojektowane i przygotowane, aby chronić obywateli przed jakimkolwiek zagrożeniem dla praworządności. Ostatnie wydarzenia w niektórych państwach członkowskich wykazały jednak, że brak szacunku dla praworządności i w rezultacie także dla wartości podstawowych, które praworządność ma chronić, może stać się poważnym problemem. Podczas tych wydarzeń ogół społeczeństwa wyraźnie zażądał od UE, a zwłaszcza od Komisji, podjęcia działań. Osiągnięto

wyniki, jednak Komisja i UE musiały znaleźć rozwiązania doraźne, ponieważ obecne mechanizmy i procedury unijne nie zawsze były odpowiednie do zapewnienia skutecznej i szybkiej reakcji na zagrożenia dla praworządności.

Komisja jest strażnikiem traktatów i ma obowiązek zapewnić poszanowanie wartości, na których opiera się UE, i chronić ogólny interes Unii. Musi zatem odgrywać aktywną rolę pod tym względem[3]. We wrześniu 2012 r. w swoim corocznym orędziu o stanie Unii skierowanym do Parlamentu Europejskiego przewodniczący Barroso powiedział: „Potrzebujemy lepiej rozwiniętego wachlarza instrumentów – nie wystarczy już wybór między miękką władzą politycznej perswazji a radykalnym rozwiązaniem z art. 7 Traktatu”. W orędziu w następnym roku, powiedział, że „doświadczenie potwierdza użyteczność Komisji w roli niezależnego i obiektywnego arbitra. Doświadczenia te powinniśmy osadzić w bardziej ogólnych ramach [...]. Komisja przedstawi komunikat dotyczący tego tematu. Uważam, że dla idei Europy kluczowe znaczenie ma możliwość prowadzenia dyskusji”[4].

W czerwcu 2013 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podkreśliła, 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”. W kwietniu 2013 r. Rada do Spraw Ogólnych przeprowadziła kompleksową dyskusję na ten temat[5].

W lipcu 2013 r. Parlament Europejski domagał się, aby „państwa członkowskie poddawano regularnej ocenie w zakresie trwałego przestrzegania wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji i praworządności”[6].

Niniejszy komunikat stanowi odpowiedź na te wnioski. Na podstawie doświadczeń Komisji, debaty między instytucjami i szeroko zakrojonych konsultacji[7] w komunikacie określono nowe ramy mające na celu zapewnienie skutecznej i spójnej ochrony praworządności we wszystkich państwach członkowskich. Ramy te mają służyć podejmowaniu działań w sytuacjach, w których istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności, oraz znajdowaniu rozwiązań[8].

Mają umożliwić zaradzenie przyszłym zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich, zanim spełnione zostaną warunki uruchomienia mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu UE. Mają one zatem wypełnić lukę. Nie stanowią alternatywy dla mechanizmów z art. 7 Traktatu UE, lecz raczej je poprzedzają i uzupełniają. Pozostają również bez uszczerbku dla uprawnień Komisji do podejmowania działań w konkretnych sytuacjach wchodzących w zakres stosowania prawa UE w drodze postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Z szerszej perspektywy europejskiej ramy te mają przyczynić się do osiągnięcia celów Rady Europy, w tym na podstawie wiedzy eksperckiej Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)[9].

2. Dlaczego praworządność ma zasadnicze znaczenie dla UE

Zasada praworządności stopniowo stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego prawa konstytucyjnego i organizacji międzynarodowych (w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy) w zakresie regulowania wykonywania władzy publicznej. Gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie

z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów.

Dokładna treść zasad i norm wynikających z praworządności może się różnić na poziomie krajowym w zależności od systemu konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał”) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, oparte w szczególności na wiedzy eksperckiej Komisji Weneckiej, zawierają jednak niepełny wykaz tych zasad, a więc zawierają definicję podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 Traktatu UE.

Zasady te obejmują legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; oraz równość wobec prawa[10].

Zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły, że zasady te nie są wymogami czysto formalnymi i proceduralnymi. Są one narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych[11].

Oznacza to, że poszanowanie praworządności jest nierozzerwalnie powiązane z poszanowaniem zasad demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy.

W UE praworządność ma szczególne znaczenie. Przestrzeganie praworządności nie tylko jest niezbędnym warunkiem ochrony wszystkich wartości podstawowych wymienionych w art. 2 Traktatu UE, lecz jest to także konieczny warunek przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i z prawa międzynarodowego. Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich innych państw członkowskich jest istotne dla funkcjonowania całej UE jako „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych”. Obecnie wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim, a europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie członkowskim musi zostać wykonany jako taki w innym państwie członkowskim[12]. Przykłady te jasno pokazują, dlaczego wszystkie państwa członkowskie muszą być zaniepokojone, jeśli jedno państwo członkowskie nie w pełni przestrzega praworządności. Dlatego właśnie UE ma szczególny interes w umacnianiu i chronieniu praworządności w całej Unii.

3. Dlaczego potrzebne są nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności

W przypadkach, w których mechanizmy ustanowione na poziomie krajowym w celu zapewnienia praworządności przestają działać skutecznie, istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności, a tym samym dla funkcjonowania UE jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. W takich sytuacjach UE musi podjąć działania, aby chronić praworządność jako wspólną wartość Unii.

Doświadczenie pokazało jednak, że instrumenty obecnie istniejące na szczeblu Unii nie w każdych okolicznościach mogą skutecznie zaradzić systemowemu zagrożeniu dla praworządności w państwach członkowskich.

Działania podejmowane przez Komisję w celu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE okazały się ważnym instrumentem pod względem rozwiązywania pewnych problemów dotyczących praworządności[13]. Komisja może jednak wszcząć takie postępowanie tylko wtedy, gdy problemy te stanowią równocześnie naruszenie konkretnego przepisu prawa UE[14].

Istnieją budzące obawy sytuacje, które nie wchodzą w zakres prawa UE, a zatem nie mogą zostać uznane za naruszenie zobowiązań wynikających z traktatów, lecz nadal stanowią systemowe zagrożenie dla praworządności. W przypadku takich sytuacji mogą stosować się mechanizmy zapobiegawcze i mechanizmy sankcji przewidziane w art. 7 Traktatu UE. Komisja jest jednym z podmiotów, które na mocy Traktatu są uprawnione do wydawania uzasadnionego wniosku w celu uruchomienia tych mechanizmów. Celem art. 7 Traktatu UE jest zapewnienie poszanowania przez wszystkie państwa członkowskie wspólnych wartości UE, w tym praworządności. Jego zakres nie ogranicza się do obszarów objętych prawem UE, ale upoważnia UE do interweniowania w celu ochrony praworządności również w dziedzinach, w których państwa członkowskie działają autonomicznie. Jak wyjaśniono w komunikacie Komisji w sprawie art. 7 Traktatu UE, jest to uzasadnione tym, że „jeśli państwo członkowskie narusza podstawowe wartości w sposób wystarczająco poważny, aby zastosowanie miał art. 7, może to podważać sam fundament UE i osłabiać zaufanie pomiędzy jej członkami, niezależnie od dziedziny, w której naruszenie występuje”[15].

Mechanizm zapobiegania określony w art. 7 ust. 1 Traktatu UE można uruchomić jednak tylko w przypadku „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia”, zaś mechanizm sankcji określony w art. 7 ust. 2 Traktatu UE tylko wtedy, gdy ma miejsce „poważne i stałe naruszenie przez to państwo członkowskie” wartości określonych w art. 2 Traktatu UE. Progi uruchomienia obu mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu UE są bardzo wysokie i uwydatniają charakter tych mechanizmów jako ostateczności.

Ostatnie wydarzenia w niektórych państwach członkowskich pokazały, że mechanizmy te nie zawsze są odpowiednie, aby można było szybko zareagować na zagrożenia dla praworządności w państwie członkowskim.

Zdarzają się zatem sytuacje, w których istniejące instrumenty nie mogą skutecznie zaradzić zagrożeniom związanym z praworządnością[16]. Oprócz postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu UE potrzebne są nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności jako zasadniczej wspólnej wartości UE. Ramy te będą uzupełniały wszystkie mechanizmy już istniejące na poziomie Rady Europy w celu ochrony praworządności[17]. Odzwierciedlają one dwa cele UE, jakimi są ochrona jej podstawowych wartości oraz osiągnięcie wyższego poziomu wzajemnego zaufania i integracji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych.

Poprzez ustanowienie nowych ram mających na celu umocnienie praworządności Komisja dąży do zapewnienia przejrzystości i zwiększenia przewidywalności w zakresie działań, do których podjęcia może zostać wezwana w przyszłości, przy jednoczesnym zapewnieniu równego traktowania wszystkich państw członkowskich. Na podstawie niniejszego komunikatu Komisja pragnie

przewodzą dalsze dyskusje z państwami członkowskimi, Radą i Parlamentem Europejskim na temat tych zagadnień.

4. Jak będą działać nowe ramy UE na rzecz praworządności

Celem przedmiotowych ram jest 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, co wymagałoby zastosowania mechanizmów przewidzianych w tym artykule.

Aby zapewnić równość państw członkowskich, ramy te będą stosowane w jednakowy sposób w stosunku do wszystkich państw członkowskich i będą funkcjonować w oparciu o takie same kryteria określania systemowego zagrożenia dla praworządności.

4.1. Co uruchomi stosowanie nowych ram UE na rzecz praworządności

Ramy te zostaną zastosowane w przypadku, gdy organy państwa członkowskiego będą przyjmować środki lub tolerować sytuacje, które mogą mieć systematyczny negatywny wpływ na integralność, stabilność lub prawidłowe działanie instytucji i mechanizmów ochronnych ustanowionych na szczeblu krajowym w celu zapewnienia praworządności.

Pojedyncze przypadki naruszenia praw podstawowych lub pomyłek sądowych nie spowodują zastosowania nowych ram UE na rzecz praworządności. Przypadki te mogą i powinny być rozpatrywane przez krajowe systemy sądowe oraz w kontekście mechanizmów kontroli ustanowionych na mocy europejskiej konwencji praw człowieka, której stronami są wszystkie państwa członkowskie UE.

Głównym celem ram jest zaradzanie zagrożeniom dla praworządności (zgodnie z definicją w sekcji 2), które mają charakter systemowy[18]. 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 sprawiedliwości konstytucyjnej, o ile istnieje – na przykład w wyniku przyjęcia nowych środków lub powszechnych praktyk organów publicznych i braku środków prawnych na szczeblu krajowym. Ramy te zostaną zastosowane, gdy krajowe „środki ochronne w zakresie praworządności” wydadzą się nieskuteczne w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom.

Ramy te nie uniemożliwią Komisji korzystania z uprawnień wynikających z art. 258 TFUE w sytuacjach wchodzących w zakres prawa UE. Nie uniemożliwią także bezpośredniego zastosowania mechanizmów określonych w art. 7 Traktatu UE, jeżeli nagłe pogorszenie sytuacji w państwie członkowskim będzie wymagało bardziej zdecydowanej reakcji ze strony UE[19].

4.2. Nowe ramy UE na rzecz praworządności jako proces trój etapowy

Jeśli istnieją wyraźne oznaki systemowego zagrożenia dla praworządności w państwie członkowskim, Komisja rozpocznie zorganizowaną korespondencję z tym państwem członkowskim. Proces ten opiera się na następujących zasadach:

- skoncentrowaniu się na znalezieniu rozwiązania w drodze dialogu z danym państwem członkowskim;
- zapewnieniu obiektywnej i dokładnej oceny danej sytuacji;

- poszanowaniu zasady równego traktowania państw członkowskich;
- wskazywaniu szybkich i konkretnych działań, które można byłoby podjąć w celu zaradzenia systemowemu zagrożeniu i uniknięcia stosowania mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu EU.

Proces ten z reguły składa się z trzech etapów: oceny dokonywanej przez Komisję, zalecenia Komisji i działań następczych w stosunku do tego zalecenia.

Ocena dokonywana przez Komisję

Komisja zgromadzi i przeanalizuje wszelkie istotne informacje oraz oceni, czy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na systemowe zagrożenie dla praworządności, które opisano powyżej. Ocena ta może być oparta na sygnałach otrzymanych z dostępnych źródeł i od uznanych instytucji, w tym w szczególności od organów Rady Europy oraz od Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej[20].

Jeżeli w wyniku tej wstępnej oceny Komisja uzna, że rzeczywiście istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności, rozpocznie dialog z danym państwem członkowskim, wysyłając do niego „opinię na temat praworządności” wraz z uzasadnieniem swoich obaw oraz dając państwu członkowskiemu możliwość odpowiedzenia na nią. Opinia ta może być wynikiem korespondencji i spotkań z właściwymi organami, a w stosownych przypadkach może po niej nastąpić dalsza korespondencja.

Komisja oczekuje, że dane państwo członkowskie będzie współpracowało z nią w całym tym procesie i powstrzyma się od przyjmowania jakichkolwiek nieodwracalnych środków w związku z podniesionymi przez Komisję kwestiami budzącymi obawy, oczekując oceny tych kwestii, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu UE. Brak współpracy w tym procesie ze strony państwa członkowskiego lub nawet utrudnianie go będzie elementem, który trzeba uwzględnić przy ocenie powagi zagrożenia.

Podczas gdy Komisja poda do wiadomości publicznej fakt rozpoczęcia oceny i wysłania swojej opinii, na tym etapie procesu treść korespondencji z danym państwem członkowskim będzie z zasady poufna, aby ułatwić szybkie osiągnięcie rozwiązania.

Zalecenie Komisji

Na drugim etapie, o ile sprawa nie została do tego czasu rozwiązana w sposób zadowalający, Komisja opublikuje „zalecenie w sprawie praworządności” skierowane do danego państwa członkowskiego, jeżeli uzna, że istnieją obiektywne dowody występowania zagrożenia systemowego oraz że organy tego państwa członkowskiego nie podejmują odpowiednich działań, aby mu zaradzić.

W zaleceniu Komisja wyraźnie wskaże przyczyny swoich obaw i zaleci, aby państwo członkowskie rozwiązało zidentyfikowane problemy w wyznaczonym terminie i poinformowało Komisję o działaniach podjętych w tym celu. W stosownych przypadkach zalecenie może zawierać konkretne wskazówki co do sposobów i środków naprawienia sytuacji.

Ocena i wnioski sformułowane przez Komisję będą oparte na wynikach dialogu z danym państwem członkowskim, jak również na wszelkich dodatkowych dowodach, w odniesieniu do których konieczne będzie również uprzednie wysłuchanie państwa członkowskiego.

Komisja poda do wiadomości publicznej fakt wysłania zalecenia oraz jego zasadniczą treść.

Działania następcze w stosunku do zalecenia Komisji

Na trzecim etapie Komisja będzie monitorować działania podjęte przez dane państwo członkowskie w odpowiedzi na skierowane do niego zalecenie. Monitorowanie to może być oparte na dalszej korespondencji z danym państwem członkowskim i może być skupione na przykład na tym, czy pewne praktyki, które budzą obawy, wciąż występują, lub w jaki sposób państwo członkowskie realizuje zobowiązania, które do tego czasu przyjęło w celu naprawienia sytuacji.

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[21].

Współdziałanie na poziomie instytucjonalnym

Parlament Europejski i Rada będą na bieżąco i dokładnie informowane o postępach na każdym etapie.

Korzystanie z wiedzy eksperckiej osób trzecich

W celu uzyskania specjalistycznej wiedzy na temat konkretnych kwestii dotyczących praworządności w państwach członkowskich Komisja może, zwłaszcza na etapie oceny, zwracać się z prośbą o pomoc do ekspertów zewnętrznych, w tym z Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej[22]. Taka wiedza ekspercka może znacznie pomóc w porównawczej analizie przepisów i praktyk istniejących w innych państwach członkowskich, tak aby zapewnić równe traktowanie państw członkowskich w oparciu o wspólne zrozumienie praworządności w UE.

W zależności od sytuacji Komisja może postanowić zwrócić się o pomoc i wsparcie do członków sieci sądowych w UE, takich jak: Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej[23], Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej[24] lub rady sądownictwa[25]. Wspólnie z tymi sieciami Komisja zbada, jak takiej pomocy można szybko udzielić w razie potrzeby i czy w tym celu konieczne są jakiegokolwiek konkretne ustalenia.

Z reguły i w stosownych przypadkach Komisja będzie zasięgać opinii Rady Europy lub jej Komisji Weneckiej oraz będzie koordynować z nimi swoją analizę w odniesieniu do wszystkich spraw, które są rozpatrywane i analizowane również przez te organy.

5. Wniosek

W niniejszym komunikacie określono nowe ramy UE na rzecz praworządności stanowiące wkład Komisji w umacnianie zdolności UE do zapewnienia skutecznej i jednakowej ochrony praworządności we wszystkich państwach członkowskich. Stanowi on zatem odpowiedź na wnioski Parlamentu Europejskiego i Rady. Komunikat opiera się na kompetencjach Komisji przewidzianych w obowiązujących traktatach, ale nie wyklucza przyszłych zmian traktatów w tej dziedzinie, które będą musiały zostać omówione w ramach szerszych refleksji nad przyszłością Europy. Oprócz działań Komisji rola Parlamentu Europejskiego i Rady będzie miała zasadnicze znaczenie dla umacniania determinacji UE, aby stać na straży praworządności.

[1] Zob. preambuła do EKPC oraz art. 3 Statutu Rady Europy (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

[2] Zob. art. 3 ust. 2 Traktatu UE oraz art. 67 TFUE.

[3] Zob. przemówienie wiceprzewodniczącej Reding, unijnej komisarz ds. sprawiedliwości, „The EU and the Rule of Law – What next?” (UE a praworządność – co dalej?)(http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

[4] Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pl.htm oraz http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm

[5] W marcu 2013 r. ministrowie spraw zagranicznych Danii, Finlandii, Niemiec i Niderlandów wezwali do zwiększenia liczby środków ochronnych na szczeblu europejskim, aby zapewnić przestrzeganie wartości podstawowych Unii w państwach członkowskich. W kwestii dyskusji w Radzie do Spraw Ogólnych zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. W kwestii konkluzji Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

[6] Zob. rezolucje Parlamentu Europejskiego, w których określono różne zalecenia dla instytucji UE dotyczące sposobów wzmocnienia ochrony art. 2 Traktatu UE (sprawozdanie Ruiego Tavaresa z 2013 r., sprawozdania Louisa Michela i Kingi Göncz z 2014 r. - <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/libe/reports.html>).

[7] W listopadzie 2013 r. na konferencji wysokiego szczebla Assises de la Justice poświęconej przyszłości wymiaru sprawiedliwości w UE, w której uczestniczyło ponad 600 zainteresowanych stron, jedna sesja dotyczyła tematu „W kierunku nowego mechanizmu praworządności”. Przed konferencją i po niej zorganizowano zaproszenie do składania opinii, w wyniku którego przedstawiono liczne uwagi pisemne (zob. http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

[8] Jak przewodniczący Barroso podkreślił w swoim orędziu o stanie Unii z września 2013 r., ramy te „powinny opierać się na zasadzie równości między państwami członkowskimi, a uruchamiać je należy jedynie w sytuacjach pojawienia się poważnego, systemowego zagrożenia praworządności, gdzie czynnikiem wywołującym byłoby przekroczenie z góry określonych poziomów odniesienia” (zob. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm).

[9] Komisja Wenecka, której oficjalna nazwa brzmi Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, jest organem doradczym Rady Europy do spraw konstytucyjnych (zob. http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

[10] Przegląd stosownego orzecznictwa dotyczącego praworządności i zasad, które się z nią wiążą - zob. załącznik I.

[11] Trybunał Sprawiedliwości nie odwołuje się do praworządności po prostu jako wymogu formalnego i proceduralnego, ale też podkreśla jej wartość materialną, wyraźnie stwierdzając, że „wspólnota prawa” oznacza, że instytucje UE podlegają kontroli sądowej w odniesieniu do zgodności ich aktów nie tylko z Traktatem, lecz także z „ogólnymi zasadami prawa, do których należą też prawa podstawowe” (zob. ex pluribus wyrok z 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Rec. s. I-06677, pkt 38 i 39; wyrok z 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi, Zb. Orz. s. I-06351, pkt 316). Potwierdził to również Europejski Trybunał Praw Człowieka, który daje praworządności charakter materialny, stwierdzając, że pojęcie to jest właściwe dla wszystkich artykułów EKPC (zob. na przykład wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie Stafford przeciwko Zjednoczonemu Królestwu,

pkt 63). Trzeba podkreślić, że w wersji w języku francuskim Trybunał stosuje nie tylko termin „pre-eminence du droit”, lecz także „Etat de droit”.

[12] Zob. wyrok w sprawie C-168/13, Jeremy F. przeciwko Premier ministre, dotychczas nieopublikowany, pkt 35 i 36.

[13] Zob. na przykład wyrok w sprawie C-286/12 Komisja Europejska przeciwko Węgrom, dotychczas nieopublikowany (równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w odniesieniu do wymagania zaprzestania działalności zawodowej przez sędziów i prokuratorów); wyrok z 2010 r. w sprawie C-518/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-01885 oraz wyrok w sprawie C-614/10 Komisja przeciwko Austrii, dotychczas nieopublikowany (niezawisłość organów ochrony danych).

[14] Działania Komisji na rzecz zapewnienia zgodności z kartą praw podstawowych pokazują to ograniczenie prawne wynikające z samego Traktatu. Jak Komisja wyjaśniła w swoim komunikacie „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską” z dnia 19 października 2010 r. (COM(2010) 573 final), jest zdecydowana korzystać ze wszystkich dostępnych środków, aby zapewnić pełne przestrzeganie karty przez państwa członkowskie. Dotyczy to w szczególności art. 47 karty, w którym przewidziano, że każdy, kogo prawa zagwarantowane przez prawo UE zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym sądem. Komisja jednak może tego dokonać w stosunku do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”, jak wyraźnie określono w art. 51 Karty. Zob. na przykład wyrok w sprawie C-87/12 Kreshnik Ymeraga i in. przeciwko Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, dotychczas nieopublikowany, wyrok w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland and the Attorney General, dotychczas nieopublikowany, oraz wyrok w sprawie C-617/10 Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi, dotychczas nieopublikowany.

[15] Komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r.: Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia, COM(2003) 606 final.

[16] W niektórych przypadkach brakiem systemowym w zakresie praworządności można przeciwdziałać przy użyciu mechanizmów współpracy i weryfikacji w oparciu o akty przystąpienia Rumunii i Bułgarii. Mechanizmy te, których bezpośrednią podstawą jest pierwotne prawo UE, dotyczą jednak sytuacji przedakcesyjnych, a tym samym przejściowych. Dlatego nie są one odpowiednie do likwidowania zagrożenia dla praworządności we wszystkich państwach członkowskich UE.

[17] Artykuł 8 Statutu Rady Europy stanowi, że państwo członkowskie, które „poważnie naruszyło” zasady praworządności i prawa człowieka, może zostać zawieszona w swym prawie reprezentacji, a nawet wykluczone z Rady Europy. Z mechanizmu tego nigdy nie skorzystano, podobnie jak z mechanizmów określonych w art. 7 Traktatu UE.

[18] W odniesieniu do pojęcia „braki systemowe” w zakresie poszanowania praw podstawowych podczas działania w zakresie prawa UE zob. na przykład wyrok w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 N.S., dotychczas nieopublikowany, pkt 94 i 106; oraz wyrok w sprawie C-4/11 Niemcy przeciwko Kavehowi Puidowi, dotychczas nieopublikowany, pkt 36. W odniesieniu do pojęcia „systemowy” lub „strukturalny” w kontekście europejskiej konwencji praw człowieka zob. również rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w identyfikowaniu podstawowych problemów systemowych, zgodnie z definicją zawartą w rezolucji Res(2004)3 Komitetu Ministrów z dnia 12

maja 2004 r. w sprawie wyroków wskazujących na istnienie podstawowych problemów systemowych (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

[19] Zob. również komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. (przypis 15).

[20] Zob. w szczególności art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 ustanawiającego Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. L 53, s. 1).

[21] Zob. również komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. (przypis 15).

[22] Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej może udzielać porad w zakresie swoich zadań zdefiniowanym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 168/2007 (zob. przypis 20).

[23] Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej (zob. <http://www.networkpresidents.eu/>).

[24] Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (zob. <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

[25] Europejska sieć rad sędownictwa (zob. <http://www.encj.eu>).

Załącznik I: Praworzędność jako podstawowa zasada Unii

Praworzędność i system prawny Unii

Praworzędność jest prawnie wiążącą zasadą konstytucyjną. Jest jednomyślnie uznawana za jedną z podstawowych zasad właściwych dla wszystkich systemów konstytucyjnych państw członkowskich UE i Rady Europy.

Na długo przed zamieszczeniem wyraźnego odniesienia do zasady praworzędności w traktatach UE[1] Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 1986 r. w sprawie „Les Verts” podkreślił, że UE jest „wspólnotą prawa, w związku z czym zarówno działania jej państw członkowskich, jak instytucji podlegają kontroli w zakresie zgodności z kartą konstytucyjną, jaką jest traktat WE”[2].

W swoim orzecznictwie Trybunał wskazuje, że praworzędność jest źródłem zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej i mają zastosowanie w systemie prawnym UE. Trybunał podkreśla również, że zasady te są ogólnymi zasadami prawa wynikającymi z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Godne odnotowania są następujące zasady:

a) zasada legalności, która w kategoriach materialnych obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa. Trybunał potwierdził, że zasada legalności jest podstawową zasadą Unii, stwierdzając, że „[...] we wspólnocie prawa poszanowanie zgodności z prawem powinno być należycie zapewnione”[3];

b) pewność prawa, która wymaga między innymi, żeby przepisy były jasne i przewidywalne oraz żeby nie mogły zostać zmienione retrospektywnie. Trybunał podkreślił znaczenie pewności prawa, stwierdzając, że w świetle zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań [...] skutki prawodawstwa [Unii] powinny być jasne i przewidywalne dla tych, którzy mu podlegają [...]” Trybunał orzekł również, że „[...] zasada pewności prawa z reguły sprzeciwia się temu, by początek stosowania w czasie aktu prawa [Unii] przypadał przed datą jego publikacji, w drodze wyjątku dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane”[4];

c) zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że: „We wszystkich systemach prawnych państw członkowskich ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby, czy to fizycznej, czy prawnej, musi mieć jednak podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie, a zatem systemy te zapewniają, aczkolwiek w odmiennej formie, ochronę przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją. Potrzebę takiej ochrony trzeba uznać za ogólną zasadę prawa [Unii] [...]”[5];

d) niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych. Trybunał powtórzył, że „Unia jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności, między innymi, z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi”. Trybunał uściślił, że oznacza to w szczególności, iż „podmioty prywatne muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej swoich praw, które wywodzą ze porządku prawnego Unii”. Trybunał wyraźnie wyjaśnił, że prawo do takiej ochrony stanowi „część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało ustanowione również w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”[6];

e) ponadto w odniesieniu do związku pomiędzy prawem do rzetelnego procesu sądowego a rozdziałem władz Trybunał wyraźnie stwierdził, że „[...] ogólna zasada prawa [Unii], zgodnie z którym każda osoba ma prawo do rzetelnego procesu sądowego, inspirowana art. 6 EKPC, [...] obejmuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej [...]”[7]. Zasada rozdziału władz jest oczywiście ważnym elementem zapewnienia przestrzegania zasady praworządności. Może ona jednak przybierać różne formy ze względu na różne modele parlamentarne i zróżnicowany stopień stosowania tej zasady na poziomie krajowym. W tej kwestii Trybunał wspominał o operacyjnym rozdziale władz oznaczającym niezależną i skuteczną kontrolę sądową, wskazując, że „[...] prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie pełniło jednocześnie rolę prawodawcy, administratora i sędziego, o ile wszystkie te funkcje wykonuje z poszanowaniem zasady rozdzielenia władz, charakteryzującej funkcjonowanie państwa prawa”[8];

f) równość wobec prawa Trybunał podkreślił rolę równego traktowania jako ogólnej zasady prawa UE, stwierdzając, że „należy przypomnieć, że zasada równego traktowania stanowi ogólną zasadę prawa Unii, zapisaną w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”[9].

Praworządność a Rada Europy

Wspomniane aspekty praworządności jako wspólnego mianownika Unii są w pełni odzwierciedlone na poziomie Rady Europy. Chociaż Statut Rady Europy i EKPC nie zawierają definicji praworządności[10], a dokładny wykaz zasad, norm i wartości wynikających z praworządności może się różnić na poziomie krajowym, Komisja Wenecka w sprawozdaniu opublikowanym w 2011 r. wspomina o praworządności jako „podstawowej i wspólnej normie europejskiej, która kieruje wykonywaniem uprawnień demokratycznych i ogranicza sposób ich wykonywania” oraz jako „nieodłącznej części każdego demokratycznego społeczeństwa”, która „wymaga, aby wszyscy decydenci traktowali każdą osobę z poszanowaniem godności i równości, racjonalnie i zgodnie z prawem oraz aby każda osoba miała możliwość zakwestionowania decyzji przed niezależnymi i bezstronnymi sądami”[11]. W swoim sprawozdaniu Komisja Wenecka określiła w szczególności – również na podstawie odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – następujące ważne, ale nie wyczerpujące, powszechne i wspólne cechy praworządności:

- a) legalność (w tym przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces uchwalania prawa),
- b) pewność prawa,
- c) zakaz arbitralności,
- d) dostęp do sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami,
- e) poszanowanie praw człowieka, niedyskryminacja i równość wobec prawa.

Praworządność na poziomie krajowym

Chociaż praworządność nie jest dokładnie ani wyczerpująco zdefiniowana w konstytucjach krajowych lub przez sądy krajowe i chociaż nie zawsze jest jasno i spójnie skodyfikowana na piśmie w konstytucjach, jest ona wspólnym mianownikiem nowoczesnych europejskich tradycji konstytucyjnych. W wielu przypadkach sądy krajowe odnoszą się do niej w celu sformułowania wykładni prawa krajowego lub wykorzystują ją jako źródło w celu opracowania zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej.

Załącznik II

[1] Pierwsze odniesienie do praworządności (rządów prawa) zamieszczono w preambule do traktatu z Maastricht z 1992 r. W traktacie z Amsterdamu odwołano się do praworządności (państwa prawnego) w art. 6 ust. 1 zasadniczo w ten sam sposób, co w obecnym art. 2 Traktatu UE.

[2] Wyrok z 1986 r. w sprawie C-294/83 „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Rec. s. 01339, pkt 23.

[3] Wyrok z 2004 r. w sprawie C-496/99 Komisja przeciwko CAS Succhi di Frutta, Rec. s. I-03801, pkt 63.

[4] Wyrok z 1981 r. w sprawach połączonych 212 do 217/80 Amministrazione delle Finanze przeciwko Salumi, Rec. s. 2735, pkt 10.

[5] Wyrok z 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 Hoechst przeciwko Komisji, Rec. s. 02859, pkt 19.

[6] Wyrok w sprawie C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, dotychczas nieopublikowany, pkt 91; wyrok z 2010 r. w sprawie C-550/09 E i F, Zb.Orz. s. I-06213, pkt 44; wyrok z 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Rec. s. I-06677, pkt 38 i 39.

[7] Wyrok z 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P, Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, Rec. s. I-00001, pkt 17.

[8] Wyrok z 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz s. I-13849, pkt. 58.

[9] Wyrok z 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, Zb.Orz. s. I-08301, pkt 54.

[10] W preambule do Powszechnej deklaracji praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (1948 r.) również znajduje się odniesienie do praworządności, lecz nie ma jej definicji.

[11] Zob. sprawozdanie Komisji Weneckiej z dnia 4 kwietnia 2011 r., badanie nr 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).