

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 215/2016
12'01'16

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:
Radosław Grodzki
Jacek Kubera
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

ISSN 2450-5080

Narzędzia prawnotraktatowe Unii Europejskiej w przypadku naruszenia praworządności i przepisów prawa europejskiego

Anna Bachmann

Unia Europejska dysponuje kilkoma istotnymi instrumentami dyscyplinowania swoich członków w sytuacji naruszenia ogólnych wartości, na których jest ona zbudowana, lub łamania konkretnych przepisów prawa europejskiego. W pierwszym przypadku służy do tego art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz poprzedzający jego zastosowanie mechanizm, opisany w dokumencie pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”¹. W drugim przypadku stosuje się odpowiednio art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

1. Ramy prawne na rzecz umocnienia praworządności

Od 2009 r. Unia Europejska, a zwłaszcza Komisja Europejska jako „strażniczka traktatów”, dostrzegała, iż w państwach członkowskich występuje coraz więcej problemów związanych z funkcjonowaniem państwa prawa. W 2014 r. powstały nowe ramy prawne, mające na celu uzupełnienie istniejących instrumentów prawnych, zwłaszcza procedury opisanej w art. 7 TUE, prowadzącej docelowo do odebrania państwu członkowskiemu szeregu praw członkowskich, włącznie z prawem głosu w Radzie Unii Europejskiej. Zakłada się, że uruchomienie procedury

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158 final.

art. 7 jest rozwiązaniem ostatecznym i stąd potrzeba posiadania mechanizmu poprzedzającego uruchomienie długotrwałej procedury wynikającej z Traktatu.

Ideą postępowania opisanego w dokumencie „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” jest prowadzenie ustrukturyzowanego dialogu z państwem, w którym obserwuje się naruszenia, w celu usunięcia przyczyn łamania praworządności. Praworządność jest definiowana przez Komisję jako 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; oraz równość wobec prawa”. W przypadku stwierdzenia wykroczenia przez państwo członkowskie w sposób systematyczny przeciwko jednej lub kilku z tych zasad na podstawie własnych obserwacji oraz wiedzy innych instytucji (np. Parlamentu Europejskiego, Agencji Praw Podstawowych, OBWE), Komisja Europejska uruchamia trzystopniową procedurę, polegającą głównie na zorganizowanej korespondencji. Jest to procedura nowa, dotąd jeszcze nigdy nie zastosowana.

Pierwszym etapem jest ocena Komisji. Gdy na skutek analizy dostępnych istotnych informacji Komisja uzna, że istnieje duże ryzyko systematycznego zagrożenia państwa prawa, wysyła ona do danego kraju swoją opinię na temat praworządności. Jest to rodzaj ostrzeżenia, do którego państwo członkowskie może, a nawet powinno się ustosunkować. Stosuje się tu bowiem zawartą w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy². Brak reakcji państwa na rozpoczęcie postępowania opisanego w „Nowych ramach UE na rzecz umocnienia praworządności” lub utrudnianie tego postępowania jest elementem wpływającym na ocenę stanu zagrożenia demokracji w danym państwie. Sam fakt rozpoczęcia przez Komisję postępowania jest podawany do wiadomości publicznej, jednak treść korespondencji z państwem członkowskim jest poufna.

Drugi etap to tzw. zalecenia Komisji. W przypadku braku satysfakcjonującego rozwiązania, Komisja publikuje dokument wyjaśniający przyczynę swoich obaw i zalecający usunięcie zidentyfikowanych problemów w wyznaczonym terminie. Fakt wydania zaleceń oraz ich główne punkty są publikowane.

² Art. 4 ust. 3 TUE stanowi: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.



Trzeci etap postępowania polegania na monitorowaniu przez Komisję działań państwa, mających na celu usunięcie zagrożenia dla praworządności, również w formie dialogu. W przypadku braku rozwiązania problemu, Komisja rozważa zastosowanie procedury z art. 7 TUE.

2. Procedura mająca na celu zawieszenie niektórych praw członkowskich według art. 7 TUE

Jest to proces, którego potrzebę dostrzeżono w 1999 r., gdy w Austrii drugą siłą polityczną i koalicjantem rządowym stała się skrajnie prawicowa *FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs*, czyli Wolnościowa Partia Austrii) z J. Haiderem na czele. Okazało się wtedy, że Unia nie dysponuje żadnymi efektywnymi metodami dyscyplinowania członków, którzy nie przestrzegają głównych zasad funkcjonowania Unii. Zapisany w Traktacie (czyli w najważniejszym dokumencie regulującym pracę UE) sposób postępowania jest działaniem tzw. ostatniej szansy, gdyż jego efektem końcowym może być nawet zablokowanie danemu państwu członkowskiemu prawa głosu w Radzie Unii Europejskiej. Procedura ta dotąd nigdy nie została uruchomiona. Jest ona nastawiona na spokojne, nawet wieloletnie działanie i wymaga współpracy zarówno instytucji, jak i innych państw członkowskich.

Aby uruchomić tę procedurę, potrzebny jest uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego albo Komisji Europejskiej, złożony do Rady Unii Europejskiej. Rada większością czterech piątych i za zgodą Parlamentu może stwierdzić ryzyko poważnego naruszenia wartości podstawowych dla Unii Europejskiej, zapisanych w art. 2 TUE („Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”). Wcześniej Rada daje państwu członkowskiemu szansę na ustosunkowanie się do zarzutów i wydaje dla niego zalecenia. Następnie regularnie sprawdza, czy naruszenia nadal mają miejsce. Jeśli tak się dzieje, Rada jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej i po wezwaniu danego państwa do złożenia wyjaśnień może stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez ten kraj wartości z art. 2 TUE. Następnym krokiem może być zawieszenie przez Radę większością kwalifikowaną niektórych praw członkowskich danego państwa, łącznie z prawem do głosowania w Radzie. Nie znosi to jednak obowiązków tego Państwa wynikających z Traktatów (takich jak np. wpła-



canie składek do wspólnego budżetu, respektowanie i wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości czy implementowanie prawa unijnego do krajowego porządku prawnego). Po ustaniu naruszenia wartości z art. 2 Rada może również kwalifikowaną większością zmienić lub uchylić wcześniej nałożone sankcje.

Doprowadzenie postępowania z art. 7 do końca (czyli wprowadzenie konkretnych sankcji) wydaje się wątpliwe ze względu na wymaganą jednogomyślność przy głosowaniu w Radzie nad stwierdzeniem naruszenia wartości (z wyłączeniem państwa, którego zarzuty dotyczą). Osiągnięcie jednogomyślności w Radzie Unii Europejskiej, przy nasilających się tendencjach autorytarnych i kwestionujących liberalną demokrację w państwach członkowskich, może być trudne do osiągnięcia. Niemniej istotny jest tu nacisk polityczny, powiązany z tą procedurą. Jest to jednoznaczne piętnowanie danego kraju za naruszenie podstawowych wartości i to nie tylko przez instytucje unijne, ale też przez inne państwa członkowskie. Sam fakt rozpoczęcia procedury (poprzedzonej postępowaniem opisanym w ramach na rzecz praworządności) stawia dany rząd pod prężaniem poważnych oskarżeń. Nieformalnie art. 7 TUE nazywany jest bombą atomową, ostateczną bronią UE. Taki efekt może wywołać już sama decyzja o zastosowaniu tego artykułu, nie wspominając o stwierdzeniu przez Radę naruszenia art. 2.

3. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258 TFUE

W przypadku gdy Komisja uzna, że nastąpiło konkretne naruszenie prawa unijnego, może ona poprosić państwo członkowskie o wyjaśnienia w formie zorganizowanego dialogu (tzw. EU Pilot). Zastosowanie tego mechanizmu ma miejsce z reguły w kwestiach wspólnego rynku i jego celem jest szybkie znalezienie zgodnego z prawem UE rozwiązania i uniknięcie rozpoczęcia oficjalnego postępowania.

Gdyby nie przyniosło to efektu, Komisja oficjalnie wzywa państwo członkowskie do usunięcia uchybienia i daje mu 2 miesiące na ustosunkowanie się do zarzutów. W przypadku braku odpowiedzi lub niewystarczających wyjaśnień, Komisja wskazuje rządowi krajowemu, gdzie naruszyło przepisy unijne i daje mu kolejne 2 miesiące na korektę. Na tym etapie kończy się 85% spraw wszczynanych przez Komisję. Pozostałe 15% zostaje przekazanych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)³. Jeśli państwo członkowskie nie informuje Komisji o swoich działaniach, mających na celu usunięcie uchybienia, może ona już na tym etapie wnioskować do ETS o nałożenie

³ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_pl.htm



kary pieniężnej. Może też wnieść o rozpoczęcie postępowania sądowego. Postępowanie przed ETS trwa średnio 2 lata, a w wyroku Trybunał nakazuje zmienić wadliwy przepis lub niewłaściwy sposób postępowania. Jeśli rząd krajowy nie reaguje na ten nakaz, Komisja kolejny raz oddaje sprawę do ETS i wnosi o karę pieniężną.

Jak widać, jest to procedura długotrwała. Stosuje się ją przede wszystkim w sprawach dotyczących ochrony środowiska, transportu, wspólnego rynku i ceł (62% wszystkich rozpoczętych postępowań w 2014r.). Istotny jest tu też fakt, że naruszenie musi dotyczyć konkretnego przepisu prawa unijnego. Różnica między tymi mechanizmami sprowadza się bowiem głównie do odmiennego zakresu stosowania. Wszystkie procedury są oparte na porozumieniu z państwem członkowskim, które wykrocza przeciwko prawu. Z jednej strony działanie to jest nastawione na szukanie rozwiązań, a nie karanie, z drugiej odwołuje się do dobrej woli obu stron. Jednakże dokładnie te cechy powodują, że są to mechanizmy czasochłonne, powolne i niezbyt dyscyplinujące. Wprowadzenie ram na rzecz umocnienia praworządności miało wypełnić lukę w prawie unijnym i dać Komisji możliwość załatwiania ewentualnych problemów z wartościami demokratycznymi w państwach członkowskich bez uciekania się do drastycznych metod traktatowych. Ponieważ dotąd nie prowadzono żadnego postępowania dotyczącego praworządności w państwach członkowskich, trudno jest ocenić działanie tych zapisów w praktyce. Natomiast postępowanie z art. 258 TFUE jest używane przez Komisję często (1347 otwartych spraw w 2014 r.) i jest dość efektywne (udaje się usunąć sprzeczne z prawem działanie).

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Anna Bachmann – LL.M. Eur, politolożka i prawniczka, asystentka w Instytucie Zachodnim. Przygotowuje pracę doktorską o wpływie Schengen na polskie pogranicza.

