

Bruksela, 14 listopada 2014 r.
(OR. en)

15206/14

FREMP 198
JAI 846
COHOM 152
POLGEN 156

NOTA

Od: Prezydencja

Do: Rada

Dotyczy: Zapewnienie poszanowania praworządności

I. WPROWADZENIE

1. Unia Europejska i jej instytucje są zdecydowane propagować wartości UE, w tym poszanowanie praworządności, zgodnie z Traktatami unijnymi i Kartą praw podstawowych.
2. Praworządność jest jedną z podstawowych zasad wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich UE, a także jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia.
3. Niniejsza inicjatywa koncentruje się bardziej szczegółowo na poszanowaniu praworządności, która jest jednym z podstawowych elementów tożsamości Unii Europejskiej.

II. OBECNA SYTUACJA

4. Artykuł 7 TUE określa procedury służące zapewnieniu poszanowania praworządności i podstawowych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w obrębie Unii.

5. Rada odgrywa ważną rolę w procedurze określonej w art. 7 ust. 1 TUE. Stanowiąc większością czterech piątych swoich członków, *może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2*. Rada może działać *na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej oraz po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego*. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada *wysłuchuje dane państwo członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia*.¹ Ponadto Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne. Jako ostateczny środek, w przypadku poważnego i stałego naruszenia wartości unijnych przez jedno z państw członkowskich, w ramach procedury określonej w art. 7 ust. 3 TUE Rada może zawiesić niektóre prawa wynikające ze stosowania Traktatów dla tego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie.

6. Istnieje wiele krajowych i międzynarodowych organizacji lub instytucji zajmujących się rozwijaniem i realizowaniem standardów dotyczących praw człowieka i praworządności. W szczególności Rada Europy, w tym jej Komisja Wenecka, Organizacja Narodów Zjednoczonych i OBWE odgrywają ważną rolę w definiowaniu zasad wynikających z zasady praworządności, w koordynowaniu i rozwijaniu synergii oraz w monitorowaniu zgodności z nimi na szczeblu krajowym. Protokół ustaleń z 2007 r. zawarty między Radą Europy a UE stanowi, że *Rada Europy pozostanie punktem odniesienia dla praw człowieka, praworządności i demokracji w Europie*. Protokół ten nadal wskazuje kierunki i nadaje strukturę partnerstwu Rady Europy i UE opartemu na wartościach.²

¹ Artykuł 7 ust. 1 TUE.

² http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf.

7. W dniu 6 marca 2013 r. ministrowie spraw zagranicznych Danii, Finlandii, Niemiec i Niderlandów wystosowali pismo do przewodniczącego Komisji i do prezydencji, w którym poruszyli kwestię możliwości zbadania nowego mechanizmu gwarantującego przestrzeganie praworządności i innych podstawowych wartości w Unii Europejskiej. W dniu 22 kwietnia 2013 r. na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych przeprowadzono pierwszą dogłębną dyskusję na ten temat.³

8. W dniu 6 czerwca 2013 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych stwierdziła, że *przestrzeganie praworządności jest warunkiem wstępnym ochrony praw podstawowych* i wezwała Komisję do *dalszego prowadzenia – zgodnie z Traktatami – debaty nad ewentualną potrzebą opracowania opartej na współpracy i systematycznej metody rozwiązywania tych kwestii oraz nad kształtem tej metody*.⁴

9. W latach 2013 i 2014 Parlament Europejski kilkakrotnie wzywał wszystkie instytucje UE do rozpoczęcia wspólnej refleksji i debaty nad sposobami wyposażenia Unii w narzędzia niezbędne do wypełniania jej obowiązków traktatowych dotyczących demokracji, praworządności i praw podstawowych przy unikaniu ryzyka stosowania podwójnych standardów pośród państw członkowskich Unii oraz podkreślał znaczenie zapewnienia ciągłego przestrzegania podstawowych wartości Unii, a także wymogu demokracji i praworządności.⁵

10. W dniu 11 marca 2014 r. Komisja wydała komunikat w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności⁶. W ramach tych opisano, w jaki sposób Komisja zamierza na wstępnym etapie przeanalizować kwestię, czy są powody do skorzystania przez nią z jej uprawnienia do wydania uzasadnionego wniosku na mocy art. 7 ust. 1 lub art. 7 ust. 2 TUE. Komunikat ten nie narusza uprawnień Komisji do rozpoczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE w przypadku naruszeń wchodzących w zakres prawa unijnego.⁷

³ Komunikat prasowy, 3235. posiedzenie Rady, Sprawy Ogólne, Luksemburg, 22 kwietnia 2013 r. Dok.10168/13.

⁵ W kilku rezolucjach PE z lat 2013 i 2014 zawarto różne zalecenia dla instytucji UE dotyczące sposobów wzmocnienia ochrony art. 2 TUE – zob. również [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV\(2014\)0231_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_EN.pdf)

⁶ Dok. 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

⁷ COM(2014) 158 final, s. 5.

11. W dniu 18 marca 2014 r. Rada do Spraw Ogólnych zapoznała się z prezentacją Komisji dotyczącą komunikatu w sprawie praworządności. Rada przeprowadziła wstępną wymianę poglądów i uzgodniła, że powróci do tej kwestii.⁸

12. W odpowiedzi na kilka pytań prawnych, które zostały podniesione w Radzie, Służba Prawna Rady wydała w dniu 27 maja 2014 r. opinię prawną⁹, w której przeanalizowała ograniczenia prawne związane z wszelkimi unijnymi mechanizmami dotyczącymi praworządności. Zasadniczo z opinii tej wynika, że zasada praworządności obowiązuje jako wartość UE w obszarach, w których UE ma kompetencje, i unijne mechanizmy monitorowania mogą być użyte w tym zakresie. Służba Prawna Rady przypomniła, że *Traktaty nie zapewniają żadnej podstawy prawnej, która uprawniałaby instytucje do stworzenia nowego mechanizmu nadzoru nad poszanowaniem praworządności przez państwa członkowskie, dodatkowo do zapisów w art. 7 TUE*. Służba Prawna Rady sprecyzowała także, że gdyby państwa członkowskie stworzyły taki mechanizm w drodze porozumienia międzynarodowego, porozumienie to *nie może naruszać prawa Unii do korzystania ze swoich uprawnień przewidzianych w art. 7 TUE i w art. 258, 259 i 260 TFUE*.

13. Zgodnie z 18-miesięcznym programem prac z dnia 17 czerwca 2014 r., przygotowanym przez prezydencję włoską z przyszłymi prezydencjami łotewską i luksemburską oraz z Wysokim Przedstawicielem¹⁰, zatwierdzonym przez Radę do Spraw Ogólnych, *UE ma do odegrania kluczową rolę w rozwoju nowych uniwersalnych ram, które powinny wykorzystywać trzy wymiary zrównoważonego rozwoju (gospodarczy, społeczny i środowiskowy), a także integrować kwestie związane ze sprawowaniem rządów, praworządnością, prawami człowieka, równością płci i pokojowymi społeczeństwami*¹¹.

⁸ Komunikat prasowy, 3306. posiedzenie Rady, Sprawy Ogólne, Bruksela, 18 marca 2014 r.

⁹ Dok. 10296/14.

¹⁰ Dok. 11258/1/14.

¹¹ Dok. 11258/1/14.

Rada potwierdziła w szczególności, że UE pozostaje w ramach swojego wymiaru obejmującego stosunki międzynarodowe punktem odniesienia reform w dziedzinie praworządności i praw podstawowych w kilku państwach trzecich. Aby zachować wiarygodność w tym aspekcie, pełne przestrzeganie praworządności należy przede wszystkim zapewnić w obrębie samej UE. Dlatego w swoim programie prac Rada stwierdziła, że *będzie bacznie obserwować przyszłe zmiany w nowych unijnych ramach służących wzmocnieniu praworządności, które to ramy dążą do wyeliminowania przyszłych systemowych zagrożeń dla praworządności w państwach członkowskich, zanim zostaną spełnione warunki uruchomienia mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE*.¹²

III. KWESTIE DO DYSKUSJI

14. Na tej podstawie prezydencja włoska chciałaby kontynuować dyskusje na temat roli Rady w zapewnianiu przestrzegania praworządności w ramach Traktatów. Takie podejście nie naruszałoby zasad przyznanych uprawnień, a także poszanowania tożsamości krajowych, właściwych dla struktur politycznych i konstytucjonalnych poszczególnych krajów, oraz powinno być realizowane zgodnie z zasadą lojalnej współpracy.

15. Rada powinna odgrywać centralną rolę, tak aby przyczynić się do wspólnego zrozumienia przestrzegania praworządności zgodnie z Traktatami.

16. W tym celu Rada zamierza – w drodze konstruktywnego dialogu między państwami członkowskimi – wspierać kulturę poszanowania praworządności.

Można tego dokonać przez propagowanie dialogu politycznego prowadzonego w ramach Rady z poszanowaniem zasad obiektywności, niedyskryminacji i równego traktowania oraz przy zastosowaniu podejścia bezstronnego i opartego na dowodach.

Należy rozwinąć dialog polityczny w sposób zapewniający synergie i przy uwzględnieniu istniejących instrumentów i wiedzy fachowej w tej dziedzinie.

¹² Dok. 11258/1/14.

W tym celu prezydencja włoska zwraca się do ministrów o przeprowadzenie wymiany poglądów w następujących kwestiach:

- a) Czy ministrowie zgadzają się z rozważaniami zamieszczonymi powyżej (punkty 14, 15 i 16)?
 - b) Jak można by zapewnić poszanowanie zasad wymienionych w punkcie 16? Jak te zasady można skutecznie stosować w praktyce?
 - c) Jakie źródła informacji można uznać za wartościowe i wiarygodne?
 - d) Jakie powinny być warunki prowadzenia przedmiotowego dialogu przygotowywanego przez Coreper (np. raz do roku, w ramach Rady do Spraw Ogólnych)?
-