

SYSTEM OCHRONY PRAWNEJ UE

opracowanie: mgr Zuzanna Witek

Specyfika Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony

- TL z 13 grudnia 2007r., wejście w życie 1 grudnia 2009r.
- Traktat z Lizbony wprowadził wiele ważnych zmian determinujących charakter prawa UE oraz status tejże organizacji na płaszczyźnie prawa międzynarodowego publicznego.
- Od strony materialnoprawnej należy zwrócić uwagę na:
 - Nadanie UE osobowości prawnej, która zastąpiła WE jako jej następcę prawny (art. 47 TUE i art. 1 TUE)
 - „Dekonstytucjonalizacja konstytucji”
 - Przemianowanie TWE na TFUE
 - WPZiB (II filar) i Współpraca Policyjna i Sądowa w sprawach karnych (III filar) zostały włączone do w główny nurt integracyjny, przy czym zostały pozostawione pewne rozwiązania instytucjonalne i podział kompetencyjny właściwy dla współpracy międzyrządowej (= likwidacja trzech filarów i scalenie współpracy sądowej w TFUE)
 - Dodanie nowego źródła prawa pierwotnego – Karta Praw Podstawowych (art. 6 ust. 1 TUE)
 - Brak rewizji TEWEA (poza drobnymi zmianami instytucjonalnymi, postulat zmian w przyszłości)
 - Pozostawienie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM) jako odrębnej organizacji, ergo, odmiennego od UE podmiotu prawa międzynarodowego
 - Regulacja procedury wystąpienia z UE
 - Reformacja instytucji UE oraz zwiększenie roli parlamentów narodowych
 - Wyraźne zdefiniowanie kompetencji UE

Podmiotowość prawna UE (art. 47 TUE w zw. z art. 335 TFUE)

■ Dwie płaszczyzny podmiotowości UE:

- podmiotowość w stosunkach międzynarodowych – art. 47 TUE (UE stała się org. międzynarodową, pełnoprawnym podmiotem prawa międzynarodowego, z wszelkimi atrybutami)
- podmiotowość w stosunkach krajowych - art. 335 TFUE (podmiotowość prawa wewnętrznego)

- w każdym państwie członkowskim UE ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchomości oraz być stroną postępowania

Odpowiedzialność prywatnoprawna UE w prawie krajowym: (art. 335 w zw. z art. 340 TFUE)

- Odpowiedzialność kontraktowa → odpowiedzialność umowna UE podlega prawu właściwemu dla danej umowy; odpowiedni będzie sąd krajowy lub TSUE
- Odpowiedzialność deliktowa → w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej, UE powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla państw członkowskich (!), szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji – brak odesłania do prawa krajowego, uwidoczniła jest rola prawa niepisane w systemie UE; właściwość wyłączna TSUE (art. 268 TFUE)

Prawo pierwotne w UE – prawo traktatów

- 1) TUE
- 2) TFUE
- 3) KPP
- 4) Protokoły (37) i załączniki (2) – są integralną częścią traktatów
- 5) Traktaty akcesyjne
- 6) Prawo niepisane – zasady ogólne prawa UE

Deklaracje (65) – załączone do traktatów, z reguły niewiążące, dopełniają system prawa traktatowego, w tym: deklaracje do traktatów, deklaracje do protokołów (przyjęte przez wszystkie państwa UE), deklaracje państw członkowskich (brak mocy wiążącej)

- Powstaje podobnie jak klasyczne prawo międzynarodowe (zawieranie umów w trybie złożonym)
- Wymaga zgody WSZYTKICH PAŃSTW (NIE JEDNOMYŚLNOŚCI !)
- Odstępstwo: w PMP brak podpisu państwa oznacza (co do zasady), iż państwo nie jest związane traktem, tu: brak podpisu jednego państwa – umowa nie wchodzi w życie w stosunku do wszystkich
- NIE MA MOŻLIWOŚCI WPROWADZENIA ZASTRZEŻEŃ DO UMOWY,

Aksjologia UE – wartości

Wartości unijne to normy porządkujące, aksjologiczne, które:

- mogą determinować **sposób orzekania Trybunału i wykładnię norm szczególnych**,
- są **kryterium oceny państw kandydujących**, czy podzielają wartości unijne (narzędziem kontroli jest **art. 2 TUE**),
- zagrożenie dla nich może rodzić **szczególną procedurę**

Zobacz: preambuła TUE (punkt wyjścia, art. 2 i 3 TUE, art. 17 ust. 1 TFUE

Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również zasady demokracji, równości i państwa prawnego.

Nadrzędnymi wartościami, stanowiącymi fundament UE są poszanowanie:

- Godności osoby ludzkiej
- Wolności
- Demokracji
- Równości
- Państwa prawnego
- Praw człowieka w tym praw osób, które należą do mniejszości

Cele UE – art. 3 TUE (hierarchia!)

- wspieranie **pokoju**, jej **wartości** i **dobrobytu jej narodów** (ust.1)
- niespodzianka: nie integracja gospodarcza, a **przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości** (ust.2)
- **jednolity rynek wewnętrzny** (co ciekawe, nie ma tu np. niezakłóconej konkurencji – ochrona konkurencji nie jest celem unijnym), **solidarność społeczna, spójność i solidarność między narodami** (ust. 3)
- **unia gospodarczo - walutowa** (ust.4)
- **cele w stosunkach zewnętrznych** (ust.5) → Tytuł V TUE "Działania zewnętrzne UE oraz WPZiB
- Ponadto UE wspiera postęp naukowo- techniczny, zwalcza wyłączenie społeczne, dyskryminację, wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw człowieka
- UE szanuje różnorodność kulturową i językową, jak również czuwa nad rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy. Odwołanie do wspólnot religijnych, organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych. Obowiązek otwartego, przejrzystego dialogu (art. 17 ust. 3 TFUE)

Procedura sankcji wobec państw stanowiących zagrożenie dla wartości unijnych (art. 7 TUE)

- na wniosek 1/3 Państw Członkowskich, Parlamentu lub Komisji, za zgodą Parlamentu i po wysłuchaniu zainteresowanego państwa, **Rada** (ministrowie) może stwierdzić większością 2/3 głosów **istnienie poważnego ryzyka naruszenia wartości określonych w art. 2**; może sformułować zalecenia dla tego państwa i bada, czy powody dokonania tego stwierdzenia są aktualne;
- jeżeli w/w procedura nie przyniesie pożądanego efektu, na wniosek 1/3 Państw Członkowskich lub Komisji i za zgodą Parlamentu **Rada Europejska** (szefowie państw i rządów), może jednomyślnie (bez udziału zainteresowanego) stwierdzić **poważne i stałe naruszenie wartości określonych w art. 2** (najpierw jednak musi wezwać zainteresowanego do przedstawienia swoich uwag);

- Rada, większością kwalifikowaną może **pozbawić państwo niektórych praw członkowskich**, łącznie z prawem do głosowania w Radzie. Dokładne zasady głosowania na potrzeby tej procedury określa art. 354 TFUE;
- kompetencja **Tribunału Sprawiedliwości** do badania w/w środków ograniczona jest do kwestii wyłącznie proceduralnych i to tylko na wniosek zainteresowanego państwa (art. 269 TFUE).

Członkostwo w UE – uwagi wprowadzające

- Trzy rodzaje przepisów regulujących kwestie związane z członkostwem w UE:
 - 1) Akcesja do UE – art. 49 TUE
 - 2) Zwieszenie praw wynikających z członkostwa – art. 7 TUE
 - 3) Wystąpienie z UE – art. 50 TUE

Akcesja do UE

- Zgodnie z postanowienia art. 49 TUE, każde państwo europejskie respektujące fundamentalne zasady, które są podstawą UE (tj. zasadę wolności, demokracji, praworządności, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności – art. 2 ust. 1 TUE), może ubiegać się o członkostwo w UE
- Ponadto, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z Kopenhagi (1993r.) kryteria członkostwa obejmują ponadto:
 - Stabilność instytucji demokratycznych
 - Poszanowanie praw mniejszości
 - Funkcjonowanie gospodarki rynkowej, która jest gotowa sprostać wymogom rynku wewnętrznego
 - Zdolność przyjęcia warunków członkostwa, w tym dostosowania prawa krajowego do prawa UE
- Akcesja do UE oznacza automatycznie członkostwo w EURATOM
- Błędem jest literalne odczytywanie postanowień art. 49 TUE. W praktyce kryteria akcesyjne mają charakter dynamiczny i podlegają naturalnej ewolucji (TL nadał Radzie Europejskiej kompetencję do precyzowania kryteriów akcesyjnych w drodze decyzji)
- Patrz: kryteria wobec zachodnich Bałkanów czy Turcji

Akcesja do UE

- **Złożenie wniosku o członkostwo** – wniosek o członkostwo składany jest na podstawie art. 49 TUE i stanowi początek starania się państwa o wstąpienie w strukturę Unii. Wniosek o członkostwo przekazywany jest Radzie Unii Europejskiej, ale także przedstawiany jest Parlamentowi Europejskiemu oraz wszystkim parlamentom narodowym.
- **Wydanie opinii przez Komisję Europejską** – wydanie opinii nie jest wiążące dla Rady Unii Europejskiej. Rada może podjąć pozytywną decyzję o rozpoczęciu negocjacji pomimo negatywnej opinii, ale także negatywną decyzję w przypadku pozytywnej opinii Komisji. Nie istnieje również określony termin, w jakim Komisja jest zobowiązana do wydania opinii. Przekazywanie opinii w dotychczasowych procedurach akcesyjnych trwało od 3 miesięcy do 3 lat.
- **Uzyskanie oficjalnego statusu kandydata** – państwo zostaje uznane za oficjalnego kandydata do UE podczas szczytu Rady Europejskiej.
- **Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych** – negocjacje prowadzone są przez Komisję Europejską i mają miejsce w czasie konferencji międzyrządowych pomiędzy Unią i państwami kandydującymi. Negocjacje akcesyjne składają się z dwóch etapów. Pierwszy, zwany screening, polega na analizie zgodności dorobku prawnego państwa z dorobkiem prawnym Unii. Drugi etap to negocjacje właściwe, w których państwo kandydujące prowadzi z Unią negocjacje dotyczące konkretnych obszarów. Negocjacje zostają zakończone dopiero gdy państwo spełni kryteria referencyjne, które są wymagane do ukończenia danego rozdziału negocjacji. Oprócz tego państwo jest zobowiązane do przyjęcia wspólnego stanowiska Unii Europejskiej, wypracowanego przez Komisję i przyjętego jednogłośnie przez Radę.
- **Przygotowanie instrumentów akcesji: traktat akcesyjny, akt akcesji i akt końcowy** – traktat akcesyjny jest zazwyczaj stosunkowo krótki, zawiera preambułę i trzy artykuły. Akt akcesji zawiera z kolei warunki przystąpienia państwa do UE. Z kolei akt końcowy to akt, w którym potwierdza się przyjęcie aktu i traktatu akcesyjnego, protokołów oraz aneksów.
- **Podpisanie traktatu akcesyjnego.**
- **Ratyfikacja traktatu członkowskiego** – traktat musi zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie oraz państwo kandydujące. W państwach członkowskich ratyfikacja następuje za pośrednictwem parlamentów narodowych, z kolei w państwie kandydującym przeważnie za pomocą referendum.
- **Oficjalne członkostwo w UE.**

Kraje kandydujące do UE

- Kraje oficjalnie uznane za kandydatów:

Sześć państw posiada oficjalnie status kandydata: Albania (od 2014), Czarnogóra (od 2010), Islandia (od 2010), Macedonia (od 2005), Serbia (od 2012) i Turcja (od 1999). Wszystkie te państwa, z wyjątkiem Albanii i Macedonii rozpoczęły negocjacje ws. Członkostwa. W 2013 roku Islandia zawiesiła negocjacje do 2017 roku.

W strategicznym dokumencie przyjętym przez Komisję Europejską dnia 5 listopada 2008r. napisane jest:

Rozszerzenie służy realizacji strategicznych interesów UE dotyczących stabilności, bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom. Przyczynia się ono do zwiększenia dobrobytu i możliwości wzrostu gospodarczego, do poprawiania połączeń z ważnymi szlakami transportowymi i energetycznymi, a także do umacniania pozycji UE na świecie. W świetle wyzwań związanych ze stabilnością, przed jakimi stanęły niedawno państwa wschodniej części UE, konsekwentna realizacja polityki rozszerzenia staje się ważniejsza niż kiedykolwiek przedtem. Obecny program rozszerzenia obejmuje Bałkany Zachodnie i Turcję

W 2014r. nowo wybrany szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker powiedział, że nie przewiduje w ciągu najbliższych pięciu lat kolejnych rozszerzeń Unii. Według niego wspólnota musi najpierw poradzić sobie z problemami wewnętrznymi i wzmocnić się po kryzysie finansowym

- Potencjalni kandydaci (kraje stowarzyszone z UE):

Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Izrael, Kosowo, Maroko, Mołdawia, Ukraina

! Należy zaznaczyć, że odmiennie niż w przypadku Rady Europy, status państwa stowarzyszonego nie oznacza niepełnego członkostwa w UE, lecz jedynie zacieśnioną współpracę

Zawieszenie praw członkowskich

- Procedura zawieszenia państwa członkowskiego w jego prawach została wprowadzona na mocy Traktatu Amsterdamskiego, który wszedł w życie w 1999 r.
- Obecnie procedura zawieszenia członka UE może zostać dokonana na podstawie art. 7 TUE.
- Procedura zawieszenia NIGDY nie została zastosowana w praktyce
- Sankcje nałożone na Austrię po dojściu do władzy partii nacjonalistycznej J. Heidera w 2000r. nie miały swojej podstawy w art. 7 TUE, lecz były wyłącznie polityczne w swym charakterze
- Mało realne, że w przyszłości procedura zostanie uruchomiona

Wystąpienie z UE

- Novum wprowadzone TL w art. 50 TUE
- Traktaty nie przewidują usunięcia państwa z UE – wystąpienie (konsensualne) to jedyna możliwość opuszczenia organizacji
- Procedura:
 - **państwo członkowskie**, zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi wymogami, **notyfikuje RE zamiar wystąpienia**.
 - **KE**, w oparciu o **wytyczne RE**, prowadzi **negocjacje z państwem**, następnie
 - **Rada**, większością kwalifikowaną (72% członków, reprezentujących 65% ludności unijnej) i za zgodą **PE**, zawiera z nim **umowę o wystąpieniu**, która winna określać warunki wystąpienia oraz ramy przyszłych stosunków z Unią.
 - **Wystąpienie jest skuteczne:**
 - z chwilą **wejścia w życie umowy o wystąpieniu** (czyli po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie) lub,
 - **po dwóch latach od notyfikacji zamiaru wystąpienia** (o ile RE i państwo nie postanowią przedłużyć tego okresu).
 - Państwo, które wystąpiło i chce przystąpić ponownie, traktowane jest tak, jakby nigdy nie było w UE.

Obywatelstwo Unii Europejskiej

- Zgodnie z art. 20 TFUE, obywatelem UE jest każda osoba, która posiada przynależność państwa członkowskiego
- Obywatelstwo UE ma charakter akcesoryjny w stosunku do obywatelstwa krajowego
- Obywatelstwo nadane przez państwo członkowskie skutkuje uznaniem jego skutków w całej Unii
 - Kazus: sprawa Michaletti (C-369/90, EU:C:1992:295)
- W wyjątkowych sytuacjach jest możliwe, by by państwo członkowskie cofnęło obywatelowi Unii nabyte przez nadanie obywatelstwo tego państwa, jeżeli zostało ono uzyskane w drodze podstępny
 - Kazus: sprawa Rotmann (C-135/08, EU:C:2010:104)

- Wraz z wprowadzeniem obywatelstwa w traktacie z Maastricht, w prawie pierwotnym został określony katalog praw obywatela Unii.
- Do praw tych zalicza się:
 - Prawo do przebywania i swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich (kazu: Nerkowska, Zambrano)
 - Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym obywatele Unii mają miejsc zamieszkania
 - Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej
 - Prawo kierowania petycji do UE
 - Prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich
 - Prawo do dobrej administracji
 - Prawo dostępu do dokumentów
- Również w KPP znalazł się zapis unijnych praw, wolności i zasad, których adresatem są obywatele UE