

Jakub Greń¹

Zasada rządów prawa w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej²

Słowa kluczowe: rządy prawa, prawo UE

Keywords: rule of law, EU law

Streszczenie

Zasada rządów prawa, której rdzeń stanowi „dostęp do wymiaru sprawiedliwości i kontrola sądowa”, pełni w polityce zagranicznej Unii Europejskiej dwie funkcje. Po pierwsze, zgodnie z art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej, działalność instytucji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej musi być zgodna z zasadą rządów prawa. Po drugie, promowanie i umacnianie rządów prawa jest jednym z celów działań zewnętrznych Unii. W większości spotykanych systemów konstytucyjnych na świecie polityka zagraniczna cieszy się szerokim marginesem uznaniowości oraz ograniczeniem kontroli sądowej w jej zakresie. W przypadku Unii Europejskiej jurysdykcja Trybunału nad polityką zewnętrzną Unii jest zróżnicowana i odzwierciedla dawną strukturę filarową. Rodzi to więc uzasadnione pytanie, czy taki stan można pogodzić z art. 2 TUE, który głosi, iż Unia Europejska – będąca jednolitym podmiotem prawnym – „jest oparta na wartości rządów prawa”, oraz z wymogiem spójności polityki zewnętrznej Unii.

Summary

The principle of the rule of law in the European Union’s external policy

Rule of law, whose core is „the access to an independent judiciary and judicial review”, fulfills in EU external policy two functions. Firstly, according to the art. 21 of TEU, all

¹ Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

² Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej *Zasada rządów prawa w Unii Europejskiej* wyróżnionej w I edycji konkursu „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa konstytucyjnego i systemów politycznych w roku akademickim 2010/2011, której promotorem była prof. dr hab. Maria Kenig-Witkowska.

EU external actions have to be subdued to the rule of law. Secondly, promoting and consolidating the rule of law is one of the objectives of EU external action. In most constitutional systems, a wide margin of appreciation is left as regards to foreign policy and judicial review is considerably limited. In case of EU, the Court's jurisdiction over EU external policy is differentiated and reflects the old pillar structure. The question which arises here is whether it can be accommodated with the disposition of the art. 2 of TEU, which states that the European Union which is a single legal entity „is founded on the value of rule of law”, and with the principle of EU external policy coherence.

✱

I.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) jednym z celów Unii Europejskiej jest wspieranie dobrobytu jej narodów. Trudno wyobrazić sobie dążenie do urzeczywistnienia tego celu przez Unię Europejską bez przestrzegania zasady rządów prawa przez jej organy i instytucje, gdyż – cytując za Greenspanem – „zasada rządów prawa jest nie tyle warunkiem wystarczającym, co koniecznym, by osiągnąć trwałą dobrobyt”³.

Począwszy od orzeczenia *Les Verts*⁴, rządy prawa są tradycyjnie uznawane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) za fundament, na którym zbudowana jest Unia Europejska. Traktat z Amsterdamu nadał zasadzie rządów prawa rangę traktatową, zaś Traktat z Lizbony podniósł zasadę rządów prawa do jednej z wartości, na których się ona opiera⁵.

W polityce zewnętrznej Unii Europejskiej zasada rządów prawa przejawia się dwóch aspektach – funkcjonalnym i programowym.

Przez jej funkcjonalny wymiar autor rozumie wymóg zgodności działań instytucji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej z zasadą rządów prawa⁶. Wśród najważniejszych działań zewnętrznych Unii Europejskiej wy-

³ Zob. A. Greenspan, *Era zawirowań*, tłum. A. Krajewski, Warszawa 2008, s. 560.

⁴ Zob. wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie C-294/83 *Les Verts v. Parliament*, [1986] Zb.Orz. 1339, teza 23.

⁵ Zob. art. 2 TUE.

⁶ Zob. art. 21 ust. 1 TUE.

różnić można: (1) działania w ramach Wspólnej Polityki Handlowej (WPH), współpracy z państwami trzecimi na rzecz rozwoju, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej oraz pomocy humanitarnej (dawny I filar); (2) niektóre działania w ramach kompetencji UE z obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (WBiS) w ramach polityki imigracyjnej (dawny III filar) oraz (3) Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) – będącą najważniejszą ze sfer polityki zewnętrznej UE (dawny II filar). Z wyjątkiem WPZiB, w stosunku do której kognicja TSUE została wyłączona⁷, nad poszanowaniem zasady praworządności w działaniach instytucji Unii Europejskiej czuwa TSUE⁸.

Wymiar programowy zasady rządów prawa w działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej określa art. 21 ust. 2 TUE⁹, w myśl którego jej umacnianie i wspieranie jest celem Unii Europejskiej w dziedzinie stosunków międzynarodowych. W tym aspekcie zasada rządów prawa nie wprowadza prawnie wiążących zobowiązań na instytucje UE, ale działa jako „miękką” i bliżej nieokreślona idea, która powinna szeroko towarzyszyć Unii w czasie, gdy działa ona jako aktor na scenie międzynarodowej, przybierając postać „wartości eksportowej. W praktyce wyrazem promocji zasady rządów prawa w działaniach zewnętrznych UE są najczęściej „klauzule zawarte w umowach zawieranych przez Unię z państwami trzecimi, warunki udzielania wsparcia finansowego i technicznego oraz odpowiednie rezolucje w sprawach polityki antykryzysowej i zapobiegania konfliktom”¹⁰.

Po uprzednim zasygnalizowaniu dwóch różnych aspektów działania zasady rządów prawa w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej uwaga w dalszej części artykułu zostanie skupiona na znaczeniu zasady rządów prawa w wymiarze funkcjonalnym. Wpierw poruszone zostanie znaczenie zasady rządów prawa dla polityki zewnętrznej Unii Europejskiej w sytuacji, gdy jej legitymizacja demokratyczna cały czas pozostaje na niskim poziomie. Następnie autor wykaże, iż pomimo różnic w pojmowaniu zasady rządów prawa w naj-

⁷ Zob. art. 275 akapit 1 TFUE. Jednak art. 275 akapit 2 przewiduje dwa wyjątki od tej zasady, o których będzie mowa w dalszej części artykułu.

⁸ Zob. art. 19 TUE.

⁹ Zob. art. 21 ust. 2 pkt b TUE.

¹⁰ Zob. M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, „Center on Democracy, Development, and the Rule of Law” 2004, No. 25, s. 10.

większych (anglosaskiej, niemieckiej i francuskiej) tradycjach prawnych Europy wszystkie trzy systemy prawne uznają „dostęp do niezawisłego wymiaru sprawiedliwości i kontrolę sądową”¹¹ za rdzeń zasady rządów prawa.

Główną osią artykułu będzie ocena „dostępu do niezawisłego wymiaru sprawiedliwości i kontroli sądowej”¹² w poszczególnych obszarach polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, tj. tych pochodzących z dawnego I i III filaru UE oraz pochodzącej z jej dawnego II filaru – WPZiB.

Wybór takiej systematyki nie jest przypadkowy. Pomimo że Traktat z Lizbony zniósł trójfilarową strukturę Unii, co miało na celu wzmocnienie spójności jej działań zewnętrznych, to analiza ich podstaw prawnych świadczy, iż cel ten nie został osiągnięty. Poszczególne obszary polityki zewnętrznej Unii Europejskiej są poddane zróżnicowanemu stopniowi kontroli sądowej oraz nie rządzą się jednolitymi zasadami i procedurami.

O ile zakres kontroli sądowej działań UE w obszarze polityki zewnętrznej UE można łącznie uznać za satysfakcjonujący dla dawnego I i III filaru UE, o tyle w obecnej chwili jest on dalece niewystarczający dla dawnego II filaru UE (WPZiB). Oznacza to, że polityka zewnętrzna UE oparta jest tylko częściowo na rządach prawa, co czyni ją niespójną i w konsekwencji stanowi naruszenie art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej¹³.

Wielką szansę na wzmocnienie kontroli sądowej działań z zakresu polityki zagranicznej Unii Europejskiej autor upatruje w fakcie, że Traktat z Lizbony nie określa jednoznacznie granicy pomiędzy działaniami z i spoza zakresu WPZiB. W efekcie daje to Trybunałowi szerokie pole manewru w decydowaniu, które decyzje uznać za materię z zakresu WPZiB, a które nie. W sytuacji, gdy dalsze pogłębienie procesu integracji europejskiej w sferze WPZiB (tzw. unia polityczna) wydaje się odległą politycznie perspektywą, jedyną instytucją mającą prawne narzędzia do rozszerzenia kontroli sądowej polityki zagranicznej, przynajmniej do minimalnego stopnia zwyczajowo spotykanego w zachodnich demokracjach, jest Trybunał.

¹¹ Zob. G. De Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford 2008, s. 176.

¹² Ibidem.

¹³ Zob. art. 21 pkt 3 zd. 2.

II.

Rządy prawa wraz z odpowiedzialną politycznie egzekutywą są uznawane za podstawowe cechy wyróżniające współczesne systemy liberalno-demokratyczne¹⁴. Zdaniem Van Gervena posiadanie przez ogół obywateli władzy zwierzchniej nie jest wystarczającym wymogiem, aby dany system polityczny mógł zostać uznany za demokratyczny¹⁵. Demokratyczny rząd to także rząd ograniczony przez zasady konstytucyjne, gdzie zasada rządów prawa pełni nadrzędną rolę¹⁶, zaś sednem rządów prawa jest poddanie działania władz publicznych prawnym ograniczeniom. Jednakże poddanie aktów władzy ustawodawczej kontroli sądowniczej do dziś nasuwa wątpliwości, szczególnie tam, gdzie popularne są prawnonaturalistyczne koncepcje suwerenności ludu¹⁷. Pomiędzy rządami prawa i doktryną suwerenności ludu zachodzi więc sprzeczność, gdyż o ile celem rządów prawa jest ochrona jednostki, o tyle celem drugiej są rządy większości.

W opinii Van Gervena istnieje zależność pomiędzy legitymizacją demokratyczną władzy publicznej a rządami prawa. W systemach, w których odpowiedzialność władzy przed obywatelami jest niska, ważna funkcja przypada zasadzie rządów prawa z szerokim dostępem do wymiaru sprawiedliwości i kontroli legalności decyzji władzy publicznej¹⁸. Wynika stąd, że wysoka pozycja zasady rządów prawa może zrekompensować brak legitymizacji demokratycznej systemu¹⁹.

Za praktyczny przejaw funkcjonowania tej formuły można uznać przedlizbońską trójfilarową strukturę Unii Europejskiej, gdzie nikłą legitymizacja demokratyczna Rady Unii Europejskiej – głównego organu prawodawczego dawnego I filaru – była równoważona przez szeroką kontrolę legalności wydawanych przez nią aktów. Podobnie nikłą legitymizację demokratyczną miały organy prawodawcze Unii Europejskiej działające w dawnych II i III

¹⁴ Zob. W. van Gerven, *The European Union : a polity of states and peoples*, Stanford 2005, s. 104.

¹⁵ Ibidem, s. 63.

¹⁶ Zob. A. Sajó, *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Budapest–New York 1999.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Zob. W. van Gerven, op.cit., s. 63.

¹⁹ Ibidem.

filarze, a Traktat z Lizbony niewiele zmienił w tym zakresie, w szczególności w odniesieniu o obszarów kompetencji UE z dawnego II filaru. Dlatego, jak zauważa Van Gerven, niezwykle ważne jest, aby zasada rządów prawa efektywnie funkcjonowała w sferach z zakresu dawnego II i III filaru, gdyż pozwoli to na zrekomensowanie słabej legitymizacji demokratycznej organów prawodawczych Unii działających w tych obszarach i rozszerzenie kognicji TSUE przynajmniej do takiego samego zakresu, jaki posiadał w dawnym I filarze²⁰.

III.

Rozbieżność w rozumieniu zasady rządów prawa przez przedstawicieli europejskiej doktryny prawnej najlepiej obrazuje rada udzielona przez Craiga. Craig sugeruje, aby każdemu, kto ryzykuje wejście w świat *rule of law*, przekazać „zdrowe ostrzeżenie”²¹. Wynika to nie tylko z obszernej literatury tematu, lecz także z powodu istnienia „wielkiej różnicy poglądów co do znaczenia zasady rządów prawa i jej skutków wynikających z naruszenia samego jej pojęcia”²². Przykładem tego jest art. 2 TUE, gdzie pojęcia anglosaskiego *rule of law*, niemieckiego *Rechtsstaatu* i francuskiego *État de droit* są używane synonimicznie, pomimo że odwołują się do odmiennych tradycji prawnych.

W tradycji anglosaskiej *rule of law* jest uznawane obok zasady podziału władzy i suwerenności Parlamentu za jedną z trzech „arkadowych” (*overarching*) zasad brytyjskiego konstytucjonalizmu²³ i w przeciwieństwie do tradycji niemieckiej nie jest wiązana z koncepcją państwa. W systemie anglosaskim *rule of law* stanowi podstawę dla interpretacji wszystkich norm prawnych i może być stosowane przez judykaturę do wywodzenia z niej bardziej skonkretyzowanych zasad prawnych w celu wykładni ustaw, jak rów-

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. P. Craig, *The Rule of Law*, [w:] *Relations between the executive, the judiciary and Parliament*, London 2007, s. 97: *health warning*.

²² Ibidem, s. 87.

²³ Zob. Lord Steyn, *Democracy through Law*, „European Human Rights Law Review” 2002, nr 723, s. 727.

niez do lustrowania i ewentualnego stwierdzenia nieważności działań podjętych przez władze publiczne²⁴.

Kwintesencją pojęcia niemieckiego *Rechtsstaatu* jest poddanie działania władz publicznych obowiązującemu prawu. W świetle niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 r. zasada państwa prawnego jest naczelną zasadą konstytucyjną, na której zbudowano całość powojennego systemu prawnopolitycznego Niemiec. Przejawia się ona w dwóch aspektach: formalnym i materialnym. W ujęciu formalnym pojęcie *Rechtsstaatu* tradycyjnie jest rozumiane jako obejmujące swoim zasięgiem: zasadę legalizmu, pewności prawa, proporcjonalności, zakazu retroaktywności oraz sądowej kontroli prawa²⁵. Jeśli chodzi o aspekt materialny *Rechtsstaatu*, to przejawia się on głównie w ochronie praw podstawowych jednostki, szczególnie ochronie jej godności, oraz stanowi centrum „wolnościowego i liberalno-demokratycznego”²⁶ porządku prawnego powojennych Niemiec. *Rechtsstaat* w niemieckim systemie prawnym także wypełnia luki systemowe oraz jest uzasadnieniem dla celowości wykładni prawa.

We Francji pojęcie *État de droit* stało się popularne dopiero na początku XX wieku, głównie dzięki prominentnym przedstawicielom doktryny w osobach Duguita i de Malberga²⁷, którzy rozumieli ten termin jako „sądową kontrolę ustaw”²⁸. Historycznym wyjaśnieniem dla braku pojęcia korespondującego z zasadą rządów prawa we francuskiej myśli prawnej była kariera pojęcia państwa prawnego (legalistycznego) – *État legal*, będącego „nierozzerwalnie związanym z zasadą suwerenności narodu i demokracji parlamentarnej”²⁹. Zgod-

²⁴ W myśl – wcześniej już wspomnianej – doktryny suwerenności Parlamentu, sądy nie mają możliwości kontroli ustawodawstwa. Z technicznego punktu widzenia pojęcie „sądowej kontroli prawa” w systemie *common law* odnosi się jedynie do uzyskania środka odwoławczego przeciwko bezprawnym decyzjom administracyjnym. Zob. F. Jacobs, *The sovereignty of law: The European way*, Cambridge 2007, s. 7.

²⁵ Następujące wyliczenie nie jest enumeratywne.

²⁶ Zob. D. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham 1997, s. 34.

²⁷ Zob. L. Pech, *Rule of Law in France*, [w:] *Asian Discourses of Rule of Law*, red. R. Peerenboom, London 2004, s. 3.

²⁸ *Ibidem*, s. 79.

²⁹ Zob. M. Rosenfeld, *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*, „Southern California Law Review” 2001, No. 74, s. 1330.

nie z wielowiekową roussofską tradycją przewagi władzy ustawodawczej we francuskim systemie konstytucyjnym wykluczało to możliwość sądowej kontroli aktów przez nią wydanych. Momentem przełomowym dla rozwoju *État de droit* była sprawa Liberté d'association³⁰, w której Rada Konstytucyjna ostatecznie uznała dopuszczalność stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją z powodu naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych. Efektem tego przełomu był postępujący wzrost wyroków francuskiej Rady Konstytucyjnej stwierdzających niekonstytucyjność ustaw na bazie naruszeń zasad konstytucyjnych zarówno formalnych, jak i materialnych, tym samym przygotowując szeroki grunt do uznania *État de droit* jako zasady fundamentalnej.

Powyższa skondensowana analiza pojęcia rządów prawa w trzech dominujących tradycjach prawnych Europy wskazuje, że „udzielają one tych samych odpowiedzi na te same pytania”³¹. Rządy prawa są w nich postrzegane jako „metazasada”, która dostarcza podbudowy dla niezależnego i efektywnego sądownictwa, jak również opisuje i uzasadnia podległość władzy publicznej ograniczeniom natury formalnej i materialnej. Gwarantuje także prymat jednostki i jej ochronę przed arbitralnością władzy publicznej³². W tym świetle traktowanie zasady rządów prawa na poziomie Unii Europejskiej jako ogarniającej co najmniej „dostęp do niezawisłego wymiaru sprawiedliwości i kontrolę sądową” należy uznać za uzasadnione.

Ten wniosek uprawnia do traktowania „dostępu do niezawisłego wymiaru sprawiedliwości i kontrolę sądową”³³ polityki zewnętrznej UE jako podstawowego warunku poszanowania zasady rządów prawa w jej obszarze. Tym samym do analizy stosowania tej zasady niezbędna jest analiza granic jurysdykcji Trybunału dla (1) pochodzących z dawnego I filaru UE – działań zewnętrznych w ramach: wspólnej polityki handlowej, współpracy

³⁰ Zob. Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej (C.C.) z dnia 16 lipca 1971 r o sygn. 71-44 DC.

³¹ Zob. N. Barber, *The Rechtsstaat and the Rule of Law*, „The University of Toronto Law Journal” 2003, Vol. 53, No. 4, s. 444. Mimo wszystko Barber stoi na stanowisku, że można wyodrębnić znaczące różnice pomiędzy zasadą *Rechtsstaatu* oraz *rule of law*: „W ścisłym znaczeniu, podczas gdy *Rechtsstaat* bazuje na pewnego rodzaju sprzężeniu pomiędzy systemem prawnym i państwem, *rule of law* jest kryterium (teorią) mierzącą jakość systemu prawa”.

³² Zob. E. Carpano, *État de droit et droits européens: L'évolution du modèle de l'Etat de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques*, L'Harmattan 2005, s. 23.

³³ Ibidem.

z państwami trzecimi na rzecz rozwoju, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej oraz pomocy humanitarnej; (2) pochodzących z dawnego III filaru – działaniach zewnętrznych w ramach kompetencji UE z obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, tj. polityki imigracyjnej; oraz (3) pochodzących z dawnego II filaru – działań zewnętrznych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB).

IV.

Traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany kompetencyjne w stosunku do Wspólnej Polityki Handlowej (WPH). W świetle art. 3 ust. 1 pkt e znajduje się ona w grupie wyłącznych kompetencji Unii. Jest prowadzona zgodnie z celami i zasadami polityki zewnętrznej UE³⁴. Swoim zakresem obejmuje ona politykę celną, zawieranie umów dot. obrotu usługami i towarami³⁵, handlowe aspekty własności intelektualnej, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, liberalizację handlu międzynarodowego, politykę eksportową oraz antydumpingową³⁶. Akty prawne w obszarze WPH przyjmowane są w zwykłej procedurze ustawodawczej³⁷.

Zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony dotknęły także współpracy na rzecz rozwoju, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej oraz działania w zakresie pomocy humanitarnej, gdzie „polityka Unii i polityka państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie”³⁸. Współpraca na rzecz rozwoju oraz działania w zakresie pomocy humanitarnej należą do kompetencji dzielonych Unii z zastrzeżeniem, iż „wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwowi członkowskiemu wykonywania ich kompetencji”³⁹. Akty prawne w tych obszarach przyjmowane są w zwykłej procedurze ustawodawczej oraz podlegają zasadom i celom polityki zewnętrznej UE.

³⁴ Zob. art. 207 ust. 1 TFUE.

³⁵ Np. porozumienia GATS i TRIPS w ramach WTO.

³⁶ Powyższe wyliczenie pochodzi z 207 ust. 1 TFUE.

³⁷ W zwykłej procedurze ustawodawczej (współdecydowania) akty prawne Unii są przyjmowane przez Radę i Parlament na wniosek (generalnie) Komisji. Zob. art. 294 TFUE.

³⁸ Zob. art. 208 ust. 1 TFUE.

³⁹ Zob. art. 4 pkt. 4 TFUE.

W ramach dawnego I filaru zarówno wszystkie instytucje Unii Europejskiej, jak i państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegania prawa podczas implementacji i stosowania prawa UE. W myśl art. 19 TUE: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...] zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów [...]”, zaś „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Oznacza to, że w przypadku naruszenia prawa mogą być one pozwane przed Trybunał lub sądy państw członkowskich. Zgodnie z art. 263 ust. 1 i 2 TFUE: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.

W tym celu Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez Państwo Członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy”.

Z kolei art. 263 ust. 4 TFUE dopuszcza wniesienie przed Trybunał skargi przez osoby fizyczne i prawne na akty, „których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”. Pomimo przychylności Sądu Pierwszej Instancji i rzeczników generalnych w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał raczej unikał ekspansywnej interpretacji słów „bepośrednio i indywidualnie”. Van Gerven⁴⁰ wskazuje na dwa uzasadnienia takiego podejścia: po pierwsze, zdaniem Trybunału istnieją inne równoległe możliwości dochodzenia swoich praw przez poszkodowanych, takie jak odpowiedzialność umowna Unii przewidziana w art. 340 TFUE oraz instytucja pytań prejudycjalnych przewidziana w art. 267 TFUE. Wydaje się jednak, że takie podejście nie jest najlepszym rozwiązaniem, gdyż aby sąd państwa członkowskiego mógł wystosować pytanie prejudycjalne,

⁴⁰ Zob. W. van Gerven, *op.cit.*, s. 112.

sprawa musi się wpieryw znaleźć na jego wokandzie. Dla podmiotu indywidualnego oznacza to, że aby wnieść zarzut bezprawności na akt instytucji Unii, musi on wpieryw naruszyć przepisy krajowe; co istotnie kłóci się z zasada rządów prawa⁴¹.

W przypadkach spełniających dyspozycję art. 265 ust. 1 TFUE Trybunał może stwierdzić zaniechanie działań przez Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję, Europejski Bank Centralny oraz organy i jednostki organizacyjne Unii. Z kolei art. 265 ust. 4 rozszerza możliwość wniesienia skargi na zaniechanie działań przez osobę fizyczną lub prawną pod warunkiem, że niewydany akt miał być skierowany do niej.

Powyższe dwie instytucje gwarantują kontrolę sądową nad działaniami i zaniechaniami instytucji i organów Unii Europejskiej. Kontrola legalności dotyczy każdego wydanego przez nie wiążącego aktu prawnego na bazie „zarzutu braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy”⁴². Obydwa instrumenty są dostępne dla podmiotów indywidualnych pod określonymi warunkami. W przypadku skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżony akt musi „bezpośrednio i indywidualnie” dotyczyć podmiotu indywidualnego, zaś gdy chodzi o stwierdzenie naruszenia, niewydany akt miał być skierowany do niego.

Tradycyjnie szeroka interpretacja przez Trybunał przesłanki naruszenia jakiegokolwiek reguły prawnej (*infringement of any rule of law*) stwarza bardzo szerokie możliwości zaskarżania, włączając w to zasady ogólne prawa Unii Europejskiej (prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskich), co – jak pokazała sprawa Kadi⁴³ – ma kapitalnie znaczenie dla podmiotów indywidualnych w odniesieniu do działań UE z obszaru polityki zewnętrznej.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że zakres kontroli sądowej działań UE w sferze polityki zewnętrznej UE w ramach dawnego I filaru należy uznać za satysfakcjonujący. Tym samym spełnione są minimalne wymo-

⁴¹ Ibidem.

⁴² Zob. art. 263 TFUE.

⁴³ Zob. wyrok TSUE z dnia 3 września 2008 r. w pol. spr. C-402/05 P i C-415/05 Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji [2008], Zb.Orz. I-06351.

gi dla funkcjonowania zasady rządów prawa – czyli „dostęp do niezawisłego wymiaru sprawiedliwości i kontrola sądowa” są spełnione.

V.

Biorąc pod uwagę fakt, że struktura i funkcjonowanie dawnego III filaru UE nie należy do najczytelniejszych, przed analizą granic dostępu do wymiaru sprawiedliwości i kontroli sądowej w jego zakresie autor krótko omówi proces jego kształtowania się.

W przeciwieństwie do postępów integracji w sferze gospodarczej współpraca policyjno-sądowa państw członkowskich UE przez długi okres opierała się podobnym procesom. Niechęć państw członkowskich do przekazywania kompetencji w sprawach polityki wewnętrznej na poziom ponadnarodowy należy wiązać z ich wrażliwą naturą, rozumianą tradycyjnie jako tworzącą rdzeń suwerenności państwowej. Traktat z Maastricht formalnie powołał III filar UE – Współpracę w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW), wyłączając jednak obowiązkową jurysdykcję Trybunału w jej zakresie. Jednak zdając sobie sprawę z globalnych wyzwań dla współpracy policyjno-sądowej w ramach UE, państwa-sygnatariusze Traktatu z Amsterdamu zdecydowały o przeniesieniu niektórych obszarów WSiSW, takich jak polityka imigracyjna, sprawy wizowe i azyl oraz współpraca w sprawach cywilnych, do I filaru UE (komunitaryzacja), zaś okrojony III filar zmieniono na Współpracę w Sprawach Policyjnych i Sądowych (WSPiS). W wyniku zmian wprowadzonych Traktatem z Lizbony dawny III filar Unii Europejskiej został całkowicie skomunitaryzowany i zastąpiony Przestrzenią Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS).

Pomimo że obszar PWBiS obejmuje w większości sprawy wewnętrzne UE, to jednak niektóre aspekty polityk wchodzących w skład PWBiS, takie jak wspólna polityka imigracyjna, dotyczą stosunków UE z państwami trzecimi. W takich sytuacjach przy realizacji zewnętrznych aspektów polityk Unii Europejska ma obowiązek przestrzegania zasad i celów polityki zewnętrznej UE⁴⁴. Jako przykład działań zewnętrznych UE w sferze PWBiS

⁴⁴ Zob. art. 21 ust. 3 TUE.

można podać art. 79 pkt 3 TFUE, w świetle którego „Unia może zawrzeć z państwami trzecimi umowy o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z Państw Członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których oni przybywają”.

Mimo że Traktat z Lizbony ustanowił obowiązkową jurysdykcję Trybunału w obszarze dawnego III filaru, to art. 10 Protokołu nr 36 tego Traktatu czasowo osłabił znaczenie tej reformy, wprowadzając 5-letni okres przejściowy. Dopiero począwszy od dnia 1 grudnia 2014 r., zarówno Unia Europejska, jak i państwo członkowskie będą mogły być pozwane przed Trybunał w sprawach z zakresu PWBiS na zasadach ogólnych zawartych w art. 263 TFUE. To samo dotyczy skargi o zaniechanie działania uregulowanej w art. 265 TFUE oraz pełnej możliwości wykorzystania instytucji pytań prejudycjalnych z art. 267 TFUE w sferze PWBiS, która wcześniej była znacznie ograniczona.

Cieniem na właściwość Trybunału w obszarze PWBiS kładą się także wyłączenia zawarte art. 276 akapit 2 TFUE, który wprowadza istotne ograniczenia zakresu jurysdykcji Trybunału w zakresie Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych oraz Współpracy Policyjnej w sprawach kontroli legalności i proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania państwa członkowskiego. W świetle wspomnianego przepisu Trybunał nie jest także właściwy do kontroli sądowej środków wprowadzanych przez państwa członkowskie, które dotyczą utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

W odniesieniu do działań zewnętrznych UE oznacza to między innymi, że kontrola środków prawnych wprowadzanych przez państwa członkowskie, np. na mocy umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską z państwami trzecimi w sferach współpracy karnej lub policyjnej (m.in. w sprawach terroryzmu, handlu ludźmi, nielegalnego handlu narkotykami i bronią, przestępczości komputerowej czy przestępczości zorganizowanej), jest wyłączona spod jurysdykcji Trybunału, o ile dotyczy kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim albo wykonywania obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Analiza zakresu kontroli sądowej oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dawnym III filarze UE wskazuje na istnienie pewnych ograniczeń. Jednakże zdaniem autora w wyniku reform wprowadzonych Traktatem z Lizbony te ograniczenia są dużo mniejsze niż w poprzednim okresie. Jest to świadectwem postępu, który dokonał się w dziedzinie przestrzegania zasady rządów prawa w dawnym III filarze. Jednakże w porównaniu do dawnego I filaru zakres jurysdykcji Trybunału w obszarze PWBis (zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym aspekcie składających się na nią niektórych polityk) wciąż wydaje się być problematyczny z perspektywy funkcjonowania zasady rządów prawa.

VI.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanowi najbardziej sporny obszar działań zewnętrznych UE z punktu przestrzegania zasady rządów prawa. Zważywszy na fakt, że polityka zagraniczna dotyka rdzenia suwerenności państw członkowskich w jeszcze większym stopniu niż sprawy wewnętrzne, powołanie do życia WPZiB jako II filaru UE przez Traktat z Maastricht było oparte na zasadzie wyłączenia jej obszaru spod kontroli sądowej. Z perspektywy funkcjonowania systemu Unii Europejskiej jako całości stwarza to poważny problem. WPZiB nie posiada ani silnej legitymizacji demokratycznej, ani pozycja zasady rządów prawa nie jest w jej obszarze ugruntowana, co w myśl formuły Van Gervena ma na nią destabilizujący wpływ.

Wbrew powszechnym opiniom Traktat z Lizbony nie zniósł w całości trójfilarowej struktury Unii Europejskiej. Dawny II filar, czyli WPZiB, zachował swój autonomiczny charakter, na co jasno wskazuje art. 24 TUE, stwierdzając, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom”.

Na odrębność WPZiB wskazuje niewymienienie jej kompetencji przyznanych Unii⁴⁵, zaś Deklaracja nr 18 do Traktatu z Lizbony stwierdza wy-

⁴⁵ Traktat lizboński jasno wyznacza podział kompetencji między Unią Europejską (UE) a państwami członkowskimi. Po raz pierwszy wprowadza do traktatów założycielskich wyraźne rozróżnienie na trzy podstawowe rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne (art. 3 TFUE), kompetencje dzielone (art. 4 TFUE) i kompetencje wspierające (art. 6 TFUE).

rażnie, że „[...] wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”. Jednakże art. 2 ust. 4 TFUE stwierdza, że „zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, które w świetle art. 24 ust. 1 TUE obejmują „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii”.

Warto także zwrócić uwagę na umiejscowienie jej w V Części TUE, podczas gdy obszary polityki zewnętrznej obejmujące dawny I i III filar znajdują się w Części V TFUE. Co więcej, art. 40 TUE utwierdza podział na WPZiB oraz inne obszary działań zewnętrznych UE. Potwierdza to, że WPZiB zajmuje specjalną pozycję i stanowi swoiste *lex specialis* w systemie prawnym UE.

Jak już zostało wcześniej zasygnalizowane, wyłączenie kognicji Trybunału w jej obszarze zostało przez Traktat z Lizbony utrzymane⁴⁶. Jednakże od tej reguły istnieją dwa wyjątki. Jednym z nich jest art. 24 ust. 1 zd. 2 w połączeniu z art. 275 TFEU akapit 2, zgodnie z którym Trybunał jest właściwy do wyznaczania granicy pomiędzy działaniami zewnętrznymi Unii z zakresu WPZiB i działaniami zewnętrznymi Unii spoza jej zakresu. Decydując, czy dane działania należą do zakresu WPZiB, Trybunał może mieć w przyszłości możliwość rozszerzenia swojej jurysdykcji w obszarze polityki zewnętrznej, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia zasady rządów prawa w jej zakresie.

Problemem pozostaje sposób, w jaki Trybunał mógłby określić, które działania zewnętrzne mieszczą się w obrębie WPZiB. W okresie przedlizbońskim dawny art. 47 TEU wprowadzał zasadę prymatu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w stosunku do Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁷. W odniesieniu do działań zewnętrznych UE oznaczało to, że „kompetencja Wspólnoty jest naruszona za każdym razem, gdy Rada przyjmuje środek z zakresu WPZiB, którego przyjęcie mogłoby być prawnie uzasadnione na bazie TWE”⁴⁸. Innymi słowy oznaczało to, że jeśli środek może być przyjęty w ramach kompetencji wspólnotowej, to nie może być przyję-

⁴⁶ Zob. art. 275 akapit 1 TFUE.

⁴⁷ Od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony jego nowa nazwa to Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴⁸ Opinia Komisji w sprawie C-91/05 Komisja v. Rada (ECOWAS) [2008], Zb.Orz. I-03651, par. 36.

ty w ramach WPZiB. W sporach o wybór podstawy traktatowej dla danego aktu prawnego Trybunał stosował tzw. *centre of gravity test* uzależniając ją od celów Unii Europejskiej, które dany środek prawny ma urzeczywistniać, oraz od jego zawartości. Tym samym kompetencje do przyjmowania danych aktów prawnych były łączone z jego celami. Jeśli zaś środek miał za zadanie urzeczywistniać wiele celów, wtedy o wyborze podstawy prawnej do jego przyjęcia decydował „główny cel” jego przyjęcia.

W obecnym kształcie prawnym przy wyborze podstawy prawnej dla działań polityki zewnętrznej UE zasada prymatu TFUE nad TUE nie może być zastosowana, gdyż w świetle art. 1 ust. 2 TFUE obydwa traktaty mają taką samą moc prawną. Podobnie skomplikowane wydaje się uruchomienie *centre of gravity test*, gdyż działania w zakresie WPZiB, w przeciwieństwie do okresu przedlizbońskiego, nie posiadają swoich specyficznych celów. Zgodnie z art. 23 TEU cele WPZiB są celami polityki zewnętrznej Unii. Daje to Trybunałowi szeroki margines uznania w rozgraniczaniu działań w sferze WPZiB, niepodlegającym jurysdykcji Trybunału, od działań w pozostałym obszarze polityki zewnętrznej Unii, gdzie dostęp do wymiaru sprawiedliwości i kontrola sądowa są możliwe w znacznie szerszym zakresie.

Brak specyficznych celów dla działań w ramach WPZiB rodzi także problemy natury praktycznej, choćby co do kompetencji w trakcie negocjacji i przy zawieraniu umów międzynarodowych przez Unię. W świetle art. 218 ust. 3 TFUE jeśli „umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”, to wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, a nie Komisja, przedstawia Radzie swoje zalecenia. Co więcej, w świetle art. 218 ust. 6 TFUE dla umów, które dotyczą „wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, przewidziana jest dużo bardziej czasochłonna procedura ich zawierania. Pokazuje to, że potrzeba zdefiniowania obszarów z oraz spoza sfery WPZiB jest dla całego procesu negocjacji i zawierania umów międzynarodowych przez Unię niezwykle istotna.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, zgodnie z art. 275 akapit 2 TFUE w obszarze WPZiB istnieją dwa wyjątki od braku jurysdykcji Trybunału w jej obszarze. Pierwszy z nich obejmuje kompetencję do wyznaczania granicy pomiędzy działaniami zewnętrznymi Unii z zakresu WPZiB i działa-

niami zewnętrznymi Unii spoza jej zakresu⁴⁹. Drugi, wprowadzony jako odpowiedź na wyzwania zrodzone w wyniku sprawy Kadi, dotyczy kontroli sądowej środków „ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa” (art. 215 ust. 2 TFUE) przyjętych przez Radę na podstawie jej wcześniejszej decyzji o nałożeniu sankcji gospodarczych i finansowych wobec państwa trzeciego (art. 215 ust. 1 TFUE) przyjętej zgodnie z postanowieniami Tytułu V Rozdział 2 TUE⁵⁰.

Wykładnia językowa art. 275 akapit 2 TFUE wskazuje, że skarga o stwierdzenie nieważności środków określonych w art. 215 ust. 1 TFUE oraz art. 215 ust. 2 TFUE jest dostępna jedynie dla podmiotów indywidualnych, oraz że państwa-sygnatariusze Traktatu wyłączyły pośrednią kontrolę sądową Trybunału w postaci instytucji pytań prejudycjalnych. W celu uniknięcia ograniczenia swojej jurysdykcji w tym zakresie Trybunał będzie musiał przyjąć inną metodę interpretacji tych dyspozycji.

Jedną z możliwości jest przyjęcie, że wyłączenie kognicji Trybunału w ramach art. 275 akapit 1 TFUE dotyczy działań w sferze WPZiB podejmowanych tylko zgodnie z postanowieniami Tytułu V Rozdział 2 TUE⁵¹. Takie rozumowanie oznaczałoby, że wyjątek opisany art. 275 ust. 2 obejmowałby tylko decyzje Rady o nałożeniu sankcji gospodarczo-finansowych wobec państwa trzeciego w zgodzie z art. 215 ust. 1, zaś środki ograniczające wobec podmiotów indywidualnych przyjmowane w ramach procedury z art. 215 ust. 2 TFUE na podstawie uchwalonych wcześniej sankcji byłyby kontrolowane na zasadach ogólnych. Zdaniem autora taka interpretacja tych przepisów wydaje się bardziej zasadna i zgodna z zasadą rządów prawa, gdyż jednym z celów Traktatu z Lizbony było – jako odpowiedź na wyzwania wynikające z orzeczenia w sprawie Kadi – rozszerzenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dawnym II filarze.

Nie zmienia to jednak faktu, że „dostęp do wymiaru sprawiedliwości i kontrola sądowa” pozostają w sferze dawnego II filaru w stanie embrionalnym. Pomimo dopuszczenia kognicji Trybunału w dwóch przypadkach realizacja zasady rządów prawa w sferze WPZiB jest niewystarczająca.

⁴⁹ Zob. art. 275 ust. 2 i art. 40 TUE.

⁵⁰ Są to postanowienia szczególne dot. WPZiB, zob. art. 23–46 TUE.

⁵¹ Ibidem.

VI.

Niniejszy artykuł wykazał, że o ile zakres kontroli sądowej działań UE w obszarze polityki zewnętrznej UE można łącznie uznać za satysfakcjonujący dla dawnego I i III filaru UE (Wspólna Polityka Handlowa, współpraca z państwami trzecimi na rzecz rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna, pomoc humanitarna i polityka imigracyjna), o tyle rządy prawa pozostają słabo ugruntowane w obszarze WPZiB. Trudno to pogodzić z wymogiem spójności polityki zewnętrznej UE, jak również może to stanowić problem, jeśli przyjąć, że Unia ma być jednolitym podmiotem opartym na rządach prawa.

Pomimo postępu w odniesieniu do okresu sprzed Traktatu z Lizbony nadal część istotnych działań zewnętrznych UE jest wyłączona spod jurysdykcji Trybunału, a organy je stanowiące posiadają nikłą legitymizację demokratyczną. Stwarza to stan braku równowagi w systemie Unii Europejskiej, przynajmniej w odniesieniu do jej polityki zewnętrznej.

Z drugiej strony w większości systemów konstytucyjnych na świecie kontrola sądowa polityki zagranicznej jest ograniczona. Wynika to ze swoistej natury dyplomacji (*high politics*) i konieczności zapewnienia działaniom na arenie międzynarodowej niezbędnej efektywności i elastyczności. Patrząc przez ten pryzmat, polityka zagraniczna Unii Europejskiej nie jest wyjątkiem.

Jednakże jeśli Unia Europejska chce być wiarygodnym graczem na arenie międzynarodowej, wskazane byłoby, aby unikała stosowania podwójnych standardów i przestrzegała w możliwie jak najwyższym stopniu u siebie wartości, które chce promować w swojej polityce zewnętrznej. Czyż Unia Europejska, zmierzająca do wspierania pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów⁵² oraz aspirująca do bycia organizacją ochrony praw człowieka⁵³, nie powinna być tą, która świeci przykładem?

Zdaniem autora szansą na rozszerzenie rządów prawa w polityce zewnętrznej UE jest mgliste rozgraniczenie przez traktaty progu pomiędzy

⁵² Są to pierwszorzędne cele Unii uzasadniające jej istnienie. Zob. art. 3 ust. 1 TUE.

⁵³ Więcej na ten temat, zob. A. von Bogdandy, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union*, „Common Market Law Review 2000”, No. 37, 1307–1338.

działaniami zewnętrznymi Unii z zakresu WPZiB i działaniami zewnętrznymi Unii spoza jej zakresu. Stanowi to wyjątkową okazję dla Trybunału dla ustanowienia ekspansywnej linii orzeczniczej i poszerzenia zakresu swojej kognicji, co ma szansę przyczynić się do rozszerzenia kontroli sądowej polityki zagranicznej, przynajmniej do minimalnego stopnia zwyczajowo spotykanego w zachodnich demokracjach.