

Korzystanie z instrumentów „miękkiego prawa”

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 września 2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (soft law) (2007/2028(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając traktat WE, a w szczególności jego art. 211, 230 i 249,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej oraz opinie Komisji Spraw Konstytucyjnych, Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów oraz Komisji Kultury i Edukacji (A6-0259/2007),
- A. mając na uwadze, że pojęcie „miękkiego prawa” (*soft law*), oparte na wspólnej praktyce, jest niejednoznaczne i niebezpieczne oraz że nie powinno być stosowane w dokumentach instytucji Wspólnoty,
- B. mając na uwadze, że nie należy akceptować ani uznawać rozróżnienia na *dura lex* i *mollis lex*, które to rozróżnienie jest bezzasadne pod względem pojęciowym,
- C. mając na uwadze, że tak zwane akty „prawa miękkiego”, takie jak zalecenia, zielone i białe księgi czy konkluzje Rady, nie mają doniosłości prawnej ani mocy wiążącej,
- D. mając na uwadze, że „prawo miękkie” nie zapewnia pełnej ochrony prawnej,
- E. mając na uwadze, że częste uciekanie się do instrumentów „prawa miękkiego” oznaczałoby przesunięcie jedyne go w swoim rodzaju modelu Wspólnoty w stronę tradycyjnej organizacji międzynarodowej,
- F. mając na uwadze, że trwa debata nad sposobem zwiększenia skuteczności Unii Europejskiej w roli prawodawcy w odniesieniu zarówno do „prawa miękkiego”, jak i instrumentów prawnie wiążących,
- G. mając na uwadze, że w sprawie Van Gend en Loos Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stwierdził, że traktat „był czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw. (...) Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek; (...) w związku z tym prawo wspólnotowe (...) nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek; (...) nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno

na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe¹;

- H. mając na uwadze, że prawo wspólnotowe tym zatem różni się od międzynarodowego prawa publicznego, że jego zakres obowiązywania obejmuje nie tylko państwa, lecz również obywateli, i może być dla nich źródłem prawnie egzekwowalnych uprawnień, oraz dotyczy szeregu instytucji, w tym Parlamentu Europejskiego, którego posłowie są bezpośrednio wybierani przez obywateli Unii; mając ponadto na uwadze, że europejski porządek prawny opiera się na demokracji i rządach prawa, co zostało wyraźnie zapisane w art. 6 traktatu UE i w jego preambule,
- I. mając na uwadze, że oznacza to, iż instytucje UE mogą działać wyłącznie w zgodzie z zasadą legalności, to znaczy tam gdzie dla ich kompetencji istnieje podstawa prawna i w ramach wyznaczonych uprawnień, a nad przestrzeganiem tej zasady czuwa Europejski Trybunał;
- J. mając na uwadze, że w dziedzinach, w których Wspólnota dysponuje kompetencjami prawodawczymi, właściwym sposobem działania jest przyjęcie aktu przez demokratyczne instytucje Unii, Parlament i Radę, o ile wydaje się to również stosowne przy należyтым uwzględnieniu zasady pomocniczości i proporcjonalności; mając na uwadze, że wyłącznie poprzez przyjmowanie aktów prawodawczych w drodze procedur instytucjonalnych ustanowionych w traktacie można zagwarantować pewność prawa, praworządność, kontrolę sądową i wykonalność; mając ponadto na uwadze, że wiąże się to również z poszanowaniem zapisanej w traktacie równowagi instytucjonalnej i pozwala na otwarty charakter procesu decyzyjnego,
- K. mając na uwadze, że na ogół, jeśli Wspólnota jest uprawniona do stanowienia prawa, wyklucza to zastosowanie tzw. „prawa miękkiego” czyli „zasad postępowania, określonych instrumentami, które nie mają mocy prawnie wiążącej jako takiej, ale mogą wywierać pewne pośrednie skutki prawne, oraz które mają na celu i mogą wywoływać skutki praktyczne”², które było wykorzystywane w przeszłości dla zrekompensowania braku formalnej zdolności prawodawczej oraz jako środek egzekwowania prawa i w tej funkcji jest charakterystyczne dla międzynarodowego prawa publicznego;
- L. mając na uwadze, że tam, gdzie traktat wyraźnie to przewiduje, instrumenty tzw. „prawa miękkiego” są uzasadnione, pod warunkiem, że nie są wykorzystywane jako substytut aktu prawnego w dziedzinach, w których Wspólnota dysponuje uprawnieniami prawodawczymi oraz w których ustanowienie przepisów ogólno-wspólnotowych nadal wydaje się konieczne przy należyтым poszanowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności, gdyż mogłoby to stanowić naruszenie zasady powierzenia szczególnych uprawnień; mając ponadto na uwadze, że odnosi się to zwłaszcza do komunikatów Komisji, które mają na celu interpretację prawodawstwa Wspólnoty; mając na uwadze, że instrumenty przygotowawcze, takie jak zielone i białe księgi również stanowią przykłady legalnego wykorzystania miękkiego prawa, obok not i wytycznych publikowanych przez Komisję w celu wyjaśnienia, jak realizuje ona politykę konkurencji i pomocy publicznej,
- M. mając na uwadze, że takie akty, które można wykorzystać jako środki wykładni lub prac przygotowawczych w odniesieniu do wiążących aktów prawnych, nie powinny być ani

¹ Sprawa 26/62 *Van Gend & Loos* [1963] Zb.Orz. 1.

² Linda Senden, *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet?*, EJCL, Vol. 9, 1/01/2005.

traktowane jak prawo ani wyposażane w skuteczność normatywną,

- N. mając na uwadze, że taka sytuacja skutkowałaby niejasnością i brakiem pewności w dziedzinie, w której jasność i pewność prawna powinny mieć zasadnicze znaczenie w interesie państw członkowskich i obywateli,
- O. mając na uwadze, że oprócz szanowania prawa inicjatywy Komisji, Parlament stoi również na straży własnego prawa występowania do Komisji o przygotowanie wniosków legislacyjnych (art. 192 traktatu WE),
- P. mając na uwadze, że choć otwarta metoda koordynacji może służyć promowaniu realizacji rynku wewnętrznego, to godny ubolewania jest fakt, że zaangażowanie w nią Parlamentu i Trybunału Sprawiedliwości jest bardzo niewielkie; mając na uwadze, że ze względu na ów deficyt demokracji w przypadku tzw. otwartej metody koordynacji nie wolno tej metody wykorzystywać do rekompensowania niewystarczających uprawnień prawodawczych Wspólnoty, a przez to do nakładania na państwa członkowskie de facto zobowiązań porównywalnych ze stanowionym prawem, które jednak powstają z pominięciem procedur prawodawczych przewidzianych w traktacie,
- Q. mając na uwadze, że art. 211 traktatu WE stanowi, że „w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania i rozwoju wspólnego rynku Komisja formułuje zalecenia (...) w sprawach będących przedmiotem niniejszego Traktatu, o ile Traktat wyraźnie to przewiduje lub uważa ona to za niezbędne”, jednakże zgodnie z art. 249 akapit piąty zalecenia nie mają mocy wiążącej i, zdaniem Trybunału, zalecenia są „środkami, które nie mają wiążącego charakteru nawet wobec osób, do których są skierowane”¹ i nie są źródłem praw, na które obywatele mogą się powołać przed sądem krajowym², oraz mając na uwadze, że art. 230 traktatu WE wyklucza możliwość orzeczenia nieważności zaleceń, ponieważ nie mają one mocy wiążącej,
- R. mając mimo to na uwadze, że Trybunał stwierdził, że tego rodzaju akty „nie mogą być postrzegane jako pozbawione skutku prawnego. Sądy krajowe mają obowiązek uwzględnić zalecenia, podejmując decyzję w sprawie rozstrzyganych przez nie sporów, zwłaszcza wtedy gdy wpływają one na wykładnię środków krajowych przyjętych w ramach ich wdrożenia lub gdy stanowią one uzupełnienie wiążących przepisów wspólnotowych”³,
- S. mając na uwadze zaistnienie możliwości, że zalecenia te używane bez zachowania wystarczającej ostrożności mogą w rezultacie spowodować, że pewne akty Komisji będą wykraczały poza jej uprawnienia,
- T. mając na uwadze, że art. I-33 traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy zawiera postanowienia podobne do postanowień art. 211 traktatu WE, lecz dodaje, że: „Rozpatrując projekt aktu ustawodawczego, Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od przyjmowania aktów nieprzewidzianych przez procedurę ustawodawczą stosowaną w danej dziedzinie”,
- U. mając na uwadze, że w 2005 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie transgranicznego zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w odniesieniu do legalnych usług muzycznych

¹ Sprawa C-322/88 *Grimaldi* [1989] Zb.Orz. 4407, ust. 16.

² *Grimaldi*, ust. 16.

³ *Grimaldi*, ust. 18.

on-line na podstawie art. 211 traktatu WE, określone jako „instrument miękkiego prawa, którego celem jest umożliwienie rynkowi rozwoju we właściwym kierunku” i najwyraźniej wydane jako środek wsparcia dla obowiązujących dyrektyw w sprawie praw autorskich w społeczeństwie informacyjnym¹ oraz w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu², oraz mając na uwadze, że ponieważ głównym celem zalecenia jest udzielenie wsparcia dla wieloobszarowego licencjonowania i określenie wytycznych dla jego uregulowania, Komisja wykorzystwała możliwość realizowania swojej polityki poprzez instrumenty prawa miękkiego,

- V. mając na uwadze, że Komisja rozważała lub nadal rozważa wydanie zalecenia w innych dziedzinach, w których Wspólnota dysponuje kompetencjami prawodawczymi, w tym w zakresie opłat za prawa autorskie i ograniczenia odpowiedzialności biegłych rewidentów,
- W. mając ponadto na uwadze, że projekt dotyczący europejskiego prawa umów znajduje się w kategorii prawa miękkiego,
- X. mając na uwadze, że w dziedzinach, w których Wspólnota dysponuje uprawnieniami legislacyjnymi, ale brakuje wystarczającej woli politycznej, aby wprowadzić akt prawodawczy, w przypadku stosowania instrumentów prawnych prawa miękkiego istnieje niebezpieczeństwo omijania właściwych organów legislacyjnych, nieposzanowania zasad demokracji i praworządności zgodnie z art. 6 traktatu UE, a także zasady pomocniczości i proporcjonalności stosownie do art. 5 traktatu WE oraz przekraczania przez Komisję jej kompetencji,
- Y. mając na uwadze, że prawo miękkie może tworzyć w społeczeństwie wizerunek nie tylko oddalony od obywatela, ale także wrogo wobec niego nastawionej superbiurokracji, pozbawionej demokratycznego uzasadnienia, który jest gotów układać się z wpływowymi grupami interesów, przy czym z punktu widzenia obywatela negocjacje nie są ani przejrzyste, ani zrozumiałe, oraz może rodzić uzasadnione oczekiwania ze strony osób trzecich (np. konsumentów), które nie mają jednak żadnej prawnej możliwości ich obrony w świetle aktów mających niekorzystne dla nich skutki prawne,
- Z. mając na uwadze, że prace nad lepszym stanowieniem prawa nie powinny zostać zniweczone po to, żeby wspólnotowy organ wykonawczy mógł w istocie stanowić prawo poprzez zastosowanie instrumentów prawa miękkiego, potencjalnie podważając w ten sposób porządek prawny Wspólnoty, unikając zaangażowania demokratycznie wybranego Parlamentu i kontroli prawnej ze strony Trybunału Sprawiedliwości oraz pozbawiając obywateli prawnych środków odwoławczych,
- AA. mając na uwadze, że nie istnieje żadna procedura konsultacji z Parlamentem w sprawie proponowanego zastosowania instrumentów prawa miękkiego, takich jak zalecenia i komunikaty interpretacyjne,
- 1. uważa, że w kontekście wspólnotowym, prawo miękkie zbyt często stanowi dwuznaczny i nieskuteczny instrument, który może mieć szkodliwy wpływ na prawodawstwo Wspólnoty i na równowagę instytucjonalną i powinno być ostrożnie stosowane, nawet jeśli jego zastosowanie jest przewidziane w traktacie;

¹ Dyrektywa 2001/29/WE (Dz.U. L 167 z 22.6.2001, str. 10).

² Dyrektywa 2006/115/WE (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, str. 28).

2. przypomina, że tak zwane „miękkie prawo” nie może zastępować aktów i instrumentów prawnych, które istnieją dla zapewnienia ciągłości procesu prawodawczego, w szczególności w dziedzinie kultury i edukacji;
3. podkreśla, że każda instytucja UE, łącznie z Radą Europejską, decydując o ewentualnym podjęciu działań i ich rodzaju, musi rozpatrzyć zarówno legislacyjne, jak i nielegislacyjne rozwiązania, a każdy przypadek traktować indywidualnie;
4. uznaje, że metoda otwartej koordynacji jest wątpliwa z punktu widzenia prawa, ponieważ funkcjonuje ona bez wystarczającego zaangażowania Parlamentu i kontroli sądowej; w związku z tym uważa, że należy korzystać z niej tylko w wyjątkowych przypadkach oraz że wskazane jest zbadanie możliwości włączenia Parlamentu do tej procedury;
5. wyraża ubolewanie z powodu stosowania przez Komisję prawa miękkiego w sytuacjach, w których stanowi ono substytut prawodawstwa wspólnotowego i jest nadal niezbędne per se przy należytym uwzględnieniu zasady pomocniczości i proporcjonalności a także gdy konieczne jest dokonanie ekstrapolacji orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości na nieznane obszary;
6. wzywa instytucje do działania zgodnego z art. I-33 traktatu konstytucyjnego poprzez powstrzymanie się od przyjmowania instrumentów prawa miękkiego podczas rozpatrywania projektu aktu ustawodawczego; uważa, że nawet w oparciu o obowiązujące prawo obowiązek ten wynika z zasady praworządności, zgodnie z art. 6 traktatu UE;
7. nalega, aby Komisja poczyniła szczególne wysiłki w celu zagwarantowania przejrzystości, widoczności i publicznej odpowiedzialności w procesie przyjmowania niewiążących aktów wspólnotowych, a także aby zwiększyła w procesie podejmowania decyzji wykorzystanie ocen oddziaływania;
8. wzywa Komisję, aby przed zaproponowaniem jakichkolwiek środków obejmujących instrumenty prawa miękkiego poddała pod szczególną rozagę skutki prawa miękkiego dla konsumentów i ich ewentualnych środków odwoławczych;
9. co do komunikatów Komisji uważa, że z zielonych i białych ksiąg nie wynikają bezpośrednie zobowiązania prawne; jest jednak zdania, że przyjęcie dokumentów konsultacyjnych i deklaracji intencji politycznych nie powinno jednak oznaczać prawnego zobowiązania do wydania odpowiednich przepisów;
10. uważa, że komunikaty interpretacyjne Komisji mają uzasadniony z prawnego punktu widzenia cel stworzenia bezpieczeństwa prawnego, ale że ich rola nie powinna wykraczać poza ten cel; uważa, że jeżeli komunikaty interpretacyjne Komisji prowadzą do określenia nowych zobowiązań stanowią one wówczas niedozwolone rozszerzenie zakresu stosowania prawa miękkiego; uważa, że jeżeli komunikat zawiera przepisy szczegółowe niewynikające bezpośrednio z podstawowych wolności ujętych w traktacie, komunikat ten wykracza poza swoje właściwe zastosowanie i w związku z tym jest nieważny¹;
11. uważa, że komunikaty spełniające powyższe kryteria powinny w związku z tym ograniczać się do przypadków, w których organy prawodawcze, tj. Parlament i Rada, wezwały Komisję do sporządzenia odpowiednich komunikatów interpretacyjnych; uważa, że

¹ Patrz wyżej sprawa C-57/95, *Francja przeciwko Komisji* [1997] Zb.Orz. I 1627, ust. 23-26.

realizacja traktatu jest zastrzeżona dla prawodawcy, a jego interpretacja dla Trybunału Sprawiedliwości;

12. uważa, że standaryzacja i kodeksy postępowania są ważnymi elementami samoregulacji; uważa jednak, że standaryzacja nie może prowadzić do nadmiaru regulacji i stać się dodatkowym obciążeniem, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw; w związku z tym uważa, że odpowiednie podstawy prawne powinny zawierać środki zapobiegające nadmiarowi regulacji;
13. zwraca uwagę, że choć Komisja jest uprawniona do korzystania z instrumentów przedlegislacyjnych, to proces poprzedzający złożenie wniosku legislacyjnego nie powinien być nadużywany i nadmiernie przedłużany; uważa że w obszarach takich jak projekt dotyczący prawa umów, musi nadejść moment, w którym Komisja podejmie decyzję czy skorzystać z przysługującego jej prawa inicjatywy i na jakiej podstawie prawnej;
14. podkreśla, że Parlament – jedyna instytucja Wspólnoty pochodząca z demokratycznych wyborów – nie jest obecnie konsultowany w sprawie zastosowania tak zwanych instrumentów „miękkiego prawa”, takich jak zalecenia Komisji oparte na art. 211 traktatu WE i komunikatów wyjaśniających oraz innych dokumentów o podobnym charakterze;
15. porozumienia międzyinstytucjonalne mogą mieć skutki prawne tylko w stosunkach między organami UE i w związku z tym nie stanowią one prawa miękkiego zdefiniowanego pod względem powodowania skutków prawnych wobec stron trzecich;
16. wzywa Komisję do opracowania we współpracy z Parlamentem sposobu działania gwarantującego uczestnictwo demokratycznie wybranych organów, w tym, ewentualnie, za pomocą porozumienia międzyinstytucjonalnego, a co za tym idzie bardziej skutecznego monitorowania potrzeby przyjęcia instrumentów „prawa miękkiego”;
17. wzywa Komisję do konsultacji z Parlamentem w sprawie tego, w jaki sposób Parlament może wyrazić swą opinię, zanim Komisja skorzysta z instrumentów prawa miękkiego, tak aby umożliwić kontrolę zaproponowanych środków prawa miękkiego i uniknąć nadużycia uprawnień ze strony organu wykonawczego; wobec tego proponuje podjęcie rozmów w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w tej dziedzinie; uważa, że w porozumieniu tym należy w szczególności rozwiązać problem sprzeczności powstałej między przepisami art. 211, art. 249 ust. 5 i art. 230 traktatu WE a orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w sytuacji, gdy Trybunał ten zobowiązuje sądy krajowe do należytego uwzględniania w toczących się sporach prawnych zaleceń, które zgodnie z traktatem nie mają charakteru zobowiązującego;
18. ponownie podkreśla znaczenie uczestnictwa Parlamentu jako głównego przedstawiciela interesów obywateli UE we wszystkich procesach podejmowania decyzji w celu zmniejszenia niechęci tych obywateli do integracji europejskiej i europejskich wartości;
19. podkreśla, że we wszelkich oficjalnych dokumentach instytucji europejskich należy zawsze unikać wyrażenia „miękkie prawo”, jak również odwołań do tego instrumentu;
20. zobowiązuje przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich.