



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.7.2019 r.
COM(2019) 343 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Umocnienie praworządności w Unii
Plan działania**

I. WPROWADZENIE

Unia Europejska opiera się na zbiorze wspólnych wartości, do których należą prawa podstawowe, demokracja i praworządność¹. Stanowią one fundament naszych społeczeństw i wspólnej tożsamości. Demokracja nie może działać sprawnie bez niezależnych sądów gwarantujących ochronę praw podstawowych i swobód obywatelskich, ani też bez aktywnego społeczeństwa obywatelskiego i wolnych mediów zapewniających pluralizm. Praworządność jest ugruntowaną zasadą, której podstawowe znaczenie jest jasno zdefiniowane i – pomimo różnic tożsamości narodowych oraz systemów i tradycji prawnych, które Unia musi respektować – jednakowe we wszystkich państwach członkowskich².

Zgodnie z zasadą praworządności wszystkie organy władzy publicznej muszą zawsze działać w ramach ograniczeń określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Praworządność ma bezpośredni wpływ na życie każdego obywatela – jest warunkiem niezbędnym równości wobec prawa i obrony praw jednostki, zapobiegania nadużywaniu władzy przez organy publiczne oraz rozliczalności władz. Poszanowanie praworządności jest również koniecznym warunkiem zaufania obywateli do instytucji publicznych. Bez takiego zaufania społeczeństwa demokratyczne nie mogą funkcjonować. Praworządność obejmuje rozliczalność sposobu stanowienia prawa, sprawiedliwość w jego stosowaniu i sprawność jego działania. Według orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie praworządności obejmuje również kwestie instytucjonalne, takie jak niezależność i bezstronność sądownictwa³ oraz podział władz⁴. W swych niedawnych orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości ponownie podkreślił, że praworządność ma kluczowe znaczenie dla porządku prawnego UE⁵.

Projekt europejski opiera się na stałym przestrzeganiu praworządności we wszystkich państwach członkowskich. Jest to konieczny warunek wstępny skutecznego stosowania prawa UE i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Ma to również zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz jako rynku wewnętrznego, gdzie przepisy są skutecznie i jednolicie stosowane, a środki budżetowe są wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Podważanie praworządności zagraża zatem prawnej, politycznej i gospodarczej podstawie funkcjonowania UE. Dlatego właśnie wspieranie i propagowanie praworządności jest głównym zadaniem Komisji Europejskiej, która stoi na straży Traktatów. Niedostateczne przestrzeganie praworządności w jednym państwie członkowskim wpływa na pozostałe, a także na całą Unię, a więc UE ma wspólny interes w rozwiązywaniu problemów w zakresie praworządności, gdziekolwiek się pojawiają.

¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

² Praworządność zapisano w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jako jedną z wartości, na których opiera się Unia, wspólnych państwom członkowskim.

³ W art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-72/15 Rosneft, samo istnienie skutecznej ochrony sądowej „jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa”.

⁴ Załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z 11.3.2014, COM(2014)158 final oraz najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości – sprawa C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, sprawa C-216/18 PPU, LM i sprawa C-619/18 Komisja przeciwko Polsce (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.).

⁵ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 w sprawie C-619/18 Komisja przeciwko Polsce.

Chociaż zasadniczo uznaje się, że wszystkie państwa członkowskie zawsze przestrzegają zasady praworządności, niedawne przypadki jej podważania w niektórych państwach członkowskich pokazały, że nie można tego uznać za oczywistość. Również zdolność Unii do rozwiązywania takich problemów stała się pod znakiem zapytania. Wiele niedawnych spraw, które odbiły się szerokim echem na szczeblu UE, dotyczyło niezależności postępowania sądowego; inne zaś – osłabienia sądów konstytucyjnych, coraz częstszego korzystania z rozporządzeń wykonawczych lub powtarzających się ataków jednych instytucji państwa na inne. W szerszym ujęciu – podważanie praworządności przez władze publiczne wiąże się niejednokrotnie z korupcją na wysokich szczeblach oraz nadużywaniem stanowisk, zaś próby ograniczenia pluralizmu i osłabienia ważnych środowisk czuwających nad przestrzeganiem zasad – np. społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów – to sygnały świadczące o zagrożeniu praworządności⁶.

W komunikacie z dnia 3 kwietnia 2019 r.⁷ Komisja Europejska przedstawiła przegląd obecnego zestawu narzędzi służących rozwiązywaniu problemów w zakresie praworządności w Unii i otworzyła debatę nad udoskonaleniem tych narzędzi. W debacie wzięły udział instytucje i organy UE, państwa członkowskie, organizacje międzynarodowe, sieci sądowe, społeczeństwo obywatelskie i środowiska akademickie, przedstawiając cenne uwagi. Z debaty tej jasno wynika, jak ważna jest praworządność i potrzeba wzmocnienia zestawu narzędzi UE służących jej utrzymaniu. Stanowi to wyraz coraz większych obaw instytucji UE o kwestie związane z praworządnością.

Podczas szczytu w Sybinie w maju 2019 r. europejscy przywódcy jednogłośnie zobowiązali się do tego, aby „nadal chronić nasz sposób życia, demokrację i praworządność”⁸. Zobowiązanie to potwierdziła Rada Europejska w swoim programie strategicznym przyjętym 21 czerwca 2019 r.⁹. W tym celu kwestie praworządności muszą mieć wyższy priorytet w Radzie Europejskiej i Radzie. Kwestia przestrzegania praworządności zajmowała ważne miejsce w debatach Parlamentu Europejskiego w kadencji 2014-2019¹⁰, a także w programach prezydencji Rady¹¹. Stanowiła również ważny temat kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Europejskie partie polityczne UE zaczęły rozważać, czy powinny wykluczyć z własnych szeregów partie podważające praworządność i wspólne wartości UE.

Jakkolwiek debata ta będzie musiała trwać nadal¹², w niniejszym komunikacie przedstawiono konkretne działania w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Pewne działania można podjąć natychmiast. Szczegółowe opracowanie innych będzie kluczowym aspektem pracy przyszłej Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady. Umocnienie praworządności w Unii jest i musi pozostać głównym celem dla wszystkich.

⁶ Ogólniej rzecz biorąc, oprócz wydarzeń politycznych nowe wyzwania dla praworządności mogą w najbliższych latach wynikać również z przemian technologicznych i społecznych, na przykład z rozwoju sztucznej inteligencji i jej wykorzystywania we wrażliwych obszarach, takich jak wymiar sprawiedliwości.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Dalsze umacnianie praworządności w Unii – aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania” (COM(2019)163 final).

⁸ Ibidem.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ W październiku 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą do stworzenia ogólnounijnego mechanizmu monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych.

¹¹ Zob. na przykład program trzech prezydencji Rady na okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/pl/pdf>

¹² Np. Rada zaplanowała przegląd własnego dialogu na temat praworządności w ramach prezydencji fińskiej jesienią 2019 r.

II. PRAWORZĄDNOŚĆ: WSPÓLNA WARTOŚĆ DLA EUROPEJCZYKÓW

Od kwietnia, gdy ogłoszono komunikat Komisji, debata na temat praworządności nabrała intensywności. Komisja otrzymała bardzo rozmaite uwagi i refleksje, m.in. w postaci 60 pisemnych komentarzy¹³ od instytucji krajowych, unijnych i międzynarodowych, a także przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickiego. Komisja uczestniczyła również w konferencjach i debatach na szczeblu europejskim i w stolicach państw członkowskich. W komentarzach podkreślano znaczenie praworządności i konieczność poszanowania jej w całej UE. Potwierdzono również znaczenie i wzajemnie uzupełniający charakter trzech filarów określonych w kwietniowym komunikacie: upowszechniania, zapobiegania i reagowania. Niektórzy uznali za priorytet opracowanie zestawu narzędzi, natomiast inni byli zdania, że do osiągnięcia znaczącego skutku wystarczy już lepsze egzekwowanie istniejących narzędzi. W nielicznych uwagach kwestionowano unijny wymiar tej kwestii. Wskazuje to wyraźnie, że znaczenie praworządności dla działań UE, jej obywateli i przedsiębiorców nie dla wszystkich jest oczywiste i wymaga dalszego upowszechniania i wyjaśniania. Przekonano się również, jak ważne jest wykazanie, że działania UE są obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne oraz że formalna interwencja UE powinna następować dopiero wówczas, gdy zawiodą krajowe mechanizmy kontroli i równowagi.

Ponadto w kwietniu 2019 r. Komisja przeprowadziła badanie w ramach Eurobarometru we wszystkich państwach członkowskich. Wyniki wskazują, że praworządność cieszy się ogromnym poparciem, a różnice między państwami członkowskimi są niewielkie¹⁴. Kluczowe zasady praworządności zostały uznane za ważne przez ponad 80 % obywateli we wszystkich państwach członkowskich¹⁵. Innym zasadniczym wnioskiem z badania było silne poparcie dla kluczowej roli mediów i społeczeństwa obywatelskiego w zapewnieniu rozliczalności władz – ponad 85 % Europejczyków uznało, że ważne jest, aby media, dziennikarze i społeczeństwo obywatelskie mogli swobodnie działać i bez obaw wyrażać krytykę.

Wyniki badania Eurobarometru wskazują również wyraźnie, że zdaniem Europejczyków ważne jest, by praworządność była zapewniona w całej UE – 89 % respondentów opowiadało się za potrzebą przestrzegania praworządności we wszystkich innych państwach członkowskich UE.

Europejczycy wezwali również do poprawy przestrzegania praworządności; również w tej kwestii poparcie dla pewnych udoskonalień w zakresie kluczowych zasad praworządności wyrażało konsekwentnie ponad 80 % badanych. Potrzebę poprawy dostrzegano szczególnie w zakresie skutecznej ochrony sądowej, zgodności z prawem i unikania arbitralnych decyzji, a także wolności mediów i społeczeństwa obywatelskiego.

Konsultacje w następstwie kwietniowego komunikatu również wskazywały na duże znaczenie praworządności dla obywateli, o czym świadczyła gotowość wielu organizacji

¹³ Streszczenie otrzymanych uwag jest dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

¹⁴ Specjalne badanie Eurobarometr 489 – praworządność: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Zgodność z prawem, pewność prawa, równość wobec prawa, rozdział władz, zakaz arbitralności, kary za korupcję oraz skuteczna ochrona sądowa zapewniana przez niezależne sądy.

społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich do większego zaangażowania się w upowszechnianie praworządności i działania zapobiegawcze oraz do nagłaśniania zaobserwowanych naruszeń. Wśród szczególnie interesujących inicjatyw można wymienić organizowanie ogólnounijnych dialogów obywatelskich, upowszechnianie wiedzy na temat praworządności w oparciu o dostępne i przystępne materiały, a także otwarte platformy służące wymianie informacji i ostrzeżeń.

III. WSPÓLNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ WSZYSTKICH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH I INSTYTUCJI UE

Odpowiedzialność za zapewnienie przestrzegania praworządności jako wspólnej wartości spoczywa głównie na poszczególnych państwach członkowskich. Zapewnienie właściwego funkcjonowania państwa jest nie tylko wewnętrznym obowiązkiem konstytucyjnym, ale również zobowiązaniem wobec Unii i pozostałych państw członkowskich. W myśl zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) państwa członkowskie mają obowiązek ułatwiać wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymywać się od działań, które mogłyby zagrażać celom Unii. Zasada ta oznacza również zobowiązanie Unii i państw członkowskich do wzajemnej pomocy, co oznacza, że wszystkie instytucje UE są odpowiedzialne za zapewnienie państwom członkowskim proporcjonalnej pomocy w zapewnianiu przestrzegania praworządności.

W komunikacie z kwietnia zwrócono uwagę, że praworządność jest również jedną z zasad kierujących działaniami zewnętrznymi UE i jest coraz silniej akcentowana w procesie przystąpienia do UE i w polityce sąsiedztwa. W programie strategicznym Rady Europejskiej potwierdzono, że wspieranie wartości UE powinno stanowić istotę stosunków zewnętrznych UE. Komisja aktywnie wspiera już reformy na rzecz praworządności w państwach trzecich.

Innym podstawowym obowiązkiem państw członkowskich jest zagwarantowanie obywatelom możliwości korzystania z ich praw, zwłaszcza poprzez dostęp do wymiaru sprawiedliwości i sprawiedliwego procesu. W myśl art. 19 TUE odpowiedzialność za zapewnienie pełnego stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich oraz ochrony sądowej praw osób fizycznych wynikających z prawa UE ponoszą sądy i trybunały krajowe oraz Trybunał Sprawiedliwości. Rola sądów i trybunałów krajowych w stosowaniu prawa Unii jest kluczowa, ponieważ to one w pierwszej kolejności odpowiadają za stosowanie prawa Unii i za wszczynanie procedury prejudycjalnej, o której mowa w art. 267 TFUE, w celu zapewnienia spójności i jednolitości wykładni prawa Unii. W tym względzie – co potwierdził w niedawnym orzecznictwie Europejski Trybunał Sprawiedliwości – fundamentem praworządności jest prawny obowiązek zagwarantowania niezależności sądów.

Skuteczna ochrona sądowa przez niezależne sądy jest wymagana na mocy art. 19 ust. 1 TUE jako konkretny wyraz wartości, jaką jest praworządność. Przepis ten stanowi podstawę szeregu odesłań prejudycjalnych przedłożonych przez sądy krajowe oraz postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję przed Trybunałem. Już w 2006 r. Trybunał orzekł, że pojęcie „niezależności sądów” jest autonomicznym pojęciem prawa UE, co oznacza, że sędziowie muszą być chronieni przed wszelką zewnętrzną ingerencją, która mogłaby zagrozić niezależności ich osądu¹⁶. Następnie w latach 2018 i 2019 wydano szereg ważnych wyroków. Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane przez prawo Unii do zapewnienia, aby ich sądy

¹⁶ Sprawa C-506/04 Wilson.

spełniały wymogi skutecznej ochrony sądowej, co jest konkretnym wyrazem praworządności, oraz że niezależność sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia takiej ochrony sądowej¹⁷.

W innych wyrokach Trybunał określił bardziej szczegółowo wymogi dotyczące gwarancji niezawisłości i bezstronności, zwracając uwagę na ich zasadnicze znaczenie zarówno dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jak i dla instrumentów prawa wtórnego opartych na zasadzie wzajemnego zaufania¹⁸. Trybunał zarządził również środki tymczasowe w celu zawieszenia reform krajowych, które mogłyby mieć wpływ na niezawisłość sędziów¹⁹. W późniejszych orzeczeniach Trybunał stwierdził, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich wchodzi w zakres kompetencji krajowych, to państwa członkowskie muszą wykonywać te kompetencje w sposób zgodny z prawem UE, a zatem mogą podlegać kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości²⁰. Przed Trybunałem toczą się obecnie kolejne sprawy wniesione przez sądy krajowe i Komisję, a orzeczenia w tych sprawach mogą mieć istotne znaczenie.

W wydawanym obecnie orzecznictwie Trybunału zwraca się uwagę na to, jak systematyczne problemy w zakresie praworządności mogą wywierać konkretny wpływ w obszarze finansów Unii²¹.

IV. DZIAŁANIA SŁUŻĄCE UMOCNIENIU PRAWORZĄDNOŚCI

W kwietniowym komunikacie przedstawiono istniejący zestaw narzędzi mający na celu propagowanie i egzekwowanie praworządności w UE. Wyciągając wnioski z dotychczasowych doświadczeń, Komisja określiła sposoby wzmocnienia tego zestawu narzędzi w oparciu o trzy filary: upowszechnianie kultury praworządności, zapobieganie pojawianiu się lub eskalacji problemów w zakresie praworządności oraz najlepsze sposoby wspólnego działania w przypadku stwierdzenia istotnego problemu.

Warto w tym miejscu przypomnieć zasady leżące u podstaw działań UE w zakresie praworządności. Po pierwsze, zarówno UE, jak i inne państwa członkowskie mają uzasadniony interes w należytym funkcjonowaniu praworządności na szczeblu krajowym. Po drugie, główna odpowiedzialność za zapewnienie praworządności spoczywa na każdym państwie członkowskim, przy czym w pierwszej kolejności należy zawsze korzystać z krajowych mechanizmów naprawczych. Po trzecie, UE musi być w tej kwestii obiektywna i traktować jednakowo wszystkie państwa członkowskie, a wszystkie jej instytucje muszą wносить wkład zgodnie z własną rolą instytucjonalną. Wreszcie celem nie może być nałożenie sankcji, lecz znalezienie rozwiązania, które chroni praworządność, przy czym zasadnicze znaczenie mają współpraca i wzajemne wsparcie. W ostateczności nie można jednak wykluczać skutecznej, proporcjonalnej i odstraszałającej interwencji.

¹⁷ Sprawa C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses; sprawa C-49/18 Escrivano Vindel.

¹⁸ W odniesieniu do składu organu sądowego i powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów wstrzymania się od głosu, wyłączenia lub odwołania jego członków, a także systemu środków dyscyplinarnych – por. sprawa C-216/18 PPU, LM, oraz sprawa C-8/19 PPU, RH.

¹⁹ Sprawa C-619/18 R Komisja przeciwko Polsce, postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.

²⁰ Sprawa C-619/18, Komisja przeciwko Polsce.

²¹ Obejmuje ono orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące potrzeby skutecznego dochodzenia w sprawach oszustw podatkowych lub oszustw przy wykorzystywaniu funduszy unijnych (zob. np. sprawy C-617/10 Åkerberg Fransson, C-105/14 Taricco, C-42/17 M.A.S i C-612/15 Kolev).

Upowszechnianie praworządności: gromadzenie wiedzy i wspólna kultura praworządności

Najlepszą gwarancją poszanowania naszych wspólnych wartości jest istnienie silnej kultury politycznej i prawnej wspierającej praworządność w każdym państwie członkowskim. Nie można jednak zakładać, że zawsze tak jest w istocie. Wydaje się, że wydarzenia polityczne w niektórych państwach członkowskich doprowadziły do podważenia – niejednokrotnie wskutek świadomych decyzji politycznych – takich zasad, jak rozdział władz, lojalna współpraca między instytucjami oraz poszanowanie opozycji lub niezależności wymiaru sprawiedliwości. Sprzyja temu niedoinformowanie i ogólnie niski poziom wiedzy ogółu społeczeństwa na temat wyzwań związanych z praworządnością. W badaniu Eurobarometru wykazano, że ponad połowa Europejczyków nie czuje się wystarczająco poinformowana o podstawowych wartościach UE.

Braki te należy uzupełnić, podejmując proaktywne działania na rzecz promowania praworządności w UE, zarówno wśród specjalistów, jak i ogólnie w społeczeństwie. Działania takie służyłyby ugruntowaniu praworządności w krajowym i europejskim dyskursie politycznym, zarówno poprzez upowszechnianie wiedzy na temat wymogów i norm prawa UE oraz znaczenia praworządności dla obywateli i przedsiębiorstw, jak i poprzez wzmocnienie pozycji podmiotów zainteresowanych propagowaniem zagadnień z zakresu praworządności. Aby obywatele i przedsiębiorstwa docenili rolę i znaczenie systemów wymiaru sprawiedliwości, systemy te muszą być nowoczesne i dostępne. Zasadnicze znaczenie ma również wzajemne zaufanie do systemów wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw członkowskich, co jest warunkiem wstępnym prawdziwie funkcjonującego jednolitego rynku.

Planowana przez Radę dyskusja nad jej podejściem do praworządności w okresie prezydencji fińskiej jesienią 2019 r. mogłaby doprowadzić do pozytywnych zmian w upowszechnianiu praworządności w państwach członkowskich²².

Spółeczeństwo obywatelskie, media, środowisko akademickie i systemy edukacji państw członkowskich mogą odegrać własną rolę, zapewniając obecność kwestii praworządności w debacie publicznej i programach nauczania. Kluczowym wyzwaniem w tym zakresie jest wspieranie kultury praworządności w społeczeństwie, jak wspomniano w zaleceniu Rady w sprawie promowania wspólnych wartości²³. Komisja otrzymała uwagi od organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które deklarowały chęć do pogłębienia tych działań²⁴. Komisja podejmie koncepcję dorocznego wydarzenia poświęconego praworządności, służącego dialogowi z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicielami władzy na szczeblu UE oraz pomiędzy nimi. Komisja będzie również w dalszym ciągu zwracać szczególną uwagę na próby wywierania nacisków na społeczeństwo obywatelskie i niezależne media oraz zapewniać dalsze wsparcie ich działań. W ramach nowych wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała silniejsze i bardziej spójne ramy finansowania tego rodzaju działań w ramach przyszłego programu „Prawa i Wartości”²⁵ oraz programu „Kreatywna Europa”²⁶, jakkolwiek praworządność nie

²² Zob. wprowadzenie i kolejna część dotycząca zapobiegania.

²³ Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania, OJ C 195 z 7.6.2018, s. 1.

²⁴ Zob. powyżej – część II.

²⁵ Komisja zaproponowała 641 mln EUR na realizację programu „Prawa i Wartości” na lata 2021-2027.

²⁶ Komisja zaproponowała 1,85 mld EUR na realizację programu „Kreatywna Europa” na lata 2021-2027, w tym do 160 mln EUR na komponenty międzysektorowe. Cztery priorytety programu obejmują promowanie działań zmierzających do „poprawy wolności, różnicowania i pluralistycznego charakteru środowiska mediów, wysokiej jakości dziennikarstwa i umiejętności korzystania z mediów”. Jednym

jest głównym tematem tych programów. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego przyjęcia tych programów, aby mogły one rozpocząć się terminowo. Ponadto należy nadal stymulować finansowane przez UE badania nad praworządnością oraz należyce rozpowszechniać wyniki trwających projektów.

Przejrzystość i dostęp do informacji to podstawowe narzędzia, którymi dysponują społeczeństwo obywatelskie i media w ramach krajowych mechanizmów kontroli i równowagi. Przepisy dotyczące przejrzystości i dostępu do informacji muszą być skutecznie stosowane we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu UE²⁷. Aby bardziej wyeksponować kwestię praworządności, Komisja zamierza poświęcić jej specjalną strategię komunikacyjną, m.in. udostępnić informacje na ten temat we wszystkich językach urzędowych UE oraz przystępnie wyjaśnić jej znaczenie dla całej Unii oraz dla obywateli i przedsiębiorstw.

Ważną rolę w propagowaniu i wymianie koncepcji i najlepszych praktyk odgrywają już **sieci europejskie**²⁸. W dziedzinie sądownictwa – propagowanie praworządności wymaga wspierania m.in. Sieci Prezesów Sądów Najwyższych UE, Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa oraz Europejskiej Sieci Szkolenia Sędziów. Komisja, udzielając wsparcia tym sieciom, powinna przyznawać priorytet działaniom promującym praworządność, szczególnie w państwach członkowskich, w których jest ona zagrożona²⁹. Należy także propagować i wspierać dalszą współpracę instytucji odpowiedzialnych za nadzór konstytucyjny, w tym w odniesieniu do działalności Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych. Również Europejska Sieć Rzeczników Praw Obywatelskich mogłaby bardziej rozwinąć wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie promowania dobrej administracji i przyczyniać się do gromadzenia i rozpowszechniania odpowiednich danych.

W ogólniejszym ujęciu – również sądownictwo krajowe ma do odegrania ważną rolę w upowszechnianiu norm w zakresie praworządności. Udział krajowych rad sądownictwa, sędziów i prokuratorów w krajowych debatach na temat reform sądownictwa jest sam w sobie istotnym elementem krajowych mechanizmów kontroli i równowagi.

Również **parlamenty narodowe** odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu praworządności w państwach członkowskich, zarówno poprzez stanowienie prawa, jak i rozliczanie organów władzy wykonawczej. Parlament Europejski, Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej oraz Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE mogłyby nadać priorytetowy charakter dialogowi międzyparlamentarnemu w kwestiach praworządności, na przykład w drodze corocznego wydarzenia. Kwestia ta mogłaby również stać się tematem debat poświęconych kwestiom UE w parlamentach narodowych. Komisja jest gotowa przyczynić się do stymulowania takiego dialogu. Korzystne byłyby także dwustronne wymiany parlamentarne i wsparcie, na przykład co do kwestii najlepszych praktyk z perspektywy lepszego stanowienia prawa (takich jak proces prawodawczy oparty

z celów jest zapewnienie stabilnego finansowania projektów dotyczących wolności mediów i pluralizmu mediów.

²⁷ M.in. rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 oraz sektorowe przepisy UE o dostępie do informacji. Ogólne zobowiązania krajowe wynikają również z europejskiej konwencji praw człowieka.

²⁸ Należą do nich również sieci ds. sądownictwa służące jako organy doradcze Rady Europy, takie jak Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich i Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich.

²⁹ W ramach programu „Sprawiedliwość” Komisja przyznaje dotacje na działalność niektórym sieciom europejskim w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, które zawarły z Komisją umowy ramowe o partnerstwie. Inne sieci otrzymują finansowanie w ramach rozmaitych programów i projektów UE.

na faktach lub przejrzystość procedur), bądź też ponadpartyjne grupy parlamentarne poświęcone praworządności.

W kwietniowym komunikacie zwrócono uwagę na korzyści, jakie mogłyby wynikać z zacieśnienia powiązań z działaniami **Rady Europy**. Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z 2007 r. nadaje Radzie Europy szczególną rolę „punktu odniesienia w zakresie praw człowieka, praworządności i demokracji w Europie”, a UE zobowiązała się do uwzględniania wyników jej prac. Przy pełnym poszanowaniu instytucjonalnych i politycznych kompetencji obu instytucji Komisja zamierza wykorzystać tę współpracę i zwiększyć udział UE w organach Rady Europy, dzięki czemu współpraca na szczeblu służb będzie intensywniejsza i bardziej systematyczna. UE już teraz aktywnie uczestniczy w działaniach Rady Europy na wielu szczeblach, m.in. Komisja ma status obserwatora w Komisji Weneckiej³⁰. Kolejnym ważnym krokiem jest przyznanie UE statusu obserwatora w Grupie Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy. W porozumieniu z Radą Komisja podjęła niezbędne kroki w celu uzyskania statusu obserwatora³¹, który został przyznany w lipcu 2019 r.³². UE zapewnia znaczące finansowanie działalności Rady Europy³³.

Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej konwencji praw człowieka³⁴ będzie silnym politycznym sygnałem zaangażowania Unii na rzecz praworządności oraz poparcia Unii dla konwencji i jej systemu egzekwowania prawa, w szczególności środków sądowych. Komisja zintensyfikowała prace zmierzające do wznowienia negocjacji o przystąpieniu³⁵.

Komisja pogłębi również współpracę z **innymi instytucjami międzynarodowymi** zajmującymi się kwestiami praworządności, zacieśniając kontakty na poziomie służb i zwiększając ich regularność. Dotyczy to m.in. Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która działa na rzecz praworządności w ramach swoich prac na rzecz demokratyzacji, oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – współpraca z nią mogłaby skupiać się na korzyściach społeczno-ekonomicznych wynikających z praworządności.

W debatę społeczności międzynarodowej na temat praworządności i jej implikacji wniosły również wkład działania Banku Światowego, specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników oraz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Przestępczości Zorganizowanej i Narkotyków, które zapewniało obsługę sekretariatu Konwencji przeciwko korupcji.

³⁰ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, inaczej Komisja Wenecka, jest organem doradczym w ramach Rady Europy, złożonym z niezależnych ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego.

³¹ Decyzja Rady (UE) 2019/1086 z dnia 18 czerwca 2019 r., Dz.U. L 171 z 26.6.2019, s. 115.

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ W 2018 r. finansowanie w ramach różnych programów UE wyniosło 27,5 mln EUR w postaci środków na zobowiązania.

³⁴ Przewidziane w art. 6 ust. 2 TUE.

³⁵ W opinii A-2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w pewnych kwestiach, częściowo skomplikowanych pod względem prawnym i politycznym, pierwszy projekt umowy nie był zgodny z Traktatami. Z uwagi na te zastrzeżenia zawarcie przez Unię umowy i przystąpienie do europejskiej konwencji praw człowieka będzie możliwe dopiero po wynegocjowaniu zmian w projekcie umowy o przystąpieniu. Po okresie refleksji Komisja skonsultowała się z grupą roboczą Rady w sprawie możliwych rozwiązań kwestii poruszonych w opinii Trybunału. Konsultacje te postępują sprawnie i Komisja ma nadzieję, że warunki do wznowienia negocjacji zostaną wkrótce spełnione.

Organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zajmują się tą kwestią z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i znaczenia praworządności dla ogólnego klimatu biznesowego i inwestycyjnego. Również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił potrzebę poświęcenia większej uwagi gospodarczemu aspektowi praworządności. W ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej uwzględniono znaczenie praworządności dla otoczenia biznesu w działaniach na rzecz promowania reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy w takich obszarach jak skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości i walka z korupcją – na powiązanie to zwracał też uwagę Europejski Bank Centralny i europejscy partnerzy społeczni, akcentując znaczenie praworządności jako gwarancji dla europejskich obywateli, pracodawców i pracowników.

Komisja zamierza wykorzystać gotowość wszystkich tych podmiotów do zaangażowania się w promowanie praworządności.³⁶

Komisja zamierza:

- w pełni wykorzystywać możliwości finansowania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich wspierających umocnienie kultury praworządności, w szczególności wśród ogółu społeczeństwa, oraz podjąć koncepcję corocznego wydarzenia związanego z praworządnością, otwartego dla krajowych zainteresowanych stron i organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- zacieśnić współpracę z Radą Europy, w tym z Komisją Wenecką i GRECO, oraz rozważyć dalsze jej wspieranie w związku z priorytetami UE w zakresie praworządności;
- wzmocnić współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi, m.in. Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju;
- w oparciu o współpracę z europejskimi sieciami sądowymi i innymi sieciami promować normy w zakresie praworządności, z uwzględnieniem wszelkich form wsparcia, które może się okazać potrzebne w związku ze współpracą między sądami konstytucyjnymi;
- opracować specjalną strategię komunikacji publicznej w zakresie praworządności, w tym poprzez modernizację strony internetowej poświęconej praworządności, która stałaby się punktem odniesienia dla wszystkich istotnych informacji.

Komisja wzywa:

- Parlament Europejski i parlamenty narodowe – do rozwijania specjalnej współpracy międzyparlamentarnej dotyczącej kwestii praworządności, do której Komisja mogłaby się przyczyniać;
- Radę i państwa członkowskie – do rozważenia sposobów promowania norm w zakresie praworządności, w tym w kontekście trwających lub przyszłych dyskusji na ten temat;
- państwa członkowskie – do silniejszego propagowania praworządności na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprzez edukację i z udziałem społeczeństwa obywatelskiego.
- organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych – do dalszego monitorowania wpływu i konkretnych skutków naruszania praworządności w obszarach ich kompetencji oraz do uczestnictwa w dyskusjach na ten temat.

³⁶ Zob. np. oświadczenie europejskich partnerów społecznych z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie praworządności.

Zapobieganie problemom: współpraca i wsparcie na rzecz umocnienia praworządności na szczeblu krajowym

Główna odpowiedzialność za zapewnienie poszanowania praworządności na szczeblu krajowym spoczywa na państwach członkowskich. Sądownictwo krajowe oraz inne krajowe mechanizmy kontroli i równowagi, jak sądy konstytucyjne i rzecznicy praw obywatelskich, stanowią pierwsze kluczowe linie obrony przed atakami na praworządność ze strony jakichkolwiek instytucji państwa. Niemniej jednak UE jest uprawniona do odegrania własnej roli we wspieraniu władz krajowych i zapewnianiu, by negatywnym zmianom przeciwdziałano na wczesnym etapie. Zadaniem instytucji UE powinno być ułatwianie współpracy i dialogu, aby problemy nie przybrały skali wymagającej formalnej interwencji na podstawie ram na rzecz praworządności, w postaci postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub działań na mocy art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

Aby Unia mogła w pełni wywiązać się z tego zadania, w jej instytucjach musi zaistnieć – dzięki ukierunkowanemu monitorowaniu – większa świadomość i zrozumienie zmian zachodzących w poszczególnych państwach członkowskich, co pozwoli identyfikować zagrożenia dla praworządności, opracowywać możliwe rozwiązania i ukierunkować wsparcie na wczesnym etapie. Takie monitorowanie powinno obejmować zmiany i reformy związane z praworządnością w państwach członkowskich oraz służyć kontrolowaniu trwałości i nieodwracalności reform przyjętych w wyniku interwencji UE, takich jak postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub mechanizm współpracy i weryfikacji.

Dlatego też, aby zwiększyć zdolności UE w tym zakresie, **Komisja zamierza pogłębić monitorowanie sytuacji dotyczącej praworządności w państwach członkowskich.** Działania te, prowadzone w miarę potrzeb we współpracy z państwami członkowskimi i innymi instytucjami UE, przybiorą postać ***cyklicznego przeglądu praworządności***, który będzie miał opisane poniżej cechy.

(i) Zakres

Cykliczny przegląd obejmowałby wszelkie elementy praworządności, w tym np. systemowe problemy związane z procesem prawodawczym, brak skutecznej ochrony sądowej przez niezależne i bezstronne sądy lub nieprzestrzeganie zasady podziału władzy³⁷. Analizowano by również zdolność państw członkowskich do zwalczania korupcji, a także – w zakresie związanym ze stosowaniem prawa UE – zastrzeżenia co do pluralizmu mediów i procesu wyborczego. Wiąże się z tym także monitorowanie skutecznego egzekwowania prawa UE, szczególnie zdolności wszystkich podmiotów zaangażowanych w ten proces – sądów, prokuratur, organów ścigania, organów niezależnych, organów administracji publicznej sprawujących funkcje nadzorcze, rzeczników praw obywatelskich oraz instytucji i osób zajmujących się obroną praw człowieka – do wykonywania swoich obowiązków³⁸.

³⁷ Do tej kategorii zaliczają się np. działania i wypowiedzi publiczne atakujące poszczególnych sędziów lub wymiar sprawiedliwości jako całość.

³⁸ Zdolność do skutecznego egzekwowania prawa przez administracje i organy państw członkowskich zależy od pewnych kluczowych elementów, w szczególności od: (i) uprawnień w zakresie egzekwowania i środków odwoławczych, (ii) zapotrzebowania na zdolności i zasoby, (iii) w miarę potrzeb – wymogów w zakresie niezależności, (iv) procedur egzekwowania przepisów; (v) współpracy między organami różnych państw członkowskich.

Choć monitorowaniem objęte byłyby wszystkie państwa członkowskie, byłoby ono bardziej intensywne w tych państwach, w których stwierdzono ryzyko pogorszenia sytuacji lub szczególne problemy³⁹.

(ii) Źródła informacji

Cykliczny przegląd opierałby się na spójnym wykorzystaniu istniejących źródeł informacji. Pozwoliłoby to na większą koncentrację na szeregu obszarów mających znaczenie dla praworządności. Wszystkie podmioty – zarówno instytucje, jak i społeczeństwo obywatelskie – muszą wymieniać się informacjami i wyrażać swoje stanowisko. Istnieje wiele źródeł informacji, w tym organy Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także organy UE, m.in. Agencja Praw Podstawowych⁴⁰. Agencja ta, której kompetencje obejmują prawa związane z praworządnością, jak prawo do skutecznego środka odwoławczego, stworzyła system informacji UE o prawach podstawowych (EFRIS), aby ułatwić dostęp do istniejących informacji i sprawozdań dotyczących sytuacji w państwach członkowskich. Te rozmaite źródła informacji mogłyby być lepiej wykorzystywane, połączone i uzupełniane w sposób skuteczniejszy niż obecnie. Konkretnie formy takiego udoskonalonego monitorowania będą wymagać opracowania w ewentualnej współpracy z organami krajowymi i innymi instytucjami UE; powinny one obejmować proces ciągłego gromadzenia informacji i dialogu z organami krajowymi i zainteresowanymi stronami.

(iii) Zaangażowanie państw członkowskich i zainteresowanych stron

Oprócz opierania się na odpowiednich źródłach Komisja **zwróci się do wszystkich państw członkowskich o większe angażowanie się w wymianę informacji i dialog na temat kwestii związanych z praworządnością**, takich jak reforma sądownictwa, zwalczanie korupcji i proces prawodawczy, lub w sprawie środków wspierających społeczeństwo obywatelskie i niezależne media jako podmioty kształtujące praworządność. Część z tych kwestii jest już przedmiotem dyskusji w ramach europejskiego semestru, w zakresie, w jakim są one powiązane z kluczowymi czynnikami umożliwiającymi wzrost gospodarczy. Dialog ten zostanie uzupełniony podejściem ściślej skoncentrowanym na praworządności, obejmującym dodatkowe jej aspekty. Konieczne byłoby zwiększenie regularności i intensywności współpracy w państwach członkowskich, w których zagrożenia praworządności są bardziej widoczne, również w celu znalezienia wspólnych rozwiązań problemów, zanim dojdzie do ich eskalacji.

Na tej podstawie należy utworzyć **sieć krajowych punktów kontaktowych w państwach członkowskich** w celu prowadzenia dialogu na temat zagadnień związanych z praworządnością. Sieć ta wykorzystywałaby – i mogłaby włączyć do tego procesu – istniejące już kontakty w dziedzinach związanych z praworządnością, takich jak sieci krajowych punktów kontaktowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i przeciwdziałania korupcji⁴¹. Stanowiłaby forum do dyskusji na temat kwestii

³⁹ Do stwierdzania konkretnych zagrożeń i problemów szczególnie użyteczna jest lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności.

⁴⁰ W tym kontekście m.in. Trybunał Sprawiedliwości uznał pełną zasadność, adekwatność i znaczenie danych dostarczanych przez organizacje międzynarodowego prawa publicznego, takie jak Rada Europy i jej organy.

⁴¹ Punkty kontaktowe byłyby wyznaczane przez państwa członkowskie i mogłyby znajdować się np. w organach administracji publicznej lub sądownictwa. Istnieją już podobne struktury wspierające

horyzontalnych, w tym, w stosownych przypadkach, ewentualnego rozwoju unijnego zestawu instrumentów w zakresie praworządności, a także wymiany informacji i najlepszych praktyk. Osoby kontaktowe będą koordynować dwustronny dialog z poszczególnymi państwami członkowskimi i pomagać w gromadzeniu i opracowaniu istotnych informacji na potrzeby sprawozdania na temat praworządności (zob. poniżej). Sieć krajowych punktów kontaktowych mogłaby stanowić forum wczesnego ostrzegania na temat reform związanych z praworządnością oraz dyskusji między państwami członkowskimi.

O przedstawienie ich własnej wiedzy i opinii można się zwrócić również do właściwych organów Rady Europy, OBWE i OECD, a także do sieci sądowych, w tym do Sieci Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej, Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE oraz Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.

Ten proces dialogu ma szczególne znaczenie dla wczesnego wykrywania potencjalnych problemów w zakresie praworządności, ponieważ jego ugruntowany i regularny charakter pomaga we wzajemnym zrozumieniu i pozwala zminimalizować ryzyko konfrontacji. Dialog ten może również stanowić okazję dla państw członkowskich do omówienia reform istotnych dla praworządności w fazie przygotowawczej, w tym w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Standardy opracowane przez Trybunał mogą służyć do identyfikowania reform mogących budzić zastrzeżenia (np. mogących mieć negatywny, a być może niezamierzony, wpływ na niezależność sędziów i organów regulacyjnych). Dialog pomoże określić ewentualną potrzebę zwrócenia się o wsparcie zewnętrzne lub wiedzę fachową na temat konkretnych zmian na szczeblu krajowym.

(iv) Coroczne sprawozdanie na temat praworządności

Aby zapewnić niezbędną przejrzystość i świadomość oraz stałą obecność kwestii praworządności w programie politycznym UE, Komisja zamierza publikować coroczne sprawozdanie na temat praworządności, podsumowujące sytuację w państwach członkowskich. Przedstawiano by w nim, na podstawie rozmaitych źródeł opisanych powyżej, **syntezę istotnych wydarzeń** w państwach członkowskich i na szczeblu UE, w tym orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także inne istotne informacje, np. odpowiednie fragmenty tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości i sprawozdań krajowych w ramach europejskiego semestru. Byłaby to okazja do przedstawienia aktualnej sytuacji w zakresie formalnych procesów praworządności, a także działań instytucji UE dotyczących promowania norm i rozwoju kultury w tym zakresie. W sprawozdaniu można by uwydatniać najlepsze praktyki i identyfikować powtarzające się problemy. Sprawozdanie ograniczałoby się do kwestii bezpośrednio związanych z praworządnością w UE.

Również unijna **tablica wyników wymiaru sprawiedliwości**, zawierająca dane porównawcze dotyczące niezależności, jakości i efektywności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, mogłaby być dalej rozwijana i ulepszana, w tym w celu lepszego uwzględnienia odpowiednich dziedzin związanych z praworządnością, m.in. w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych i administracyjnych.

Komisję w gromadzeniu informacji na potrzeby unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości oraz dialogu z państwami członkowskimi na temat polityki antykorupcyjnej.

Sprawozdanie na temat praworządności mogłoby ponadto służyć za podstawę dialogu z Parlamentem Europejskim i Radą oraz wewnątrz tych instytucji.

(v) *Dialogi międzyinstytucjonalne na temat praworządności*

Cykliczny przegląd mógłby pomóc w utrzymaniu dynamiki debaty i w dalszej poprawie narzędzi służących umocnieniu praworządności. Mógłby stanowić istotny wkład w prace **Parlamentu Europejskiego i Rady**, najlepiej w kontekście regularnego i spójnego harmonogramu współpracy międzyinstytucjonalnej.

Parlament Europejski i Rada mogłyby wykorzystywać treść rocznego sprawozdania Komisji na temat praworządności w swoich własnych dyskusjach i debatach. W pracach Rady przegląd ten mógłby na przykład stanowić podstawę merytoryczną dyskusji o praworządności lub konkluzji Rady. W tym kontekście Komisja z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź dyskusji na temat podejścia Rady do praworządności, mających się odbyć w drugim półroczu 2019 r. w czasie prezydencji fińskiej, które wraz z trwającymi dyskusjami w sprawie mechanizmu wzajemnej oceny mogłyby przyczynić się do osiągnięcia odpowiednich synergii. Coroczne sprawozdanie na temat praworządności mogłoby ponadto służyć za podstawę debat w Parlamencie Europejskim i Radzie. Działania tych instytucji będą najbardziej skuteczne, jeżeli będzie to wspólny proces, który mógłby również mieć kontynuację w postaci prac rozmaitych instytucji. Swoje wkłady mogłyby wносить również inne instytucje UE, np. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów.

Komisja w nadchodzących miesiącach chętnie pogłębi współpracę z Parlamentem Europejskim, Radą i państwami członkowskimi i nie wyklucza żadnej przewidzianej w Traktatach możliwości zwiększenia wzajemnej znajomości systemów krajowych. Jednocześnie jednak Komisja, stojąc na straży Traktatów, musi zachować autonomię własnych ocen, zarówno pod względem ich treści, jak i terminów. W toku debaty na temat praworządności powracała koncepcja powołania poza Komisją lub ogólnie poza instytucjami UE niezależnego zespołu ekspertów, który przedstawiałby obiektywne, specjalistyczne oceny dotyczące wyzwań w zakresie praworządności. Inne propozycje zmierzały natomiast do utworzenia nowej specjalnej agencji. Takie postulaty budzą jednak pewne zastrzeżenia pod względem legalności, równowagi nakładów i odpowiedzialności za wyniki. Jakkolwiek Komisja korzysta już i zamierza nadal korzystać ze wszystkich wiarygodnych źródeł informacji i wiedzy fachowej, weryfikując je między sobą, to zewnętrzna wiedza specjalistyczna nie może zastąpić oceny dokonanej przez samą Komisję, szczególnie gdy wnioski Komisji miałyby stanowić podstawę środków mających skutki prawne i finansowe, które to środki mogłyby zostać zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości. Również Parlament Europejski i Rada nie mogą przekazać podmiotom zewnętrznym swoich uprawnień decyzyjnych. Władza i rozliczalność instytucji muszą zostać utrzymane zgodnie z równowagą instytucjonalną ustanowioną w Traktatach.

Komisja wreszcie wzywa **europejskie partie polityczne** do zadbania o to, by partie krajowe będące ich członkami należycie przestrzegały zasad praworządności i poświęcały tej kwestii należytą uwagę w swoich programach ogólnoeuropejskich. Rozporządzenie nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych⁴² zobowiązuje partie do przestrzegania, szczególnie w programie

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2019/493 z dnia 25 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w odniesieniu do procedury weryfikacji

i działalności, wartości stanowiących podstawę Unii, określonych w art. 2 TUE⁴³. W przypadkach, w których Komisja może mieć uzasadnione wątpliwości co do przestrzegania tych wartości, może zwrócić się do Urzędu ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych o weryfikację zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu⁴⁴. Jeżeli Urząd stwierdzi, że doszło do wyraźnego i poważnego naruszenia tych warunków, może podjąć decyzję o usunięciu danej partii politycznej lub fundacji z rejestru.

Komisja zamierza:

- ustanowić cykliczny przegląd praworządności w celu monitorowania sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich; w celu wsparcia tego procesu Komisja będzie opracowywać coroczne sprawozdanie na temat praworządności i rozwijać unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości oraz zintensyfikuje dialog z innymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami;
- nawiązać z wszystkimi państwami członkowskimi dialog poświęcony zagadnieniom istotnym dla praworządności, w tym poprzez sieć osób wyznaczonych do kontaktów.

Komisja wzywa:

- państwa członkowskie – do wyznaczenia krajowych punktów kontaktowych w celu prowadzenia dialogu i wymiany informacji na temat zagadnień praworządności;
- Parlament Europejski i Radę – do organizacji działań wynikających z corocznego sprawozdania Komisji dotyczącego praworządności oraz do współpracy z Komisją nad podejściem integrującym w spójny sposób działania instytucji w zakresie wczesnego wykrywania i rozwiązywania problemów związanych z praworządnością;
- europejskie partie polityczne – do zapewnienia rzeczywistego poszanowania praworządności przez partie krajowe będące ich członkami.

Reagowanie na problemy: egzekwowanie prawa na szczeblu unijnym w przypadku, gdy zawodzi mechanizm krajowe

Wypracowanie podejścia opartego na upowszechnianiu praworządności i zapobieganiu problemom powinno wzmocnić UE i pomóc zapobiegać poważnemu i uporczywemu naruszaniu praworządności w przyszłości. Celem jest znaczne ograniczenie potrzeby interwencji na szczeblu UE. Jeżeli jednak krajowe środki ochronne nie wydają się już być zdolne do przeciwdziałania zagrożeniom praworządności w danym państwie członkowskim, to do wspólnej odpowiedzialności instytucji UE i państw członkowskich należy podjęcie interwencji. Potwierdził to również Trybunał Sprawiedliwości.

W niedawnych wyrokach w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i orzeczeń w trybie prejudycjalnym **Trybunał Sprawiedliwości** doprecyzował wymogi wynikające z prawa UE w zakresie praworządności, a w szczególności niezależności sądów⁴⁵. Trybunał ponownie potwierdził znaczenie

dotyczącej naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego.

⁴³ Art. 3 lit. c) określający warunki rejestracji partii politycznych.

⁴⁴ Zob. art. 10 ust. 3 ustanawiający mechanizm weryfikacji spełnienia warunków i wymogów rejestracji.

⁴⁵ Zob. część III powyżej. Należy zwrócić uwagę, że w swojej opinii w sprawie C-619/18 Komisja przeciwko Polsce rzecznik generalny stwierdził, że postępowanie sądowe może przebiegać równolegle

niezależności sądów i poszanowania praworządności dla sprawnego funkcjonowania UE: nakazał zawieszenie przepisów prawa krajowego, które – jak wynikało z oceny Komisji – naruszały niezależność sądownictwa, oraz stwierdził, że organizacja wymiaru sprawiedliwości przez państwa członkowskie musi być zgodna z prawem UE. Orzeczenia te nadały szczególny wymiar procesom w zakresie praworządności prowadzonym na szczeblu UE i odgrywają istotną rolę w rozwiązywaniu tych problemów. W wydawanym obecnie orzecznictwie Trybunału zwraca się uwagę na to, jak systematyczne problemy w zakresie praworządności mogą wywierać konkretny wpływ w obszarze finansów Unii⁴⁶.

Komisja zamierza w dalszym ciągu działać w oparciu o to orzecznictwo: w przypadku problemów w zakresie praworządności wpływających na stosowanie prawa UE, których nie udaje się rozwiązać w ramach krajowych mechanizmów równowagi i kontroli, Komisja jest zdecydowana kierować odnośne sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Opierając się na dotychczasowym podejściu do egzekwowania prawa⁴⁷ oraz na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Komisja będzie stosować strategiczne podejście do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z praworządnością, w razie potrzeby zwracając się o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym oraz o zastosowanie środków tymczasowych. Komisja będzie również aktywnie promować standardy wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, w tym poprzez tworzenie zestawień odnośnych ustaleń Trybunału.

Jak podkreślono w kwietniowym komunikacie oraz w otrzymanych opiniach, czas ma zasadnicze znaczenie przy rozwiązywaniu potencjalnego kryzysu w zakresie praworządności. Czas jest istotnym czynnikiem w przypadku wielu problemów w zakresie praworządności – im dłużej trwa rozwiązywanie problemu, tym większe jest ryzyko jego utrwalenia i tym trudniej zarówno państwu członkowskiemu, jak i Unii zniwelować powstałe szkody. Ważne jest zatem, aby instytucje UE działały szybko i stosowały bardziej spójne i skoordynowane podejście oraz aby w szczególności w toku formalnych procesów na podstawie ram na rzecz praworządności⁴⁸ i art. 7 TUE wdrożono bardziej klarowne procedury i ramy czasowe.

W odniesieniu do **art. 7 TUE** instytucje powinny współpracować, aby wzmocnić zbiorowy charakter procesu decyzyjnego. Komisja z zadowoleniem przyjmuje zamiar Rady dotyczący uzgodnienia nowych procedur w odniesieniu do przesłuchań prowadzonych na podstawie art. 7. Jest to ważny krok w kierunku zwiększenia skuteczności postępowania. Szczególnie korzystne dla Rady byłoby rozważenie, czy nie można by usprawnić dyskusji na forum Rady do Spraw Ogólnych, przygotowując je na poziomie technicznym w ramach grupy roboczej Rady. Mogłoby to również przyczynić się do poprawy procesu decyzyjnego pod względem działań instytucjonalnych, dzięki wprowadzeniu jasnych zasad proceduralnych. Aby zapewnić równowagę instytucjonalną, Parlament Europejski powinien mieć możliwość

z postępowaniem na podstawie ram praworządności z 2014 r. lub na mocy art. 7 TUE, nawet jeśli dotyczy tych samych kwestii.

⁴⁶ Obejmuje to orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w tym również odnoszące się do art. 325 TFUE, dotyczące potrzeby skutecznego dochodzenia w sprawie oszustw podatkowych lub oszustw przy wykorzystywaniu funduszy unijnych (zob. np. sprawy C-617/10 Åkerberg Fransson, C-105/14 Taricco, C-42/17 M.A.S i C-612/15 Kolev).

⁴⁷ Jest to zgodne z bardziej strategicznym podejściem do działań Komisji w zakresie egzekwowania prawa, określonych w komunikacie Komisji z 2016 r. „Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10.

⁴⁸ Trybunał Sprawiedliwości w swoim niedawnym orzecznictwie uznał ramy na rzecz praworządności za instrument stanowiący pełnoprawną część porządku prawnego UE i wywołujący skutki prawne (wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie C-619/18 R).

przedstawienia argumentów w ramach wszczętych przez niego postępowań. Można by również rozważyć doraźny zewnętrzny udział organów Rady Europy lub wkład merytoryczny innych podmiotów.

Komisja rozważy również, w jaki sposób zapewnić większe zaangażowanie innych instytucji na wczesnym etapie procesu na podstawie **ram na rzecz praworządności z 2014 r.**, przy jednoczesnym poszanowaniu potrzeby poufnego dialogu z danym państwem członkowskim na początku procedury⁴⁹. Głównym celem powinno być zawsze jak najszybsze znalezienie rozwiązania. Jeśli jednak nie udaje się tego osiągnąć, wówczas zapewnianie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie aktualnych informacji i umożliwienie im wyrażania poglądów opartych na merytorycznych podstawach, zanim sprawa dotrze do krytycznego etapu, może być pomocne w znalezieniu polubownego rozwiązania. Będzie to spójne ze stosowaniem między instytucjami bardziej zbiorowego podejścia do praworządności.

Kluczową kwestią jest stała, obiektywna ocena sytuacji w oparciu o solidną wiedzę specjalistyczną i istotne informacje. Proces ten musi nadal opierać się na publicznych i uznanych normach praworządności. W ramach oceny i dialogu należy czerpać ze wszystkich dostępnych źródeł **odpowiedniej wiedzy specjalistycznej**, przy zachowaniu autonomii Komisji i niezależności jej ocen, zgodnie z jej rolą strażniczki Traktatów⁵⁰. Państwo członkowskie, wobec którego wszczynane jest postępowanie w zakresie praworządności, może powoływać się na wiedzę specjalistyczną organów Rady Europy lub innych niezależnych organów, nie tylko w celu rozwiązania problemu, lecz również w celu wykazania dobrej woli i ułatwienia konstruktywnego dialogu⁵¹. O opinię takich organów można się również zwracać w przypadku braku jasno określonych parametrów w konkretnej kwestii.

Zasadnicze znaczenie dla skutecznego podejścia UE do kwestii praworządności oraz dla atmosfery lojalnej współpracy ma zapewnienie możliwości **szybkiej deeskalacji lub przerwania formalnej procedury dotyczącej praworządności**, gdy tylko dane państwo członkowskie podejmie działania niezbędne do przywrócenia poszanowania praworządności. UE i pozostałe państwa członkowskie muszą mieć wystarczającą gwarancję, że praworządność została trwale przywrócona. W tym celu ogłoszenie zamiaru zamknięcia postępowania mogłoby być powiązane ze wsparciem Komisji dla danego państwa członkowskiego w celu zapewnienia skutecznej i trwałej realizacji zobowiązań, w tym poprzez ukierunkowane monitorowanie działań następczych. Takie samo monitorowanie mogłoby być również stosowane po zakończeniu konkretnych procesów, takich jak mechanizm współpracy i weryfikacji⁵².

Oprócz formalnych postępowań związanych z praworządnością może również zaistnieć potrzeba podjęcia działań w konkretnych obszarach działalności UE, na które mogą potencjalnie wpływać niedociągnięcia w zakresie praworządności w państwach

⁴⁹ Pierwsze etapy dialogu w kontekście ram praworządności nie są jawne.

⁵⁰ Szczególnie organy Rady Europy wydają szereg ocen technicznych w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opracowane przez niego standardy. Zakres korzystania przez Komisję z wiedzy specjalistycznej w toku oceny nie podlega jednak ograniczeniom.

⁵¹ Kwestia tego, czy Komisja powinna również zwracać się bezpośrednio do Rady Europy i jej organów w celu dokonania oceny konkretnych zagadnień w państwach członkowskich, również może wymagać dalszych rozważań.

⁵² Mechanizm współpracy i weryfikacji ustanowiono jako środek przejściowy dla monitorowania reformy sądownictwa oraz zwalczania korupcji w Bułgarii i Rumunii w okresie ich przystępowania do Unii w 2007 r. Po zakończeniu tego mechanizmu monitorowanie powinno być kontynuowane w ramach instrumentów horyzontalnych.

członkowskich. W niedawnych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości zwrócono na przykład uwagę, że ogólnie niedostateczna niezależność sądownictwa wpływa na wzajemne zaufanie, na którym opierają się instrumenty w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁵³.

Takie ochronne podejście do funkcjonowania UE jest również podstawą zaproponowanego przez Komisję w 2018 r. rozporządzenia mającego zapewnić ochronę budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich⁵⁴. Przyjęcie takiego podejścia w obszarach polityki UE innych niż ochrona interesów finansowych UE mogłoby być konieczne w celu uniknięcia szczególnych zagrożeń dla wdrażania prawa lub polityki UE bądź przeciwdziałania takim zagrożeniom. Komisja zbada potrzebę wprowadzenia dalszych środków w obliczu możliwego wpływu utrzymujących się problemów w zakresie praworządności na politykę UE w innych obszarach.

Już teraz ochrona interesów finansowych UE mogłaby zyskać na skuteczności dzięki ulepszeniom operacyjnym. Opierając się na działaniach przewidzianych w nowej strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)⁵⁵, Komisja rozważy możliwości wprowadzenia analizy danych gromadzącej dane z różnych źródeł w odniesieniu do systemów funkcjonujących w państwach członkowskich w celu ochrony interesów finansowych UE. Mogłoby to umożliwić zidentyfikowanie problemów w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z interesami finansowymi UE i potencjalnie służyć wydawaniu ostrzeżeń w przypadku pojawienia się problematycznych zjawisk, np. powolnego i ograniczonego realizowania działań wynikających z raportów Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz, w przyszłości, niedostatecznej współpracy z Prokuraturą Europejską (EPPO) lub niewystarczających struktur kontroli na szczeblu krajowym. Służyłoby to interwencji na bardzo wczesnym etapie i ustaleniu, czy problem ma charakter ograniczony, czy systematyczny. System ten mógłby stanowić wsparcie mechanizmu zawartego we wniosku Komisji w sprawie ogólnych braków w systemie praworządności lub innych procedur związanych z ochroną interesów finansowych UE.

Komisja zamierza:

- w pełni korzystać ze swoich uprawnień jako strażniczki Traktatów w celu zapewnienia przestrzegania wymogów prawa UE w zakresie praworządności;
- stosować strategiczne podejście do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w oparciu o bieżące orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz promować standardy wypracowane w tymże orzecznictwie, m.in. poprzez tworzenie zestawień odnośnych ustaleń Trybunału;
- rozważyć sposoby bardziej regularnego angażowania pozostałych instytucji UE we wdrażanie ram na rzecz praworządności z 2014 r.;
- wspierać państwa członkowskie w zakresie możliwości deeskalacji lub przerwania formalnej procedury dotyczącej praworządności, m.in. poprzez monitorowanie dalszych działań;

⁵³ Sprawa C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich; COM(2018)324 wersja ostateczna.

⁵⁵ COM(2019)196 final.

- zbadać do końca 2020 r., czy wpływ utrzymujących się problemów w zakresie praworządności na wdrażanie polityki UE wymaga nowych mechanizmów oprócz proponowanego rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii;
- rozważyć możliwość wprowadzenia – na podstawie strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – analizy danych w celu określenia problemów w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z ochroną interesów finansowych UE, a także zbadać możliwość wydawania w miarę potrzeb ostrzeżeń o pojawieniu się problematycznych zjawisk.

Komisja wzywa:

- Parlament Europejski i Radę – do rozważenia intensyfikacji wspólnego podejścia instytucji do procedur przewidzianych w art. 7 TUE;
- Radę – do dalszych działań w związku z pozytywnie przyjętym zamiarem wprowadzenia jaśniejszych i stabilniejszych przepisów proceduralnych dotyczących procesu przewidzianego w art. 7;
- Parlament Europejski i Radę – do szybkiego przyjęcia rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

V. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Utrzymanie praworządności jest wspólnym obowiązkiem wszystkich instytucji UE, a także wszystkich państw członkowskich. Wszystkie strony muszą wziąć na siebie tę odpowiedzialność i wywiązać się ze swoich zobowiązań. Oprócz działań zakładanych w niniejszym komunikacie Komisja zobowiązuje się do kontynuowania debaty i podejmowania w uzasadnionych przypadkach dodatkowych działań w ramach swoich kompetencji. Wspólnym celem musi być opracowanie skoordynowanego i spójnego podejścia strategicznego dla Unii, z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Kluczowe elementy takiego strategicznego podejścia to m.in. upowszechnianie wspólnej kultury praworządności w całej UE, zdolność do skutecznego działania w obliczu problemów na wczesnym etapie za pomocą środków zapobiegawczych oraz – gdy te okażą się niewystarczające – zobowiązanie do podejmowania w miarę potrzeb skutecznych wspólnych działań w celu ograniczenia problemów.

W niniejszym komunikacie określono szereg zobowiązań i koncepcji wymagających rozważenia w ramach proponowanego przez Komisję planu działania. W nadchodzących miesiącach konieczna będzie stała aktywność w tym zakresie we współpracy z innymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami. W toku debaty ujawniono wiele użytecznych idei, które zasługują na dalszą ocenę i które należy przełożyć na konkretne przyszłe działania, w uzupełnieniu do działań podejmowanych na podstawie niniejszego komunikatu. Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do udziału w debacie i oczekuje na dialog z nowo wybranym Parlamentem i z Radą w sprawie skoordynowanego podejścia.

Tymczasem Komisja będzie nadal stać na straży Traktatów, podejmując odpowiednie i proporcjonalne środki dla zapewnienia przestrzegania prawa UE, i będzie inwestować w zwiększanie zdolności UE w tym zakresie. Rezultatem powinno być umocnienie praworządności w UE i pełne uwzględnienie jej zasadniczego znaczenia dla wszystkich obywateli UE oraz dla Unii jako całości.