



Bruksela, dnia 30.9.2020 r.
COM(2020) 580 final

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

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{SWD(2020) 300-326}

*Praworządność pomaga chronić ludzi przed rządami siły.
Jest gwarantem naszych najbardziej podstawowych codziennych praw i swobód.
Umożliwia nam wyrażanie opinii i daje prawo do niezależnych mediów.*

Przewodnicząca Ursula von der Leyen, orędzie o stanie Unii 2020

1. 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, bez aktywnego społeczeństwa obywatelskiego oraz wolnych i pluralistycznych mediów. Na całym świecie uznaje się, że UE posiada bardzo wysokie standardy w tych dziedzinach². Niemniej jednak te wysokie standardy nie zawsze są jednakowo stosowane, mogą zostać ulepszone i zawsze istnieje ryzyko regresu. Obrona naszych podstawowych wartości to wspólny obowiązek wszystkich instytucji UE i wszystkich państw członkowskich – wszyscy powinni tu odegrać swoją rolę.

*Czym jest praworządność?*³

Państwo prawne zapisano w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jako jedną z wartości wspólnych wszystkim państwom członkowskim. 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 obejmuje takie zasady jak zasada legalności, która zakłada przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczna ochrona sądowa przez niezależne i bezstronne sądy oraz skuteczna kontrola sądowa, w tym poszanowanie praw podstawowych; podział władzy; oraz równość wobec prawa. Zasady te zostały uznane przez Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ponadto Rada Europy opracowała normy oraz wydała opinie i zalecenia, które zawierają ugruntowane wytyczne służące upowszechnianiu i utrzymaniu praworządności.

Praworządność jest ugruntowaną zasadą. Chociaż państwa członkowskie mają różne tożsamości narodowe, systemy i tradycje prawne, podstawowe znaczenie praworządności jest takie samo w całej UE. Poszanowanie praworządności ma zasadnicze znaczenie dla zaufania obywateli i przedsiębiorstw do instytucji publicznych, a jej podstawowe zasady są popierane

¹ Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

² World Justice Project – Rule of Law Index; Światowe Forum Ekonomiczne – Sprawozdanie na temat globalnej konkurencyjności; Transparency International – wskaźnik postrzegania korupcji; Reporterzy bez Granic – światowy ranking wolności prasy.

³ Zob. COM(2019) 163, „Dalsze umacnianie praworządności w Unii – Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania” oraz COM(2019) 343 „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania”. Szczególne znaczenie ma również niedawne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

przez obywateli we wszystkich państwach członkowskich⁴. Praworządność ma bezpośredni wpływ na życie każdego obywatela. Jest warunkiem koniecznym zapewnienia równego traktowania wobec prawa i obrony praw obywateli UE. Ma zasadnicze znaczenie dla wdrażania przepisów i polityki UE oraz jest kardynalnym elementem Unii równości, szans i sprawiedliwości społecznej. Szczególne okoliczności, jakie przyniósł rok 2020, przysporzyły dodatkowych wyzwań w dziedzinie praw obywateli, a w odpowiedzi na pandemię COVID-19 konieczne było zastosowanie pewnych ograniczeń naszych swobód, takich jak swoboda przemieszczania się, wolność zgromadzeń czy wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Skuteczne krajowe mechanizmy kontroli i równowagi utrzymujące poszanowanie praworządności mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby zakres wszelkich tego rodzaju ograniczeń naszych praw był konieczny i proporcjonalny, ograniczony w czasie i aby podlegały one nadzorowi parlamentów narodowych i sądów krajowych.

Umocnienie praworządności: priorytet dla skutecznego funkcjonowania Unii

Unia Europejska opiera się na zasadzie praworządności. Zagrożenia dla praworządności podważają prawne, polityczne i gospodarcze podstawy Unii. Niedostateczne przestrzeganie praworządności w jednym państwie członkowskim wpływa na inne państwa członkowskie i na całą UE. Zapewnienie poszanowania praworządności jest podstawowym obowiązkiem każdego państwa członkowskiego, ale Unia ma wspólny interes i rolę do odegrania w rozwiązywaniu problemów związanych z praworządnością, gdziekolwiek się pojawiają. Poszanowanie praworządności jest również podstawą funkcjonowania rynku wewnętrznego, współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości opartej na wzajemnym zaufaniu i uznawaniu oraz ochrony interesów finansowych Unii, co podkreśliła niedawno Rada Europejska⁵. Jeżeli UE ma z powodzeniem realizować zadanie zrównoważonej i trwałej odbudowy, niezwykle istotne jest, aby jej narzędzia i instrumenty mogły funkcjonować w środowisku opartym na praworządności.

Praworządność jest również ważnym tematem dla UE poza jej granicami. Unia Europejska będzie nadal dążyć do zachowania stabilnej spójności między swoją polityką wewnętrzną w zakresie praworządności oraz sposobem włączania kwestii praworządności w prace z krajami przystępującymi i krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, a także we wszystkie swoje działania zewnętrzne na poziomie dwustronnym, regionalnym i wielostronnym.

Unia Europejska, działająca zgodnie z uniwersalnymi wartościami i zasadami zapisanymi w karcie ONZ i prawie międzynarodowym, jest zagorzałym obrońcą demokracji, praw człowieka i praworządności na całym świecie, co widać w nowym Planie działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji 2020-2024⁶ oraz w celach zrównoważonego rozwoju⁷. Obrona praworządności na szczeblu globalnym wiąże się ze wzmocnieniem współpracy w zakresie kwestii praworządności z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, takimi jak ONZ, Rada Europy oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

⁴ Specjalne badanie Eurobarometr 489 – praworządność.

⁵ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca 2020 r.: „Interesy finansowe Unii są chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w Traktatach Unii, w szczególności zgodnie z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE [Traktatu o Unii Europejskiej]. Rada Europejska podkreśla znaczenie ochrony interesów finansowych Unii. Rada Europejska podkreśla znaczenie poszanowania praworządności”.

⁶ JOIN(2020) 5 final

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

W ostatnim dziesięcioleciu UE opracowała i przetestowała szereg instrumentów, które mają pomóc w egzekwowaniu praworządności⁸. Katalizatorem kolejnych debat na szczeblu unijnym i krajowym na temat sposobów wzmocnienia zdolności UE do radzenia sobie z takimi sytuacjami były poważne wyzwania związane z praworządnością w niektórych państwach członkowskich. W komunikacie z lipca 2019 r. Komisja zaproponowała, aby UE i jej państwa członkowskie zwiększyły starania na rzecz promowania silnej kultury politycznej i prawnej wspierającej praworządność oraz opracowały narzędzia zapobiegające pojawianiu się lub eskalacji problemów w zakresie praworządności⁹.

Mechanizm praworządności

W wytycznych politycznych przewodnicząca Ursula von der Leyen wyraziła zamiar ustanowienia dodatkowego kompleksowego mechanizmu praworządności jako kluczowej składowej wspólnego zobowiązania UE i państw członkowskich do umocnienia praworządności. Mechanizm ten został opracowany jako roczny cykl mający na celu promowanie praworządności i zapobieganie pojawianiu się lub eskalacji problemów. Koncentruje się on na poprawie zrozumienia i zwiększeniu świadomości problemów i istotnych zmian w dziedzinach mających bezpośredni wpływ na poszanowanie praworządności – systemie wymiaru sprawiedliwości, ramach antykorupcyjnych, pluralizmie i wolności mediów oraz innych kwestiach instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi. Zidentyfikowanie wyzwań pomoże państwom członkowskim znaleźć rozwiązania chroniące praworządność, przy współpracy i wzajemnym wsparciu ze strony Komisji, innych państw członkowskich i zainteresowanych stron, np. Komisji Weneckiej.

Podejście to opiera się na ścisłym dialogu z organami krajowymi i zainteresowanymi stronami, zapewniając przejrzystość i obejmując wszystkie państwa członkowskie w sposób obiektywny i bezstronny. Efekty tych działań są przedstawiane co roku w sprawozdaniu na temat praworządności, obejmującym ocenę poszczególnych państw członkowskich ujętą w 27 rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. Ten mechanizm praworządności dodatkowo wzmacnia i uzupełnia inne instrumenty UE, które zachęcają państwa członkowskie do wdrażania reform strukturalnych w obszarach objętych jego zakresem, w tym unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości¹⁰ i europejski semestr¹¹, a obecnie także instrument Next Generation EU. Oceny przedstawione w sprawozdaniu rocznym stanowiłyby punkt odniesienia dla tych instrumentów. Inne elementy unijnego zestawu narzędzi na rzecz praworządności nadal będą w razie potrzeby stanowić skuteczną i proporcjonalną odpowiedź na wyzwania związane z praworządnością¹².

Oprócz pogłębiania wspólnego rozumienia w drodze dialogu mechanizm praworządności będzie stanowił ramy wsparcia Komisji dla państw członkowskich i krajowych zainteresowanych stron w sprostaniu wyzwaniom związanym z praworządnością. Kilka

⁸ Zestaw narzędzi na rzecz praworządności na szczeblu UE. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf

⁹ Zob. komunikaty Komisji przytoczone w przypisie 3.

¹⁰ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości jest corocznym porównawczym narzędziem informacyjnym, którego celem jest wspieranie UE i państw członkowskich w zwiększaniu skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości dzięki dostarczaniu obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących szeregu wskaźników odnoszących się do oceny efektywności, jakości i niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich.

¹¹ Kwestie związane z praworządnością są rozpatrywane w ramach europejskiego semestru w zakresie, w jakim mają one wpływ na otoczenie biznesu, inwestycje, wzrost gospodarczy i miejsca pracy.

¹² Należy odróżnić mechanizm praworządności od innych instrumentów, takich jak procedury określone w art. 7 ust. 1 TUE lub postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

instrumentów i funduszy pomaga wspierać reformy strukturalne poprzez zapewnienie pomocy technicznej i finansowanie projektów w dziedzinie administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją i pluralizmu mediów. Specjalne i bezpośrednie dotacje dla społeczeństwa obywatelskiego i sieci (takich jak sądownictwo, dziennikarze) są również dostępne na projekty o wymiarze europejskim. W reformach pomoc może również wiedza fachowa uznanych organów międzynarodowych, w szczególności Rady Europy, a także wymiana praktyk z innymi państwami członkowskimi.

Pogłębienie prac UE w zakresie praworządności wymaga ścisłej i stałej współpracy między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Głównym celem mechanizmu praworządności jest stymulowanie współpracy międzyinstytucjonalnej i zachęcanie wszystkich instytucji UE do wnoszenia wkładu zgodnie z ich rolą instytucjonalną. Ma to zasadnicze znaczenie dla mechanizmu praworządności i odzwierciedla wieloletnie zainteresowanie zarówno ze strony Parlamentu Europejskiego¹³, jak i Rady¹⁴. Wspólna i obiektywna podstawa mechanizmu, uwzględniająca w równym stopniu wszystkie państwa członkowskie, została zaprojektowana w tym właśnie celu. Komisja oczekuje na wspieranie prac prowadzonych obecnie w obu instytucjach, w tym na działania następcze w związku z obecnie przygotowywaną rezolucją Parlamentu Europejskiego¹⁵. Mechanizm praworządności pomoże usprawnić dyskusje na temat praworządności na szczeblu UE i zacieśnić współpracę międzyinstytucjonalną, co pozwoli na roczny rytm prac Parlamentu Europejskiego i Rady oraz ustrukturyzowane i ukierunkowane działania następcze, a także współpracę z parlamentami narodowymi.

Mechanizm praworządności jest jednym z elementów szerszej zakrojonych działań na szczeblu UE na rzecz wzmocnienia wartości demokracji, równości i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Mechanizm zostanie uzupełniony zestawem przyszłych inicjatyw, w tym europejskim planem działania na rzecz demokracji, odnowioną strategią wdrażania Karty praw podstawowych oraz ukierunkowanymi strategiami mającymi na celu zaspokojenie potrzeb osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji w naszych społeczeństwach w celu promowania społeczeństwa, w którym panują pluralizm, niedyskryminacja, sprawiedliwość, solidarność i równość.

Pierwsze sprawozdanie na temat praworządności¹⁶

W ramach niniejszego sprawozdania – w tym jego 27 rozdziałów dotyczących państw i zawierających oceny poszczególnych państw członkowskich – celem Komisji jest określenie pierwszych kluczowych elementów sytuacji w państwach członkowskich, na których będzie można oprzeć nowy cykl mechanizmu praworządności i przyszłe sprawozdania.

Zawarta w 27 rozdziałach dotyczących poszczególnych państw ocena stanowi integralną część niniejszego sprawozdania na temat praworządności i została przygotowana zgodnie z zakresem i metodyką omówioną z państwami członkowskimi¹⁷. Prace koncentrowały się na

¹³ Rezolucja z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych; Rezolucja z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych.

¹⁴ W konkluzjach prezydencji z posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych w listopadzie 2019 r. podkreślono, że sprawozdania Komisji mogłyby stanowić podstawę dorocznego dialogu Rady na temat praworządności. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14173-2019-INIT/pl/pdf>

¹⁵ Ustanowienie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

czterech głównych filarach: system wymiaru sprawiedliwości, rami antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi. W odniesieniu do każdego filaru w metodyce przypomniano przepisy prawa Unii istotne dla tej oceny. Odwołano się również do opinii i zaleceń Rady Europy, które zawierają użyteczne wytyczne. Te cztery obszary zostały określone w procesie przygotowawczym jako kluczowe współzależne filary służące zapewnieniu praworządności. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości oraz solidne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi stanowią podstawę poszanowania praworządności w naszych demokracjach. Przepisy i silne instytucje jednak nie wystarczą. Praworządność wymaga sprzyjającego ekosystemu, opartego na poszanowaniu niezależności sądów, skutecznej polityce antykorupcyjnej, wolnych i pluralistycznych mediach, przejrzystej administracji publicznej na wysokim poziomie oraz wolnym i aktywnym społeczeństwie obywatelskim. Strategie prewencyjne i kampanie oddolne zwiększają świadomość obywateli i utrzymują wysoki priorytet poszanowania praworządności. Dziennikarze śledczy, niezależne media i kontrola ze strony społeczeństwa obywatelskiego mają decydujące znaczenie dla rozliczalności decydentów.

Sprawozdanie jest owocem ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, zarówno na szczeblu politycznym w Radzie, jak i w ramach dwustronnych spotkań politycznych i technicznych, i opiera się na różnych źródłach. Metodyka ta stanie się częścią corocznego procesu na rzecz mechanizmu praworządności. Utworzono sieć krajowych punktów kontaktowych ds. praworządności, aby pomagały w ustanowieniu mechanizmu i jego metodyki oraz służyły jako stały kanał komunikacji. Spotkanie sieci odbyło się dwukrotnie. Wszystkie państwa członkowskie uczestniczyły w procesie przygotowywania sprawozdania: w tym celu przedstawiły pisemne uwagi na początku maja¹⁸ i wzięły udział w specjalnych wirtualnych wizytach w poszczególnych krajach, które odbyły się w okresie od maja do lipca¹⁹. Podczas wspomnianych wizyt Komisja omówiła sytuację w zakresie praworządności z organami krajowymi państw członkowskich, w tym z organami sądowymi i niezależnymi, z organami ścigania, a także z innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak stowarzyszenia dziennikarzy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Przed przyjęciem niniejszego sprawozdania państwa członkowskie miały możliwość przedstawienia aktualnych informacji na temat rozdziału dotyczącego ich państwa.

Przeprowadzono również ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami, dzięki którym uzyskano cenny horyzontalny wkład dotyczący poszczególnych państw ze strony różnych agencji UE, sieci europejskich, krajowych i europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń zawodowych oraz podmiotów międzynarodowych i europejskich²⁰. Należą do nich Agencja Praw Podstawowych, Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych UE, Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Rady Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE), Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a także krajowe i międzynarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje dziennikarzy.

Rozdziały dotyczące poszczególnych państw opierają się na ocenie jakościowej przeprowadzonej przez Komisję, będącej syntezą znaczących zmian od stycznia 2019 r., do której wprowadzeniem jest krótki opis ram prawnych i instytucjonalnych istotnych dla

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Więcej szczegółowych informacji na temat wizyt w poszczególnych krajach można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych krajów.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

każdego filaru. Ocena przedstawia zarówno wyzwania, jak i pozytywne aspekty, w tym dobre praktyki. Komisja zapewniła spójne i równoważne podejście, stosując tę samą metodykę i analizując te same tematy we wszystkich państwach członkowskich, zachowując przy tym proporcjonalność wobec sytuacji i przemian. Rozdziały dotyczące poszczególnych państw nie mają na celu dostarczenia wyczerpującego opisu wszystkich istotnych elementów sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich, lecz przedstawienie istotnych zmian²¹. Na podstawie tego pierwszego doświadczenia i rozwoju sytuacji w państwach członkowskich w kolejnych latach będzie można uwzględnić lub dalej rozwinąć inne istotne aspekty.

Ocena odnosi się również do wymogów prawa Unii, w tym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Zalecenia i opinie Rady Europy stanowią dodatkowe użyteczne ramy odniesienia dla norm i najlepszych praktyk. Rada Europy wniosła ponadto wkład w ocenę zawartą w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, przedstawiając przegląd swoich ostatnich opinii i sprawozdań dotyczących państw członkowskich UE²².

Ocena zawarta w sprawozdaniu na temat praworządności opiera się na wspomnianym procesie dialogu, konsultacji i wkładu ekspertów. Stanowi solidną i dobrze udokumentowaną podstawę do dyskusji z Parlamentem Europejskim i Radą oraz do dalszych prac. Mechanizm praworządności będzie ewoluował i będzie nadal udoskonalany dzięki dyskusjom międzyinstytucjonalnym i dialogowi z państwami członkowskimi – wspólnym uczeniu się i impulsowi do wsparcia ze strony UE.

Pandemia COVID-19: testowanie odporności praworządności w warunkach skrajnych

Poza bezpośrednimi skutkami dla zdrowia i gospodarki kryzys związany z COVID-19 spowodował szereg rozmaitych wyzwań dla społeczeństwa, w szczególności dla administracji publicznej oraz systemów prawnych i konstytucyjnych. Kryzys okazał się prawdziwym testem warunków skrajnych sprawdzającym odporność systemów krajowych w czasach kryzysu. Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły nadzwyczajne środki w celu ochrony zdrowia publicznego, a większość z nich ogłosiła pewną formę stanu wyjątkowego lub przyznała specjalne uprawnienia w sytuacjach nadzwyczajnych na podstawie postanowień konstytucyjnych lub przepisów o ochronie zdrowia publicznego. Zmiana lub zawieszenie zwyczajowych krajowych mechanizmów kontroli i równowagi może stanowić szczególne wyzwanie dla praworządności. Zmiany te stały się głównym tematem debaty publicznej w niektórych państwach członkowskich. W rezultacie Komisja ściśle monitoruje stosowanie środków nadzwyczajnych i w stosownych przypadkach znajduje to odzwierciedlenie w rozdziałach dotyczących poszczególnych krajów.

Komisja podkreśliła, że reakcje na kryzys muszą być zgodne z podstawowymi zasadami i wartościami określonymi w Traktatach. W kluczowych testach dotyczących środków nadzwyczajnych sprawdzano, czy środki były ograniczone w czasie, czy wprowadzono gwarancje w celu zapewnienia, aby środki były absolutnie konieczne i proporcjonalne, oraz czy możliwe jest utrzymanie nadzoru parlamentarnego i sądowego, a także kontroli mediów i społeczeństwa obywatelskiego²³. Wraz ze złagodzeniem najostrejszej fazy kryzysu kolejną

²¹ Przykłady elementów, które nie były systematycznie analizowane w tym roku, dotyczą mechanizmów rozliczalności za egzekwowanie prawa, roli i niezależności mediów publicznych, a także środków podjętych w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia prawa przez organy publiczne oraz zapobiegania nadużywaniu uprawnień administracyjnych.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

²³ Rada Europy przekazała przydatne wskazówki dotyczące istotnych kryteriów, takich jak: czy przepisy i systemy nadzwyczajne zostały przyjęte zgodnie z obowiązującymi procedurami; czy stan wyjątkowy

kluczową kwestią stał się sposób, w jaki uprawnienia te były redukowane lub stopniowo znoszone. W związku z utrzymującą się pandemią w wielu państwach członkowskich nadal obowiązują systemy nadzwyczajne lub środki nadzwyczajne. Dlatego też Komisja będzie musiała kontynuować monitorowanie. Sytuacja jest również analizowana przez organizacje międzynarodowe²⁴, a Parlament Europejski zwrócił się do Komisji Weneckiej o wydanie opinii na temat środków podjętych w państwach członkowskich i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe²⁵.

Reakcje na kryzys pokazały ogólną wysoką odporność systemów krajowych. W wielu państwach członkowskich sądy zbadały środki nadzwyczajne, toczyły się również debaty polityczne i prawne na temat tego, czy stosowane systemy nadzwyczajne były uzasadnione i proporcjonalne, czy decyzje były zgodne z prawem oraz czy zastosowano odpowiednie procedury i instrumenty. Prowadzone obecnie przez Komisję monitorowanie i debaty krajowe już teraz wskazują na szereg ustaleń i refleksji, które mogą posłużyć jako dalszy wkład w debaty krajowe i poprawić reakcję prawno-polityczną.

Pierwsza refleksja dotyczy kultury praworządności oraz poziomu zaufania do mechanizmów kontroli i równowagi w państwach członkowskich. Odnosi się to w szczególności do wzajemnych zależności między instytucjami krajowymi i ich lojalnej współpracy, roli kontroli parlamentarnej oraz możliwości utrzymania zasad konsultacji i przejrzystości dla obywateli. Pandemia COVID-19 uwypukliła znaczenie zapewnienia, by pilne i skuteczne podejmowanie decyzji niezbędnych do ochrony zdrowia publicznego nie było tożsame z obchodzeniem ustanowionych mechanizmów kontroli i równowagi – w tym parlamentów – w szczególności w przypadku, gdy środki wpływają na podstawowe wolności i prawa całej ludności.

Druga refleksja dotyczy wpływu sprawowania kontroli demokratycznej na pracę mediów i na społeczeństwo obywatelskie. Gdy uprawnienia w sytuacjach nadzwyczajnych osłabiają instytucjonalne mechanizmy kontroli decydentów, tym istotniejsza staje się kontrola decyzji publicznych sprawowana przez media i społeczeństwo obywatelskie. Jednakże w niektórych państwach członkowskich media i społeczeństwo obywatelskie stają w obliczu nowych przeszkód. Takie sytuacje przyczyniły się między innymi do rozpowszechniania dezinformacji i obniżenia poziomu zaufania do organów publicznych, co szkodzi praworządności²⁶.

Trzecia refleksja dotyczy odporności systemu wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do niezależnych sądów i kontrola sądowa stanowią podstawowy element praworządności. Częściowe zamknięcie sądów krajowych – które, stosując prawo Unii, działają również jako sądy unijne – ujawniło poważną słabość. Niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu ograniczenia skutków pandemii i były w stanie wznowić przeprowadzanie rozpraw

i środki nadzwyczajne są ściśle ograniczone w czasie; wąska definicja uprawnień w sytuacjach nadzwyczajnych; czy „łagodzenie” mechanizmów kontroli i równowagi jest ograniczone i proporcjonalne; oraz niezbędna kontrola parlamentarna nad działaniami wykonawczymi. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> i [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e)

²⁴ Zob. na przykład Komisja Wenecka Rady Europy, „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections” [„Poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach wyjątkowych – refleksje”], 26 maja 2020 r. CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

²⁶ Zob. także wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dojsć do głosu faktom, JOIN(2020) 8 final z 10.6.2020.

z zastosowaniem zasad utrzymywania dystansu fizycznego lub technik wideokonferencji. Pandemia stała się także bodźcem do cyfryzacji postępowań w niektórych państwach członkowskich.

Refleksje te są odzwierciedleniem szerszych debat na temat praworządności prowadzonych w szeregu państw członkowskich, dotyczących odporności ich systemów krajowych²⁷. W tym sensie pandemia COVID-19 pokazała, w jaki sposób praworządność ma bezpośredni wpływ na codzienne życie ludzi.

2. Kluczowe aspekty sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich

Systemy konstytucyjne, prawne i polityczne państw członkowskich zasadniczo odzwierciedlają wysokie normy w zakresie praworządności. Podstawowe zasady praworządności – legalność, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skuteczna ochrona sądowa przez niezależne i bezstronne sądy, w tym poszanowanie praw podstawowych, podział władzy i równość wobec prawa – zostały zapisane w konstytucjach krajowych i przełożone na grunt prawa. Istnieją jednak również poważne wyzwania, które wystawiają na próbę odporność gwarancji praworządności i wyraźniej uwidoczniają niedociągnięcia.

Jeśli chodzi o cztery filary określone w ramach mechanizmu, w kolejnych czterech sekcjach naświetlono szereg istotnych wspólnych tematów i tendencji, konkretnych wyzwań i pozytywnych zmian²⁸. Podane przykłady szczególnie wyróżniających się zmian w państwach członkowskich pochodzą z oceny przeprowadzonej dla wszystkich 27 państw członkowskich zawartej w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw²⁹. Celem jest pobudzenie konstruktywnej debaty na temat umacniania praworządności i zachęcenie wszystkich państw członkowskich do przeanalizowania, w jaki sposób można stawić czoła wyzwaniom, do wyciągania wniosków z wzajemnych doświadczeń oraz pokazania, w jaki sposób można dalej wzmacniać praworządność przy pełnym poszanowaniu krajowych tradycji i specyfiki krajowej.

2.1 Systemy wymiaru sprawiedliwości

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności. Niezależność, jakość i efektywność są przyjętymi parametrami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od modelu krajowego systemu prawnego i tradycji prawnej, z której dany model się wywodzi. O ile organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji państw członkowskich, przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie muszą zapewnić, aby ich krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości gwarantowały skuteczną ochronę sądową³⁰. Niezależność

²⁷ Inne potencjalne kwestie obejmują odporność ram antykorupcyjnych na zagrożenia związane z korupcją w dziedzinie zamówień publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych.

²⁸ Analiza ta nie stanowi jednak wyczerpującego przeglądu wszystkich zmian zachodzących w państwach członkowskich. Zob. także przypis 18.

²⁹ Rozwój sytuacji, o którym mowa w przykładach, należy odczytywać w kontekście omówionym w odpowiednich rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. Aby ułatwić taką kontekstową lekturę, dodano hiperłącza.

³⁰ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 52 i 54; wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 102–103.

sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia takiej ochrony sądowej³¹. Sądy krajowe zapewniają skuteczne egzekwowanie praw i obowiązków przewidzianych w prawie Unii. Jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa³². Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości stanowią również fundament wzajemnego zaufania, które jest podstawą wspólnej przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa³³, otoczenia sprzyjającego inwestycjom, trwałości długoterminowego wzrostu gospodarczego i ochrony interesów finansowych UE. Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował wymogi wynikające z prawa Unii w zakresie niezależności sądów. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przewiduje również kluczowe normy, których należy przestrzegać, aby zagwarantować niezależność sądów.

Funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości zajmuje wysokie miejsce na liście krajowych priorytetów politycznych, o czym świadczy fakt, że prawie wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają reformy wymiaru sprawiedliwości³⁴, nawet jeśli ich cele, zakres, forma i stan wdrożenia są różne. Reformy obejmują różne obszary, od strukturalnych zmian konstytucyjnych, takich jak ustanowienie rady sądownictwa lub nowych sądów, po konkretne środki operacyjne, na przykład w zakresie cyfryzacji zarządzania sprawami w sądach. Dialog pokazał, że państwa członkowskie uważnie obserwują reformy i rozwój sytuacji w zakresie praworządności w innych państwach członkowskich, a także ewolucję orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Postrzegana niezależność sądów w całej UE

W badaniach Eurobarometr przeprowadzonych zarówno wśród przedsiębiorstw, jak i ogółu społeczeństwa w 2020 r.³⁵ w pobliżu górnej i dolnej granicy skali zwykle znajdują się te same państwa członkowskie. Z najnowszego badania Eurobarometr wynika, że postrzeganie niezależności sądów wśród ogółu społeczeństwa jest bardzo wysokie (powyżej 75 %) w sześciu państwach członkowskich. W ciągu ostatnich czterech lat wyniki te utrzymywały się na mniej więcej stałym poziomie. Jednocześnie w ciągu ostatniego roku poziom postrzeganej niezależności obniżył się w dziewięciu państwach członkowskich, a w kilku poziom postrzeganej niezależności sądów pozostaje bardzo niski (poniżej 30 %).

Trwają działania mające na celu wzmocnienie gwarancji strukturalnych na rzecz ochrony niezależności sądów

W szeregu państw członkowskich prowadzone są działania mające na celu wzmocnienie niezależności sądów i ograniczenie wpływu władzy wykonawczej lub ustawodawczej na sądownictwo. Obejmują one utworzenie lub wzmocnienie niezależnej krajowej rady sądownictwa. Metoda powoływania sędziów jest jednym z elementów, które mogą mieć wpływ na niezależność sądów i postrzeganie tej niezależności przez opinię publiczną. Wiele państw członkowskich przewidziało lub przyjęło reformy mające na celu zwiększenie udziału

³¹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117; wyrok z dnia 7 lutego 2019 r., Escrivano Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

³² Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, pkt 73; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 36; wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 51; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 46; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 120.

³³ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 49.

³⁴ Zob. także wykres 1, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

³⁵ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. Badania Eurobarometr FL 483 i 484 ze stycznia 2020 r. Komisja korzystała również z innych źródeł, takich jak Światowe Forum Ekonomiczne.

kadr wymiaru sprawiedliwości w procedurze lub określiło jasne kryteria lub mechanizmy kontroli sądowej. Reformy postępowań dyscyplinarnych w przypadku sędziów i prokuratorów pokazują, że zwraca się większą uwagę na potrzebę zapewnienia równowagi – z niezbędnymi gwarancjami i przy zachowaniu rozliczalności.

Na przykład na [Malcie](#) parlament przyjął niedawno szereg reform systemu wymiaru sprawiedliwości w celu wzmocnienia niezależności sądów. W [Czechach](#) przygotowywane reformy mają na celu zwiększenie przejrzystości w zakresie powoływania, awansowania i odwoływania sędziów. Na [Cyprze](#) od lipca 2019 r. powoływanie sędziów podlega nowym szczegółowym kryteriom, a dalsze zmiany są przedmiotem dyskusji. Na [Lotwie](#) Radzie Sądownictwa przyznano nowe uprawnienia w celu wzmocnienia niezależności sądów.

Debata, refleksje i plany reform na temat wzmocnienia prawnych i konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów mają również miejsce w państwach członkowskich, w których niezależność sądów jest tradycyjnie postrzegana jako wysoka, a nawet bardzo wysoka³⁶. Państwa członkowskie, w których podział władzy i poszanowanie niezależności sądów opierają się w większym stopniu na tradycji politycznej niż na szczegółowych gwarancjach prawnych, zgłosiły, że rozwój sytuacji w innych państwach członkowskich był jednym z powodów podjęcia kroków zmierzających do zastosowania bardziej formalnych systemów.

Na przykład w [Irlandii](#) pod koniec 2019 r. powołano niezależną Radę Sądownictwa, aby chronić niezależność sądów. Planowana zmiana konstytucji w [Luksemburgu](#) ma na celu wprowadzenie nowych elementów służących wzmocnieniu niezależności sądów. W [Finlandii](#) w styczniu 2020 r. niezależna agencja odpowiedzialna za administrowanie sądami – Krajowa Administracja Sądowa – przejęła funkcje sprawowane wcześniej przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W [Niderlandach](#) przewiduje się przeprowadzenie reform mających na celu ograniczenie wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na powoływanie sędziów Sądu Najwyższego i członków Rady Sądownictwa. W lutym 2020 r. w [Szwecji](#) powołano komisję śledczą ds. „wzmocnienia ochrony demokracji i niezależności sądów”, której celem było przedstawienie wniosków dotyczących reform ustawodawczych i konstytucyjnych.

Kwestia niezależności prokuratury od władzy wykonawczej coraz częściej jest przedmiotem debaty, ponieważ ma ona istotny wpływ na zdolność do zwalczania przestępczości i korupcji

Chociaż w UE nie istnieje jeden model dla struktury instytucjonalnej prokuratury ani dla powoływania i odwoływania prokuratorów lub postępowań dyscyplinarnych dla prokuratorów na różnych szczeblach, gwarancje instytucjonalne mogą pomóc w zapewnieniu, by prokuratura była wystarczająco niezależna i nie podlegała nieodpowiednim naciskom politycznym³⁷. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁸ podkreślono niedawno, że niezawisłość prokuratorów jest kluczowym elementem utrzymania niezależności sądów.

Na [Malcie](#) wdrażane są obecnie reformy mające na celu wzmocnienie niezależności prokuratury. Tworzona jest tam obecnie w pełni odrębna prokuratura, co położy kres tradycyjnej roli Prokuratora Generalnego, który pełni również funkcję doradcy prawnego rządu. [Cypr](#) także przygotowuje zmiany legislacyjne mające na celu restrukturyzację Biura

³⁶ Zob. poprzedni przypis.

³⁷ Normy Rady Europy. W liście kontrolnej dotyczącej praworządności Komisja Wenecka zauważa w odniesieniu do prokuratury, że „[n]ie ma wspólnych norm dotyczących organizacji prokuratury, w szczególności organu odpowiedzialnego za powoływanie prokuratorów, lub wewnętrznej organizacji prokuratury. Należy jednak zapewnić wystarczającą autonomię, aby chronić organy ścigania przed nieodpowiednimi wpływami politycznymi”.

³⁸ Wyrok z dnia 5 maja 2020 r., Kövesi/Rumunia, skarga nr 3594/19, § 208.

Prawnego Republiki poprzez utworzenie odrębnych, niezależnych dyrekcji w ramach Biura Prawnego.

Prawo władzy wykonawczej do wydawania formalnych instrukcji prokuraturze, w tym w indywidualnych sprawach, było szczególnym tematem debaty w niektórych państwach członkowskich, takich jak [Niemcy](#) i [Austria](#)³⁹, w szczególności w następstwie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁴⁰. W [Polsce](#) podwójna rola, jaką pełni Minister Sprawiedliwości będący również Prokuratorem Generalnym, budzi szczególne obawy, ponieważ zwiększa podatność na wpływy polityczne w odniesieniu do organizacji prokuratury i prowadzenia dochodzeń w sprawach. Rola Prokuratora Generalnego w stosunku do prokuratorów niższego szczebla również wywołuje obawy w niektórych państwach członkowskich. Na przykład w [Bułgarii](#) nie sfinalizowano jeszcze procedur ustawodawczych w odpowiedzi na utrzymujące się od dawna obawy dotyczące skutecznego systemu rozliczalności Prokuratora Generalnego.

Niezależność sądów w niektórych państwach członkowskich nadal budzi obawy

Pomimo wysiłków na rzecz reform podjętych w szeregu państw członkowskich w celu zwiększenia niezależności sądów, rozwój sytuacji w kilku z tych państw budzi obawy. Różnią się one pod względem intensywności, zakresu i rodzaju środków. Obawy te dotyczą zdolności Rad Sądownictwa do wykonywania funkcji, jak również kwestii bardziej strukturalnych, takich jak rosnący wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na funkcjonowanie systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym trybunałów konstytucyjnych lub sądów najwyższych. Niektóre z tych zmian doprowadziły Komisję do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub do wyrażenia obaw w kontekście procedur przewidzianych w art. 7 ust. 1 TUE.

W niektórych państwach członkowskich kierunek zmian budzi poważne obawy co do wpływu reform na niezależność sądów. Była to jedna z kwestii poruszonych w procedurze przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE wszczętej przez Parlament Europejski w odniesieniu do [Węgier](#). W szczególności niezależna Krajowa Rada Sądownictwa napotyka trudności w zakresie zrównoważenia uprawnień Prezesa Krajowego Urzędu Sądownictwa odpowiedzialnego za zarządzanie sądami. Wybory nowego prezydenta mogą stworzyć możliwość wzmocnionej współpracy w tym zakresie. Inne obawy dotyczą nowych przepisów umożliwiających powoływanie do Sądu Najwyższego członków Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez parlament poza zwykłą procedurą mianowania. Reformy wymiaru sprawiedliwości w [Polsce](#) od 2015 r. są głównym źródłem kontrowersji, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, i budzą poważne obawy, z których kilka jest nadal aktualnych. W związku z tym w 2017 r. Komisja wszczęła procedurę na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, która jest wciąż rozpatrywana przez Radę. W latach 2019 i 2020 Komisja wszczęła dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia niezależności sądów, a Trybunał Sprawiedliwości zastosował środki tymczasowe w celu zawieszenia uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów.

³⁹ Prawu władzy wykonawczej towarzyszą gwarancje instytucjonalne lub istniejące od dawna konwencje ograniczające w praktyce ryzyko nadużycia tego uprawnienia przez władzę wykonawczą.

⁴⁰ W szczególności wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI, sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 (w sprawie europejskiego nakazu aresztowania).

Problemy utrzymują się także w niektórych innych państwach członkowskich. W [Bułgarii](#)⁴¹ skład i funkcjonowanie Najwyższej Rady Sądownictwa i Inspektoratu Najwyższej Rady Sądownictwa również budzą obawy, które wciąż nie zostały jeszcze rozwiane. W [Rumunii](#)⁴² nadal obowiązują kontrowersyjne reformy przeprowadzone w latach 2017–2019, które mają negatywny wpływ na niezależność sądów⁴³. W 2020 r. rząd zobowiązał się do powrotu na drogę reformy sądownictwa po wycofaniu się z niej w poprzednich latach, dzięki czemu nastąpiło znaczące osłabienie napięć dotyczących wymiaru sprawiedliwości. W [Chorwacji](#) niskie zdolności administracyjne przeszkadzają Państwowej Radzie Sądownictwa i Państwowej Radzie Prokuratorów w wykonywaniu swego mandatu: ich rola w odniesieniu do powoływania sędziów i prokuratorów została ograniczona i brakuje zaktualizowanego systemu informatycznego do weryfikacji oświadczeń majątkowych. Na [Słowacji](#) od dawna istnieją obawy co do niezależności i uczciwości systemu wymiaru sprawiedliwości. W kwietniu 2020 r. rząd ogłosił plany istotnych reform mających na celu wzmocnienie niezależności i uczciwości sądów, a także procesu powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W niektórych państwach członkowskich często donosi się o atakach politycznych i kampaniach medialnych skierowanych przeciwko sędziom i prokuratorom. Wprowadzono również środki, w tym dyscyplinarne, ograniczające swobodę sędziów w zakresie kierowania odesłań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Takie ataki i środki mogą mieć „efekt mrożący” i osłabić zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości, negatywnie wpływając na niezależność sądów⁴⁴. W wielu przypadkach ataki wymierzone są w sędziów i prokuratorów, którzy publicznie potępiają wydarzenia, które mogłyby zaszkodzić całemu wymiarowi sprawiedliwości. W niedawno wydanym orzeczeniu z dnia 5 maja 2020 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził, że prokuratorzy i sędziowie mają wolność wypowiedzi i mogą uczestniczyć w debatach publicznych na temat reform ustawodawczych mających wpływ na wymiar sprawiedliwości, a bardziej ogólnie – na temat kwestii dotyczących niezależności sądów⁴⁵.

Pandemia COVID-19 jeszcze bardziej uwydatniła znaczenie cyfryzacji systemów wymiaru sprawiedliwości

Od wielu lat państwa członkowskie dążą do jak najlepszego wykorzystania narzędzi ICT w celu ułatwienia komunikacji sądów ze stronami i prawnikami, skutecznego zarządzania

⁴¹ Od momentu przystąpienia Bułgarii do UE w 2007 r. Komisja śledziła bułgarskie reformy w takich obszarach jak wymiar sprawiedliwości i walka z korupcją za pośrednictwem mechanizmu współpracy i weryfikacji (CVM). Zgodnie z komunikatem dotyczącym umocnienia praworządności w Unii (COM(2019) 343) po wygaśnięciu tego mechanizmu monitorowanie powinno być kontynuowane w ramach instrumentów horyzontalnych. Mechanizm praworządności zapewnia ramy dla dalszych działań w tych kwestiach w przyszłości.

⁴² Od momentu przystąpienia Rumunii do UE w 2007 r. Komisja śledziła rumuńskie reformy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją za pośrednictwem mechanizmu współpracy i weryfikacji (CVM). Zgodnie z komunikatem dotyczącym umocnienia praworządności w Unii (COM(2019) 343) po wygaśnięciu tego specjalnego mechanizmu monitorowanie powinno być kontynuowane w ramach instrumentów horyzontalnych. Mechanizm praworządności zapewnia ramy dla dalszych działań w tych kwestiach w przyszłości.

⁴³ Przykładem może tu być – nadal działająca – sekcja prokuratury ds. dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa, której zadanie polega wyłącznie na ściganiu przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów.

⁴⁴ Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których brakuje oficjalnej reakcji lub skutecznych możliwości dochodzenia roszczeń.

⁴⁵ Wyrok z dnia 5 maja 2020 r., Kövesi/Rumunia, skarga nr 3594/19, §§ 201, 205 i 209. Zob. także wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r., Baka/Węgry, skarga nr 20261/12, §§ 156–157 i 164–167.

obciążeniem pracą oraz zwiększenia przejrzystości, w tym dostępu do orzeczeń sądowych w internecie. W państwach członkowskich realizowanych jest obecnie wiele inicjatyw mających na celu wprowadzenie rzeczywistych usprawnień dla użytkowników systemów wymiaru sprawiedliwości. Pandemia COVID-19 nadała dodatkowy impuls tym staraniom, pokazując, jak ważne jest przyspieszenie reform mających na celu cyfryzację rozpatrywania spraw przez instytucje sądowe, wymianę informacji i dokumentów ze stronami i prawnikami oraz ciągły i łatwy dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich. Podejmuje się szereg inicjatyw, począwszy od umożliwienia użytkownikom sądów monitorowania etapów postępowania w internecie, a skończywszy na modelowaniu orzeczeń zgodnie z normami umożliwiającymi ich odczyt maszynowy.

Niektóre państwa członkowskie są już na zaawansowanym etapie wdrażania takich systemów. Na przykład w [Estonii](#) i na [Łotwie](#) systemy wymiaru sprawiedliwości wykorzystują jedne z najbardziej zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych stosowanych w sądach. Zapewniają one wysoki poziom dostępności i elastyczności w odniesieniu do postępowań sądowych, a także w znacznym stopniu przyczyniły się do nieprzerwanego funkcjonowania sądów przy stosunkowo niewielkich zakłóceniach w czasie pandemii COVID-19. W [Słowenii](#) cyfryzacja systemu wymiaru sprawiedliwości w zakresie zarządzania sprawami jest bardzo zaawansowana i trwają prace nad usprawnieniem komunikacji elektronicznej między sądami a stronami. Na [Węgrzech](#) poziom cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości również jest wysoki, przy czym dostępność środków elektronicznych umożliwiających dostęp online do opublikowanych wyroków jest duża. W [Portugalii](#) w drodze zmiany kodeksu postępowania cywilnego wprowadzono zasadę „domyślnej cyfrowości” we wszystkich postępowaniach cywilnych. We [Włoszech](#) trwają prace nad projektem reformy postępowania cywilnego w celu umożliwienia składania dokumentów wyłącznie przez internet oraz zapewnienia szerszego zakresu środków elektronicznych, w tym uiszczania opłat sądowych przez internet. Komisja podkreśliła znaczenie cyfryzacji systemów wymiaru sprawiedliwości w kontekście planu odbudowy⁴⁶. Działania te mogłyby być wspierane w ramach przyszłego programu „Cyfrowa Europa” i instrumentu Next Generation EU.

Inwestowanie w wymiar sprawiedliwości jest dziś potrzebne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, aby stawić czoła wyzwaniom związanym z efektywnością

Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości opierają się na odpowiednich zasobach ludzkich i finansowych. Podczas gdy wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na system wymiaru sprawiedliwości zasadniczo rosną⁴⁷, w wielu państwach członkowskich sądownictwo ma do dyspozycji ograniczone zasoby. Inwestycje w systemy wymiaru sprawiedliwości są również niezbędne do sprostania wyzwaniom w zakresie efektywności, przed którymi wciąż stoją niektóre państwa członkowskie. Zbyt długi czas trwania postępowań i zaległości w systemach wymiaru sprawiedliwości należy rozwiązać za pomocą odpowiednich środków. Gospodarcze i społeczne skutki kryzysu związanego z COVID-19 uwydatniły potrzebę wzmocnienia odporności systemu wymiaru sprawiedliwości z uwagi na spodziewany wzrost liczby spraw. Nieefektywność może prowadzić do braku zaufania do systemów wymiaru sprawiedliwości, co może stać się pretekstem do nieodpowiednich reform wymiaru sprawiedliwości mających wpływ na praworządność. Programy Next Generation EU oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności mogą umożliwić realizację planowanych inwestycji w zakresie efektywności i jakości systemów wymiaru

⁴⁶ Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację (COM(2020) 456 final).

⁴⁷ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

sprawiedliwości, które są korzystne dla otoczenia biznesu. W niektórych państwach członkowskich zapotrzebowanie na dodatkowe zasoby zostało oficjalnie zapisane w programach rządowych. Na przykład [Niemcy](#) wdrażają „Pakt na rzecz praworządności”, który obejmuje znaczne dodatkowe zasoby, zarówno na szczeblu federalnym, jak i na szczeblu krajów związkowych. Inicjatywy w [Austrii](#) i [Francji](#) mają również na celu zwiększenie zasobów dla wymiaru sprawiedliwości.

2.2 Ramy antykorupcyjne

Walka z korupcją ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności. Korupcja osłabia funkcjonowanie państwa i organów publicznych na wszystkich szczeblach i jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym przestępczość zorganizowaną⁴⁸. Skuteczne ramy antykorupcyjne, przejrzystość i uczciwość w wykonywaniu władzy państwowej mogą wzmocnić systemy prawne i zaufanie do organów publicznych. Walka z korupcją musi opierać się na dowodach dotyczących jej występowania i formy w danym kraju, warunków umożliwiających korupcję oraz prawnych, instytucjonalnych i innych zachęt, które można wykorzystać do zapobiegania korupcji, jej wykrywania i karania.

Walka z korupcją nie może ograniczać się do standardowego, uniwersalnego zestawu środków. Należy w nim również uwzględnić szczególne czynniki ryzyka, które mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Niemniej jednak wszystkie państwa członkowskie potrzebują narzędzi do zapobiegania korupcji, jej wykrywania, ograniczania i karania. Unia Europejska od dawna uznaje potrzebę kompleksowych strategii prewencyjnych, zwiększających przejrzystość i uczciwość we wszystkich sektorach społeczeństwa i koncentrujących się na pierwotnych przyczynach korupcji⁴⁹. Tego rodzaju strategię powinny opierać się na ocenie zagrożeń, słabych punktów i czynników ryzyka. Kolejnym elementem podejścia UE do walki z korupcją jest potrzeba niezawodnych i skutecznych środków na rzecz uczciwości, efektywnych systemów zapobiegania korupcji oraz skutecznych, rozliczalnych i przejrzystych instytucji publicznych na wszystkich szczeblach.

Kompleksowe podejście do walki z korupcją musi opierać się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych. Wymaga to niezależnych i bezstronnych systemów wymiaru sprawiedliwości, które skutecznie egzekwowałyby przepisy antykorupcyjne poprzez bezstronne prowadzenie dochodzeń i ściganie oraz skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, w tym skuteczne odzyskiwanie korzyści uzyskanych dzięki korupcji⁵⁰. To z kolei wymaga solidnych ram prawnych i instytucjonalnych, wystarczających zdolności administracyjnych i sądowych, a także woli politycznej w zakresie środków egzekucyjnych. Niezależne i pluralistyczne media, w szczególności dziennikarstwo śledcze i aktywne społeczeństwo obywatelskie, odgrywają ważną rolę w kontroli działalności lobbingskiej, wykrywaniu ewentualnych przypadków korupcji i naruszania uczciwości, podnoszeniu świadomości i promowaniu uczciwości. Walka z korupcją ma również istotny wymiar unijny, ponieważ wiąże się z ochroną interesów finansowych Unii⁵¹. Kluczową rolę w tym względzie

⁴⁸ Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (EU SOCTA), Europol 2017.

⁴⁹ Dokument Rady 14310/19.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Zgodnie z art. 325 TFUE Unia i jej państwa członkowskie muszą zastosować odpowiednie środki w celu zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii. Nadużycia finansowe i korupcja są odrębnymi pojęciami prawnymi, jednak przypadki nadużyć finansowych przeciwko budżetowi UE mogą wiązać się z korupcją. Na szczeblu UE Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzi wewnętrzne i zewnętrzne dochodzenia w celu

odegra Prokuratura Europejska⁵². W ciągu ostatnich kilku lat przyjęto przepisy UE mające na celu zintensyfikowanie walki z korupcją, w tym normy ochrony sygnalistów przed wszelkimi formami odwetu⁵³. Zmienione przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy, w szczególności poprzez ustanowienie obowiązujących przedsiębiorstwa rejestrów beneficjentów rzeczywistych⁵⁴ oraz dalsze działania mające na celu ułatwienie wymiany informacji finansowych i przyspieszenie dochodzeń finansowych⁵⁵, mają istotny wpływ na ułatwianie walki z korupcją.

Postrzeganie korupcji w całej UE

Wyniki wskaźnika postrzegania korupcji⁵⁶ pokazują, że dziesięć państw członkowskich znajduje się wśród dwudziestu państw postrzeganych jako najmniej skorumpowane na świecie, podczas gdy średni wynik UE jest globalnie dobry. Kilka państw członkowskich poprawiło swoje wyniki w porównaniu z poprzednimi latami, podczas gdy w innych państwach członkowskich wyniki są nadal znacznie niższe niż w pozostałych państwach europejskich.

Najnowsze badania Eurobarometr dotyczące postrzegania korupcji⁵⁷ pokazują, że pozostaje ona poważnym problemem dla obywateli i przedsiębiorstw UE. Ponad siedmiu na dziesięciu Europejczyków (71 %) uważa, że korupcja jest szeroko rozpowszechniona w ich kraju, a ponad czterech na dziesięciu (42 %) uważa, że poziom korupcji w ich kraju wzrósł. Tymczasem jedynie 34 % respondentów jest zdania, że wysiłki ich rządu na rzecz zwalczania korupcji są skuteczne. Ponadto ponad sześć na dziesięć europejskich przedsiębiorstw (63 %) uważa, że problem korupcji jest powszechny w ich kraju, a większość przedsiębiorstw (51 %) uważa, że jest mało prawdopodobne, by skorumpowane osoby lub przedsiębiorstwa w ich kraju zostały zatrzymane lub zgłoszone policji lub prokuratorom.

Krajowe strategie antykorupcyjne

Strategiczne ramy antykorupcyjne dają możliwość przełożenia politycznego zaangażowania i wizji na konkretne działania. Krajowe strategie antykorupcyjne mogą zapewnić, aby poszczególne luki prawne lub instytucjonalne nie były rozważane w oderwaniu od innych kwestii oraz aby przepisy antykorupcyjne zostały uwzględnione we wszystkich

zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii.

⁵² Obecnie tworzona Prokuratura Europejska będzie niezależną prokuraturą UE, posiadającą kompetencje w zakresie prowadzenia dochodzeń, ścigania i stawiania przed sądem w przypadku przestępstw przeciwko budżetowi UE, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub poważne transgraniczne oszustwa związane z VAT. Państwa członkowskie uczestniczące obecnie w projekcie tworzenia Prokuratury Europejskiej to: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

⁵³ Dyrektywa 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.

⁵⁴ Dyrektywa (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i dyrektywa (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych.

⁵⁵ Dyrektywa (UE) 2019/1153 ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>

⁵⁷ Specjalne badanie Eurobarometr 502 dotyczące korupcji, czerwiec 2020 r. i badanie Eurobarometr Flash 482 dotyczące postaw przedsiębiorstw w UE wobec korupcji [Businesses' attitudes towards corruption in the EU], grudzień 2019 r.

odpowiednich sektorach polityki, tak aby miały skuteczny wpływ w terenie. Kilka państw członkowskich przyjęło kompleksowe nowe lub zmienione strategie antykorupcyjne, obejmujące szczegółowe i wymierne cele, jasny budżet i jasno określone obowiązki wyspecjalizowanych instytucji, a także silne zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron.

Na przykład w styczniu 2020 r. [Francja](#) przyjęła wieloletni krajowy plan walki z korupcją (na lata 2020–2022), obejmujący zarówno prewencyjny, jak i represyjny wymiar korupcji. Inne państwa członkowskie, takie jak [Bułgaria](#), [Chorwacja](#), [Czechy](#), [Estonia](#), [Grecja](#), [Włochy](#), [Litwa](#), [Rumunia](#) i [Słowacja](#), od kilku lat posiadają kompleksowe krajowe strategie antykorupcyjne. Opracowanie planów i strategii antykorupcyjnych jest ważne, jednak kluczowe dla zapewnienia postępów jest ich skuteczne wdrożenie i monitorowanie.

Inne państwa członkowskie są w trakcie przygotowywania krajowych strategii antykorupcyjnych. W [Irlandii](#) rząd ogłosił zamiar skuteczniejszego zwalczania korupcji poprzez monitorowanie trwającej kompleksowej oceny różnych organów państwowych zaangażowanych w prewencyjne i represyjne środki antykorupcyjne oraz procedury egzekwowania prawa karnego. Dyskusje trwają również w [Portugalii](#), gdzie powołano grupę roboczą w celu opracowania krajowej strategii antykorupcyjnej. [Finlandia](#) i [Szwecja](#), które w zapobieganiu korupcji w mniejszym stopniu opierały się na podejściu strategicznym, a w większym stopniu na praktykach, tradycjach i wysokich standardach uczciwości i przejrzystości, również są obecnie w trakcie przygotowywania krajowych planów antykorupcyjnych.

Wzmocnienie zdolności systemu sądownictwa karnego do walki z korupcją

Niektóre państwa członkowskie przeprowadziły również reformy mające na celu dostosowanie krajowego ustawodawstwa karnego do międzynarodowych norm antykorupcyjnych. Na przykład [Lotwa](#) zmieniła niedawno swoje prawo karne w odniesieniu do definicji kilku przestępstw korupcyjnych, eliminując pewne ograniczenia z zakresu przekupstwa i płatnej protekcji.

Kluczowe znaczenie ma również skuteczne i bezstronne działanie instytucji, którym powierzono egzekwowanie prawa karnego. Niezwykle ważne jest zapewnienie organom wymiaru sprawiedliwości, prokuraturze i organom ścigania odpowiednich środków finansowych, zasobów ludzkich, zdolności technicznych i specjalistycznej wiedzy fachowej. W niektórych państwach członkowskich wprowadzono środki mające na celu wzmocnienie ram instytucjonalnych w zakresie zwalczania korupcji i ograniczenia przeszkód utrudniających skuteczne ściganie przestępstw. Na przykład ustawa antykorupcyjna przyjęta we [Włoszech](#) w styczniu 2019 r. zaostrzyła sankcje za przestępstwa korupcyjne i zawiesiła bieg terminów przedawnienia po wydaniu wyroków w pierwszej instancji. Ponadto w parlamencie omawiana jest kompleksowa reforma mająca na celu usprawnienie postępowania karnego, ponieważ zbyt długi czas trwania postępowań karnych osłabia odstrasżający wpływ sankcji. [Hiszpania](#) również dążyła do zwiększenia zdolności w zakresie ścigania przestępstw, przeznaczając na ten cel dodatkowe zasoby i aktualizując przepisy karne w celu przedłużenia okresu przedawnienia poważnych przestępstw i wprowadzenia surowszych kar za przestępstwa związane z korupcją. [Francja](#) także podjęła niedawno działania mające na celu reorganizację policji finansowej, a w sprawozdaniu z 2020 r. wykazano, że odsetek spraw związanych z korupcją znacznie wzrósł.

Ważne jest także znalezienie właściwej równowagi między przywilejami a immunitetami urzędników publicznych oraz zadbanie o to, by nie były one wykorzystywane jako przeszkody w skutecznym prowadzeniu dochodzeń i ściganiu zarzutów o korupcję. [Grecja](#)

w drodze przeglądu konstytucji w 2019 r. podjęła działania w celu wyeliminowania pewnych istotnych przeszkód w ściganiu korupcji na wysokim szczeblu, związanych z immunitetami i specjalnymi przepisami o przedawnieniu.

W innych państwach członkowskich podejmowane są znaczące wysiłki, często w odpowiedzi na konkretne wyzwania lub presję społeczną. Przykładem może być [Malta](#), gdzie trwające dochodzenie i odrębna komisja śledcza w sprawie zabójstwa dziennikarki śledczej Daphne Caruany Galizii ujawniły sięgające głęboko formy korupcji i wywołały stanowcze żądania ze strony opinii publicznej dotyczące znacznego wzmocnienia zdolności do walki z korupcją i szerzej zakrojonych reform w zakresie praworządności. Obecnie rozpoczęto szeroko zakrojony projekt reform mający na celu wyeliminowanie luk i wzmocnienie instytucjonalnych ram antykorupcyjnych, w tym w odniesieniu do egzekwowania prawa i ścigania przestępstw. Na [Słowacji](#) rząd także ogłosił szereg reform w odpowiedzi na publiczne zaniepokojenie doniesieniami w kontekście dochodzeń w sprawie zabójstwa dziennikarza Jána Kuciaka i jego narzeczonej Martiny Kušnírovej. Postępowania sądowe są nadal w toku.

W niektórych przypadkach trwające reformy stanowią również odpowiedź na konkretne obawy w takich obszarach jak korupcja czy pranie pieniędzy. Na przykład w [Austrii](#), w następstwie niektórych przypadków korupcji na wysokim szczeblu, rząd planuje ewentualne reformy w celu dalszego wzmocnienia kontroli finansowania partii politycznych przez Trybunał Obrachunkowy. W [Niderlandach](#) realizowanych jest również szereg inicjatyw mających na celu dalsze wzmocnienie ram wykrywania, prowadzenia dochodzeń i ścigania korupcji, w szczególności w odniesieniu do sektora finansowego. Wspólna analiza dokumentacji przez Centrum Antykorupcyjne i jednostkę wywiadu finansowego w Niderlandach, zapewniająca wymianę know-how oraz sprawniejszą i szerzej zakrojoną analizę nietypowych transakcji związanych z korupcją, stanowi dobry przykład zidentyfikowania niedociągnięć, które należy wyeliminować.

Dochodzenia i stosowanie sankcji za korupcję nadal są naznaczone wyzwaniami

Brak jednolitych, aktualnych i skonsolidowanych statystyk we wszystkich państwach członkowskich utrudnia śledzenie porównywania wyników dochodzeń i ścigania przestępstw korupcyjnych. Dwa pilotażowe gromadzenia danych Komisji Europejskiej z oficjalnych statystyk dotyczących postępowania karnego w sprawach o korupcję w państwach członkowskich pokazały, że nadal istnieją przeszkody w gromadzeniu danych porównawczych z całej UE na temat traktowania przypadków korupcji na różnych etapach postępowania karnego w państwach członkowskich. Zgromadzone dane otrzymane od uczestniczących państw członkowskich pokazały, że istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem definicji przestępstw, dostępności danych i metodyki rejestrowania danych⁵⁸.

⁵⁸ Za pośrednictwem grupy ekspertów ds. potrzeb politycznych w zakresie danych dotyczących przestępczości Komisja współpracowała z państwami członkowskimi w celu określenia wskaźników, w przypadku których oficjalne statystyki dotyczące przestępczości i postępowań karnych są wystarczająco szeroko dostępne, aby zagwarantować gromadzenie danych z całej UE. Otrzymano odpowiedzi od 26 państw członkowskich w odniesieniu do gromadzenia danych za lata referencyjne 2011, 2012 i 2013. Ostateczną wersję gromadzenia danych z oficjalnych statystyk dotyczących postępowania w sprawach o korupcję w systemie sądownictwa karnego w państwach członkowskich opublikowano w styczniu 2016 r. i jest ona dostępna pod adresem https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. Drugie gromadzenie danych rozpoczęto w czerwcu 2018 r., aby zaktualizować gromadzenie danych za lata referencyjne 2014, 2015 i 2016; otrzymano odpowiedzi od 22 państw członkowskich.

Monitorowanie pokazuje, że w kilku państwach członkowskich istnieją obawy co do skuteczności dochodzeń, ścigania i orzekania w sprawach dotyczących korupcji, w tym w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Przykładem może być [Bułgaria](#), w której reforma prawnych i instytucjonalnych ram antykorupcyjnych doprowadziła do poprawy współpracy między odpowiednimi organami, jednak instytucje te nadal będą musiały zmierzyć się z poważnymi wyzwaniami, zanim zyskają solidną reputację bezstronnych, obiektywnych i niezależnych. Nie osiągnięto jeszcze solidnych wyników w postaci prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. W [Chorwacji](#) podejmowane przez wyspecjalizowane służby antykorupcyjne wysiłki na rzecz zwalczania korupcji są utrudnione przez brak wyspecjalizowanych śledczych i nieefektywność systemu wymiaru sprawiedliwości, ponieważ długotrwałe postępowania sądowe i odwołania utrudniają często zamykanie spraw, w tym spraw przeciwko urzędnikom wysokiego szczebla. Podobnie na [Słowacji](#) w ostatnich latach tylko nieliczne sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu były przedmiotem dochodzenia lub ścigania, przy czym istotnym wyzwaniem jest słaba ochrona sygnalistów i ograniczona zdolność wyspecjalizowanych instytucji antykorupcyjnych do prowadzenia dochodzeń i ścigania.

Obawy, że sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu nie są prowadzone systematycznie, występują również w [Czechach](#), gdzie prowadzone są obecnie dochodzenia i audyty zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, w sprawie potencjalnych konfliktów interesów i wykorzystania funduszy UE. Na [Węgrzech](#) w niektórych przypadkach korupcja na dużą skalę podlega ściganiu, jest ono jednak nadal bardzo ograniczone i wydaje się, że stale brakuje zdecydowanych działań służących wszczynaniu dochodzeń i ściganiu przypadków korupcji z udziałem urzędników wysokiego szczebla lub ich najbliższego kręgu w przypadku pojawienia się poważnych zarzutów. Postępowanie w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu wykazuje niedociągnięcia również na [Malcie](#), gdzie według doniesień sprawy karne przeciwko osobom piastującym najwyższe stanowiska pozostają na wczesnym etapie postępowania karnego, a niedawne reformy mają na celu rozwiązanie problemów związanych z prowadzeniem dochodzeń i ściganiem.

Środki mające na celu wzmocnienie ram uczciwości i zapobiegania korupcji

Polityka zapobiegania korupcji obejmuje wiele obszarów, w tym zazwyczaj zasady etyczne, środki podnoszące świadomość, przepisy dotyczące ujawniania informacji majątkowych, niezgodności i konfliktów interesów, mechanizmy kontroli wewnętrznej, przepisy dotyczące lobbingu i efektu „drzwi obrotowych”. Przejrzystość, dostęp do informacji publicznej, ochrona sygnalistów oraz ogólna kultura uczciwości w życiu publicznym to kluczowe elementy umożliwiające zapobieganie korupcji i jej wykrywanie. Wiele państw członkowskich wprowadziło środki mające na celu wzmocnienie ram uczciwości zawodowej i zapobiegania korupcji lub planuje ich wprowadzenie. Przykłady obejmują [Bułgarię](#), [Irlandię](#), [Grecję](#), [Malte](#), [Czechy](#), [Polskę](#) i [Portugalię](#). Przyszłe przepisy obejmują między innymi obowiązki dotyczące oświadczeń majątkowych, zasady dotyczące konfliktu interesów obowiązujące wszystkich urzędników publicznych (w tym posłów do parlamentu), przejrzystość w sprawowaniu funkcji publicznej lub utworzenie specjalnych jednostek i biur zajmujących się przejrzystością, których zadaniem jest monitorowanie i weryfikacja oświadczeń majątkowych i konfliktów interesów. W niektórych innych państwach członkowskich, takich jak [Dania](#), [Finlandia](#) i [Szwecja](#), zapobieganie korupcji opiera się

zasadniczo na silnej kulturze uczciwości, przy niewielkiej liczbie formalnych zasad i kontroli.

Aby środki te były skuteczne, muszą opierać się na dokładnej diagnozie zagrożeń i słabych punktów oraz zawierać mechanizmy zapewniające odpowiednie egzekwowanie i działania następcze w przypadku naruszeń uczciwości. Środki zapobiegawcze przynoszą widoczne rezultaty, jeżeli są częścią kompleksowego podejścia i podlegają usprawnieniom we wszystkich odpowiednich sektorach polityki. W kilku państwach nadal istnieją wyzwania związane z egzekwowaniem przepisów lub mechanizmami kontroli służącymi weryfikacji i ewentualnemu sankcjonowaniu naruszeń uczciwości w odniesieniu do oświadczeń majątkowych, lobbingu, konfliktów interesów i efektu „drzwi obrotowych”.

2.3 Pluralizm mediów i wolność mediów

Wszystkie państwa członkowskie dysponują ramami prawnymi służącymi ochronie wolności i pluralizmu mediów, a obywatele UE powszechnie cieszą się wysokimi standardami wolności i pluralizmu mediów. Wolność wypowiedzi, wolność i pluralizm mediów oraz prawo dostępu do informacji są zasadniczo zapisane w konstytucji lub w prawie wtórnym. Pluralizm mediów i wolność mediów to kluczowe czynniki sprzyjające praworządności, demokratycznej rozliczalności i walce z korupcją. Zabójstwa dziennikarzy, którzy prowadzili dochodzenia w sprawie zarzutów dotyczących korupcji na wysokim szczeblu i przestępczości zorganizowanej, były sygnałem alarmowym przypominającym państwom członkowskim o obowiązku zapewnienia sprzyjających warunków dla dziennikarzy, ochrony ich bezpieczeństwa i proaktywnego promowania wolności mediów i pluralizmu mediów.

Rozwój wydarzeń wywołany pandemią COVID-19 dodatkowo potwierdził kluczową rolę wolnych i pluralistycznych mediów oraz podstawowych usług, które świadczą społeczeństwu poprzez dostarczanie sprawdzonych informacji – a tym samym przyczynianie się do walki z dezinformacją – oraz utrzymanie demokratycznej rozliczalności. Wydarzenia te uwydatniły również potencjalne zagrożenia wynikające z ograniczeń wolności wypowiedzi i dostępu do informacji. Kryzys uwidoczniał, że środki opracowane w celu rozwiązania problemu „infodemii” mogą być wykorzystywane jako pretekst do podważania podstawowych praw i wolności lub nadużywane w celach politycznych⁵⁹. Ponadto kryzys pogłębił i tak już trudną sytuację gospodarczą sektora, wynikającą z dramatycznego spadku dochodów z reklam pomimo rosnącej liczby odbiorców. Sytuacja jest szczególnie trudna dla słabszych uczestników rynku oraz mediów lokalnych i regionalnych. W rezultacie istnieje ryzyko osłabienia siły i różnorodności sektora mediów w UE.

W pierwszym sprawozdaniu na temat praworządności monitorowanie koncentruje się na niektórych podstawowych elementach wolności i pluralizmu mediów – ze szczególnym uwzględnieniem praworządności – takich jak niezależność organów regulacyjnych ds. mediów, przejrzystość własności mediów, reklama państwowa, bezpieczeństwo dziennikarzy i dostęp do informacji. Inne aspekty krajobrazu medialnego, które nie zostały jeszcze uwzględnione w niniejszym pierwszym sprawozdaniu, na przykład rola i niezależność mediów publicznych, również mają kluczowe znaczenie w kontekście praworządności i będą obszerniej poruszane w kolejnych latach. Monitorowanie w sprawozdaniu na temat praworządności zostanie również uzupełnione działaniami, które zostaną zaproponowane w przyszłym europejskim planie działania na rzecz demokracji oraz w planie działania w dziedzinie sektora audiowizualnego i mediów.

⁵⁹ JOIN(2020)8 final.

Monitor pluralizmu mediów⁶⁰

Monitor pluralizmu mediów ocenia zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich UE, koncentrując się na czterech obszarach: podstawowej ochronie wolności mediów, pluralizmie rynku, niezależności politycznej i włączeniu społecznym mediów. Wyniki zawarte w najnowszym monitorze (MPM 2020) podkreślają w szczególności, że dziennikarze i inne podmioty medialne nadal doświadczają groźb i ataków (zarówno fizycznych, jak i internetowych) w kilku monitorowanych państwach członkowskich. Wyniki pokazują ponadto, że nie wszystkie organy regulacyjne ds. mediów można uznać za wolne od wpływów, zarówno ze względu na sposób powoływania ich rad, jak i wykonywanie zadań. Zgodnie ze sprawozdaniem przejrzystość własności mediów zazwyczaj stwarza średnie ryzyko w państwach członkowskich ze względu na brak skuteczności przepisów prawnych lub fakt, że informacje są przekazywane wyłącznie organom publicznym, ale nie opinii publicznej. Wyniki pokazują również, że organizacje informacyjne są nadal narażone na wpływy polityczne, zwłaszcza gdy warunki ekonomiczne takich organizacji są niestabilne.

Niezależność organów ds. mediów

Organy ds. mediów odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu pluralizmu mediów. Przy wdrażaniu regulacji dotyczących mediów i decyzji dotyczących polityki medialnej niezależność mediów od interesów ekonomicznych i politycznych oraz bezstronność ich decyzji mają bezpośredni wpływ na pluralizm rynku i polityczną niezależność środowiska medialnego.

Niezależność i kompetencje organów ds. mediów są ustanowione na mocy prawa we wszystkich państwach członkowskich. Niemniej jednak pojawiły się pewne obawy dotyczące ryzyka upolitycznienia tych organów, na przykład na [Węgrzech](#), [Malcie](#) i w [Polsce](#). Istnieją również obawy co do skuteczności niektórych krajowych organów ds. mediów w świetle dostępnych im zasobów, na przykład w [Bułgarii](#), [Grecji](#), [Luksemburgu](#), [Rumunii](#) i [Słowenii](#). W [Czechach](#) rząd rozważa reformę w celu dalszego wzmocnienia niezależności organu regulacyjnego ds. mediów.

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, której transpozycja powinna zostać zakończona w tym roku⁶¹, zawiera szczegółowe wymogi, które przyczynią się do wzmocnienia niezależności krajowych organów ds. mediów.

Przejrzystość własności mediów

Przejrzystość własności mediów jest podstawowym warunkiem wstępnym każdej wiarygodnej analizy pluralizmu danego rynku medialnego; konieczne jest nie tylko prowadzenie świadomych procesów w zakresie regulacji, konkurencji i polityki, lecz także umożliwienie społeczeństwu oceny informacji i opinii rozpowszechnianych przez media⁶².

⁶⁰ Monitor pluralizmu mediów 2020 był ważnym źródłem informacji podczas przygotowywania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. Monitor pluralizmu mediów jest kompleksowym narzędziem naukowym służącym dokumentowaniu stanu ekosystemów medialnych, szczegółowo określającym zagrożenia dla pluralizmu i wolności mediów w państwach członkowskich i niektórych krajach kandydujących, i jest współfinansowany przez Unię Europejską. Od 2013/2014 r. jest regularnie wdrażany przez Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów. Komisja korzystała również z innych źródeł, takich jak światowy ranking wolności prasy, o których mowa w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

⁶¹ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zawiera szczegółowe wymogi dotyczące niezależności krajowych organów ds. mediów.

⁶² Zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

Niektóre państwa członkowskie dysponują dobrze rozwiniętymi systemami zapewniającymi przejrzystość własności mediów. Na przykład w [Niemczech](#) istnieją szczególne obowiązki ujawniania własności mające zastosowanie do sektora mediów informacyjnych, nadawców komercyjnych, mediów internetowych i prasy. Partie polityczne muszą ujawniać swój udział w podmiotach medialnych. We [Francji](#) przedsiębiorstwa medialne są zobowiązane do podania do wiadomości publicznej swoich trzech największych właścicieli i muszą powiadomić organ ds. mediów („Conseil Supérieur de l’Audiovisuel” – CSA), gdy własność lub kontrola przedsiębiorstwa medialnego osiąga próg 10 % lub wyższy. Informacje na temat struktury kapitałowej wydawców są dostępne na stronie internetowej CSA. [Portugalia](#) posiada szczegółowe ramy zapewniające przejrzystość własności mediów. Obowiązek ujawniania własności i finansowania mediów jest zapisany w konstytucji, a jego monitorowanie należy do kompetencji organu ds. mediów.

W kilku państwach członkowskich istnieją przeszkody w skutecznym publicznym ujawnianiu własności lub nie istnieje skuteczny system ujawniania informacji. W [Czechach](#) przedsiębiorstwa medialne nie są zobowiązane do ujawniania struktur własności, zmian w tych strukturach ani żadnych informacji dotyczących beneficjenta rzeczywistego przedsiębiorstwa. Na [Cyprze](#) nie ma przejrzystości w zakresie własności prasy pisemnej i cyfrowej, co budzi obawy co do koncentracji kapitału na rynku mediów. Również w [Bułgarii](#) brak przejrzystości w zakresie własności mediów jest źródłem niepokoju.

Dystrybucja reklam państwowych

Reklamy państwowe⁶³ mogą być ważnym źródłem wsparcia dla mediów. Wsparcie finansowe ze strony państwa może mieć kluczowe znaczenie, zwłaszcza dla mediów nienastawionych na zysk, mediów społecznych i innych mniej komercyjnych form dziennikarstwa, w szczególności w czasach kryzysu gospodarczego, a przejrzyste zasady i sprawiedliwe kryteria zmniejszają ryzyko faworyzowania. W związku z tym szczególne znaczenie ma wprowadzenie i skuteczne wdrożenie sprawiedliwych i przejrzystych zasad podziału zasobów państwowych i pomocy państwa. Brak takich zasad zwiększa ryzyko, że środki publiczne zostaną przydzielone do konkretnych mediów w sposób stronniczy.

W wielu państwach członkowskich brak jest szczegółowych przepisów zapewniających sprawiedliwe i przejrzyste zasady dystrybucji reklam państwowych w mediach. Zagrożenia wynikające z braku jasnych i przejrzystych zasad mogą przejawiać się niską przejrzystością kryteriów dystrybucji reklam, przyznanych ilości i beneficjentów. Na [Węgrzech](#), wobec braku przepisów i przejrzystości w zakresie dystrybucji reklam państwowych, znaczne ilości reklam państwowych kierowanych do mediów prorządowych otworzyły rządowi drogę do wywierania pośredniego wpływu politycznego na media. [Austria](#) przydziela stosunkowo wysokie ilości reklam państwowych przedsiębiorstwom medialnym i wyrażono obawy co do potencjalnego wpływu politycznego na taki przydział ze względu na brak przepisów dotyczących sprawiedliwej dystrybucji.

W niektórych przypadkach zagrożenia te są ograniczane przez ogólne zasady udzielania zamówień publicznych lub zasady dobrego zarządzania wydatkami państwowymi. Na przykład na [Słowacji](#) nie istnieją żadne ramy regulujące dystrybucję reklam państwowych, jednak umowy między państwem a sektorem prywatnym są rejestrowane w centralnym rejestrze umów, który jest publicznie dostępny.

⁶³ Monitor pluralizmu mediów definiuje reklamę państwową jako „każdą reklamę opłacaną na rzecz mediów przez rządy (krajowe, regionalne, lokalne) oraz instytucje i przedsiębiorstwa państwowe”.

Niedawno Komisja zaproponowała, że pakiet naprawczy z budżetu UE mógłby pomóc rozwiązać problem bezpośredniego zapotrzebowania na płynność, przy jednoczesnym wzmocnieniu inwestycji cyfrowych i odporności sektora za pośrednictwem programów InvestEU, „Kreatywna Europa” i „Horyzont Europa”. Komisja zachęcała ponadto państwa członkowskie i wszystkie podmioty UE do wspierania mediów przy zapewnieniu poszanowania ich niezależności, wolności i pluralizmu⁶⁴.

Presja polityczna wywierana na media

Pluralizm mediów jest bardziej podatny na zagrożenia, gdy w niebezpieczeństwie jest polityczna niezależność mediów, w obliczu braku regulacji zabezpieczającej przed ingerencją polityczną lub w wyniku wprowadzenia przepisów umożliwiających podmiotom politycznym obejmowanie własności mediów.

W rozdziałach dotyczących poszczególnych państw wskazano szereg przypadków, w których zainteresowane strony zgłosiły poważne zastrzeżenia. Na przykład w [Bułgarii](#) donosi się, że istnieje ścisły związek między podmiotami politycznymi a strukturą własności kilku mediów, nawet jeśli nie są one oficjalnie ich własnością. Ponadto duża liczba bułgarskich dziennikarzy określiła polityczną ingerencję w media jako „powszechną” i „szeroko rozprzestrzenioną”. Na [Węgrzech](#) utworzenie konglomeratu medialnego KESMA poprzez fuzję ponad 470 przychylnych rządowi mediów – bez kontroli ze strony organów ds. mediów i organów ochrony konkurencji – uznano za zagrożenie dla pluralizmu mediów. Pojawiły się dalsze obawy o to, że niedawne przejęcie mogło przebiegać zgodnie ze schematem ekonomicznego przejmowania pozostałych niezależnych mediów informacyjnych. Na [Malcie](#) dwie główne partie polityczne reprezentowane w parlamencie są właścicielami wielu maltańskich mediów i nadawców, kontrolują je lub nimi zarządzają. W [Polsce](#) podczas kampanii prezydenckiej w 2020 r. koalicja rządząca odniosła się do potencjalnych planów zmian legislacyjnych dotyczących mediów będących własnością podmiotów zagranicznych, co mogłoby wpłynąć na pluralizm mediów.

Prawo dostępu do informacji

Prawo dostępu do informacji jest podstawowym warunkiem wstępnym demokratycznej debaty i kontroli instytucji publicznych, o kluczowym znaczeniu dla mediów, lecz także ogólnie dla utrzymania praworządności. Opiera się ono na przejrzystości administracji publicznej i procesu podejmowania decyzji. Prawo to jest zagwarantowane w konstytucji lub w prawie wtórnym we wszystkich państwach członkowskich, ale w niektórych rozdziałach dotyczących poszczególnych państw wskazano przeszkody lub opóźnienia w przekazywaniu informacji. Na przykład w [Czechach](#), na [Malcie](#) i w [Rumunii](#) zgłaszano powtarzające się trudności i przeszkody w uzyskiwaniu informacji.

Środki na rzecz wspierania i ochrony dziennikarzy przed groźbami i atakami

W wielu państwach członkowskich dziennikarze i inne podmioty medialne coraz częściej doświadczają groźb i ataków (fizycznych i internetowych) w związku z ich publikacjami i pracą, które to groźby i ataki przybierają różne formy: wnoszenie powództwa typu SLAPP⁶⁵; zagrożenia dla bezpieczeństwa fizycznego i rzeczywiste ataki fizyczne; nękanie w internecie, w szczególności w odniesieniu do dziennikarek; kampanie oszczerstw, zastraszanie i polityczne groźby. Takie groźby, ataki i kampanie oszczerstw są zgłaszane

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

⁶⁵ Strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) ma na celu ocenzurowanie, zastraszanie i uciszenie krytyków poprzez obciążenie ich kosztami obrony prawnej, dopóki nie zrezygnują oni z krytyki lub sprzeciwu.

w takiej czy innej formie w kilku państwach członkowskich. Szczególne przykłady przedstawiono w rozdziałach dotyczących [Bułgarii](#), [Chorwacji](#), [Węgier](#), [Słowenii](#) i [Hiszpanii](#). Groźby i ataki mają na dziennikarzy efekt mrozący i wiążą się z ryzykiem kurczącej się debaty publicznej na temat kontrowersyjnych kwestii społecznych.

Aby zaradzić tej sytuacji, szereg państw członkowskich opracowało dobre praktyki oraz ustanowiło struktury i środki oferujące wsparcie i ochronę. W [Belgii](#) flamandzkie stowarzyszenie dziennikarzy utworzyło specjalną infolinię z myślą o przypadkach fizycznej lub werbalnej agresji wobec dziennikarzy. We [Włoszech](#) utworzono ośrodek koordynacji zajmujący się czynami wymierzonymi przeciwko dziennikarzom. W [Niderlandach](#) prokuratura, policja, stowarzyszenie redaktorów naczelnych i stowarzyszenie dziennikarzy zawarły protokół „PersVeilig”, którego celem jest ograniczenie gróźb, przemocy i agresji wobec dziennikarzy. [Szwecja](#) utworzyła krajowe punkty kontaktowe i przyznała dodatkowe zasoby ludzkie i finansowe, aby wspierać dziennikarzy i efektywniej prowadzić dochodzenia w sprawie przestępstw z nienawiści.

2.4 Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi

Institutionalne mechanizmy kontroli i równowaga stanowią fundament praworządności. Gwarantują one funkcjonowanie, współpracę i wzajemną kontrolę organów państwowych, tak aby uprawnienia były wykonywane przez jeden organ państwowy pod kontrolą innych organów. Oprócz skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości mechanizmy kontroli i równowagi opierają się na przejrzystym, rozliczalnym, demokratycznym i pluralistycznym procesie stanowienia prawa, podziale władzy, konstytucyjnej i sądowej kontroli prawa, przejrzystej administracji publicznej na wysokim poziomie, a także na skutecznych niezależnych organach, takich jak instytucje rzecznika praw obywatelskich lub krajowe instytucje praw człowieka. W każdym państwie członkowskim konkretne mechanizmy kontroli i równowagi różnią się w zależności od równowagi wynikającej z tradycji politycznych, prawnych i konstytucyjnych. Chociaż konkretne modele wybrane przez poszczególne państwa członkowskie mogą się różnić, kluczowe znaczenie ma zapewnienie poszanowania praworządności i norm demokratycznych.

W pierwszym sprawozdaniu na temat praworządności skupiono się na niektórych kluczowych elementach o szczególnym znaczeniu dla praworządności, takich jak proces przygotowywania i uchwalania ustaw, w szczególności w odniesieniu do zaangażowania zainteresowanych stron, stosowanie procedur przyspieszonych i nadzwyczajnych oraz system kontroli zgodności przepisów z konstytucją. Przyjrano się również reformom konstytucyjnym mającym na celu wzmocnienie mechanizmów kontroli i równowagi. Sprawozdawczość obejmuje również analizę środków nadzwyczajnych podjętych w celu walki z pandemią COVID-19. Rola niezależnych organów, takich jak rzecznik praw obywatelskich i inne krajowe instytucje praw człowieka, oraz rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jaką odgrywają w ochronie praworządności, to kolejne elementy analizy.

Nacisk na mechanizmy kontroli i równowagi występuje we wszystkich państwach członkowskich i często stanowi normalny element procesu politycznego w demokratycznym społeczeństwie. Kryzys gospodarczy, pandemia COVID-19 i zmiany społeczne mogą potęgować te napięcia, ale mechanizmy kontroli i równowagi pozostają niezmiennie istotne. W ostatnich latach w Unii nastąpiło kilka kryzysów w dziedzinie praworządności, które były powiązane z atakami na instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi. Wzmocnienie odporności instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi ma zatem zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania praworządności.

Ramy sprzyjające społeczeństwu obywatelskiemu umożliwiają debatę i kontrolę osób sprawujących władzę. Podobnie jak w przypadku niezależnych dziennikarzy i krytycznych mediów próby stłumienia podmiotów społeczeństwa obywatelskiego należy zawsze uznawać za znak ostrzegawczy w odniesieniu do praworządności.

Debaty na temat praworządności przyczyniające się do wzmocnienia kultury praworządności

W debatach publicznych na temat konkretnych kwestii istotnych dla praworządności często pojawiają się pozytywne inicjatywy przeprowadzenia reform. Dlatego też ważnym pierwszym krokiem jest debata i większa świadomość mechanizmów kontroli i równowagi niezbędnych do skutecznego funkcjonowania praworządności. Coraz większą uwagę poświęcaną debacie na temat praworządności w całej Unii widać na przykładzie wysiłków na rzecz promowania debat krajowych za pośrednictwem wysłuchań parlamentarnych, publicznych kampanii uświadamiających lub inicjatyw podejmowanych przez sądownictwo. W [Czechach](#) Senat organizuje konferencje i debaty na tematy związane z systemem wymiaru sprawiedliwości. W [Danii](#) Krajowa Administracja Sądowa podjęła w ostatnich latach szereg działań mających na celu promowanie praworządności, lepsze zrozumienie systemu wymiaru sprawiedliwości przez różne grupy docelowe oraz ukierunkowanie systemu wymiaru sprawiedliwości w większym stopniu na użytkowników. W [Niemczech](#) regularne debaty, ogólnokrajowe kampanie informacyjne i promocyjne oraz publikacje na tematy dotyczące praworządności przyczyniają się do rozwoju dynamicznej kultury praworządności. W [Niderlandach](#) w obu izbach parlamentu odbywają się regularne debaty orientacyjne na temat stanu praworządności.

Reformy konstytucyjne mające na celu wzmocnienie instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi, w szczególności w zakresie kontroli zgodności z konstytucją

W wielu państwach członkowskich trwają procesy reform. Dotyczą one w szczególności otwarcia nowych kanałów umożliwiających obywatelom kwestionowanie wykonywania władzy wykonawczej lub ustawodawczej.

Na przykład na [Cyprze](#) projekt ustawy przewiduje utworzenie Trybunału Konstytucyjnego, który przejmie kontrolę zgodności ustaw z konstytucją od Sądu Najwyższego. W następstwie przeglądu konstytucji na [Litwie](#) w 2019 r. wprowadzono możliwość indywidualnej kontroli zgodności z konstytucją i kontroli *a posteriori* uchwalonych ustaw. W [Luksemburgu](#) niedawna reforma konstytucyjna wzmocniła skutki decyzji Trybunału Konstytucyjnego uznających, że przepisy prawne są niezgodne z konstytucją, a proponowana zmiana konstytucji nadałaby urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich status konstytucyjny. Na [Słowacji](#) rząd rozważa wzmocnienie uprawnień Trybunału Konstytucyjnego między innymi poprzez wprowadzenie możliwości złożenia skargi konstytucyjnej oraz przeprowadzenia kontroli *ex ante* zgodności ustaw z konstytucją. Reformy konstytucyjne dotyczą również innych aspektów mechanizmów kontroli i równowagi. Na przykład na [Malcie](#) niedawno przyjęta reforma konstytucyjna dotyczy procedury wyboru Prezydenta Malty i roli instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, a parlamentowi przedłożono kolejną reformę konstytucyjną dotyczącą powoływania członków niektórych niezależnych komisji. W [Szwecji](#) refleksje na temat wzmocnienia systemu demokratycznego obejmują reformę sposobu przyjmowania poprawek do konstytucji, podczas gdy w ramach dochodzenia parlamentarnego dokonuje się przeglądu statusu konstytucyjnego, kompetencji i działalności rzeczników parlamentarnych.

Niektóre z tych wysiłków opierają się na doradztwie międzynarodowych organów eksperckich, takich jak Komisja Wenecka, co samo w sobie jest przyznaniem, że uwzględnienie różnych poglądów i wiedzy fachowej w drodze szeroko zakrojonych i szczegółowych konsultacji przyczynia się do opracowania zrównoważonego systemu.

Poprawa inkluzywności i jakości procesu legislacyjnego ma istotne znaczenie dla reform strukturalnych

Proces stanowienia prawa korzysta z coraz bardziej inkluzywnych i opartych na dowodach narzędzi. W szczególności wiele państw członkowskich ustanowiło systematyczną politykę włączania zainteresowanych stron i dba o to, by reformy strukturalne były wynikiem szeroko zakrojonej dyskusji w społeczeństwie, chociaż polityka ta nie zawsze jest w pełni stosowana w praktyce.

Niektóre państwa członkowskie udoskonalają inkluzywność procesu legislacyjnego. Na przykład na [Cyprze](#) i w [Czechach](#) trwają działania na rzecz usprawnienia konsultacji i poprawy przejrzystości. W [Estonii](#) trwają prace nad nowym otoczeniem prawodawczym i wytycznymi dotyczącymi polityki legislacyjnej w celu zwiększenia przyjazności dla użytkownika i inkluzywności. W [Grecji](#) prowadzona jest kompleksowa reforma procedur stanowienia prawa. We [Francji](#) niedawna inicjatywa obywatelskiej konwencji klimatycznej jest postrzegana jako innowacyjny sposób angażowania obywateli w proces legislacyjny.

Nadmierne stosowanie przyspieszonego i nadzwyczajnego ustawodawstwa może budzić obawy co do praworządności.

We wszystkich państwach członkowskich zwykły proces legislacyjny daje pierwszeństwo parlamentowi jako prawodawcy. Niemniej jednak przyspieszone procesy legislacyjne i brak konsultacji to powszechne cechy kryzysów w zakresie praworządności. Komisja Wenecka oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) wielokrotnie podkreślały znaczenie procedury parlamentarnej: gruntowne dyskusje nad wnioskami ustawodawczymi i poprawkami, w tym konstruktywne konsultacje z zainteresowanymi stronami, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim oraz dialog z opozycją polityczną⁶⁶. Ponadto pomijanie parlamentu w procedurze ustawodawczej zniekształca podział władzy, który jest kluczową zasadą praworządności.

W kilku państwach członkowskich wielokrotne uciekanie się do przyspieszonego ustawodawstwa w parlamencie lub do nadzwyczajnych rozporządzeń rządu wywołało obawy, zwłaszcza w kontekście szeroko zakrojonych reform mających wpływ na prawa podstawowe lub funkcjonowanie kluczowych organów państwowych, takich jak system sądownictwa lub trybunał konstytucyjny. W takich przypadkach istnieje zwiększone ryzyko przyjęcia przepisów, które zagrażają poszanowaniu praw podstawowych, praworządności lub demokracji, a także zobowiązaniom międzynarodowym⁶⁷. W [Polsce](#) w latach 2015–2019 przyspieszone przyjmowanie przepisów przez Parlament było powszechnie wykorzystywane przy przyjmowaniu istotnych reform strukturalnych sądownictwa, które zwiększyły wpływ polityczny na sądownictwo. W [Rumunii](#) powszechne stosowanie nadzwyczajnych rozporządzeń rządu w kluczowych obszarach, w tym reform sądownictwa, budziło obawy co do jakości prawodawstwa, pewności prawa i poszanowania podziału władzy⁶⁸. Częste stosowanie przyspieszonych procedur lub przyjmowanie przepisów na podstawie inicjatyw podejmowanych bezpośrednio przez posłów, z pominięciem zwykłych procesów

⁶⁶ Lista kontrolna dotycząca praworządności – CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

⁶⁷ Ponadto wiele poprawek legislacyjnych przyjętych przez parlament, w tym w drodze przyspieszonych procedur, jest pozbawionych przewidywalności i przejrzystości, a także budzi obawy w odniesieniu do interesu publicznego.

⁶⁸ W referendum konsultacyjnym, które odbyło się w maju 2019 r., większość obywateli poparła zakaz przyjmowania nadzwyczajnych rozporządzeń rządu w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości.

przygotowawczych i konsultacji z zainteresowanymi stronami, również stanowi zagrożenie z punktu widzenia praworządności.

Parlamenty narodowe, trybunały konstytucyjne i sądy najwyższe odegrały kluczową rolę w kontrolowaniu środków podejmowanych w odpowiedzi na pandemię COVID-19

Reakcje na kryzys wykazały ogólną silną odporność systemów krajowych, przy intensywnych debatach politycznych i prawnych na temat wprowadzonych środków. W wielu państwach członkowskich kontrola parlamentarna i debaty parlamentarne odegrały zasadniczą rolę w opracowywaniu wniosków dotyczących stanu wyjątkowego lub, ewentualnie, systemu reagowania na wypadek sytuacji nadzwyczajnych dotyczących zdrowia, a także w kontrolowaniu *ex post* przepisów przyjętych przez rząd. Ponadto środki te były często przedmiotem kontroli trybunału konstytucyjnego, sądów najwyższych lub sądów powszechnych. Mechanizmy *ex ante* kontroli zgodności z konstytucją przed przyjęciem przepisów były szczególnie istotne w tym kontekście, gdzie szybkie reagowanie i poszanowanie praw podstawowych muszą iść ze sobą w parze.

Rzecznik praw obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka odgrywają istotną rolę

Krajowe instytucje praw człowieka odgrywają ważną rolę gwaranta praworządności i mogą zapewnić niezależną kontrolę systemu w sytuacji kryzysu związanego z praworządnością. Kilka państw członkowskich ([Czechy](#), [Włochy](#) i [Malta](#)) nie ustanowiło jeszcze takiej instytucji, chociaż inne organy działają w dziedzinie praw podstawowych⁶⁹. We [Włoszech](#) parlament analizuje obecnie dwa projekty ustaw, w których proponuje się utworzenie Niezależnej Krajowej Instytucji ds. Praw Człowieka (NHRI). Na [Malcie](#) wniosek w sprawie ustanowienia instytucji praw człowieka jest obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie. Rola rzecznika praw obywatelskich w mechanizmach kontroli i równowagi jest różna. W niektórych państwach członkowskich rzecznik praw obywatelskich może zaskarżyć ustawy do trybunału konstytucyjnego lub zwrócić się o ich zmianę w parlamencie.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego działają w niestabilnym środowisku, ale nadal są silnym podmiotem broniącym praworządności.

W niedawnym orzeczeniu Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁷⁰ wyraźnie stwierdził, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego „[mogą] [...] prowadzić działalność i funkcjonować bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej”. Trybunał uznał, że prawo do swobodnego zrzeszania się stanowi jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólnie w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego.

W większości państw członkowskich istnieją sprzyjające i wspierające warunki dla społeczeństwa obywatelskiego. Ostatnio niektóre państwa członkowskie ulepszyły te warunki lub zamierzają podjąć inicjatywy w tym zakresie. Na przykład w [Chorwacji](#) rząd jest gotów przyjąć krajowy plan na rzecz poprawy prawnego, finansowego i instytucjonalnego systemu wsparcia działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W [Słowenii](#) krajowa strategia na rzecz rozwoju sektora pozarządowego i wolontariatu ma na celu zwiększenie

⁶⁹ Niezależny rzecznik praw obywatelskich jest obecny zarówno w Czechach, jak i na Malcie; we Włoszech Międzyministerialny Komitet Praw Człowieka (CIDU) współpracuje ze społeczeństwem obywatelskim, środowiskiem akademickim i wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu promowania i ochrony praw człowieka, a kilku regionalnych rzeczników praw obywatelskich odpowiada za ochronę swobód i praw osób.

⁷⁰ Wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry, C78/18, ECLI:EU:C:2020:476, pkt 112 i 113.

do 2023 r. wsparcia dla organizacji pozarządowych, w szczególności jeśli przyczyniają się one do poszanowania zasad pluralizmu i demokracji w społeczeństwie. W wielu państwach członkowskich społeczeństwo obywatelskie okazało się odporne w trudnych okolicznościach i nadal aktywnie uczestniczyło w krajowej i europejskiej debacie na temat praworządności w ramach mechanizmów kontroli i równowagi. Na [Słowacji](#) społeczeństwo obywatelskie zdecydowanie zareagowało na dokonane w 2018 r. zabójstwo Jána Kuciaka i jego narzeczonej Martiny Kušnírovej oraz na rozwój wydarzeń w jego następstwie. W [Rumunii](#) silne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego ma kluczowe znaczenie dla wspierania reform antykorupcyjnych i obrony praworządności w tym kraju. We [Włoszech](#) istnieje dynamiczne społeczeństwo obywatelskie, choć niektóre organizacje pozarządowe, zwłaszcza w pewnych kwestiach, takich jak migracja, są przedmiotem kampanii oszczerstw. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w obszarze migracji w [Grecji](#) obawiają się że kurczy się przestrzeń publiczną na ich działania w terenie.

W niektórych państwach członkowskich pojawiły się jednak przykłady społeczeństwa obywatelskiego, które stoi w obliczu poważnych wyzwań związanych z nowymi przepisami ograniczającymi dostęp do finansowania zagranicznego lub kampanii oszczerstw. Na przykład w [Bułgarii](#) nowy projekt przepisów dotyczących przejrzystości finansowania zagranicznego organizacji pozarządowych skrytykowano za jego potencjalny negatywny wpływ na społeczeństwo obywatelskie. Na [Węgrzech](#) w czerwcu 2020 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że ustawa z 2017 r. o przejrzystości organizacji społeczeństwa obywatelskiego finansowanych ze środków zagranicznych jest niezgodna ze swobodnym przepływem kapitału, a także z prawem do swobodnego zrzeczania się oraz prawem do ochrony życia prywatnego i danych osobowych. W [Polsce](#) organizacje pozarządowe padają ofiarą niekorzystnych wypowiedzi przedstawicieli władz publicznych, negatywnie wpływających na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego. Dalsze obawy budzą działania rządu skierowane wobec grup LGBTI+, w tym aresztowanie i zatrzymanie niektórych przedstawicieli tych grup, a także kampanie oszczerstw prowadzone przeciwko takim grupom.

3. Rozwój sytuacji i działania na szczeblu UE w zakresie praworządności

W ubiegłym roku praworządność nadal zajmowała wysokie miejsce w programie działań Unii Europejskiej. Poszanowanie praworządności jest jednym z kluczowych priorytetów obecnej Komisji, jak stwierdzono w wytycznych politycznych przewodniczącej Ursuli von der Leyen, w których wyraźnie wskazano tę kwestię jako priorytet powierzony wiceprzewodniczącej i komisarz odpowiedzialnej za praworządność. Od samego początku, ustanawiając również nowy mechanizm praworządności, Komisja reagowała na zmiany w zakresie praworządności w państwach członkowskich i na szczeblu UE. Oprócz bieżącego monitorowania Komisja stymulowała dialog i współpracę, wykorzystując procesy takie jak europejski semestr, aby podkreślić wyzwania związane ze skutecznością systemu sądownictwa lub ramami antykorupcyjnymi w państwach członkowskich.

Pandemia COVID-19 przyniosła istotne pytania dotyczące praworządności, które nadal są przedmiotem debaty europejskiej. Od połowy marca Komisja monitoruje środki wprowadzone w państwach członkowskich, mające wpływ na praworządność, demokrację i prawa podstawowe. W ramach europejskiego semestru w zaleceniach dla poszczególnych

krajów z sierpnia 2020 r. przypomniano, że te nadzwyczajne środki powinny być konieczne, proporcjonalne i ograniczone w czasie oraz powinny podlegać kontroli⁷¹.

Parlament Europejski odgrywa coraz ważniejszą rolę w kształtowaniu debaty na temat praworządności na szczeblu europejskim. W ubiegłym roku Parlament Europejski na bieżąco reagował na rozwój wydarzeń związanych z poszanowaniem naszych wspólnych wartości, w tym praworządności. Parlament Europejski przyjął kilka rezolucji⁷², a Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) przyjęła sprawozdania i zorganizowała wizyty na miejscu w poszczególnych krajach⁷³. Te debaty polityczne były kluczowym elementem podnoszenia rangi kwestii praworządności. Komisja uznaje, że konieczne jest powiązanie z demokracją i prawami podstawowymi, co zostanie omówione w specjalnych obszarach prac: europejski plan działania na rzecz demokracji i nowa strategia wdrażania Karty praw podstawowych, które mają zostać przyjęte w późniejszym terminie w 2020 r. Komisja uważa, że pierwsze sprawozdanie na temat praworządności oraz dialog przygotowawczy z państwami członkowskimi stanowią solidną podstawę przyszłych prac w Parlamencie Europejskim.

Mechanizm praworządności stanowi również odpowiedź na zintensyfikowane działania Rady w zakresie praworządności. Jesienią 2019 r. Rada rozważała dalsze wzmocnienie dorocznego dialogu Rady na temat praworządności poprzez coroczne podsumowanie sytuacji. Dzięki takiemu podsumowaniu wykorzystano by dyskusję i wymianę najlepszych praktyk, aby przyczynić się do zapobiegania problemom związanym z praworządnością w sposób konstruktywny i sprzyjający włączeniu społecznemu. Prezydencja Rady wyraziła zamiar zorganizowania dialogu politycznego w sprawie praworządności na podstawie sprawozdania Komisji na temat praworządności, w tym debaty skupiającej się na konkretnych państwach członkowskich⁷⁴.

Tym samym pierwsze sprawozdanie na temat praworządności przyczyni się do pobudzenia debaty w instytucjach europejskich i krajowych. Odbywać się będą również regularne spotkania sieci punktów kontaktowych ds. praworządności oraz zainteresowanych stron. Państwa członkowskie zostaną poproszone o wniesienie wkładu na początku 2021 r., a następnie wiosną przed kolejnym sprawozdaniem odbędą się wizyty krajowe we wszystkich państwach członkowskich. Równolegle prowadzone będą również prace nad promowaniem reform zgodnych z zasadą praworządności poprzez unijne finansowanie i wiedzę fachową. Od 2017 r. Komisja posiada specjalny program wsparcia technicznego na rzecz reform w państwach członkowskich, obejmujący reformy w zakresie praworządności⁷⁵.

⁷¹ Przyjęte przez Radę – Dz.U. C 282 z 26.8.2020.

⁷² W szczególności rezolucja z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie stanu praworządności i zwalczania korupcji w UE, a zwłaszcza na Malcie i na Słowacji P8_TA(2019)0328; rezolucja z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie praworządności na Malcie po ujawnieniu najnowszych informacji w sprawie morderstwa Daphne Caruany Galizii P9_TA(2019)0103; rezolucja z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier P9_TA(2020)0014; rezolucja z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami P9_TA(2020)0054.

⁷³ Grupa LIBE ds. monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych. Grupa ta koncentruje się na zagrożeniach dla demokracji, praworządności i praw podstawowych, a także na walce z korupcją w UE we wszystkich państwach członkowskich. Jej zadaniem jest rekomendowanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych konkretnych działań, takich jak spotkania z zainteresowanymi stronami, wysłuchania i podróże służbowe, a także przedstawianie wniosków dotyczących rezolucji i sprawozdań.

⁷⁴ Program prezydencji niemieckiej, s. 20.

⁷⁵ Program wspierania reform strukturalnych, który ma zostać zastąpiony od 2021 r. Instrumentem Wsparcia Technicznego; program ten nie wymaga współfinansowania.

Udzielane wsparcie może przybrać formę misji ekspertów i misji informacyjnych w terenie, dzielenia się odpowiednimi najlepszymi praktykami, analiz diagnostycznych oraz opracowywania i wdrażania ukierunkowanych rozwiązań w celu zaradzenia sytuacji. Inne programy Komisji, takie jak programy na rzecz sprawiedliwości i obywateli, równości, praw i wartości oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część dotycząca współpracy policyjnej), również mogą wnieść swój wkład, w tym poprzez zaproszenia do składania wniosków otwarte dla społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron. Reformy sądownictwa i reformy antykorupcyjne mogą mieć istotny wpływ na otoczenie biznesu, co często podkreślano już w sprawozdaniach dotyczących europejskiego semestru, dlatego państwa członkowskie powinny dokładnie rozważyć te reformy podczas przygotowywania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

Oprócz mechanizmu praworządności unijny zestaw instrumentów na rzecz praworządności obejmuje różne instrumenty reagowania w rozmaitych sytuacjach. Przedmiotem debaty publicznej jest najczęściej art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Określono w nim procedurę opartą na Traktacie mającą na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla podstawowych wartości UE w państwach członkowskich, przewidując ostatecznie najpoważniejszą sankcję polityczną, jaką UE może nałożyć na państwo członkowskie, mianowicie zawieszenie prawa do głosowania w Radzie. Do 2017 r. procedura ta nigdy nie została uruchomiona. W grudniu 2017 r. Komisja uruchomiła procedurę wobec Polski, a następnie we wrześniu 2018 r. Parlament Europejski wszczął procedurę wobec Węgier. Procedury te są kontynuowane w Radzie i obejmują wysłuchania i aktualizacje sytuacji w dwóch zainteresowanych państwach członkowskich⁷⁶, ale większość zidentyfikowanych problemów pozostaje nierozwiązana. Komisja wzywa zainteresowane państwa członkowskie i Radę do większego zaangażowania w przyspieszenie rozwiązania problemów poruszonych w ramach tych procedur oraz do znalezienia rozwiązań chroniących praworządność i wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Do czasu znalezienia rozwiązania zgłoszonych zastrzeżeń Komisja zobowiązuje się wspierać Radę w kontynuowaniu procedur określonych w art. 7 w celu rozwiązania przedmiotowych kwestii.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości odgrywa również kluczową rolę w utrzymywaniu praworządności dzięki swojemu bieżącemu orzecznictwu w tej dziedzinie. W przypadku gdy braki w zakresie praworządności stanowią naruszenie prawa Unii, Komisja stosuje strategiczne podejście do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opierając się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Postępowanie to ma na celu rozwiązanie konkretnych problemów związanych z nieprzestrzeganiem prawa Unii. Komisja jest zdecydowana w pełni korzystać ze swoich uprawnień i nadal pełnić swoją rolę strażnika Traktatów, aby zapewnić przestrzeganie wymogów prawa Unii w zakresie praworządności. Komisja wielokrotnie wszczyła postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w sprawach istotnych z punktu widzenia praworządności, a sądy krajowe w wielu sprawach również zwracały się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa Unii. W latach 2019 i 2020 Trybunał opracował ważne orzecznictwo w zakresie praworządności. W szczególności potwierdził i doprecyzował zasadę skutecznej ochrony sądowej i prawo do skutecznego środka zaskarżenia⁷⁷. Oczekuje się, że orzecznictwo to będzie dalej rozwijane w nadchodzących miesiącach i latach ze względu na szereg ważnych

⁷⁶ W 2019 r. odbyły się dwa wysłuchania na mocy art. 7 ust. 1 TUE oraz miały miejsce dwie aktualizacje sytuacji na Węgrzech i pięć aktualizacji na temat sytuacji w Polsce. W 2020 r. dokonano jednej aktualizacji sytuacji na Węgrzech i w Polsce i nie przeprowadzono żadnych wysłuchań na podstawie art. 7 ust. 1 TUE.

⁷⁷ Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i odesłań prejudycjalnych dotyczących kwestii związanych z praworządnością.

Wreszcie w konkluzjach z posiedzenia w dniach 17-21 lipca Rada Europejska przypomniała o znaczeniu poszanowania praworządności i podstawowych wartości UE w odniesieniu do budżetu Unii. Przypominając o znaczeniu ochrony budżetu Unii zgodnie z wartościami określonymi w art. 2 TUE, Rada Europejska poparła wprowadzenie systemu warunkowości i środków w przypadku naruszeń. Zobowiązanie Rady Europejskiej powinno przyspieszyć przyjęcie wniosku Komisji dotyczącego *ochrony budżetu UE w przypadku naruszeń praworządności* w państwie członkowskim, będącego przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie⁷⁸. Celem jest ochrona budżetu UE w sytuacjach, w których interesy finansowe Unii mogą być zagrożone z powodu uogólnionych braków w zakresie praworządności w którymś z państw członkowskich.

4. Wnioski i dalsze działania

W lipcu 2019 r. przewodnicząca Ursula von der Leyen wezwała Parlament Europejski, Radę i państwa członkowskie do zaangażowania się w proces współpracy w zakresie praworządności, nowy mechanizm praworządności angażujący wszystkie państwa członkowskie i instytucje UE w działania zapobiegawcze.

Pierwsze sprawozdanie na temat praworządności jest wynikiem nowego dialogu między Komisją i państwami członkowskimi, stanowiącego wkład w analizę dotyczącą poszczególnych państw członkowskich. Niniejsze sprawozdanie stanowi ważny krok w kierunku wzmocnienia wspólnego rozumienia praworządności w UE i zwiększenia wzajemnego zaufania. Komisja z zadowoleniem przyjmuje otwarty dialog prowadzony ze wszystkimi państwami członkowskimi oraz ich zaangażowanie w przygotowanie analizy dotyczącej poszczególnych krajów. Świadczy to zarówno o znaczeniu, jakie dla wszystkich państw członkowskich ma praworządność, jak i o ich zaangażowaniu w proces europejski. Komisja uważa, że proces ten pomoże zapobiec pojawianiu się lub pogłębianiu problemów związanych z praworządnością, a także przyczyni się do dalszego promowania silnej kultury politycznej i prawnej w zakresie praworządności w całej UE. Mechanizm praworządności może obecnie stanowić podstawowy element zestawu instrumentów na rzecz praworządności w UE.

W sprawozdaniu podsumowano rozwój sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Podkreślono w nim, że wiele państw członkowskich posiada wysokie standardy praworządności i uznaje się je, także na świecie, za źródło najlepszych praktyk w zakresie stosowania kluczowych zasad praworządności. W sprawozdaniu wskazano jednak również istotne wyzwania, pojawiające się np. gdy niezależność sądów znajduje się pod presją, gdy systemy okazują się niewystarczająco odporne na korupcję, gdy zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów narażają na szwank demokratyczną rozliczalność lub gdy pojawiają się problemy z mechanizmami kontroli i równowagi mającymi zasadnicze znaczenie dla skutecznego systemu. Komisja z zadowoleniem przyjmuje współpracę wszystkich państw członkowskich przy przygotowywaniu sprawozdania i wzywa je do kontynuowania tej współpracy w ramach działań następczych z nim związanych.

Komisja oczekuje dalszego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestie praworządności i uważa, że niniejsze sprawozdanie stanowi solidną podstawę dalszych prac międzyinstytucjonalnych. Komisja zwraca się również do parlamentów narodowych i władz

⁷⁸ COM(2018) 324

krajowych o omówienie tego sprawozdania, w tym jego rozdziałów dotyczących poszczególnych krajów, oraz o wzajemne wsparcie, jako zachętę do kontynuowania reform i uznanie europejskiej solidarności. Zapotrzebowania na prowadzenie debat krajowych dowodzi również szerokie grono podmiotów krajowych, wykraczające poza organy rządowe, które zaangażowały się w ten proces i wniosły swój wkład.

Pierwsze sprawozdanie na temat praworządności jest kamieniem węgielnym nowego, dynamicznego procesu, obejmującego stały dialog z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, a także innymi zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym i unijnym. Komisja rozpocznie teraz przygotowywanie sprawozdania na temat praworządności za 2021 r., opierając się na doświadczeniach zdobytych w pierwszym roku funkcjonowania europejskiego mechanizmu praworządności, a także nada tempo pracom nad zwiększeniem odporności praworządności w naszych demokracjach. Lepsze przygotowanie pomoże wszystkim Europejczykom w stawianiu czoła wyzwaniom związanym z bezprecedensowym kryzysem gospodarczym, klimatycznym i zdrowotnym, przy pełnym poszanowaniu naszych wspólnych zasad i wartości.