



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 716 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech**

Towarzyszący dokumentowi:

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

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

STRESZCZENIE

We włoskim systemie wymiaru sprawiedliwości nadal przeprowadza się szereg reform, których celem jest poprawa jego jakości i efektywności. Obejmują one projekty ustaw mających na celu usprawnienie postępowań w sprawach cywilnych i karnych, które to projekty są nadal przedmiotem dyskusji w parlamencie. Cyfryzacja systemu wymiaru sprawiedliwości postępuje, zasoby ludzkie zwiększono i zaplanowano kolejne nabory. Środki te mają szczególne znaczenie dla sprostania poważnym wyzwaniom związanym z efektywnością systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym dotyczącym zaległości i przewlekłości postępowań. W parlamencie nadal trwają debaty na temat projektu ustawy dotyczącej Najwyższej Rady Sądownictwa i innych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości, mającej na celu wzmocnienie niezależności sądów. Celem tego projektu ustawy jest przede wszystkim zmiana sposobu wyboru członków Rady. Ważne jest, aby w reformach tych uwzględniono zalecenia Rady Europy.

Włochy nadal wzmacniają krajowe ramy prawne dotyczące zwalczania korupcji i przestępstw z nią związanych. Poziom współpracy, specjalizacji i zasobów, którymi dysponują śledczy i prokuratorzy zajmujący się korupcją i przestępstwami z nią związanymi, jest zasadniczo uznawany za wystarczający do zwalczania korupcji, w tym korupcji na wysokim szczeblu. Brak zasobów oraz ograniczone doświadczenie i wiedza prawnicza zmniejszają zdolność organów ścigania do skutecznego zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i prowadzenia postępowań w takich sprawach. Zwalczanie korupcji nadal utrudnia zbyt długi czas przeznaczony na rozpatrzenie sprawy, w szczególności na etapie apelacji. Kompleksowe reformy mające na celu usprawnienie postępowań karnych są nadal przedmiotem prac parlamentu. Na rozpatrzenie czeka szereg wniosków ustawodawczych i projektów nowelizacji mających na celu wzmocnienie środków służących zapobieganiu korupcji, w tym dotyczących konfliktu interesów, lobbingu i efektu „drzwi obrotowych”. Pandemia COVID-19 znacznie zwiększyła ryzyko korupcji i popełniania przestępstw z nią związanych w celu dalszego przenikania do legalnej gospodarki Włoch.

Włochy posiadają solidne ramy prawne regulujące sektor mediów, jak również niezależny, dysponujący odpowiednimi zasobami i skutecznie funkcjonujący organ regulacyjny ds. mediów. Zaplanowana przez Włochy reforma przepisów dotyczących zniesławienia jest nadal przedmiotem prac parlamentu. Ponadto niepokój wzbudza wciąż kwestia niezależności politycznej włoskich mediów, w szczególności w sektorze audiowizualnym. Pakiety pomocowe zapewnione przez rząd w 2020 r. w celu przeciwdziałania skutkom finansowym pandemii COVID-19 obejmowały pewne środki dotyczące mediów. Wysoka liczba ataków fizycznych na dziennikarzy, przypadków grożenia im śmiercią, jak również stosowania wobec nich innych form zastraszania wciąż stanowi problem.

Jeżeli chodzi o mechanizmy kontroli i równowagi, nadal obowiązuje stan wyjątkowy związany z pandemią COVID-19, ale rząd przyjmuje środki mające na celu stopniowe łagodzenie restrykcji. Trwają rozmowy nad nowym wnioskiem dotyczącym wzmocnienia roli parlamentu w sytuacjach nadzwyczajnych. Odnotowano nieznaczną poprawę w kwestii wykorzystywania konsultacji publicznych i oceny skutków regulacji *ex post*, ale działania te nadal nie mają charakteru systematycznego. W parlamencie trwają prace nad projektem ustawy ustanawiającej niezależną instytucję praw człowieka. Odnotowano pewne postępy w kwestii ustawodawstwa dotyczącego organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się migrantami, np. w odniesieniu do przepisów regulujących działalność

organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzących operacje poszukiwawczo-ratownicze na morzu, chociaż nadal istnieją obawy dotyczące kontekstu ogólnego, w którym zarządzanie migracjami w UE stanowi wyzwanie.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości¹ określono w konstytucji, która gwarantuje jego niezależność i autonomię². Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach dotyczących zgodności ustaw z konstytucją³. Sądy powszechne są właściwe do orzekania w sprawach cywilnych i karnych i mają strukturę trójinstancyjną. Pierwsza instancja składa się z sędziów pokoju, sądów powszechnych i sądów ds. nieletnich. Drugą i trzecią instancję stanowią, odpowiednio, sądy apelacyjne i Najwyższy Sąd Kasacyjny. Sądownictwo administracyjne składa się z sądów pierwszej instancji oraz sądów drugiej instancji. Jurysdykcję w sprawach rachunkowych sprawuje Trybunał Obrachunkowy (izby regionalna i centralna). W sprawach podatkowych właściwymi sądami są sądy skarbowe pierwszej i drugiej instancji, a na najwyższym szczeblu – Najwyższy Sąd Kasacyjny. Struktura prokuratury⁴ odzwierciedla strukturę sądów. Włochy uczestniczą w pracach Prokuratury Europejskiej. Zgodnie z zasadą jedności wymiaru sprawiedliwości sędziowie sądów powszechnych i prokuratorzy są funkcjonariuszami wymiaru sprawiedliwości (wł. *magistrato*), mają wspólną strukturę ścieżki zawodowej i podlegają Najwyższej Radzie Sądownictwa (Consiglio Superiore della Magistratura – CSM). Funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości z zakresu spraw administracyjnych, rachunkowości i spraw podatkowych mają własne organy samorządowe. Krajowa Rada Adwokacka jest niezależnym i samorządowym organem ustanowionym na podstawie ustawy.

Niezależność i niezawisłość

Poziom postrzeganej niezależności sądów we Włoszech pozostaje niski. Pomimo nieznacznej poprawy w porównaniu z zeszłym rokiem zaledwie 34 % ogółu społeczeństwa uznaje go za „dość dobry lub bardzo dobry”. W przypadku przedsiębiorstw odnotowano dalszy spadek, co potwierdza utrzymanie tendencji spadkowej obserwowanej w ciągu ostatnich 2 lat – obecnie zaledwie 29 % przedsiębiorstw uznaje niezależność sądów za „dość dobrą lub bardzo dobrą”⁵. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat postrzegana niezależność sądów utrzymywała się stale na niskim poziomie.

Projekt ustawy odnoszący się do wyzwań napotykanym przez Najwyższą Radę Sądownictwa, w tym również do trybu powoływania członków tej Rady, jest w dalszym ciągu przedmiotem dyskusji w parlamencie. Najwyższa Rada Sądownictwa borykała się z szeregiem problemów związanych z reprezentatywnością jej członków oraz przejrzystością stosowanych przez nią procedur obsadzania najwyższych stanowisk sędziowskich⁶. Celem

¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 2.

² Konstytucja włoska, art. 104 i 107. Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy, jako pracownicy wymiaru sprawiedliwości, są niezależni od innych władz konstytucyjnych.

³ Trybunał Konstytucyjny orzeka również w sprawie konfliktów wynikających z podziału władzy państwowej i uprawnień przyznanych państwu i regionom, w sprawie konfliktów między regionami, a także w sprawie zarzutów stawianych Prezydentowi Republiki.

⁴ Jeżeli chodzi o przestępczość zorganizowaną i inne poważne przestępstwa, funkcje prokuratorskie pełnią okręgowe dyrekcje ds. zwalczania mafii.

⁵ Wykresy 48 i 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący Włoch, s. 3 i 4. Projekt ustawy AC 2681 zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 7 sierpnia 2020 r. W ostatnim czasie media informowały

projektu ustawy przedstawionego przez rząd w sierpniu 2020 r. jest zapewnienie niezależności członków Najwyższej Rady Sądownictwa⁷ względem samorządów zawodowych m.in. poprzez wprowadzenie zmian w zasadach wyboru jej członków, a także poprzez silniejsze zróżnicowanie jej składu pod względem regionu pochodzenia jej członków i uwzględnienie w większym stopniu równouprawnienia płci. Projekt ustawy służy ponadto wyraźniejszemu rozgraniczeniu funkcji sędziowskich od funkcji politycznych⁸. W kwietniu 2021 r. Najwyższa Rada Sądownictwa wydała szereg opinii⁹ w sprawie projektu ustawy, zwracając uwagę na jego mocne strony (np. sposób organizacji stanowisk w systemie wymiaru sprawiedliwości¹⁰, w tym w prokuraturze, a także większą przejrzystość procedury obsadzania stanowisk wysokiego szczebla¹¹ i większą przejrzystość niektórych przepisów dotyczących procedury oceny zawodowej funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości¹²). Rada zgłosiła również pewne zastrzeżenia dotyczące w szczególności systemu wyborczego, podkreślając ryzyko marginalizacji mniejszości, uprawnienia dyskrecjonalne Ministerstwa Sprawiedliwości pozwalające mu tworzyć kolegia wyborcze przed wyborami oraz potencjalne ograniczenie pluralizmu wśród członków Rady będących sędziami¹³. Jeżeli chodzi o system środków dyscyplinarnych, Najwyższa Rada Sądownictwa zwróciła uwagę na ryzyko wynikające z niejednoznacznego charakteru definicji nowych przewinień dyscyplinarnych¹⁴. W dniu 26 marca 2021 r. GRECO¹⁵ przyjęła drugi raport zgodności, w którym omówiono kwestię bezpośredniego angażowania się funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w życie polityczne. Pomimo postępów osiągniętych w pracach nad projektem ustawy uznano, że zalecenie zostało wdrożone tylko częściowo z uwagi na fakt, że projekt ten nie został jeszcze przyjęty¹⁶. W marcu 2021 r. nowe kierunki polityki

o kolejnych wyzwaniach związanych z uczciwością, które są obecnie przedmiotem śledztw prowadzonych przez prokuraturę.

- ⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 3, w którym omówiono wyzwania związane z uczciwością. W ostatnim czasie media informowały o kolejnych wyzwaniach związanych z uczciwością, które są obecnie przedmiotem śledztw prowadzonych przez prokuraturę.
- ⁸ Celem projektu ustawy jest przeciwdziałanie konfliktom interesów i zwiększenie niezależności sądów przez ograniczenie poziomu zaangażowania funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w działalność polityczną. Zob. GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], zalecenie (x).
- ⁹ Sześć opinii wydanych przez Najwyższą Radę Sądownictwa w dniach 21–29 kwietnia 2021 r. na wniosek Ministerstwa Sprawiedliwości zgodnie z art. 10 ustawy nr 195 z dnia 24 marca 1958 r.
- ¹⁰ Opinia Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 21 kwietnia 2021 r. (dotycząca stanowisk w systemie wymiaru sprawiedliwości).
- ¹¹ Opinia Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 29 kwietnia 2021 r. (dotycząca stanowisk kierowniczych wysokiego i średniego szczebla).
- ¹² Opinia Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 29 kwietnia 2021 r. (dotycząca trybu wyboru członków Najwyższej Rady).
- ¹³ Zjawisko marginalizacji mniejszości jest charakterystyczne w szczególności dla systemów większościowych; Minister Sprawiedliwości podejmowałby decyzje w sprawie składu kolegiów terytorialnych na trzy miesiące przed terminem wyborów, co mogłoby stwarzać potencjalne ryzyko dla niezależności sądów; jeżeli chodzi o pluralizm, zgodnie z art. 104 konstytucji członków Rady będących sędziami wybierają wszyscy funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości należący do wszystkich kategorii, podczas gdy przyjęcie projektu ustawy ograniczyłoby tę możliwość.
- ¹⁴ Opinia Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 21 kwietnia 2021 r. (dotycząca przewinień dyscyplinarnych i funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa).
- ¹⁵ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], zalecenie (x). Zob. również opinia Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 21 kwietnia 2021 r.
- ¹⁶ Choć w powyższym raporcie odnotowano, że projekt ustawy został przygotowany w celu wprowadzenia bardziej rygorystycznych przepisów służących ograniczeniu udziału funkcjonariuszy wymiaru

w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości¹⁷ zostały przedstawione parlamentowi przez Ministra Sprawiedliwości¹⁸. Należy zagwarantować, aby wspomniane reformy przeprowadzono z uwzględnieniem zaleceń Rady Europy dotyczących Rady Sądownictwa, w tym zaleceń dotyczących wyboru jej członków¹⁹, a także statusu funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, ich kariery, spoczywającej na nich odpowiedzialności oraz mającego do nich zastosowanie systemu środków dyscyplinarnych²⁰. Włochy współpracują z Radą Europy w tym zakresie.

Podjęto dodatkowe działania, aby przezwyciężyć wyzwania związane z uczciwością²¹. Najwyższa Rada Sądownictwa kontynuowała przyjmowanie zasad sprzyjających przejrzystości i obsadzaniu stanowisk na wysokim szczeblu na podstawie kryteriów merytorycznych²². Ponadto, aby dodatkowo wesprzeć proces poprawy niezależności sądów, Najwyższa Rada Sądownictwa podjęła działania na rzecz ustanowienia szczegółowych przepisów w zakresie ujawniania informacji majątkowych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz przeprowadzania systematycznej kontroli w tym zakresie, które zostały pozytywnie przyjęte przez GRECO²³. Najwyższa Rada Sądownictwa wszczęła również szereg postępowań dyscyplinarnych²⁴; ponadto, w związku z przyszłymi ocenami

sprawiedliwości w życiu politycznym, wspomniano w nim również, że projekt ten inicjuje długo oczekiwaną reformę służącą rozwiązaniu szczególnie wrażliwej kwestii we Włoszech, której przeprowadzenie wiąże się z koniecznością podjęcia bardziej stanowczych działań.

¹⁷ Wydane przez nowego Ministra Sprawiedliwości i przedstawione parlamentowi w dnia 15 i 18 marca 2021 r.

¹⁸ Jeżeli chodzi o reformę Rady Sądownictwa, to poza wprowadzeniem systemu wyborczego rozważa się również możliwość wymieniania połowy jej członków będących funkcjonariuszami wymiaru sprawiedliwości i połowy jej członków będących sędziami raz na dwa lata. Najwyższa Rada Sądownictwa pozytywnie oceniła tę propozycję w opinii przekazanej Ministerstwu Sprawiedliwości. Na mocy dekretu ministerialnego z dnia 26 marca 2021 r. Minister Sprawiedliwości powołał „komisję ds. przygotowania wniosków dotyczących działań służących przeprowadzeniu reformy wymiaru sprawiedliwości i uregulowaniu kwestii związanych z wyłanianiem składu Najwyższej Rady Sądownictwa i jej funkcjonowaniem”. Wspomniana komisja zakończyła prace w dniu 31 maja 2021 r. i zajmuje się obecnie sporządzaniem sprawozdania ze swojej działalności. Sprawozdanie to zostanie wzięte pod uwagę w kontekście potencjalnych poprawek do projektu ustawy będącego przedmiotem dyskusji w parlamencie.

¹⁹ Rekomendacja nr CM/REC(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 25, 26 i 27. Zob. również opinia nr 23 (2020) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (dotycząca roli stowarzyszeń sędziów), pkt 31 i 32: „W szeregu państw członkowskich stowarzyszenie sędziów dysponuje pewnym wpływem na proces wyboru członków Rady Sądownictwa. O ile sytuacja ta pozostaje bez uszczerbku dla niezależności prac Rady Sądownictwa, tego rodzaju udział w procesie wyboru jej członków można przyjąć z zadowoleniem. Należy jednak dołożyć wszelkich starań, aby tego rodzaju system nie doprowadził do upolitycznienia procesu wyłaniania składu Rady i jej późniejszych prac. W każdym razie nie powinno dochodzić do żadnych przejawów dyskryminacji, a członkowie stowarzyszenia sędziów powinni mieć możliwość pełnienia funkcji członków Rady Sądownictwa, aby przyczynić się do poprawy niezależności sądów”.

²⁰ Rekomendacja nr CM/REC(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 50, 52, 58 i 69. Jeżeli chodzi o postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom, zob. również: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r., LM, C-216/18, pkt 67; jeżeli chodzi o kwestie związane z odpowiedzialnością sędziów, zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, pkt 228–239.

²¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 3–4.

²² Decyzja Najwyższej Rady Sądownictwa z dnia 9 września 2020 r. zmieniająca decyzję nr 13778 z dnia 24 lipca 2015 r.

²³ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], zalecenie (xi).

²⁴ Przed Najwyższą Radą Sądownictwa toczą się obecnie dwadzieścia trzy postępowania dyscyplinarne, a jedno postępowanie zakończyło się nałożeniem najwyższej sankcji dyscyplinarnej w postaci trwałego pozbawienia prawa do wykonywania obowiązków funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości (informacje

zawodowymi i powoływaniem kandydatów na stanowiska kierownicze²⁵, Rada wzięła pod uwagę wszelkie wyzwania związane z uczciwością ujawnione w 2020 r. w toku śledztwa, które doprowadziło do ustąpienia pięciu członków Najwyższej Rady Sądownictwa²⁶. Ponadto Krajowe Stowarzyszenie Sędziów i Prokuratorów zaczęło nakładać sankcje dyscyplinarne na swoich członków w przypadku naruszenia przez nich kodeksu etyki sędziów i prokuratorów²⁷.

Jakość

Zwiększane są zasoby ludzkie i planuje się dalszy nabór pracowników wymiaru sprawiedliwości, jak również pracowników administracyjnych. We wrześniu 2020 r., po wydaniu opinii Najwyższej Rady Sądownictwa²⁸, Ministerstwo Sprawiedliwości²⁹ utworzyło dodatkowe 600 stanowisk dla funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w sądach najwyższej instancji i w prokuraturze (70 jednostek), sądach pierwszej i drugiej instancji (422 jednostki) oraz grupie zadaniowej ds. elastycznych planów kadrowych³⁰ (176 jednostek), a w marcu 2021 r. nowi pracownicy (285 funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości) rozpoczęło staże. Po upływie okresu ich pierwszego zawieszenia w związku z pandemią COVID-19 wznowiono organizowanie konkursów³¹. W 2020 i 2021 r. za pośrednictwem procedur cyfrowych przeprowadzono nabór ponad 2 000 pracowników administracyjnych³². Po opublikowaniu sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., w którym zasoby ludzkie uznano za szczególne wyzwanie we Włoszech wywierające wpływ na efektywność całego systemu wymiaru sprawiedliwości, rząd zaplanował podjęcie nadzwyczajnych działań³³ na rzecz zwiększenia poziomu zatrudnienia w Biurze Procesowym³⁴, w którym pracownicy administracyjni i funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości będą współpracowali ze sobą w synergiczny sposób za pośrednictwem zmienionych modułów organizacyjnych³⁵. W ramach tych działań planuje się zatrudnienie³⁶ około 16 500 absolwentów prawa, ekonomii i zarządzania oraz nauk politycznych na podstawie trzyletnich umów o pracę na

uzyskane podczas wizyty we Włoszech). Ponadto Najwyższa Rada Sądownictwa rozważa również możliwość przymusowego przenoszenia funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w przypadkach, w których dany funkcjonariusz nie ma już możliwości wykonywania swoich obowiązków w danym miejscu przy zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu niezależności i niezawisłości.

²⁵ Najpoważniejsze sankcje dyscyplinarne ograniczają możliwość piastowania niektórych stanowisk wysokiego szczebla w strukturze wymiaru sprawiedliwości.

²⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 3–4.

²⁷ Uwagi przekazane przez Krajowe Stowarzyszenie Sędziów i Prokuratorów oraz informacje uzyskane w kontekście wizyty we Włoszech.

²⁸ Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 14.

²⁹ Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech.

³⁰ Bazując na podobnych doświadczeniach zgromadzonych w innych europejskich systemach prawnych (np. we Francji i w Hiszpanii), ustanowiono elastyczne narzędzie służące do rozwiązywania tymczasowych, trudnych sytuacji i zapewnienia jednolitego trybu funkcjonowania wszystkich sądów. W październiku 2020 r. Najwyższej Radzie Sądownictwa przesłano do zaopiniowania wyjaśniające sprawozdanie techniczne dotyczące elastycznych planów kadrowych.

³¹ Dekret z mocą ustawy nr 44 z dnia 1 kwietnia 2021 r., art. 11.

³² Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech (1 187 jednostek w 2020 r. i 1 056 w 2021 r. do dnia 13 kwietnia).

³³ Ogłoszonych w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności.

³⁴ Biuro Procesowe utworzono w 2014 r. (art. 50 dekretu z mocą ustawy nr 90 z 2014 r. przekształconego w ustawę nr 114/2014), powierzając mu zadanie udzielania sędziom wsparcia w przygotowywaniu rozpraw poprzez udostępnianie im zespołów urzędników sądowych, stażystów i innych pracowników.

³⁵ Ogłoszonych w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności.

³⁶ Tamże; proces naboru ma zakończyć się do końca 2022 r.

czas określony, aby zapewnić funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości odpowiednie wsparcie techniczne³⁷, a także 1 600 młodych absolwentów i 750 absolwentów specjalizujących się w określonej dziedzinie oraz 3 000 osób posiadających dyplom uczelni wyższej w celu wsparcia wymiaru sprawiedliwości i monitorowania realizacji projektów Ministerstwa Sprawiedliwości takich jak projekty cyfryzacji postępowań i reform. Część tych nowo zatrudnionych pracowników zostanie oddelegowana do Najwyższego Sądu Kasacyjnego, aby zreorganizować izby cywilne, w tym izby odpowiedzialne za rozpoznawanie spraw z zakresu prawa podatkowego. Jeżeli chodzi o wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych, nadal nie uzupełniono istotnych wakatów, w szczególności na stanowiskach sędziów sądów pierwszej instancji. W lutym 2021 r. ogłoszono jednak nową procedurę naboru 40 sędziów (którą rozszerzono następnie do 60 sędziów); planuje się ponadto utworzenie dodatkowych 130 stanowisk administracyjnych³⁸. Przewiduje się również przeprowadzenie nowych postępowań rekrutacyjnych na stanowiska w wymiarze sprawiedliwości w sprawach administracyjnych³⁹, aby udzielić wsparcia kancelariom sądów, wnieść wkład w proces transformacji cyfrowej i monitorować działania związane z realizacją projektów. Nowe środki służące zmniejszeniu zaległości i skróceniu czasu trwania postępowań⁴⁰ mają na celu uwzględnienie powtarzającego się od wielu lat zalecenia dla Włoch dotyczącego efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości⁴¹.

Choć w sądach cywilnych i administracyjnych można zaobserwować dalsze postępy, jeżeli chodzi o proces cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości, w sektorze karnym nadal odnotowuje się trudności w tym zakresie⁴². Cyfryzacja postępowań przed sądami cywilnymi pierwszej i drugiej instancji zakończyła się⁴³; rozpoczęto ją natomiast w Sądzie Kasacyjnym (Izba Cywilna)⁴⁴ i w odniesieniu do sędziów pokoju⁴⁵. Tempo cyfryzacji jest

³⁷ Analizy, badania, monitorowanie, zarządzanie rolami, opracowywane projektów działań.

³⁸ Uwagi przekazane przez Radę Stanu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. Uwagi na piśmie otrzymane od Rady Stanu w kontekście wizyty we Włoszech.

³⁹ Tamże, przewiduje się zatrudnienie 250 urzędników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony i 90 asystentów technicznych.

⁴⁰ Ogłoszone w kontekście kamieni milowych i wartości docelowych wyznaczonych w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności: zmniejszenie zaległości o 90 % w sądach cywilnych pierwszej i drugiej instancji i o 70 % w sądach administracyjnych do drugiego kwartału 2026 r.; zmniejszenie czasu przeznaczonego na rozpoznanie procesowych spraw cywilnych i gospodarczych (we wszystkich instancjach) o 40 % i czasu przeznaczonego na rozpoznanie spraw karnych (we wszystkich instancjach) o 25 %.

⁴¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 8, przypis 71.

⁴² Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 5.

⁴³ Wykresy 40 i 44, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴⁴ W dniu 15 października 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości, Sąd Kasacyjny, Prokurator Generalny, Krajowa Rada Adwokacka i Kongres Adwokatów podpisali protokół w sprawie doręczania pism drogą elektroniczną w trybie eksperymentalnym za pośrednictwem nowego modułu zarządczego od dnia 26 października 2021 r. Ponadto pulpit sędziego Najwyższego Sądu Kasacyjnego opracowany z myślą o sędziach Sądu Kasacyjnego zapewnia tym sędziom możliwość uzyskania dostępu zdalnego do akt postępowania, a także sporządzania orzeczeń i doręczania pism procesowych drogą elektroniczną. Taki sam moduł ma zostać również rozszerzony na działającą przy Sądzie Kasacyjnym Prokuraturę Generalną zajmującą się sektorem cywilnym.

⁴⁵ Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18: ponad dwieście kancelarii sędziów pokoju testowało rozwiązania w zakresie doręczania pism procesowych drogą elektroniczną i podjęło dalsze działania w kierunku pełnej cyfryzacji. 145 kancelarii sędziów pokoju przeszło stosowne procedury administracyjne i osiągnęło zdolność operacyjną.

jednak wolniejsze w przypadku postępowań w sprawach karnych⁴⁶, w odniesieniu do których stosowne działania mają zostać podjęte do końca maja 2021 r. Pierwszym krokiem ma być przeprowadzenie cyfryzacji rejestru wykorzystywanego na potrzeby procedury zakładania podsłuchów. Jeżeli chodzi o wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych, w trakcie pandemii COVID-19 osiągnięto dalsze postępy w obszarze cyfryzacji postępowań administracyjnych dzięki przeprowadzaniu rozpraw na odległość⁴⁷. Poza orzeczeniami Najwyższego Sądu Kasacyjnego w sprawach cywilnych i karnych⁴⁸, które są już dostępne online, proces publikacji orzeczeń sądów pierwszej i drugiej instancji w internecie powoli posuwa się do przodu – przewiduje się, że zakończy się on do 2023 r. wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń w sprawach cywilnych⁴⁹. Dalsze działania służące usprawnieniu procesu transformacji cyfrowej są obecnie w toku. Ich celem jest zwiększenie liczby usług online świadczonych przez kancelarie organów wymiaru sprawiedliwości dzięki aktualizacji portalu usług elektronicznych, rejestrów PEC i płatności elektronicznych oraz dzięki poprawie dostępu do niektórych usług za pośrednictwem SPID, krajowej karty usług (*carta nazionale dei servizi*) i elektronicznego dowodu tożsamości. Praca zdalna w trakcie pandemii COVID-19 przyspieszyła proces wdrażania dostępu zdalnego do niektórych rejestrów (rejestrów procesowych spraw cywilnych, postępowań nieprocesowych i sporów zbiorowych w pierwszej i drugiej instancji⁵⁰). Ponadto przewiduje się zorganizowanie odpowiedniej ilości szkoleń w zakresie umiejętności cyfrowych dla osób na stanowiskach kierowniczych oraz dla pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i określony w celu wspierania procesu cyfryzacji i eliminowania zaległości⁵¹. Jeżeli chodzi o projekt ustawy o postępowaniu cywilnym, rząd przygotował poprawki do projektu ustawy, aby wyeliminować wyzwania dla efektywności m.in. poprzez zwiększenie poziomu cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości⁵² – po zakończeniu prac nad tym projektem zostanie on przekazany parlamentowi.

Reforma sądów podatkowych jest nadal w toku. Komisja ekspercka powołana przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki i Finansów powinna zakończyć swoje prace nad przygotowaniem reformy sądów podatkowych pierwszej i drugiej instancji do dnia 30 czerwca 2021 r.⁵³ Celem tej reformy byłoby również zmniejszenie dużej liczby spraw wnoszonych do Najwyższego Sądu Kasacyjnego⁵⁴. Ponadto w związku z zaleceniem GRECO Rada Prezydencka ds. Sądów Podatkowych podjęła szereg działań prewencyjnych, nadzorczych i egzekucyjnych, aby zwiększyć poziom profesjonalizmu i uczciwości zawodowej funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w sprawach podatkowych, a także aby

⁴⁶ Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18. Informacje otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech.

⁴⁷ Wykres 2, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Zob. również uwagi na piśmie otrzymane od Rady Stanu w kontekście wizyty we Włoszech: choć zapewniono możliwość przeprowadzenia postępowania administracyjnego w całości drogą cyfrową w sytuacji nadzwyczajnej, nie przewidziano możliwości zorganizowania rozprawy na odległość po zakończeniu sytuacji nadzwyczajnej; uwagi przekazane przez Radę Stanu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.: sędziowie administracyjni mogliby zapoznawać się z aktami sprawy, wydawać orzeczenia i korzystać z podpisu elektronicznego zdalnie.

⁴⁸ Wykres 46, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁴⁹ Jak ogłoszono w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności.

⁵⁰ Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 17 i 18.

⁵¹ Jak ogłoszono w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności.

⁵² Informacje otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech.

⁵³ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 6. Zob. również GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], zalecenie (vii), pkt 54.

⁵⁴ Jak ogłoszono w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności.

zorganizować dalsze szkolenia w tym sektorze i osiągnąć postępy w procesie jego cyfryzacji⁵⁵.

Planuje się włączenie obowiązujących standardów mających poprawić jakość orzecznictwa sądowego do prawa krajowego. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.⁵⁶, wspomniane standardy są obecnie zawarte w protokole ustaleń między Najwyższą Radą Sądownictwa a Krajową Izbą Adwokacką, przy czym ich celem jest poprawa przejrzystości i zwięzłości orzeczeń sądowych. Rząd przygotował zmiany służące włączeniu tych standardów do projektów ustaw o postępowaniu cywilnym⁵⁷.

Przewidywany wzrost liczby usług cyfrowych świadczonych w przedstawicielstwach mógłby przyczynić się do dodatkowego zwiększenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., Ministerstwo Sprawiedliwości realizuje projekt przedstawicielstw w celu poprawy dostępu do sądów poprzez sprawniejsze usługi sądowe na poziomie bliższym obywatelom. Obecnie przedstawicielstwa⁵⁸ funkcjonują już w czternastu spośród dwudziestu regionów, oferując jednolite usługi skierowane przede wszystkim do grup szczególnie wrażliwych dzięki zwiększeniu zaangażowania władz lokalnych i korzystaniu z narzędzi cyfrowych⁵⁹ (np. przysyłanie dokumentów elektronicznych kancelariom sądu i uzyskiwanie dostępu do informacji dotyczących toczącego się postępowania za pośrednictwem platformy cyfrowej).

Efektywność

Przewlekłość postępowań w dalszym ciągu stanowi poważne wyzwanie⁶⁰. Choć wskaźnik zamykanych spraw przekroczył już 100 %⁶¹ w sektorze cywilnym, szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i gospodarczych jest wciąż bardzo długi⁶². Choć czas przeznaczony na rozpoznanie sprawy w pierwszej i drugiej instancji skrócił się w 2019 r.⁶³, w przypadku Najwyższego Sądu Kasacyjnego odnotowano jego wydłużenie, głównie z powodu spraw podatkowych i spraw dotyczących ochrony międzynarodowej⁶⁴. W

⁵⁵ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], zalecenie (vii).

⁵⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 6.

⁵⁷ Informacje otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech.

⁵⁸ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 6.

⁵⁹ Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech.

⁶⁰ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 7 i 8.

⁶¹ Wykres 12, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. – wynika z tego, że system wymiaru sprawiedliwości zasadniczo jest w stanie sobie skutecznie radzić z rosnącą liczbą napływających spraw. Zob. również CEPEJ (2021), „Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States” [„Badanie dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE”]: w przypadku procesowych spraw cywilnych i gospodarczych wskaźnik zamykanych spraw wyniósł w 2019 r. 104,5 % (102,9 % w 2018 r.).

⁶² Wykresy 8 i 9, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁶³ Zgodnie z wydawanym przez Radę od wielu lat zaleceniem, aby skrócić czas trwania postępowań. Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 8.

⁶⁴ Uwagi na piśmie otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech. Ministerstwo zwróciło uwagę, że ze względu na znaczne przerwy w ciągłości danych spowodowane pandemią COVID-19 odnotowany w 2020 r. czas przeznaczony na rozpatrzenie może nie być zbyt miarodajny. W związku z tym nie zgłoszono danych za 2020 r. CEPEJ (2021), „Study on the functioning of

2020 r. Najwyższy Sąd Kasacyjny odnotował istotny wzrost liczby wnoszonych spraw dotyczących ochrony międzynarodowej, podczas gdy przekazywane mu do rozpoznania sprawy leżące w zakresie właściwości sądów podatkowych⁶⁵ charakteryzujące się wysokim wskaźnikiem umorzeń⁶⁶ pozostają poważnym wyzwaniem. Wskaźniki niedopuszczalności są nadal wysokie⁶⁷. W 2020 r. w sądach administracyjnych dalej skracano czas przeznaczony na rozpatrzenie we wszystkich instancjach, ale utrzymywał się on powyżej średniej⁶⁸. Pozytywne rezultaty odnotowano również w obszarze zamówień publicznych⁶⁹. Włochy pozostają pod ścisłym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy, jeśli chodzi o długość postępowań w sprawach administracyjnych⁷⁰. Jeżeli chodzi o postępowania w sprawach karnych, Najwyższy Sąd Kasacyjny odnotował w 2020 r. ogólny wzrost liczby spraw zawisłych⁷¹, w szczególności na najwyższym szczeblu. Potwierdza to konieczność pilnego wprowadzenia środków mających na celu zwiększenie efektywności, zwłaszcza na etapie apelacji⁷². Ponadto odnotowano, że połowa rozpraw w trybie zwyczajnym prowadzonych w sądach pierwszej instancji kończy się uniewinnieniem⁷³. Włochy pozostają pod ścisłym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy również w odniesieniu do czasu trwania postępowań w sprawach karnych⁷⁴.

the judicial systems in the EU Member States” [„Badanie dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE”] – z ostatnich danych (z 2019 r.) wynika, że w pierwszej instancji czas przeznaczony na rozpatrzenie nieznacznie się wydłużył (w sektorze cywilnym 532 dni w pierwszej instancji, 791 dni w drugiej instancji i 1 302 dni w Najwyższym Sądzie Kasacyjnym).

⁶⁵ Sprawozdanie pierwszego prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego z 2021 r.: na koniec 2020 r. w Najwyższym Sądzie Kasacyjnym na rozpoznanie oczekiwały 120 473 sprawy cywilne, w tym 53 482 sprawy z zakresu prawa podatkowego.

⁶⁶ Sprawozdanie pierwszego prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego z 2021 r.: w 2020 r. 45,6 % orzeczeń sądów podatkowych zaskarżonych do Najwyższego Sądu Kasacyjnego zostało uchylonych w porównaniu z uchYLENIEM 17,2 % wszystkich orzeczeń zaskarżonych do Najwyższego Sądu Kasacyjnego.

⁶⁷ Sprawozdanie pierwszego prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego z 2021 r.: w 2020 r. za niedopuszczalne uznano 24,7 % wszystkich skarg kasacyjnych do Najwyższego Sądu Kasacyjnego w sprawach cywilnych w porównaniu z 18,7 % w 2019 r. (Sąd Kasacyjny, Rocznik Statystyczny z lat 2020 i 2019).

⁶⁸ Wykresy 9 i 10, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.; Zob. również CEPEJ (2021), „Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States” [„Badanie dotyczące funkcjonowania systemów sądowych w państwach członkowskich UE”], w którym odnotowano skrócenie czasu przeznaczonego na rozpatrzenie w 2019 r. o 7,7 % w pierwszej instancji i 12,3 % w najwyższej instancji. Jeżeli chodzi o dane z 2020 r.; uwagi przekazane przez Radę Stanu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. (667 dni w pierwszej instancji w 2020 r. w porównaniu z 820 dniami w 2019 r.; 862 dni w najwyższej instancji w 2020 r. w porównaniu z 821 dniami w 2019 r.).

⁶⁹ Uwagi przekazane przez Radę Stanu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. i informacje otrzymane od Rady Stanu w kontekście wizyty w Włoszech (113 dni w pierwszej instancji i 182 w najwyższej instancji w 2020 r.). To samo dotyczy również postępowań wyborczych (3–211 dni w pierwszej instancji i od 3–201 w drugiej instancji w 2020 r.).

⁷⁰ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 7, przypis 63. Komitet Ministrów zbada grupę Abenavoli przed końcem roku.

⁷¹ Sprawozdanie pierwszego prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego z 2021 r., s. 25.

⁷² Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 7.

⁷³ Sprawozdanie pierwszego prezesa Najwyższego Sądu Kasacyjnego z 2021 r.: 50,5 % rozpraw w trybie zwyczajnym przed sądem pierwszej instancji i 69,7 % apelacji od wyroków w sprawach karnych kończy się uniewinnieniem.

⁷⁴ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 7, przypis 68. Zob. również Rada Europy, „Supervision of the execution of the European Court’s judgments” [„Nadzór nad wykonaniem wyroków sądów europejskich”], decyzja Komitetu Ministrów CM/Del/Dec(2021)1406/H46-15 z dnia 9 czerwca 2021 r. oraz CM/Notes/1406/H46-15.

Projekty ustaw, które mają pomóc w sprostaniu wyzwaniom związanym z efektywnością⁷⁵. Rząd przedstawił zmiany w projekcie ustawy mające na celu zwiększenie efektywności prowadzenia postępowań cywilnych⁷⁶. Zmiany te obejmują m.in. szersze stosowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów⁷⁷, arbitraż, negocjacje wspomagane, większy nacisk na przygotowawczy i wstępny etap postępowania, zwiększenie cyfryzacji dzięki rozprawom na odległość, przegląd kryteriów dopuszczalności na etapie apelacji, uproszczenie procedury odwoławczej i reorganizację Biura Procesowego. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych planowane środki⁷⁸ mogą objąć m.in. usprawnienie systemu dokonywania zgłoszeń podejrzenia popełnienia przestępstwa, zwiększenie dostępu do procedur specjalnych (np. do ugody sądowej), szersze zaangażowanie sędziego na etapie postępowania przygotowawczego, selektywny dostęp do procedur odwoławczych, ograniczenie nadmiernej kryminalizacji oraz nowości w zakresie sankcji karnych oraz sprawiedliwości naprawczej ze szczególnym uwzględnieniem ofiar⁷⁹. Ponadto rząd może wprowadzić konkretne zmiany mające na celu zwiększenie efektywności Biura Procesowego. Projekt reformy dotyczącej Najwyższej Rady Sądownictwa i innych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości prawdopodobnie będzie zawierał również przepisy służące zwiększaniu efektywności i je ułatwiające (np. zobowiązanie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości piastujących stanowiska kierownicze do uwzględnienia określonych ram czasowych w celu zapewnienia odpowiedniego planowania pracy biura)⁸⁰.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Krajowy organ antykorupcyjny jest główną instytucją odpowiedzialną za zapobieganie korupcji w administracji publicznej i nadzór nad przyjmowaniem lokalnych trzyletnich planów antykorupcyjnych. Jednostka antykorupcyjna policji finansowej jako wyspecjalizowany organ ścigania jest odpowiedzialna za prowadzenie śledztw w sprawie korupcji i zapobieganie jej. Niezależny organ Banku Włoch, włoska jednostka analityki finansowej, zapewnia wsparcie właściwej prokuraturze i współpracuje z policją finansową jako właściwym organem zajmującym się przyjmowaniem zgłoszeń dotyczących podejrzanych transakcji finansowych.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na stosunkowo

⁷⁵ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 8.

⁷⁶ Zmiany do projektu ustawy o postępowaniu cywilnym przedstawione przed parlamentem w dniu 16 czerwca 2021 r. Zmiany te ogłoszono w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności. Informacje otrzymane od Ministerstwa Sprawiedliwości w kontekście wizyty we Włoszech.

⁷⁷ Jedną z zmian ma na celu wprowadzenie obowiązkowego pozasądowego rozstrzygania sporów. Należy zauważyć w tej kwestii, że obowiązkowe wymogi korzystania z ADR przed wniesieniem sprawy do sądu mogą budzić obawy co do ich zgodności z prawem do skutecznego środka odwoławczego przed sądem przewidzianego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 marca 2010 r., Rosalba Alassini/Telecom Italia SpA (C-317/08) EU:C:2010:146).

⁷⁸ Jak ogłoszono w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności. Ponadto w dniu 24 maja 2021 r. swoje sprawozdanie przedstawiła komisja techniczna powołana przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 16 marca 2021 r. do oceny projektu ustawy o postępowaniu karnym.

⁷⁹ W dniu 8 lipca 2021 r. Rada Ministrów zatwierdziła tekst reformy, który ma zostać przedłożony parlamentowi, w tym nowy wniosek dotyczący terminu przedawnienia.

⁸⁰ Dekret ministerialny z dnia 26 marca 2021 r. ustanawiający komisję techniczną w celu przygotowania zmian reformy sądownictwa oraz dotyczący ustanowienia i działalności Najwyższej Rady Sądownictwa.

wysokim poziomie. W opublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Włochy, z wynikiem 53/100, zajmują 15. miejsce w Unii Europejskiej i 52. na świecie⁸¹. Wskaźnik ten poprawił się⁸² na przestrzeni ostatnich pięciu lat⁸³.

Włochy realizują krajowy plan antykorupcyjny na lata 2019–2021. Centralnym organem koordynującym wykonanie planu⁸⁴ jest krajowy organ antykorupcyjny. W planie, który jest nadrzędną strategią zapobiegania korupcji w administracji publicznej, określono główne cele polityczne w zakresie zapobiegania korupcji, które są aktualizowane każdego roku. Najważniejsze tematy aktualizacji planu dokonanej w 2021 r. dotyczą przede wszystkim zamówień publicznych, a także roli i funkcji lokalnych urzędników antykorupcyjnych, którzy służą jako punkty kontaktowe w każdej administracji lokalnej⁸⁵. Według organu antykorupcyjnego te dwie kwestie będą również głównymi tematami kolejnego planu trzyletniego na okres po 2021 r.⁸⁶ Krajowy plan antykorupcyjny zakłada wsparcie organów administracji publicznej w opracowywaniu i wdrażaniu trzyletnich planów działania dla poszczególnych jednostek⁸⁷ i obecnie jest ukierunkowany na zamówienia publiczne i ograniczanie ryzyka korupcji. Istnieje system monitorujący i zdaniem najważniejszych zainteresowanych stron system ten funkcjonuje sprawnie⁸⁸. W listopadzie 2020 r. organ antykorupcyjny rozpoczął ocenę postępów w realizacji tych przyjętych przez organy administracji publicznej planów lokalnych⁸⁹.

⁸¹ Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r. (2021) s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzeganej korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

⁸² W 2015 r. osiągnięto wynik 44, natomiast w 2020 r. – 53. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁸³ Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.).

⁸⁴ Krajowy plan antykorupcyjny ustanowiono we Włoszech w formie głównego prawa antykorupcyjnego ustawą nr 190 z dnia 6 listopada 2012 r., Zapobieganie i zwalczanie korupcji w administracji publicznej, dziennik urzędowy Republiki Włoskiej, seria ogólna nr 265 z dnia 13 listopada 2012 r. Najnowszy plan obejmuje lata 2019–2021, włoski organ antykorupcyjny, krajowy plan antykorupcyjny, decyzja nr 1064 z dnia 13 listopada 2019 r.

⁸⁵ Urzędnicy antykorupcyjni są odpowiedzialni za opracowanie i monitorowanie lokalnych planów antykorupcyjnych przez okres trzech lat. Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

⁸⁶ Informacje otrzymane od krajowego organu antykorupcyjnego w kontekście wizyty we Włoszech.

⁸⁷ Każde ministerstwo oraz każdy samorząd lokalny i gmina lub podmiot opracowują i realizują własne plany lokalne. Plan taki pomaga tym podmiotom m.in. w określeniu zasad wyznaczania osoby odpowiedzialnej za zapobieganie korupcji w odpowiednich podmiotach publicznych; w określeniu roli podmiotów publicznych w ocenie ryzyka korupcji i zarządzaniu nim, w zwiększaniu przejrzystości w administracji, we udzielaniu wsparcia sygnalistom oraz w monitorowaniu procedur dotyczących prywatyzacji. W planie określono również zasady sporządzania trzyletnich planów antykorupcyjnych w obszarach najbardziej narażonych na korupcję, takich jak służba zdrowia.

⁸⁸ Informacje otrzymane od Transparency International w kontekście wizyty we Włoszech.

⁸⁹ Włoski organ antykorupcyjny opracował i wdrożył elektroniczną platformę umożliwiającą administracjom przysyłanie do tego organu danych i rocznego sprawozdania osoby odpowiedzialnej za zapobieganie korupcji i przejrzystość w danym organie administracji. W ramach poprzedniej oceny przeanalizowano próbę obejmującą 536 organów administracji publicznej pod kątem ogólnego stopnia realizacji lokalnych planów trzyletnich ustanowionych w krajowym planie antykorupcyjnym z 2016 r. Większość organów administracji (ok. 87 %) przeprowadziła analizy, które były niewystarczające do oceny ryzyka korupcji

Weszły w życie zmiany legislacyjne mające na celu bardziej konsekwentne zwalczanie korupcji i przestępstw z nią związanych. W szczególności zmiany⁹⁰ w kodeksie karnym wprowadziły ostrzejsze sankcje za nadużycia finansowe⁹¹ i rozszerzyły zakres podmiotowy korupcji międzynarodowej⁹². Ponadto dekretem zmieniono przepisy dotyczące nadużycia stanowiska, tak aby obejmowały wyłącznie naruszenia zasad postępowania przewidziane w ustawie (lub aktach mających moc prawną), co ma na celu ograniczenie dotychczasowego zakresu swobody uznania⁹³.

Współpraca między instytucjami zwalczającymi korupcję przebiega dobrze, zwłaszcza w kontekście przestępczości zorganizowanej. Współpraca pomiędzy policją finansową, jednostką analityki finansowej, prokuraturą przy Trybunale Obrachunkowym, krajową dyrekcją ds. zwalczania mafii i organem antykorupcyjnym w zakresie informowania o podejrzanych działaniach okazała się skuteczna, szczególnie w odniesieniu do korupcji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i niezgodnych z prawem działań administracji publicznej⁹⁴. Również współpracę z Agencją ds. Ceł i Monopoli (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) uznano za przydatną w wykrywaniu korupcji w szerszym kontekście przenikania przestępczości zorganizowanej do gospodarki i administracji publicznej⁹⁵. Według policji finansowej i prokuratury zasoby oraz poziom specjalizacji śledczych i prokuratorów, jak również ich dostęp do informacji znajdujących się w odpowiednich rejestrach i bazach danych są zasadniczo wystarczające do tego, aby mogli oni wykonywać swoje zadania w zakresie zwalczania korupcji. Pomimo wprowadzenia niedawno w ramach prawnych istotnych zmian legislacyjnych⁹⁶ brak zasobów oraz ograniczone doświadczenie i wiedza prawnicza zmniejszają zdolność organów ścigania do skutecznego zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i prowadzenia postępowań w takich

w ich jednostce. W szczególności 27,1 % organów administracji nie wykonało należytej analizy kontekstu społeczno-gospodarczego. W porównaniu z poprzednimi ocenami ogólna zdolność do przeprowadzania ocen ryzyka wzrosła w całym kraju.

⁹⁰ Dekretem legislacyjnym nr 75 z dnia 14 lipca 2000 r., który wszedł w życie w dniu 30 lipca 2020 r., zmieniono wiele obowiązujących przepisów, w tym kodeks karny, dekret legislacyjny nr 74 z 2000 r. (w sprawie przestępstw podatkowych), dekret prezydencki nr 43/1973 i dekret legislacyjny nr 8/2016 (w sprawach celnych) oraz dekret legislacyjny nr 231/2001 (w sprawie odpowiedzialności podmiotów za przestępstwa administracyjne wynikające z przestępstwa).

⁹¹ Zmiany wprowadzone w kodeksie karnym obejmują: kwalifikowane przypadki przywłaszczenia poprzez wykorzystanie błędu popełnionego przez inną osobę (art. 316); nienależne przyjęcie środków finansowych na szkodę państwa (art. 316b); bezprawne nakłanianie do udzielenia lub przyrzeczenia korzyści (art. 319d kodeksu karnego), w przypadku gdy czyn szkodzi interesom finansowym Unii Europejskiej, a szkoda lub korzyść przekraczają 100 000 EUR. Za powyższe przestępstwa wprowadzono karę pozbawienia wolności do czterech lat (zamiast trzech lat jak dotychczas). Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 35.

⁹² Art. 322a kodeksu karnego zmieniono w taki sposób, aby za korupcję międzynarodową można było karać również osoby pełniące funkcje lub wykonujące czynności odpowiadające funkcjom lub czynnościom urzędników publicznych oraz osób odpowiedzialnych za służbę publiczną w państwach niebędących członkami UE, jeżeli czyn ten narusza interesy finansowe Unii Europejskiej.

⁹³ Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 36.

⁹⁴ Informacje otrzymane od policji finansowej/prokuratury przy Trybunale Obrachunkowym/krajowej dyrekcji ds. zwalczania mafii/organu antykorupcyjnego w kontekście wizyty krajowej we Włoszech.

⁹⁵ Zob. powyżej, informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

⁹⁶ W 2019 r. na mocy nowych przepisów wydłużono terminy przedawnienia i zaostrzono sankcje za łapownictwo. Por. również OECD (2017), „Statement of the OECD Working Group on Bribery on Italy’s implementation of the Anti-Bribery Convention” [„Oświadczenie Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w sprawie wdrożenia przez Włochy Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych”].

sprawach⁹⁷. Włochy, jeden z największych eksporterów, przeszły ostatnio od aktywnego do umiarkowanego egzekwowania prawa w zakresie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych⁹⁸, chociaż w porównaniu z sytuacją sprzed dziesięciu lat poświęca się tej formie przestępczości znacznie więcej uwagi⁹⁹.

Działania na rzecz zwalczania korupcji są nadal utrudnione przez przewlekłość postępowań, w szczególności na etapie apelacji. Izba Deputowanych nadal analizuje projekt ustawy z marca 2020 r. mający na celu poprawę efektywności procesów karnych i przyspieszenie postępowań w sądach apelacyjnych¹⁰⁰. W sądach pierwszej instancji i w Sądzie Kasacyjnym odnotowano już poprzednio pozytywne wyniki w zakresie skracania czasu trwania postępowań¹⁰¹. Aktualne statystyki za 2020 r. dotyczące prowadzonych przez policję dochodzeń dotyczących korupcji, a także ścigania i wyroków skazujących wydawanych przez sądy, nie są dostępne; mają zostać opublikowane w 2021 r.¹⁰²

Zmiany odrębnej ustawy o sygnalistach znajdują się na ostatnim etapie prac legislacyjnych. Do czasu ich przyjęcia¹⁰³ w sektorze prywatnym sygnalistom przysługuje ograniczona ochrona, ponieważ opiera się na dobrowolnych programach, których nie wprowadzono we wszystkich przedsiębiorstwach¹⁰⁴. W praktyce organ antykorupcyjny nie posiada uprawnień do przyjmowania informacji od sygnalistów w sektorze prywatnym ani do nakładania sankcji¹⁰⁵. W związku z tym rozszerzenie zakresu stosowania na wszystkie

⁹⁷ Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

⁹⁸ W latach 2016–2019 Włochy wszczęły 23 dochodzenia, rozpoczęły dziewięć spraw i zakończyły nałożeniem sankcji cztery sprawy dotyczące przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Transparency International (2020), „Exporting Corruption”, s. 73.

⁹⁹ Informacje otrzymane od prokuratury przy Najwyższym Sądzie Kasacyjnym w kontekście wizyty we Włoszech.

¹⁰⁰ Projekt ustawy nr 2435, „Przekazanie rządowi uprawnień w zakresie efektywności procesu karnego oraz przepisów dotyczących przyspieszenia postępowań sądowych toczących się w sądach apelacyjnych”. Reforma wymiaru sprawiedliwości jest częścią włoskiego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności i stanowi odpowiedź na zalecenia sformułowane w ramach cyklu europejskiego semestru; zob. zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2019 r., zalecenie dla poszczególnych krajów nr 4, s. 11, oraz zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2020 r., motyw 27; zob. również sekcja I: System wymiaru sprawiedliwości.

¹⁰¹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech. Por. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 7. W tym kontekście na uwagę zasługuje również reforma przewidująca przerwanie biegu przedawnienia po wydaniu orzeczenia w pierwszej instancji, zgodnie z powtarzającym się od wielu lat zaleceniem dla Włoch w ramach europejskiego semestru, która to reforma weszła w życie od początku 2020 r. Jeżeli chodzi o czas przeznaczony na rozpatrzenie spraw, zob. również rozdział I: System wymiaru sprawiedliwości s. 6–7.

¹⁰² Informacje otrzymane od policji finansowej w kontekście wizyty we Włoszech.

¹⁰³ Zmiany przyjęto w drugim czytaniu w dniu 31 marca 2021 r. i przekazano do ostatecznego zatwierdzenia przez Senat.

¹⁰⁴ Wraz z przyjęciem ustawy nr 179/2017 w grudniu 2018 r. weszły w życie regulacje dotyczące sygnalizowania nieprawidłowości, które mają ogólne zastosowanie do sektora prywatnego. Przewidziany w ustawie system ochrony sygnalistów jest dobrowolny i ma zastosowanie tylko do tych przedsiębiorstw, w których pracodawca przyjął model organizacyjny służący zapobieganiu przestępczości zgodnie z dekretem nr 231/2001 dotyczącym odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw. Ustawa dotyczy tylko tych przedsiębiorstw, które wdrożyły model określony w dekreście nr 231, i wymaga od nich, aby w celu ochrony sygnalistów utworzyły system sygnalizowania nieprawidłowości.

¹⁰⁵ Z kolei jak poinformowano w ubiegłym roku w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 11, odnotowano znaczny wzrost zgłoszeń do organu antykorupcyjnego w sektorze publicznym po zmianie ram prawnych w 2017 r.

przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 50 pracowników w istotnym stopniu zwiększy poziom ochrony sygnalistów w sektorze prywatnym. W czerwcu 2021 r. organ antykorupcyjny wydał nowy zbiór wytycznych dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości¹⁰⁶.

Wniosek ustawodawczy w sprawie konfliktu interesów dotyczący parlamentarzystów wciąż czeka na rozpatrzenie w parlamencie. Projekt ustawy¹⁰⁷ przedstawiony w maju 2019 r. ma prawie w całości zmienić i zastąpić przepisy ustawy nr 215/2004 o konflikcie interesów¹⁰⁸. Został on zatwierdzony przez Komisję Spraw Konstytucyjnych Izby Deputowanych w październiku 2020 r. i wstępnie zaplanowano, że wejdzie w życie w dniu 1 lipca 2021 r.¹⁰⁹ Wniosek obejmuje wprowadzenie bardziej rygorystycznych środków w odniesieniu do urzędników pracujących w krajowych, regionalnych i lokalnych instytucjach rządowych¹¹⁰. Nadal nie udało się przyjąć sformalizowanego kodeksu etyki postępowania¹¹¹. Do czasu wejścia w życie nowej ustawy przepisy dotyczące konfliktu interesów pozostają rozdrobnione¹¹². Również publikacja oświadczeń majątkowych członków Izby Deputowanych i Senatu nadal odbywa się w sposób rozdrobniony i nieprzejrzysty¹¹³.

Nie istnieje żadna ustawa dotycząca lobbingu członków rządu, ale przedstawiono parlamentowi kilka projektów ustaw. W projektach ustaw¹¹⁴ przedstawiono ogólne ramy dotyczące kontaktów z przedstawicielami grup interesu oparte na doświadczeniach z rejestrami służącymi przejrzystości Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Ministerstwa Pracy¹¹⁵. Nie wspomniano w nich konkretnie o wprowadzeniu „śladu legislacyjnego”, ale

¹⁰⁶ Zdaniem władz włoskich ten zbiór wytycznych uwzględnia zasady określone w dyrektywie (UE) 2019/1937.

¹⁰⁷ Por. wniosek ustawodawczy nr 1461, Macina i in., przedmiotowy wniosek legislacyjny (2018).

¹⁰⁸ Informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 30.

¹⁰⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

¹¹⁰ We wniosku określono nowe przypadki niekwalifikowania się do sprawowania funkcji zastępcy senatora, senatora oraz regionalnego radnego. Zawiera on nowe przepisy dotyczące braku kwalifikacji w przypadku funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz przepisy dotyczące systemu regulacji, który ma być stosowany wobec funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości kandydujących w wyborach. Powierza rządowi zadanie zdefiniowania bardziej rygorystycznych zasad dotyczących zapobiegania konfliktom interesów w administracji publicznej, nadając organowi antykorupcyjnemu szczególne uprawnienia do interweniowania i nakładania sankcji, zapewniając większą przejrzystość w odniesieniu do obecnych ram regulacyjnych. We wniosku rozszerzono przepisy dotyczące braku możliwości przenoszenia urzędów (obecnie regulowane dekretem legislacyjnym nr 39/2013), a także ograniczono możliwość łączenia funkcji w organach administracyjnych i kontrolnych w przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo oraz rozszerzono zakres podmiotowy przepisów dotyczących konfliktu interesów. Por. GRECO Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report – Italy [Czwarta runda oceny GRECO, drugi raport zgodności – Włochy], pkt 15–19.

¹¹¹ GRECO Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report – Italy [Czwarta runda oceny GRECO, drugi raport zgodności – Włochy], pkt 10–11. Zalecono również dalsze poszerzenie zakresu sankcji pozakarnych za zachowania nieetyczne.

¹¹² Jak zgłoszono w ubiegłym roku w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 11.

¹¹³ Dotyczy to również członków rządu i wyższych urzędników państwowych – więcej informacji szczegółowych w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 11. Dzieje się tak pomimo zobowiązania Włoch dotyczącego otwartych danych podjętego w kontekście G-20, por. również G-20 (2015) „Anti-Corruption Open Data Principles”.

¹¹⁴ Zgodnie z informacjami otrzymanymi przez rząd Izbie i Senatowi przedstawiono dziewięć projektów ustaw. Trzy z nich skierowano do Komisji Spraw Konstytucyjnych. Na uwagę zasługuje fakt, że projekty ustaw przekazane do Senatu przedstawiono latach 2018 i 2019.

¹¹⁵ Informacje otrzymane od sekretariat prezydium w kontekście wizyty we Włoszech. W ramach zobowiązań rządu włoskiego określonych w 3. planie działania na rzecz otwartego rządu Ministerstwo Rozwoju

rząd zobowiązał się w 4. krajowym planie działania dotyczącym otwartego rządu do powołania grupy roboczej ds. opracowania jednolitego krajowego rejestru służącego przejrzystości, uwzględniającego publiczne agendy wszystkich decydentów obejmujące informacje na temat spotkań z lobbystami¹¹⁶. Dopóki nie zaczną działać rejestr lobbystów, uwzględniający ślad legislacyjny, regulacja lobbingu w stosunku do rządu pozostaje rozdrobniona¹¹⁷.

W przedstawionym w 2020 r. wniosku ustawodawczym dotyczącym konfliktu interesów przewidziano zmiany przepisów dotyczących zatrudnienia po ustaniu stosunku pracy (efekt „drzwi obrotowych”). Jeśli chodzi o zakres, wniosek¹¹⁸ obejmuje członków parlamentu oraz najwyższych urzędników władzy wykonawczej, ale nie obejmuje urzędników publicznych bezpośrednio związanych z ministrami, takich jak szefowie gabinetów. Nadal trwają dyskusje na temat długości proponowanego jednorocznego okresu karencji¹¹⁹.

We Włoszech obowiązuje zakaz bezpośredniego finansowania partii politycznych, w tym kampanii politycznych, ze środków publicznych. W związku z tym partie polityczne muszą finansować swoją działalność niemal wyłącznie z darowizn od indywidualnych darczyńców lub osób prawnych¹²⁰. W rezultacie parlamentarzyści są w znacznym stopniu zmuszeni do finansowania kampanii politycznych ze środków własnych, co powoduje, że podmioty polityczne są bardziej zależne od prywatnych darowizn i bardziej podatne na nadmierny wpływ¹²¹. Pułap dla darowizn otrzymywanych od osób prywatnych jest stosunkowo wysoki i wynosi 100 000 EUR rocznie. Zgodnie z obowiązującymi od 2019 r. przepisami dotyczącymi przejrzystości finansowania organizacji politycznych

Gospodarczego i Ministerstwo Pracy zatwierdziły we wrześniu 2018 r. rejestr przejrzystości i przyjęły kodeks postępowania.

¹¹⁶ Rząd włoski, „4th National Action Plan for Open Government” [„IV Krajowy Plan Działań na rzecz Otwartego Rządu”] (2019–2021), s. 19.

¹¹⁷ Decyzja nr 208/2017 reguluje jedynie działalność Izby Deputowanych, a nie Senatu. Bez krajowego rejestru dotyczącego rządu sytuacja w całym kraju pozostaje rozdrobniona. Niektóre regiony i gminy poczyniły pozytywne kroki i wdrożyły regulacje (np. Mediolan i Rzym publikują w internecie w przypadku niektórych swoich wydziałów spotkania zainteresowanych stron i decydentów publicznych), ale nie stosuje się systematycznego lub znormalizowanego podejścia. Por. GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], pkt 30–37.

¹¹⁸ Izba Deputowanych, 6 października 2020 r., Biuletyn parlamentarnych komisji konstytucyjnej, komisji premiera i komisji spraw wewnętrznych, „Przepisy dotyczące konfliktu interesów. C. 702 Fiano, C. 1461 Macina i C. 1843 Boccia”.

¹¹⁹ Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech. Por. GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi raport zgodności], pkt 28. W szczególności krajowy organ antykorupcyjny, któremu powierzono uprawnienia w zakresie oceny naruszeń i nakładania sankcji, wezwał rząd do poprawienia przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych”, por. włoski organ antykorupcyjny (2020), propozycja koniecznych zmian (*atto di segnalazione*) nr 6 z dnia 27 maja 2020 r. o efekcie „drzwi obrotowych”. Zgodnie z informacjami otrzymanymi przez organ antykorupcyjny w kontekście wizyty we Włoszech nie są jeszcze dostępne żadne dane na temat przypadków stwierdzenia efektu „drzwi obrotowych”, ponieważ organ antykorupcyjny jest nadal na wczesnym etapie oceny.

¹²⁰ W następstwie referendum z 1993 r. i środków przyjętych na jego podstawie w latach 1993–2013 zakazano bezpośredniego finansowania partii politycznych ze środków publicznych.

¹²¹ Z danych opublikowanych przez Izbę Deputowanych, która zestawiała darowizny za okres od lutego do listopada 2019 r., wynika, że 72,7 % środków przeznaczonych dla włoskich partii pochodziło od członków parlamentu, 22,9 % od osób fizycznych i 4,9 % od przedsiębiorstw prywatnych. Zob. również Transparency International, „Soldi e politica: cosa ci dicono i dati?” (listopad 2020 r.).

partie mają jednak obowiązek publikowania danych na temat darowizn¹²². Informacje na temat otrzymanych darowizn o wartości powyżej 500 EUR, w formie pieniężnej lub rzeczowej, muszą zostać opublikowane wraz z danymi identyfikacyjnymi darczyńcy w ciągu miesiąca od daty otrzymania. Niedopełnienie wymogu publikacji jest karane grzywną administracyjną w wysokości od trzykrotności do pięciokrotności wartości niezgłoszonej darowizny. Przyjmowanie darowizn z zagranicy jest zakazane. Występują obawy co do możliwości i zasobów organów nadzorczych i kontrolnych¹²³. Praktyka wpłacania darowizn do fundacji i stowarzyszeń politycznych przed przekazaniem ich partiom politycznym może stanowić przeszkodę w zapewnieniu publicznej rozliczalności, ponieważ takie transakcje są trudne do śledzenia i monitorowania¹²⁴.

Pandemia COVID-19 znacznie zwiększyła ryzyko korupcji i popełniania przestępstw z nią związanych w celu dalszego przenikania do legalnej gospodarki Włoch. Według policji przestępcy uzyskali korzyści w szczególności dzięki zakupom małych przedsiębiorstw prywatnych, takich jak restauracje znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarczej z powodu pandemii COVID-19, oraz produktów sanitarnych, w tym maseczek ochronnych, sprzętu ochronnego i urządzeń medycznych, które mogą posłużyć do popełniania innych przestępstw związanych z korupcją, takich jak pranie pieniędzy¹²⁵. Ponadto w przyjętym w lipcu 2020 r. dekrete z mocą ustawy w sprawie środków na rzecz uproszczenia administracji i cyfryzacji wprowadzono również specjalny system udzielania zamówień publicznych¹²⁶. Środki te skupiają się na szybkich procedurach i bezpośrednim udzielaniu zamówień bez formalnego konkursu¹²⁷, na uproszczonych procedurach udzielania zamówień oraz na sankcjach dla osób, które wstrzymują lub spowalniają udzielanie zamówień na roboty publiczne i ich wykonanie – wszystkie te mechanizmy mogą ułatwiać korupcję¹²⁸. Organ antykorupcyjny zaktualizował

¹²² Ustawa nr 3/2019. Nie funkcjonuje scentralizowany rejestr nadający się do przetwarzania automatycznego. Por. GRECO, Third Evaluation Round, Second Addendum to the Second Compliance Report [Trzecia runda oceny GRECO, drugie addendum do drugiego raportu zgodności], pkt. 37, w którym zalecono wprowadzenie skoordynowanego podejścia dotyczącego publikacji informacji na temat finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz zapewnienie, aby takie informacje były udostępniane w sposób spójny, zrozumiały i terminowy.

¹²³ Organy nadzorcze obejmują Komisję Przejrzystości i Kontroli Sprawozdań Finansowych Partii i Ruchów Politycznych, Trybunał Obrachunkowy oraz Regionalną Radę ds. Gwarancji Wyborczych.

¹²⁴ Praktyka ta zwróciła uwagę śledczych i prokuratorów na początku 2020 r. Darowizny przekazane zewnętrznym stowarzyszeniom stanowiły niemal 10 mln EUR, czyli 37 % całkowitej sumy finansowania politycznego w 2019 r. Por. Transparency International (2020), „Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe” [„Naprawa demokracji, otwarte dane na rzecz uczciwości w polityce Europejskiej”], s. 4 i 19–20.

¹²⁵ Informacje otrzymane od policji finansowej w kontekście wizyty we Włoszech. Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

¹²⁶ Dekret z mocą ustawy nr 76/2020.

¹²⁷ Za pomocą tych środków podniesiono pułap dotyczący bezpośredniego udzielania zamówień z 40 000 EUR do 150 000 EUR w celu uproszczenia procedur związanych z zamówieniami na roboty budowlane oraz z 40 000 EUR do 75 000 EUR w odniesieniu do usług i dostaw.

¹²⁸ Organ antykorupcyjny podkreślił, że decyzja o odstąpieniu od „wszelkich przepisów prawa innych niż prawo karne” wydaje się nieproporcjonalna do celu, jakim jest zachęcanie do inwestycji publicznych i radzenie sobie z negatywnymi skutkami gospodarczymi związanymi z COVID-19, zob. Urząd Antykorupcyjny, „Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 »Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale« in tema di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione” [„Analiza artykułów dekretu z mocą ustawy z dnia 16 lipca 2020 r.”] (2020). Ponadto w celu poradzenia sobie z nadzwyczajną sytuacją związaną z pandemią COVID-19 w kwietniu 2020 r. włoski krajowy organ antykorupcyjny wydał poradnik, w którym w uporządkowany sposób przedstawiono odpowiednie przepisy prawa krajowego mające na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowań o udzielenie zamówienia.

we wrześniu 2020 r. swoją bazę danych zamówień publicznych, a w grudniu 2020 r. opracował nowe wskaźniki dotyczące ryzyka korupcji w sektorze zamówień publicznych¹²⁹.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

Wolność wypowiedzi i informacji, wolność prasy oraz zasadę przejrzystości własności mediów zagwarantowano w konstytucji włoskiej¹³⁰. W przepisach wykonawczych ustanowiono solidne ramy, których celem jest zapewnienie pluralizmu mediów w kraju, natomiast niezależny organ regulacyjny ds. mediów, którego rolę pełni organ ds. gwarancji łączności (AGCOM), został ustanowiony na mocy prawa. Chociaż organ ustawodawczy dokonuje obecnie przeglądu w odniesieniu do kary za zniesławienie w wymiarze do jednego roku pozbawienia wolności, wciąż opracowywane są przepisy mające na celu transpozycję zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Dziennikarze muszą być zarejestrowani w Kolegium Dziennikarzy, które zapewnia samorządność zawodową.

Regulator audiowizualnych usług medialnych, AGCOM, w dalszym ciągu działa niezależnie i skutecznie. W listopadzie 2020 r. Obserwatorium Dziennikarskie AGCOM opublikowało sprawozdanie dotyczące m.in. wykonywania zawodu dziennikarza podczas pandemii COVID-19¹³¹ oraz wielu wyzwań, którym musieli stawić czoła dziennikarze przed pandemią i w jej trakcie. Wskazano w nim pogarszające się warunki pracy, wzrost liczby freelancerów i innych niepewnych form zatrudnienia, a także brak specjalistycznej wiedzy dziennikarzy, zwłaszcza z zakresu zagadnień związanych z COVID-19¹³².

Aby złagodzić skutki pandemii COVID-19, rząd udzielił wsparcia finansowego sektorowi mediów. W 2021 r. rząd włoski wprowadził szereg środków gospodarczych mających na celu ograniczenie wpływu pandemii COVID-19, które obejmowały poszczególne środki dotyczące mediów, a mianowicie ulgę podatkową związaną z wydatkami na reklamę; ulgę podatkową związaną ze stoiskami prasowymi; ulgę podatkową związaną z inwestycjami technologicznymi w media cyfrowe oraz ulgę podatkową związaną

¹²⁹ Baza zawiera informacje dotyczące 51,9 mln postępowań o udzielenie zamówienia, 38 500 instytucji zamawiających i 234 000 oferentów. Por. dane opublikowane na stronie internetowej organu antykorupcyjnego. Dane, do których dostęp był wcześniej trudniejszy lub które wymagały doraźnego przygotowania – np. dotyczące podwykonawstwa, zmian w sposobie wykonywania prac lub wykazy przedsiębiorstw, które zakwalifikowały się do wykonywania określonych kategorii prac – są regularnie udostępniane na stronie internetowej organu i obejmują obecnie również statystyki opisowe. W dokumencie roboczym organu przedstawiono nowy indeks ryzyka korupcyjnego ze wskaźnikami opartymi na danych z krajowej bazy danych zamówień publicznych służący do pomiaru ryzyka korupcyjnego na poziomie lokalnym oraz do promowania przejrzystości w zamówieniach publicznych. Zob. organ antykorupcyjny (2020), „Data analysis and construction of corruption risk indicators for the National Database of Public Contracts” [„Analiza danych i tworzenie wskaźników ryzyka korupcji na potrzeby Krajowej Bazy Danych o Zamówieniach Publicznych”], dokument roboczy nr 5 (2020), <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/Collana%20scientifica%20Autorita/Collana%20scientifica%20Anac%20-%20Matteo%20Tro%20C3%83%20ACa%20WP%20n.5.pdf>

¹³⁰ Konstytucja Włoch, art. 21. Włochy utrzymują stosunkowo niską pozycję, zajmując 41. miejsce na świecie w światowym rankingu wolności prasy publikowanym przez Reporterów bez Granic w 2021 r. (i 20. miejsce w UE), co spowodowane jest znaczną liczbą dziennikarzy znajdujących się pod ochroną policji.

¹³¹ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), „Osservatorio sul Giornalismo III edizione – La professione alla prova dell'emergenza COVID-19 – documento di consultazione pubblica”, listopad 2020 r.

¹³² Organizacje pozarządowe, z którymi konsultowano się podczas wizyty w państwie, potwierdziły, że niepewne zatrudnienie stało się poważnym problemem w tym zawodzie i że perspektywy ekonomiczne sektora uległy znacznemu pogorszeniu jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19.

z zakupem papieru¹³³. Parlament zatwierdził również odroczenie cięć budżetowych, które miały być dokonane w funduszu na rzecz pluralizmu informacji¹³⁴. Dostęp do tego funduszu opiera się na szeregu obiektywnych kryteriów, tj. wsparcie publiczne powinno przysługiwać wyłącznie gazetom redagowanym przez spółdzielnie dziennikarskie i wydawnictwa nienastawione na zysk, jak również czasopismom skierowanym do mniejszości językowych. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał, że w tak podstawowej dziedzinie konieczne są przejrzyste ramy prawne, a podział zasobów należy przeprowadzić na podstawie jasnych i obiektywnych kryteriów¹³⁵.

Kwestią problematyczną pozostaje niezależność polityczna włoskich mediów ze względu na brak skutecznej ustawy regulującej problematykę konfliktu interesów. Projekt reformy w dalszym ciągu oczekuje na rozpatrzenie w parlamencie, mimo że kwestia ta pozostaje kluczowym tematem politycznym w państwie¹³⁶. Chociaż czołowe włoskie gazety nie należą bezpośrednio lub pośrednio do polityków lub partii politycznych, linie redakcyjne odzwierciedlają silną polaryzację włoskiej sceny politycznej. Z tych względów w monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. stwierdzono, że niezależność polityczna w ogólnym ujęciu, a niezależność redakcyjna w szczególności, wiążą się ze średnim ryzykiem¹³⁷. We Włoszech można zaobserwować wysoki poziom koncentracji we wszystkich podsektorach mediów informacyjnych¹³⁸.

Zgłaszano problemy utrudniające skuteczne uzyskanie dostępu do informacji. Włoska ustawa o swobodnym dostępie do informacji¹³⁹ reguluje „dostęp obywateli” do danych i dokumentów będących w posiadaniu administracji publicznej. W MPM 2021 powołano się na niezależne sprawozdania, w których wskazano, że uzasadnienia przedstawiane przez władze w celu odmowy dostępu do informacji są niekiedy niejasne oraz nie są oparte wyraźnie na wyjątkach przewidzianych w ustawie. Podczas pandemii COVID-19 zawieszenie systemu przewidzianego ustawą o swobodnym dostępie do informacji w okresie od 28 lutego do 15 kwietnia 2020 r. było podyktowane względami operacyjnymi, a nie względami ochrony zdrowia publicznego¹⁴⁰.

Przepisy dotyczące zniesławienia nie zostały zmienione i nadal podlegają kontroli parlamentarnej. Jednak w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawie¹⁴¹ opisanej szczegółowo w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.¹⁴², które zostały przyjęte z zadowoleniem przez organizacje działające na rzecz wolności prasy, w MPM 2021 obniżono poziom ryzyka dla tego konkretnego wskaźnika¹⁴³. W dniu 22 czerwca 2021 r.

¹³³ Ustawa nr 27/2020 i ustawa budżetowa nr 178/2020.

¹³⁴ Departament Informacji i Wydawnictw, „Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione”.

¹³⁵ Trybunał Konstytucyjny, orzeczenie 206/2019 (ECLI:IT:COST:2019:206).

¹³⁶ Nowelizacja ustawy nr 215/2004 znanej pod nazwą „Legge Frattini”.

¹³⁷ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 15–16.

¹³⁸ Udziały w rynku czołowych graczy w poszczególnych podsektorach mediów informacyjnych – zob. MPM 2021, s. 12. Prawo włoskie określa limity udziału w rynku dla każdego rynku mediów (limit techniczny) oraz dla całego rynku mediów (limit ekonomiczny). Dotychczas AGCOM nie stwierdził żadnych naruszeń limitu technicznego (MPM 2021, s. 13). Problemem jest brak znormalizowanych i porównywalnych danych oraz wskaźników dotyczących odbiorców mediów cyfrowych (MPM 2021, s. 21).

¹³⁹ Dekret z mocą ustawy nr 97/2016.

¹⁴⁰ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 10.

¹⁴¹ Trybunał Konstytucyjny, postanowienie nr 132/2020.

¹⁴² Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 14.

¹⁴³ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 9–101.

Trybunał Konstytucyjny uznał art. 13 ustawy prasowej – w zakresie, w jakim przewidziano w nim karę pozbawienia wolności za zniesławienie prasowe – za niezgodny z konstytucją oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁴⁴.

Niepokój budzą ataki fizyczne, groźby śmierci i inne formy zastraszania dziennikarzy.

Od czasu opublikowania ostatniego sprawozdania na temat praworządności na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy pojawiło się osiem wpisów dotyczących Włoch¹⁴⁵. Obejmowały one podpalenia, ataki fizyczne, przypadki poważnego zastraszania i gróźb w internecie pod adresem przewodniczącego Włoskiego Stowarzyszenia Prasowego. Jeden z wpisów, z kwietnia 2021 r., dotyczy domniemanego podsłuchiwanie co najmniej 15 dziennikarzy pracujących nad kwestiami migracji w ramach śledztwa prowadzonego przez prokuraturę w sprawie związków między organizacjami pozarządowymi a handlarzami ludźmi. Europejskie i włoskie stowarzyszenia reprezentujące dziennikarzy przedstawiły to jako bardzo poważny przypadek i „ogromne naruszenie poufności źródeł dziennikarskich”¹⁴⁶. Mimo wielokrotnych wniosków Włoskiego Stowarzyszenia Prasowego ochrona źródeł dziennikarskich oraz przepisy ramowe dotyczące tajemnicy zawodowej dziennikarzy są wciąż niewłaściwe¹⁴⁷. W związku z tym w MPM ponownie oceniono, że ryzyko związane ze wskaźnikiem dotyczącym zawodu dziennikarza, standardów i ochrony jest na średnim poziomie. Zarówno według MPM 2021, jak i kilku zainteresowanych stron¹⁴⁸ kwestią budzącą poważne obawy jest pogorszenie warunków pracy dziennikarzy, charakteryzujące się rosnącą różnicą pomiędzy dziennikarzami zatrudnionymi na etacie a freelancerami oraz ogólną redukcją personelu serwisów informacyjnych¹⁴⁹. Włoskie centrum koordynacyjne zajmujące się działaniami wymierzonymi przeciwko dziennikarzom utworzone w 2017 r. i uznawane za najlepszą praktykę na poziomie UE odnotowało znaczną liczbę działań zastraszających, a mianowicie 163 w 2020 r.¹⁵⁰ i 63 w okresie od stycznia do marca 2021 r.¹⁵¹

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Włochy są unitarną republiką parlamentarną, której prezydent wybierany jest w wyborach pośrednich¹⁵². Parlament jest dwuizbowy: składa się z Izby Deputowanych i Senatu, które mają te same uprawnienia. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi, członkom parlamentu, 50 000 obywateli, Krajowej Radzie ds. Gospodarki i Pracy¹⁵³ oraz radzie

¹⁴⁴ Oficjalny komunikat prasowy włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2021 r. opublikowany na jego stronie internetowej.

¹⁴⁵ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, Włochy. Włochy odpowiedziały na sześć takich wpisów.

¹⁴⁶ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy.

¹⁴⁷ Uwagi przekazane przez Krajową Federację Prasy Włoskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. oraz informacje uzyskane w kontekście wizyty we Włoszech.

¹⁴⁸ Uwagi przekazane przez Ossigeno per l'informazione na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁴⁹ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów w 2020 r., s. 10–11, i uwagi zainteresowanych stron, o których mowa w przypisach 145 i 146.

¹⁵⁰ Co oznacza wzrost o 87 % w 2019 r.

¹⁵¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Departament Bezpieczeństwa Publicznego, Centralna Dyrekcja Policji Kryminalnej (2020), „Działania zastraszające wymierzone w dziennikarzy”.

¹⁵² Prezydenta wybiera parlament, który zbiera się na wspólnej sesji z 58 regionalnymi elektorami.

¹⁵³ Krajowa Rada ds. Gospodarki i Pracy ma również prawo proponować przepisy w dziedzinie gospodarczej i społecznej.

regionalnej. Za ochronę wolności i praw osób odpowiada kilku regionalnych rzeczników praw obywatelskich¹⁵⁴. Międzyresortowy Komitet Praw Człowieka (CIDU) współpracuje ze społeczeństwem obywatelskim, środowiskiem akademickim i wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu promowania i ochrony praw człowieka.

Oceny skutków *ex ante* regulacji przeprowadza się regularnie, jednak konsultacje publiczne i oceny *ex post* skutków regulacji są w dalszym ciągu ograniczone¹⁵⁵. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 169/2017 nałożono na wszystkie organy administracji publicznej obowiązek publikowania z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem informacji o każdej inicjatywie regulacyjnej. Nie wprowadzono jednak standardowych procedur analizy zainteresowanych stron¹⁵⁶. Szersze wykorzystanie narzędzi cyfrowych w konsultacjach publicznych nieznacznie poprawiło skuteczność tego procesu. Za pośrednictwem platform¹⁵⁷ przetestowano w szczególności innowacyjne i interaktywne narzędzia, które umożliwiają użytkownikom większy udział¹⁵⁸. W niektórych przypadkach użytkownicy otrzymują również informacje zwrotne od administracji publicznej¹⁵⁹. Konsultacje są jednak prowadzone głównie z wykorzystaniem tradycyjnych technik¹⁶⁰. Regularnie przeprowadza się oceny skutków *ex ante* i rozpoczęto również stosowanie ocen *ex post*. W szczególności w 2020 r. przeprowadzono oceny *ex post* aktów, które zostały określone w planach dwuletnich na 2019 r.¹⁶¹

Nadal obowiązuje stan nadzwyczajny związany z pandemią COVID-19; ma powstać nowa komisja parlamentarna, aby wzmocnić rolę parlamentu w sytuacjach nadzwyczajnych. W kwietniu 2021 r. rząd przedłużył stan nadzwyczajny do dnia 31 lipca 2021 r., przyjmując jednocześnie środki mające na celu stopniowe zmniejszanie ograniczeń¹⁶². Środki mające na celu opanowanie sytuacji pandemicznej były nadal przyjmowane przez rząd w drodze dekretów z mocą ustawy¹⁶³ wywołujących bezpośredni skutek, które parlament przekształcał następnie w ustawę¹⁶⁴. Prezes Rady Ministrów może

¹⁵⁴ Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich dla Toskanii: <http://www.difensorecivicotoscana.it>

¹⁵⁵ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 16.

¹⁵⁶ Uwagi przekazane przez Departament Administracji Publicznej oraz Departament Reform Instytucjonalnych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

¹⁵⁷ W porównaniu ze specjalnymi stronami internetowymi platformy cyfrowe znacznie rozwijają równoczesne i interaktywne uczestnictwo użytkowników w zaproszeniach do składania wniosków i pomysłów oraz w przedstawianiu uwag.

¹⁵⁸ Użytkownicy mogą przedstawiać uwagi na temat projektu dokumentu i wyświetlać informacje przekazane przez innych uczestników.

¹⁵⁹ Na przykład jeżeli chodzi o konsultacje przeprowadzone na platformie „Partecipa”, w pięciu przypadkach opublikowano sprawozdania końcowe z procesu konsultacji. Sprawozdania końcowe zawierają informacje na temat wyników inicjatyw (np. liczba respondentów, treść ich uwag, a w niektórych przypadkach informacje zwrotne od administracji publicznej na temat ich zatwierdzenia).

¹⁶⁰ Takie jak powiadomienia i uwagi przedstawione za pośrednictwem poczty elektronicznej lub formularzy (ok. 60 %) bądź kwestionariuszy online (ok. 20 %). Rzadziej wykorzystuje się bardziej innowacyjne techniki, takie jak fora internetowe (ok. 15 %) i narzędzia służące zamieszczaniu komentarzy w internecie (ok. 5 %). Zob. również Platforma Consultazione na rzecz konsultacji publicznych.

¹⁶¹ Dotychczas sporządzono cztery oceny *ex post*, przy czym jedną w 2020 r. i trzy w pierwszym kwartale 2021 r.

¹⁶² Dekret z mocą ustawy nr 65 z dnia 18 maja 2021 r.

¹⁶³ W okresie od 25 lutego 2020 r. do 31 marca 2021 r. przyjęto 49 dekretów z mocą ustawy.

¹⁶⁴ W okresie od 25 lutego 2020 r. do 31 marca 2021 r. przyjęto 69 ustaw i 51 dekretów legislacyjnych. Dekrety z mocą ustawy to przyjmowane w trybie pilnym akty rządowe mające moc ustawy, które parlament musi przekształcić w ustawę w terminie 60 dni, w przeciwnym razie tracą moc.

również bezpośrednio przyjmować środki nadzwyczajne, które przybierają formę rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W takich przypadkach przed przyjęciem dekretu rząd musi przedstawić parlamentowi jego treść oraz główne cele. Jeżeli ze względu na pilny charakter dekretu nie jest to możliwe, zasadniczo informację uzupełniającą przekazuje się izbom co 15 dni¹⁶⁵. Z powodu pandemii COVID-19 w pierwszych miesiącach obowiązywania stanu nadzwyczajnego parlament postanowił rozpatrywać jedynie sprawy pilne i wszelkie kwestie związane ze stanem zagrożenia zdrowia. Prace w normalnym trybie zostały wznowione w maju 2020 r. Aby powierzyć parlamentowi kluczową rolę w trakcie pandemii COVID-19 oraz, bardziej ogólnie, w sytuacjach nadzwyczajnych, Senat zaproponował utworzenie specjalnej dwuizbowej komisji¹⁶⁶, której opinii należy zasięgnąć w odniesieniu do wszelkich aktów rządu związanych z pandemicznym stanem wyjątkowym. Komisja ta, która ma dopiero powstać, pełniłaby funkcję doradczą i rolę łącznika z lokalnymi podmiotami¹⁶⁷. Niektóre środki przyjęte na podstawie rozporządzenia prezesa Rady Ministrów zostały zaskarżone do sądów administracyjnych, które musiały ocenić ich proporcjonalność w odniesieniu do ograniczenia praw podstawowych¹⁶⁸. Przepis dotyczący zawieszenia biegu terminu przedawnienia został zakwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁶⁹, który nie stwierdził ryzyka nadużycia władzy ustawodawczej¹⁷⁰.

Nie poczyniono żadnych postępów dotyczących ustanowienia niezależnej instytucji praw człowieka¹⁷¹. Utworzenie niezależnej krajowej instytucji praw człowieka (NHRI) jest przedmiotem debaty¹⁷². W październiku 2020 r. dwa pierwotne projekty wniosków w sprawie utworzenia krajowej instytucji praw człowieka, które przedłożono w 2018 r., zostały połączone przez parlament w jeden wniosek. Nowy dokument jest obecnie przedmiotem dyskusji Komisji ds. Wspierania i Ochrony Praw Podstawowych Izby Deputowanych¹⁷³. We wniosku przewidziano utworzenie krajowej instytucji praw człowieka zgodnie z zasadami paryskimi i zaleceniami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego nadal mierzy się z wyzwaniami, ale ulepszono niektóre aspekty ustawodawstwa dotyczącego organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się migrantami. W październiku 2020 r. wprowadzono pewne usprawnienia w ustawodawstwie w zakresie organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się

¹⁶⁵ Ministerstwo Zdrowia co tydzień powiadamia parlament o wynikach monitorowania danych epidemiologicznych. Dekrety przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów należy przekazywać izbom w ciągu następnego dnia po ich opublikowaniu, zgodnie z art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 19 z 2020 r.

¹⁶⁶ W skład Komisji Parlamentarnej ds. Zagrożenia Epidemiologicznego w związku z COVID-19 wchodzi 10 członków Senatu i 10 członków Izby Deputowanych.

¹⁶⁷ Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, „Il 'Governo in Parlamento' in tempo di pandemia”, „Una proposta della Commissione Affari costituzionali del Senato”, kwiecień 2021 r.

¹⁶⁸ Na przykład istotna część dotyczyła noszenia maseczek w szkole i danych naukowych dotyczących odpowiedniego poziomu tlenu (Rada Państwa, dekret nr 1804 z dnia 2 kwietnia 2021 r.). Inne związane są z uczeniem się na odległość (Rada Stanu, sekcja III, dekret, 07.04.2021 r., nr 1832, Pres. Est. Frattini).

¹⁶⁹ Zob. również sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 15.

¹⁷⁰ Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu nr 278/2020 zauważył, że krótki czas trwania był zgodny z odpowiednią długością procesu, a zastosowanie tego środka uzasadniał cel ochrony zdrowia publicznego.

¹⁷¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 16.

¹⁷² Na przykład w dniu 25 stycznia 2021 r. Uniwersytet Bocconiego we współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej i włoskim Międzyresortowym Komitetem Praw Człowieka zorganizował seminarium internetowe na ten temat.

¹⁷³ Izba Deputowanych, „Prace przygotowawcze dotyczące projektu wniosku w sprawie utworzenia NHRI”, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1323&sede=&tipo.>

migrantami¹⁷⁴, w szczególności przepisy¹⁷⁵ regulujące działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzących operacje poszukiwawczo-ratownicze na morzu¹⁷⁶. Pomimo pandemii zacieśniono współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego¹⁷⁷. Obawy wzbudzają jednak złożoność procesu rejestracji organizacji pozarządowych oraz opóźnienia we wdrażaniu ustawy harmonizującej przepisy dotyczące trzeciego sektora¹⁷⁸. Pomimo ostatnich pozytywnych zmian w związku z oddaleniem sprawy przeciwko obrońcy praw człowieka¹⁷⁹ działającemu w sferze migracji i azylu, nadal utrzymują się pewne obawy w tym zakresie¹⁸⁰. Co więcej, przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego nadal uznaje się za ograniczoną¹⁸¹.

¹⁷⁴ W następstwie Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy, „Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy” [„Uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym, Misja informacyjna we Włoszech”], maj 2019 r.

¹⁷⁵ Dekret z mocą ustawy nr 130 z dnia 21 października 2020 r.

¹⁷⁶ Obecnie ograniczono możliwość uniemożliwienia zejścia na ląd we włoskich portach jedynie do uzasadnionych powodów związanych z bezpieczeństwem publicznym lub naruszeniem przepisów dotyczących zwalczania handlu ludźmi. Ponadto prawo nie zezwala już na zajęcie statku w przypadku niezastosowania się do oficjalnej odmowy zejścia na ląd. Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

¹⁷⁷ Międzyresortowy Komitet Praw Człowieka zaangażował społeczeństwo obywatelskie w opracowanie zarówno pierwszego krajowego planu działania na rzecz biznesu i praw człowieka, jak i trzeciego oraz czwartego krajowego planu działania na rzecz kobiet, pokoju i bezpieczeństwa, w ramach których powołano otwartą grupę roboczą ds. rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1325; informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.; Open Government Forum wznowiło prace w kwietniu 2021 r., aby wesprzeć dialog i promować odpowiedzialność pomiędzy rządami państw członkowskich a obywatelami. Informacje otrzymane w kontekście wizyty we Włoszech.

¹⁷⁸ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech, s. 16.

¹⁷⁹ Oddalenie sprawy w dniu 19 maja 2021 r. przez sędziego do spraw postępowania przygotowawczego.

¹⁸⁰ Zob. sekcja III, s. 16, w odniesieniu do wpisu z kwietnia 2021 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy dotyczącego Włoch oraz związanego z postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez prokuraturę w Trapani w 2016 r., ujawnionym w 2021 r., podczas którego założono podsłuchy dziennikarzom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Ministerstwo Sprawiedliwości wszczęło formalne kontrole działalności prokuratury w kwietniu 2021 r.

¹⁸¹ Oceny przyznane przez CIVICUS, Włochy.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), „Osservatorio sul Giornalismo III edizione – La professione alla prova dell'emergenza COVID-19 – documento di consultazione pubblica” (<https://www.agcom.it/documents/10179/20594109/Comunicazione+23-11-2020/b6623771-dbaa-4ccb-baab-9520f87afbc8?version=1.0>).

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), monitor pluralizmu mediów z 2021 r. – *sprawozdanie dotyczące Włoch* (link zostanie dodany, gdy będzie dostępny).

CEPEJ (2020), „Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States”.

CIVICUS, Monitor tracking civic space – Włochy (<https://monitor.civicus.org/country/italy/>).

Rada Europy: Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych (2019), „Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy” (<https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-italy-2019/1680981493>).

Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (2020), „Opinion No. 23, The role of associations of judges in supporting judicial independence”.

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy – Włochy (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/italy>).

Rada Europy: Komitet Ministrów (2010), rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotycząca sędziów i ich: niezależności, efektywności i odpowiedzialności.

Rada Stanu (2021), uwagi przekazane przez Radę Stanu na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Rada Unii Europejskiej (2019), zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2019 r. ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=EN)).

Departament Prawny i Spraw Legislacyjnych oraz Departament ds. Stosunków z Parlamentem (2021), uwagi przekazane przez Departament Prawny i Spraw Legislacyjnych oraz Departament ds. Stosunków z Parlamentem na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482: opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: korupcja.

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej.

Komisja Europejska (2020), zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2020 r. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX:52020DC0512>).

Komisja Europejska (2021), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Agencja Praw Podstawowych (2021), uwagi przekazane przez Agencję Praw Podstawowych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Grupa G-20 (2015), „Anti-Corruption Open Data Principles” (<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Korupcja-Open-Data-Principles.pdf>).

GRECO (2019), Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report on Italy on Incriminations and Transparency of Party Funding.

GRECO (2021), Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report on Italy on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

Włoski organ antykorupcyjny (2020), „Analiza artykułów dekretu z mocą ustawy z dnia 16 lipca 2020 r.” (<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/Anac.DL76.2020.pdf>).

Włoski organ antykorupcyjny (2020), „Zapobieganie korupcji i przejrzystość” (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/news?id=8e7b24b70a77804261ad277e20798ed6>).

Włoski organ antykorupcyjny (2020), „Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca Dati dei Contratti Pubblici”, dokument roboczy nr 5 (<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/Collana%20scientifica%20Autorita/Collana%20scientifica%20Anac%20-%20Matteo%20Tro%20C3%83%C2%ACa%20WP%20n.5.pdf>).

Włoski organ antykorupcyjny, baza danych o zamówieniach publicznych (<https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>) (w odniesieniu do analizy danych), (<https://dati.anticorruzione.it/opendata/>) (w odniesieniu do platformy otwartych danych).

Rząd włoski (2019–2021), „4th National Action Plan for Open Government” (<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Italy-Action-Plan-2019-2021-English.pdf>).

Rząd włoski (2021), informacje przekazane przez Włochy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Rząd włoski, Consultazione Platform na potrzeby konsultacji publicznych (<http://www.consultazione.gov.it/it/>).

Rząd włoski, Partecipa Platform na potrzeby konsultacji publicznych (<https://partecipa.gov.it/?locale=en>).

Włoska prezydencja w Radzie Ministrów – Departament Informacji i Wydawnictw, „Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione” (<https://informazioneeditoria.gov.it/it/approfondimenti-e-normativa/fondo-per-il-pluralismo-e-l-innovazione-dellinformazione/>).

La Repubblica (2020), „I Soldi di Change al Governatore: indagine sulla Fondazione di Toti” (https://genova.repubblica.it/cronaca/2020/01/22/news/i_soldi_di_change_al_governatore_indagine_sulla_fondazione_di_toti-246332702/).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: Departament Bezpieczeństwa Publicznego, Centralna Dyrekcja Policji Kryminalnej (2020), „Atti intimidatori perpetrati nei confronti di giornalisti” (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/report_intimidazioni_giornalisti_febbraio_2021.pdf).

Ministerstwo Sprawiedliwości (2021), uwagi przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

OECD (2017), „Statement of the OECD Working Group on Bribery on Italy’s implementation of the Anti-Bribery Convention” (<https://www.oecd.org/corruption/statement-of-the-oecd-working-group-on-bribery-on-italy-implementation-of-the-anti-bribery-convention.htm>).

Strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich Toskanii (<http://www.difensorecivicotoscana.it>).

Reporterzy bez Granic (2021), światowy ranking wolności prasy.

Transparency International (2020), „Debugging Democracy, Open data for political integrity in Europe”.

Transparency International (2020), „Soldi e politica: cosa ci dicono i dati”
<https://www.transparency.it/informati/blog/soldi-e-politica-cosa-ci-dicono-i-dati>.

Transparency International (2021), wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r.
(<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>).

Załącznik II: Wizyta we Włoszech

W kwietniu 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

- AGCOM (organ ds. mediów)
- Agencja Antykorupcyjna (ANAC)
- Jednostka Korpusu Straży Skarbowej ds. Antykorupcji
- Antigone
- Stowarzyszenie Artykuł 21
- Stowarzyszenie Dziennikarzy Europejskich
- Rada Sądownictwa
- Rada Stanu
- Trybunał Obrachunkowy i prokuratura przy Trybunale Obrachunkowym
- Najwyższy Sąd Kasacyjny
- Infonodes
- Libera
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Krajowa Dyrekcja ds. Zwalczania Mafii i Terroryzmu (DNAA)
- Krajowe Stowarzyszenie Sędziów i Prokuratorów (ANM)
- Krajowa Izba Adwokacka
- Krajowa Federacja Prasy Włoskiej
- Ossigeno per l'informazione
- Parlament
- Prezydencja w Radzie Ministrów
- Prokuratura przy Najwyższym Sądzie Kasacyjnym
- The good lobby
- Transparency International

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Konferencja Kościołów Europejskich
- EuroCommerce
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- European Partnership for Democracy
- Europejskie Forum Młodzieży
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)

- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Transparency International UE