



Bruksela, dnia 2.5.2018 r.
COM(2018) 324 final

2018/0136 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie
praworządności w państwach członkowskich**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele

Jak wyjaśniono w komunikacie Komisji z lutego 2018 r. pt. „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.”¹, Unia jest wspólnotą prawa i jej wartości stanowią fundament jej istnienia. Przenikają one całą strukturą prawną i instytucjonalną, a także wszystkie polityki i programy. Przestrzeganie tych wartości musi być zatem zapewnione w polityce Unii we wszystkich dziedzinach. Należy do nich także budżet UE, w przypadku którego poszanowanie podstawowych wartości jest niezbędnym warunkiem wstępnym należytego zarządzania finansami oraz skuteczności unijnego finansowania. Przestrzeganie praworządności jest ważne dla europejskich obywateli, ale także z punktu widzenia inicjatyw biznesowych, innowacji i inwestycji. Europejska gospodarka rozkwita najbardziej tam, gdzie ramy prawne i instytucjonalne są w pełni zgodne ze wspólnymi wartościami Unii.

Potencjał budżetu UE można w pełni wykorzystać tylko wówczas, gdy sprzyja temu otoczenie gospodarcze, regulacyjne i administracyjne w państwach członkowskich. Na podstawie obecnych wieloletnich ram finansowych na wszystkie państwa członkowskie i wszystkich beneficjentów nałożono już obowiązek wykazania, że istnieją należyte ramy prawne dotyczące zarządzania finansami, że prawidłowo stosuje się odpowiednie unijne rozporządzenie oraz że aktualne zdolności administracyjne i instytucjonalne zapewniają sukces finansowania różnych przedsięwzięć ze środków UE. Ponadto wpisanie warunkowości w zasady prowadzenia polityki może sprzyjać współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w tych obszarach, w których mogą wystąpić znaczące korzyści skali lub efekty zewnętrzne. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 wprowadzono także nowe przepisy, aby uniknąć sytuacji, w których niewłaściwa polityka budżetowa i gospodarcza mogłyby podważyć skuteczność unijnego finansowania.

Poszanowanie zasady praworządności pozwala zyskać przekonanie, że wydatki UE w państwach członkowskich są wystarczająco chronione. Jak wyjaśniono w komunikacie Komisji z lutego 2014 r. pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”², praworządność to podstawa każdej nowoczesnej demokracji konstytucyjnej. Jest to jedna z fundamentalnych zasad, która wywodzi się ze wspólnych konstytucyjnych tradycji wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako taka jest jedną z głównych wartości, na których opiera się Unia, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, jak również w preambule Traktatu i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Zasada praworządności gwarantuje, że działania państwa odbywają się w granicach skutecznych i niezawodnych ram prawnych, które można skontrolować i podważyć, jeżeli zachodzi taka potrzeba, i że istnieją skuteczne środki ochrony prawnej.

Różnorodne konstytucje i systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE są zasadniczo dobrze ukształtowane na potrzeby zapewniania praworządności i są wyposażone w integralne zabezpieczenia chroniące obywateli przed jakimkolwiek zagrożeniem dla praworządności. Szereg ostatnich wydarzeń wykazał jednak uogólnione słabości krajowych mechanizmów kontroli i równowagi oraz pokazał, jak brak poszanowania praworządności

¹ COM(2018) 98 final.

² COM(2014) 158 final.

może stać się kwestią wzbudzającą poważne i powszechne obawy na terytorium Unii Europejskiej. W następstwie tych wydarzeń instytucje takie jak Parlament Europejski, jak również ogół społeczeństwa, zażądały od UE podjęcia działań w celu ochrony praworządności.

Za pomocą dostępnych instrumentów podjęto takie działania i osiągnięto rezultaty. Ze względu na powiązanie między poszanowaniem praworządności a wzajemnym zaufaniem i solidarnością finansową wśród państw członkowskich Unii Europejskiej oraz na to, że mechanizmy kontroli nie mogą być skuteczne, o ile nie są wspierane przez skuteczną kontrolę sądową i administracyjną oraz środki ochrony prawnej, w sytuacji gdy dochodzi do naruszeń, istniejące obowiązki zapewnienia skutecznych systemów kontroli powinny jednak zostać uzupełnione środkami zapewniającymi przestrzeganie zasady praworządności.

Na potrzeby ochrony interesów finansowych Unii przed ryzykiem straty finansowej spowodowanej uogólnionymi brakami w zakresie praworządności w państwie członkowskim, Unii Europejskiej należy powierzyć możliwość przyjęcia w takich przypadkach odpowiednich środków. Powinny być one przyjmowane decyzją Rady w następstwie wniosku Komisji. Decyzję uznaje się za przyjętą przez Radę, chyba że Rada większością kwalifikowaną postanowi odrzucić wniosek Komisji w terminie jednego miesiąca od jego przyjęcia przez Komisję. Parlament Europejski powinien być w pełni zaangażowany na wszystkich etapach.

Środki należy przyjmować przy pełnym poszanowaniu zasad przejrzystości i proporcjonalności. Istotne jest także zapewnienie, by konsekwencje przyjęcia środków miały wystarczające powiązanie z celem finansowania. Wskazuje się również na potrzebę zapewnienia, by konsekwencje ponosili odpowiedzialni za zidentyfikowane uchybienia. Środki powinny zatem odzwierciedlać założenie, że poszczególni beneficjenci unijnego finansowania, np. studenci Erasmusa, naukowcy lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego, nie mogą być uznawani za odpowiedzialnych za takie naruszenia.

W niniejszym wniosku ustanawia się przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Przepisy te mogłyby zostać włączone do rozporządzenia finansowego mającego tę samą podstawę prawną przy okazji przyszłego przeglądu.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Wniosek przyczyni się do zapewnienia przestrzegania zasady praworządności we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz do ochrony budżetu Unii.

- **Spójność z innymi obszarami polityki Unii**

Poprzez dążenie do zapewnienia praworządności i prawidłowego wykonania budżetu Unii wniosek wspomaga wszystkie inne unijne obszary polityki, w szczególności w dziedzinach obejmujących finansowanie unijne.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Podstawę niniejszego wniosku stanowi art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Nie istnieje możliwość przyjęcia przepisów finansowych regulujących budżet Unii na podstawie art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na szczeblu państw członkowskich.

- **Proporcjonalność**

We wniosku zaproponowano środki proporcjonalne do uogólnionych braków w zakresie praworządności, w tym zawieszenie oraz ograniczenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań lub zakaz zaciągania nowych zobowiązań z określonymi kategoriami odbiorców. Proporcjonalność zostanie zapewniona w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy państwa członkowskiego przy eliminowaniu naruszenia praworządności oraz skutków danego uogólnionego braku dla odnośnych funduszy unijnych.

- **Wybór instrumentu**

Ponieważ celem wniosku jest przyczynienie się do prawidłowego wykonania budżetu ogólnego Unii, przyjmuje on formę odrębnego rozporządzenia, którego podstawą prawną jest art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, będący również podstawą prawną rozporządzenia finansowego³.

3. WYNIKI OCEN RETROSPEKTYWNYCH, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny retrospektywne/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Obecnie nie ma porównywalnego programu. Istnieje jednak doświadczenie zdobyte przy rozwiązywaniu na szczeblu Unii Europejskiej problemów dotyczących praworządności w państwach członkowskich. Doświadczenie to wykazało, że nawet jeżeli istnieją pewne instrumenty, nie zostały one opracowane z myślą o eliminowaniu sytuacji, w których wdrażanie funduszy unijnych mogłoby być zagrożone przez uogólnione braki w zakresie praworządności.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie przeprowadzono konkretnych konsultacji z zainteresowanymi stronami, ale zagadnienie to było szeroko dyskutowane, w tym na forum Parlamentu Europejskiego i Rady.

- **Wiedza ekspertów zewnętrznych**

Przy tworzeniu obecnych przepisów uwzględniono źródła zewnętrzne, w szczególności pochodzące z Rady Europy. Przy wdrażaniu zaproponowanych środków – w stosownych przypadkach – również planuje się skorzystanie z wiedzy ekspertów zewnętrznych z Rady Europy.

- **Ocena skutków**

Nie sporządzono oceny skutków, ponieważ wniosek ma służyć jedynie zapobieganiu działaniom na szkodę budżetu Unii w sytuacjach, w których uogólnione braki w zakresie praworządności w państwie członkowskim wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1–96.

zarządzanie finansami i ochronę interesów finansowych Unii. Za możliwe uznano zatem albo utrzymanie *status quo* – bez szczególnej procedury finansowej w przypadku uchybień związanych z praworządnością i potencjalnie naruszających należyte zarządzanie unijnymi funduszami – albo wprowadzenie takiej procedury.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek będzie miał pozytywny wpływ na prawa podstawowe dzięki zwiększeniu obecnego poziomu ochrony przed brakami w zakresie praworządności.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek będzie miał pozytywny wpływ na należyte zarządzanie finansami z budżetu ogólnego Unii poprzez zwiększenie ochrony przed ewentualnymi praktykami i zaniechaniami organów publicznych lub stosowanymi przez nie środkami, które wpływają na praworządność w danym państwie członkowskim oraz które wpływają lub mogą wpłynąć na jego zdolność do wypełniania zobowiązań budżetowych.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja zapozna się z sytuacją w danym państwie członkowskim w celu podjęcia decyzji, czy istnieje możliwość zniesienia środków.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Wniosek opiera się na komunikacie Komisji z 2014 r. pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”⁴ oraz komunikacie Komisji z lutego 2018 r. pt. „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.”⁵, jak również na normach i zasadach wypracowanych przez Radę Europy.

W art. 1 określa się zakres przedmiotowy oraz wyjaśnia konieczność ochrony budżetu Unii przed uogólnionymi brakami w zakresie praworządności w państwie członkowskim, które wpływają lub mogłyby wpłynąć na należyte zarządzanie finansami i ochronę finansowych interesów Unii.

W art. 2 znajdują się definicje legalne.

W art. 3 określa się środki, które należy przyjąć w celu zareagowania na sytuację, w których występują uogólnione braki w zakresie praworządności. Wyjaśnia się, na jakie szczególne funkcje państwa może ta sytuacja oddziaływać i jak może negatywnie wpłynąć na należyte zarządzanie finansami w ramach unijnych funduszy.

W art. 4 wyszczególnia się rodzaje możliwych środków i wyjaśnia, że powinny być one kierowane do państw członkowskich jako odbiorców unijnych funduszy.

⁴ COM(2014) 158 final.

⁵ COM(2018) 98 final

W art. 5 określa się procedury, które Komisja powinna stosować przedkładając Radzie - podejmującej decyzję odwróconą kwalifikowaną większością głosów – wnioski dotyczące środków.

W art. 6 określa się procedurę zniesienia środków wówczas, gdy określona sytuacja została w danym państwie członkowskim naprawiona, oraz wskazuje się konsekwencje zniesienia środków w kontekście budżetowym.

Art. 7 odnosi się do informacji przekazywanych Parlamentowi Europejskiemu.

Art. 8 zawiera przepisy końcowe.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a),

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego⁶,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Praworządność jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia. Jak przywołano w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wartości te są wspólne dla państw członkowskich.
- (2) Zasada praworządności wymaga, by wszystkie publiczne władze działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. W myśl zasady praworządności należy przestrzegać w szczególności zasady legalizmu⁷, pewności prawa⁸, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych⁹, zasady podziału władzy¹⁰ i skutecznej ochrony sądowej przez niezależne sądy^{11, 12}.

⁶ [...]

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., CAS Succhi di Frutta, C-496/99 PECLI:EU:C:2004:236, pkt 63.

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1981 r., Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato. Sprawy połączone 212 do 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, pkt 10.

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1989 r., Hoechst, sprawy połączone 46/87 i 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, pkt 19.

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 listopada 2016 r., PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, pkt 35 oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 58.

- (3) Praworządność jest zasadniczym warunkiem ochrony wszystkich podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie praworządności jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw człowieka; nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie.
- (4) W każdej sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują budżet Unii, niezależnie od rodzaju metody wdrażania, poszanowanie praworządności jest zasadniczym warunkiem zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami zapisaną w art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (5) Należyte zarządzanie finansami może być zapewnione przez państwa członkowskie jedynie wówczas, gdy organy publiczne działają zgodnie z prawem, naruszenia są skutecznie ścigane przez służby dochodzeniowo-śledcze, a decyzje organów publicznych mogą podlegać skutecznej kontroli sądowej dokonywanej przez niezależne sądy i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- (6) Organy sądowe powinny działać niezależnie i bezstronnie, a służby dochodzeniowo-śledcze powinny być w stanie prawidłowo wypełniać swoje zadania. Służby te powinny być wyposażone w wystarczające zasoby i mieć odpowiednie procedury, by działać skutecznie i w pełnym poszanowaniu prawa do bezstronnego sądu. Warunki te powinny być spełnione jako minimalna gwarancja chroniąca przed bezprawnym i arbitralnym działaniem organów publicznych, które mogłyby zaszkodzić interesom Unii.
- (7) Niezależność wymiaru sądownictwa oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu zajmowania danego stanowiska oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów.
- (8) Poszanowanie praworządności jest ważne nie tylko dla obywateli Unii, lecz również dla inicjatyw, innowacji i inwestycji przedsiębiorstw oraz dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, który będzie się rozwijać najlepiej tam, gdzie wdrożone są należyte ramy prawne i instytucjonalne.
- (9) Art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym skonkretyzowano wartość praworządności zapisaną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wymaga, by państwa członkowskie zapewniały skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, w tym w dziedzinach związanych z wykonaniem budżetu Unii. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z praworządnością i wymaga niezależnych sądów¹³.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Conta, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 31, 40–41.

¹² Komunikat Komisji „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”, COM(2014) 158 final, załącznik I.

¹³ Sprawa C-64/16, pkt 32–36.

Utrzymanie niezależności sądów jest zasadniczym elementem, co zostało potwierdzone w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁴. Odnosi się to w szczególności do kontroli sądowej ważności środków, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub zadłużenie, między innymi w kontekście zamówień publicznych, w których sprawie również można wszcząć postępowanie.

- (10) Istnieje zatem wyraźne powiązanie między poszanowaniem praworządności a skutecznym wykonaniem budżetu Unii zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.
- (11) Uogólnione braki w zakresie praworządności w państwach członkowskich oddziałujące w szczególności na prawidłowość funkcjonowania organów publicznych i skuteczność kontroli sądowej mogą poważnie naruszyć finansowe interesy Unii.
- (12) Na potrzeby identyfikacji tych uogólnionych braków Komisja powinna sporządzać ocenę jakościową. Taka ocena mogłaby być sporządzana na podstawie informacji ze wszystkich dostępnych źródeł i uznanych instytucji, w tym wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdań Trybunału Obrachunkowego oraz konkluzji i zaleceń odpowiednich międzynarodowych organizacji i sieci, takich jak organy Rady Europy, europejska sieć sądów najwyższych oraz Europejska Sieć Rad Sądownictwa.
- (13) Należy określić, jakie środki można przyjąć w razie uogólnionych braków, i procedurę przyjmowania tych środków. Środki te powinny obejmować zawieszenie płatności i zobowiązań, zmniejszenie finansowania w ramach istniejących zobowiązań oraz zakaz zaciągania nowych zobowiązań w odniesieniu do danych odbiorców.
- (14) Przy określaniu środków, które należy przyjąć, powinna mieć zastosowanie zasada proporcjonalności, w szczególności poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu, który upłynął od odnośnego działania, czasu jego trwania i jego powtarzalności, intencji i stopnia współpracy państwa członkowskiego przy eliminowaniu uogólnionego braku w zakresie praworządności oraz skutków tego braku dla odpowiednich funduszy unijnych.
- (15) Aby zapewnić jednolite wdrażanie niniejszego rozporządzenia i w świetle zasadniczego znaczenia skutków finansowych środków przyjmowanych na podstawie niniejszego rozporządzenia, należy powierzyć Radzie – działającej na podstawie wniosku Komisji – uprawnienia wykonawcze. Aby ułatwić przyjmowanie decyzji, które wymagają ochrony interesów finansowych Unii, należy stosować głosowanie odwróconą kwalifikowaną większością głosów.
- (16) Przed przedłożeniem środka na podstawie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna poinformować dane państwo członkowskie, dlaczego uznaje, że w państwie tym występuje uogólniony brak w zakresie praworządności. Państwo członkowskie powinno mieć możliwość przedstawienia swoich uwag. Komisja i Rada powinny uwzględnić te uwagi.
- (17) Rada powinna uchylić środki ze skutkiem zawieszającym na podstawie wniosku Komisji, jeżeli sytuacja, która doprowadziła do ich nałożenia, została wystarczająco naprawiona.

¹⁴ Sprawa C-64/16, pkt 40–41.

- (18) Komisja powinna informować Parlament Europejski o środkach zaproponowanych i przyjętych na podstawie niniejszego rozporządzenia,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1
Zakres przedmiotowy

Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy niezbędne do ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

Artykuł 2
Definicje

Na potrzeby niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) „praworządność” odnosi się do wartości Unii wpisanych do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, do których należą: zasada legalizmu, oznaczająca przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces przyjmowania aktów prawnych; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczna ochrona sądowa, w tym ochrona praw podstawowych, dokonywana przez niezależne sądy; podział władzy i równość wobec prawa;
- b) „uogólniony brak w zakresie praworządności” oznacza szeroko rozpowszechnioną lub powtarzającą się praktykę lub zaniechanie organów publicznych albo stosowany przez nie środek, które naruszają praworządność;
- c) „jednostka rządowa” oznacza wszystkie organy publiczne na wszystkich szczeblach rządu, w tym organy krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje państwa członkowskiego w rozumieniu [art. 2 pkt 42] rozporządzenia (UE, Euratom nr [...]) („rozporządzenie finansowe”).

Artykuł 3
Środki

1. Odpowiednie środki są przyjmowane, w przypadku gdy uogólnione braki w zakresie praworządności w państwie członkowskim wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami i ochronę interesów finansowych Unii, w szczególności na:
 - a) prawidłowe funkcjonowanie organów danego państwa członkowskiego wykonującego budżet Unii, zwłaszcza w kontekście udzielania zamówień publicznych lub dotacji oraz w trakcie monitorowania i kontroli;
 - b) prawidłowe funkcjonowanie służb dochodzeniowo-śledczych w związku ze ściganiem nadużyć finansowych, korupcji lub innych naruszeń prawa Unii związanych z wykonaniem budżetu Unii;
 - c) skuteczną kontrolę sądową działań lub zaniechań organów, o których mowa w lit. a) i b), dokonywaną przez niezależne sądy;
 - d) zapobieganie i karanie nadużyć finansowych, korupcji i innych naruszeń prawa Unii odnoszących się do wykonania budżetu Unii i nakładanie na odbiorców skutecznych i zniechęcających sankcji przez sądy krajowe lub organy administracji;

- e) odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków;
 - f) skuteczność i terminowość współpracy – na podstawie odpowiednich aktów prawnych i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy – z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych oraz Prokuraturą Europejską w ramach prowadzonych przez te organy dochodzeń lub postępowań przygotowawczych bądź wnoszonych i popieranych przez nie oskarżeń.
2. W szczególności następujące elementy mogą zostać uznane za uogólnione braki w zakresie praworządności:
- a) zagrożenie niezależności wymiaru sprawiedliwości;
 - b) niezapobiegnięcie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, lub ich niepoprawienie albo nienałożenie za nie sankcji, utrudnianie uzyskania zasobów finansowych i ludzkich wpływające na ich prawidłowe funkcjonowanie lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów;
 - c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków ochrony prawnej, w tym przez zbyt restrykcyjne przepisy proceduralne, brak wykonywania wyroków lub ograniczanie skutecznego badania, ścigania i nakładania sankcji w przypadku naruszenia prawa.

Artykuł 4
Treść środków

1. Istnieje możliwość przyjęcia jednego lub więcej środków:
- a) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego na podstawie art. 62 lit. a) i c) rozporządzenia finansowego i gdy odbiorcą jest jednostka rządowa:
 - 1) zawieszenie płatności lub realizacji zobowiązania prawnego albo jego rozwiązanie na podstawie art. [131 ust. 3] rozporządzenia finansowego;
 - 2) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych;
 - b) w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet Unii w ramach zarządzania dzielonego zgodnie z art. [62 lit. b)] rozporządzenia finansowego:
 - 1) zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów lub ich zmian;
 - 2) zawieszenie zobowiązań;
 - 3) ograniczenie zobowiązań, w tym w drodze korekt finansowych lub przeniesienia środków do innych programów;
 - 4) ograniczenie płatności zaliczkowych;
 - 5) wstrzymanie biegu terminów płatności;
 - 6) zawieszenie płatności.
2. O ile w decyzji przyjmującej środki nie stwierdzono inaczej, nałożenie odpowiednich środków nie wpływa na obowiązek jednostek rządowych, o których mowa ust. 1 lit. a), lub państwa członkowskiego, o którym mowa w ust. 1 lit. b), wdrażania programu bądź funduszu objętego środkami, a w szczególności na obowiązek dokonania płatności na rzecz ostatecznych odbiorców lub beneficjentów.

3. Przyjęte środki są proporcjonalne do charakteru, powagi i zakresu uogólnionego braku w zakresie praworządności. Środki te dotyczą w największym możliwym zakresie działań Unii, na które wpływa lub może wpłynąć ten brak.

Artykuł 5
Procedura

1. W przypadku gdy Komisja stwierdza, że istnieją racjonalne przesłanki uznania, że warunki art. 3 zostały spełnione, przesyła pisemne powiadomienie do danego państwa członkowskiego, określające przesłanki, na których oparła swoje ustalenia.
2. Komisja może uwzględnić wszystkie istotne informacje, w tym wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego oraz konkluzje i zalecenia odpowiednich organizacji międzynarodowych.
3. Komisja może zażądać dodatkowych informacji na potrzeby oceny, zarówno przed dokonaniem ustalenia na podstawie ust. 1, jak i po dokonaniu takiego ustalenia.
4. Państwo członkowskie, o którym mowa, przekazuje wymagane informacje, a także może przedłożyć uwagi w określonym przez Komisję terminie wynoszącym co najmniej 1 miesiąc od dnia powiadomienia o ustaleniu. W swoich uwagach państwo członkowskie może zaproponować przyjęcie środków naprawczych.
5. Komisja – przy podejmowaniu decyzji, czy przyjąć wniosek dotyczący decyzji w sprawie odpowiednich środków – uwzględniia otrzymane informacje i uwagi złożone przez dane państwo członkowskie, jak również odpowiedniość zaproponowanych środków naprawczych.
6. W przypadku gdy Komisja uzna, że uogólniony brak w zakresie praworządności faktycznie ma miejsce, przedstawia Radzie wniosek dotyczący aktu wykonawczego w sprawie odpowiednich środków.
7. Decyzję uznaje się za przyjętą przez Radę, chyba że Rada większością kwalifikowaną postanowi odrzucić wniosek Komisji w terminie jednego miesiąca od jego przyjęcia przez Komisję.
8. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zmienić wniosek Komisji i przyjęc zmieniony tekst jako decyzję Rady.

Artykuł 6
Zniesienie środków

1. Dane państwo członkowskie może w każdym czasie przedłożyć Komisji dowody w celu wykazania, że uogólniony brak w zakresie praworządności został naprawiony i wyeliminowany.
2. Komisja ocenia sytuację w danym państwie członkowskim. Z chwilą gdy uogólniony brak w zakresie praworządności, ze względu na który przyjęto odpowiednie środki, został wyeliminowany w pełni lub częściowo, Komisja przedstawia Radzie wniosek o pełne lub częściowe zniesienie tych środków. Zastosowanie ma procedura opisana w art. 5 ust. 2, 4, 5, 6 i 7.
3. W przypadku gdy środki dotyczące zawieszenia zatwierdzenia danego programu lub programów lub ich zmian, o czym mowa w art. 4 ust. 2 lit. b) ppkt (i), lub zawieszenia zobowiązań, o czym mowa art. 4 ust. 2 lit. b) ppkt (ii), zostają zniesione, kwoty odpowiadające zawieszonym zobowiązaniom przenosi się do budżetu

z zastrzeżeniem art. 7 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr XXXX („rozporządzenie WRF”). Zawieszane zobowiązania z roku n nie mogą być ujmowane w budżecie później niż w roku n+2.

Artykuł 7
Informowanie Parlamentu Europejskiego

Komisja niezwłocznie informuje Parlament Europejski o środkach zaproponowanych lub przyjętych na podstawie art. 4 i 5.

Artykuł 8
Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący