



Bruksela, dnia 3.4.2019 r.
COM(2019) 163 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ I RADY**

Dalsze umacnianie praworządności w Unii
Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania

I. WPROWADZENIE

Praworządność jest jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej¹, a także odzwierciedleniem naszej wspólnej tożsamości i wspólnych tradycji konstytucyjnych. Stanowi podstawę systemu demokratycznego we wszystkich państwach członkowskich, niezbędnego do zapewnienia ochrony praw podstawowych. Ma również zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz jako rynku wewnętrznego, gdzie przepisy mają skuteczny i jednolity charakter, a środki budżetowe są wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przy poszanowaniu zasady praworządności państwa członkowskie i ich obywatele mogą współpracować w duchu wzajemnego zaufania; zaufanie do instytucji publicznych, w tym do wymiaru sprawiedliwości, jest bowiem kluczowe dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Praworządność jest również jedną z zasad leżących u podstaw działań zewnętrznych UE². Ogólnie rzecz biorąc, jest to dobrze ugruntowana zasada, której podstawowe znaczenie zostało odpowiednio zdefiniowane i której przestrzeganie da się obiektywnie ocenić, aby móc wskazać niedociągnięcia w oparciu o rzetelną i solidną podstawę.

Czym jest praworządność?

Praworządność zapisano w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jako jedną z podstawowych wartości Unii. Zgodnie z zasadą praworządności wszystkie organy władzy publicznej muszą zawsze działać w ramach ograniczeń określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i prawa podstawowe, oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Praworządność obejmuje m.in. zasadę legalności, która zakłada przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; skuteczną ochronę sądową przez niezależne i bezstronne sądy i skuteczną kontrolę sądową³, w tym ochronę praw podstawowych; rozdział władz oraz równość wobec prawa⁴. Zasady te zostały uznane przez Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵.

Unia Europejska opiera się na praworządności, a wszystkie podejmowane przez nią działania – na traktatach, które zostały zatwierdzone dobrowolnie i demokratycznie przez wszystkie państwa członkowskie. Ze względu na wpływ praworządności na zaufanie obywateli do Unii i skuteczną realizację unijnych polityk, ma ona kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy. Coraz bardziej uznaje się centralne miejsce, jakie zajmuje praworządność w sposobie funkcjonowania UE; wiele głosów zgodnie przemawia też za koniecznością poprawy sposobu, w jaki zapewnia się poszanowanie praworządności w Unii

¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

² Art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej.

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

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z 11.3. 2014, COM(2014) 158 final.

⁵ Załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” z 11.3.2014, COM (2014) 158 final, oraz najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, sprawa C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas; sprawa C-216/18 PPU, LM, sprawa C-619/18 Komisja przeciwko Polsce (postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.).

Europejskiej⁶. Ponadto niedawne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosło niezbędny wkład w umacnianie praworządności, potwierdzając, że Unia jest wspólnotą wartości⁷. Niniejszy komunikat ma na celu wzbogacenie debaty w sprawie dalszego umacniania praworządności w Unii oraz wezwanie wszystkich zainteresowanych stron do refleksji i przedstawienia uwag na ten temat. Na tej podstawie Komisja wyciągnie własne wnioski w czerwcu bieżącego roku.

Sama integracja europejska w znaczący i trwały sposób przyczyniła się do wprowadzenia ładu opartego na zasadach w Europie. Unia stopniowo rozwija przestrzeń wolności, współpracy i stabilności, w której państwa członkowskie, obywatele i przedsiębiorstwa mogą opierać się na przewidywalnych i sprawiedliwych przepisach oraz na systemie skutecznych środków prawnych. W takiej przestrzeni panuje pokój, kwitnie demokracja i przedsiębiorczość. W ostatnich latach coraz częściej przyznaje się, że podstawowe wartości i zasady Unii, w tym zasada praworządności, znajdują się pod presją i wymagają szczególnej uwagi. W związku z tym oczywiste stało się, że należy uczynić więcej, aby zapewnić umocnienie i poszanowanie praworządności w całej Unii.

Jeżeli praworządność nie jest należycie chroniona we wszystkich państwach członkowskich, naruszone zostają fundamenty Unii, jakimi są solidarność, spójność i zaufanie niezbędne do wzajemnego uznawania decyzji krajowych oraz funkcjonowania rynku wewnętrznego jako całości. Braki w zakresie praworządności mogą również wpływać na gospodarkę, podobnie jak skuteczne systemy sądowe i solidne ramy antykorupcyjne mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania otoczenia biznesowego i zdrowych finansów publicznych⁸.

Problem w zakresie praworządności w jednym państwie członkowskim wpływa na całą Unię i w związku z tym, choć krajowe mechanizmy kontroli i równowagi powinny zawsze być stosowane w pierwszej kolejności, Unia ma wspólny interes w rozwiązywaniu problemów w zakresie praworządności, gdziekolwiek by się nie pojawiły. Niedawne problemy w zakresie praworządności w niektórych państwach członkowskich wywołały obawy dotyczące zdolności Unii do stawienia czoła takim sytuacjom. Pewność, że niedociągnięcia mogą zostać usunięte, przyczyniłaby się do zwiększenia zaufania zarówno między państwami członkowskimi, jak i między państwami członkowskimi a instytucjami UE.

Z tego właśnie powodu UE opracowała szereg instrumentów, które mają pomóc w egzekwowaniu praworządności. Wykraczają one poza art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, który przewiduje najważniejszy mechanizm ochrony wszystkich wspólnych wartości, stosowany jednak w wyjątkowych sytuacjach. Ramy zapobiegawcze obowiązują od 2014 r.⁹ Obecnie toczą się dyskusje nad innymi koncepcjami, w tym nad wnioskiem Komisji mającym na celu ochronę interesów finansowych UE w przypadku uogólnionych braków

⁶ Kwestię praworządności poruszono w toczącej się obecnie debacie na temat przyszłości Europy, w której znaczący głos zabrało wiele różnych europejskich ugrupowań politycznych oraz państw członkowskich.

⁷ Sprawa C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas; sprawa C-284/16 Achmea; sprawa C-216/18 PPU, LM; sprawa C-621/18 Wightman; sprawa C-619/18 R Komisja przeciwko Polsce, postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.

⁸ Dobrze funkcjonujące instytucje publiczne przyczyniają się do większego wzrostu gospodarczego i są warunkiem wstępnym pomyślnej realizacji innych reform. Analizy empiryczne wykazują, że lepsza jakość instytucjonalna jest zazwyczaj związana z większą produktywnością, zob. „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.”, COM(2018) 770 final.

⁹ Zob. przypis 4 powyżej.

w zakresie praworządności¹⁰; również ustanowienie Prokuratury Europejskiej powinno wesprzeć skoordynowaną reakcję wymiaru sprawiedliwości na takie zagrożenia w państwach członkowskich¹¹. Wszystkie te instrumenty opierają się na wspólnym rozumieniu praworządności, jej najważniejszych elementów oraz kwestiach, w jakich mogą wystąpić braki.

Krótko mówiąc, praworządność jest głównym filarem naszej wizji przyszłości Europy. W ramach refleksji związanej z nieformalnym szczytem Rady Europejskiej w Sybinie w dniu 9 maja 2019 r. oraz kolejnym strategicznym programem Rady Europejskiej w niniejszym komunikacie podsumowano doświadczenia ostatnich lat i przedstawiono możliwe kierunki refleksji nad przyszłymi działaniami. Opiera się on na trwającej obecnie debacie publicznej na temat praworządności w Unii Europejskiej i zachęca instytucje Unii i państwa członkowskie, a także inne zainteresowane strony, do przedstawienia pomysłów na to, w jaki sposób w przyszłości mogą się rozwijać instrumenty na rzecz poszanowania praworządności¹².

II. ISTNIEJĄCE INSTRUMENTY NA RZECZ POSZANOWANIA PRAWORZĄDNOŚCI

1. Art. 7 TUE i ramy na rzecz praworządności

Art. 7 TUE jest nadal wyjątkowym, lecz najbardziej znaczącym narzędziem unijnym służącym działaniu w przypadku poważnych zaniedbań w zakresie praworządności w państwie członkowskim.¹³ Procedura powołania się na wyraźne ryzyko poważnego naruszenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 TUE, została do tej pory uruchomiona w dwóch przypadkach: w grudniu 2017 r. – przez Komisję w odniesieniu do Polski¹⁴ – i we wrześniu 2018 r. – przez Parlament Europejski w odniesieniu do Węgier¹⁵. Podczas gdy pełne konsekwencje procedury przewidzianej w art. 7 TUE są bardzo poważne, a dialog z danym państwem członkowskim w ramach art. 7 TUE stanowi wartość sam w sobie, postępy Rady w tych dwóch przypadkach mogły być bardziej znaczące. Rada musiała ustanowić nowe procedury stosowania tego artykułu w praktyce, które wciąż jeszcze nie dowiodły w pełni swojej skuteczności.

Ramy na rzecz praworządności zostały określone przez Komisję w 2014 r.¹⁶, a ich rola została potwierdzona przez Trybunał¹⁷. Przewidują one wieloetapowy proces prowadzonego

¹⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM(2018) 324.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

¹² Niniejsza inicjatywa koncentruje się na umacnianiu praworządności – nie obejmuje szerszych kwestii demokracji ani praw podstawowych. Praworządność jest jednak nierozdzielnie związana z prawami podstawowymi i demokracją: mimo że koncentruje się na ograniczaniu i niezależnej ocenie wykonywania uprawnień publicznych, praworządność wspiera również demokrację przez ustanawianie odpowiedzialności osób sprawujących władzę publiczną i jest niezbędna do ochrony praw podstawowych.

¹³ Zob. również komunikat Komisji z dnia 15 października 2003 r. pt. „Poszanowanie i upowszechnianie wartości, na których opiera się Unia”, COM (2003) 606 final.

¹⁴ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017) 835 final z 20.12.2017).

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia (2017/2131(INL)).

¹⁶ Zob. przypis 4 powyżej.

z państwem członkowskim dialogu, którego strukturę stanowią opinie i zalecenia Komisji. Ich celem jest zapobieżenie pojawieniu się systemowego zagrożenia praworządności, kiedy to konieczne jest uruchomienie procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Pierwszy raz – i jak dotąd jedyny – wykorzystano ramy na rzecz praworządności do rozpoczęcia dialogu z Polską w styczniu 2016 r.¹⁸ Choć dialog ten przyczynił się do określenia problemów i ustrukturyzowania dyskusji, nie rozwiązał on kwestii braków w zakresie praworządności i w grudniu 2017 r. Komisja uruchomiła procedurę przewidzianą w art. 7 ust. 1 TUE.

2. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Komisja wszczęła szereg **postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** w reakcji na poważne problemy w zakresie praworządności, związane z naruszeniem prawa Unii, co, w wyniku niedawnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości („Trybunału”), jest coraz częstszym sposobem działania UE.

Skuteczna ochrona sądowa przez niezależne sądy jest wymagana na mocy art. 19 ust. 1 TUE jako konkretny wyraz wartości, jaką jest praworządność. Przepis ten stanowi podstawę szeregu odesłań prejudycjalnych przedłożonych przez sądy krajowe oraz postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję przed Trybunałem. Już w 2006 r. Trybunał orzekł, że pojęcie „niezależności sądów” jest autonomicznym pojęciem prawa UE, co oznacza, że sędziowie muszą być chronieni przed jakąkolwiek zewnętrzną ingerencją, która mogłaby zagrozić niezależności ich osądu¹⁹. Następnie w 2018 r. wydano szereg ważnych wyroków. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane przez prawo Unii do zapewnienia, aby ich sądy spełniały wymogi skutecznej ochrony sądowej, co jest konkretnym wyrazem praworządności, oraz że niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia takiej ochrony sądowej²⁰. W innych wyrokach Trybunał określił bardziej szczegółowo wymogi dotyczące gwarancji niezawisłości i bezstronności, zwracając uwagę na ich zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE oraz dla instrumentów prawa wtórnego opartych na zasadzie wzajemnego zaufania²¹. Trybunał zarządził również środki tymczasowe w celu zawieszenia reform krajowych, które mogłyby mieć wpływ na niezawisłość sędziów²². Dalsze sprawy wniesione przez sądy krajowe i Komisję toczą się obecnie przed Trybunałem.

Istnieje również najnowsze orzecznictwo Trybunału, w którym zwraca się uwagę na to, jak systematyczne problemy w zakresie praworządności mogą wywierać konkretny wpływ **w obszarze finansów Unii**²³.

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

¹⁸ Dialog odbył się w okresie od stycznia 2016 r. do grudnia 2017 r. Komisja przyjęła jedną opinię i cztery zalecenia.

¹⁹ Sprawa C-506/04 Wilson.

²⁰ Sprawa C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses; Sprawa C-49/18 Escrivano Vindel.

²¹ W odniesieniu do składu organu sądowego i powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów wstrzymania się od głosu, wyłączenia lub odwołania jego członków, a także systemu środków dyscyplinarnych, sprawa C-216/18 PPU Irlandia przeciwko LM oraz sprawa C-8/19 PPU, RH.

²² Sprawa C-619/18 R Komisja przeciwko Polsce, postanowienie z dnia 17 grudnia 2018 r.

²³ Obejmuje ono orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące potrzeby skutecznego dochodzenia w sprawie oszustw podatkowych lub oszustw przy wykorzystywaniu funduszy unijnych (zob. np. sprawy C-617/10 Åkerberg Fransson; C-105/14 Taricco; C-42/17 M.A.S i C-612/15 Kolev).

3. Inne mechanizmy i ramy prawne

Szereg innych mechanizmów i ram prawnych przyczynia się do rozwiązywania problemów w zakresie praworządności w państwach członkowskich – całościowo za pomocą specjalnych instrumentów albo przez inne działania w zakresie nadzoru polityk krajowych lub stosowania prawa UE. Narzędzia te odgrywają ważną rolę we wczesnym ostrzeganiu i zapobieganiu, ponieważ mogą przyczynić się do rozwiązania problemów w zakresie praworządności w państwach członkowskich, zanim konieczne będzie odwołanie się do art. 7.

- W ramach cyklicznego **Europejskiego semestru** na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, fiskalnej i społecznej prowadzi się analizę dotyczącą poszczególnych krajów i wydaje zalecenia dotyczące reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy. Analiza w ramach tego instrumentu obejmuje walkę z korupcją, skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości oraz reformę administracji publicznej. Jeśli w indywidualnych sprawozdaniach krajowych wskazane zostają poważne problemy w tych obszarach, Rada przyjmuje ukierunkowane zalecenia dla poszczególnych krajów.
- Za pomocą corocznej **tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości** analizuje się szereg wskaźników służących do oceny niezależności, jakości i skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Uzupełnieniem tego narzędzia porównawczego są przedstawiane w sprawozdaniach krajowych oceny dotyczące poszczególnych krajów, które umożliwiają głębszą analizę w oparciu o kontekst prawny i instytucjonalny danego kraju.
- **Mechanizm współpracy i weryfikacji** ustanowiono jako specjalny mechanizm dla Bułgarii i Rumunii po ich przystąpieniu do Unii w 2007 r., mający na celu pomoc tym państwom członkowskim w usunięciu utrzymujących się niedociągnięć w obszarze reformy sądownictwa, walki z korupcją oraz – w przypadku Bułgarii – przestępczości zorganizowanej²⁴. Mechanizm ten jest środkiem przejściowym, który docelowo ma być zniesiony po zadowalającym poziomie osiągnięcia założonych celów. Doświadczenia z funkcjonowania mechanizmu są istotne dla rozwiązywania problemów w zakresie praworządności we wszystkich państwach członkowskich.
- Komisyjna **Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych** zapewnia wsparcie techniczne dla reform strukturalnych w państwach członkowskich, w tym w obszarach istotnych z punktu widzenia poszanowania praworządności, takich jak administracja publiczna, system sądowy oraz walka z korupcją. Wsparcie udzielane jest na wniosek państw członkowskich i jest dostosowane do potrzeb związanych z określonymi priorytetami reform²⁵.
- **Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne** oraz fundusze wspierające **politykę w dziedzinie sprawiedliwości i bezpieczeństwa** pomagają również państwom

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

²⁵ Program wspierania reform strukturalnych ustanowiono rozporządzeniem (UE) 2017/825 z dnia 17 maja 2017 r. i przydzielono mu środki na kwotę 142,8 mln EUR w latach 2017–2020. Rozporządzenie (UE) 2017/825 zmieniono rozporządzeniem (UE) 2018/1671 z dnia 23 października 2018 r. w celu zwiększenia puli środków finansowych programu wspierania reform strukturalnych i dostosowania jego celu ogólnego, zwiększając te pulę do 222,8 mln EUR. W kontekście wniosków dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała przeznaczenie 840 mln EUR na wsparcie techniczne oraz włączenie instrumentu wsparcia technicznego do wniosku w sprawie Programu wspierania reform, który obejmuje również Narzędzie Realizacji Reform i Instrument Wsparcia Konwergencji.

członkowskim we wzmocnieniu administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości, a także zwiększają zdolność państw do walki z korupcją²⁶. Fundusze te przyczyniły się również do poprawy zdolności instytucjonalnych organów publicznych i zwiększenia skuteczności administracji publicznej przez stosowanie warunków wstępnych (w okresie finansowania 2014–2020, natomiast w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 mają one zostać zastąpione „warunkami podstawowymi”)²⁷. Wzmacnia to ramy prawne w zakresie poszanowania praworządności.

- W ramach wniosków dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała **nowy mechanizm ochrony budżetu Unii, w przypadku gdy uogólnione braki w zakresie praworządności w państwach członkowskich mają wpływ na ten budżet lub gdy istnieje ryzyko wywierania przez nie takiego wpływu w przyszłości**.²⁸ Poszanowanie praworządności jest niezbędnym warunkiem przestrzegania zasad należytego zarządzania finansami i ochrony budżetu Unii. Proponowane rozporządzenie umożliwiłoby Unii stosowanie odpowiednich i proporcjonalnych środków w celu rozwiązania tych problemów.
- **Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)** wykrywa i bada nadużycia finansowe, korupcję i inne przestępstwa naruszające interesy finansowe UE oraz wydaje zalecenia, które umożliwiają organom krajowym wszczęcie procedur administracyjnych lub sądowych. Ustanowienie **Prokuratury Europejskiej (EPPO)** będzie miało kluczowe znaczenie dla opracowania ram instytucjonalnych na szczeblu UE i zwalczania przestępstw mających wpływ na interesy finansowe UE. Prokuratura Europejska rozpocznie działalność pod koniec 2020 r. i będzie uprawniona do prowadzenia dochodzeń w sprawach karnych i ścigania przestępstw mających wpływ na budżet Unii. Będzie ona ściśle współpracować z OLAF-em.
- Praworządność, jako centralny aspekt polityki zewnętrznej UE, ma coraz większe znaczenie dla **procesu przystąpienia do UE** i dla **polityki sąsiedztwa**. Wzmocnienie kluczowych instytucji, takich jak sądownictwo, i intensyfikacja działań na rzecz walki z korupcją coraz bardziej zyskują na znaczeniu w wysiłkach UE na rzecz wspierania reform zmierzających do spełnienia kryteriów kopenhaskich (kryteriów przystąpienia)²⁹. Praworządność jest również mocno osadzona w negocjacjach akcesyjnych, gdzie ogólna szybkość negocjacji zależy od postępów w tej dziedzinie³⁰. W strategii dla Bałkanów Zachodnich z lutego 2018 r.³¹ położono większy nacisk na reformy na rzecz praworządności i uwypuklono poszanowanie praworządności jako podstawowy warunek przystąpienia do UE.

III. SZERSZA DEBATA NA TEMAT PRAWORZĄDNOŚCI

²⁶ Rewizja strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ma na celu zwiększenie zdolności analitycznych Komisji potrzebnych do oceny potencjału państw członkowskich w walce z korupcją oraz efektywności i skuteczności pomocy udzielanej państwom członkowskim. Ponadto, aby zwiększyć ochronę interesów finansowych UE, Komisja udziela państwom członkowskim wskazówek przy opracowywaniu przez nie krajowych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, których celem jest identyfikacja i usuwanie niedoskonałości w systemach krajowych oraz większa koordynacja działań organów krajowych i współpracy na szczeblu UE, również z OLAF-em.

²⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM/2018/375), art. 11.

²⁸ Zob. przypis 10 powyżej.

²⁹ Zob. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ W szczególności rozdział 23 – Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe oraz rozdział 24 – Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo.

³¹ COM(2018) 65 final.

Rosnące znaczenie praworządności jako przedmiotu wspólnego zainteresowania znalazło odzwierciedlenie w szerszych debatach w instytucjach i organach Unii³², a także na innych forach³³.

W październiku 2016 r. **Parlament Europejski** przyjął rezolucję w sprawie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych³⁴. Wezwał w niej Komisję do wprowadzenia kompleksowego monitoringu wszystkich państw członkowskich i instytucji UE oraz ustanowienia rocznego cyklu sprawozdawczości i zaleceń. Wezwanie to powtórzono w 2018 r.³⁵ Ponadto Parlament Europejski przyjął rezolucje w sprawie praworządności w kilku państwach członkowskich.

Pełniąc już wyraźnie określoną rolę instytucjonalną na mocy art. 7 TUE, **Rada** ustanowiła coroczny dialog na temat praworządności na forum Rady do Spraw Ogólnych, który skupia się każdego roku na konkretnym temacie. Jesienią 2019 r. fińska prezydencja Rady ma przeprowadzić przegląd tego procesu.

Do refleksji nad praworządnością przyczyniło się również szereg **parlamentów krajowych**, przyjmując rezolucje i organizując debaty na ten temat³⁶.

Poza kontekstem unijnym kluczową rolę w opracowywaniu definicji i standardów mających znaczenie dla praworządności odegrała **Rada Europy**. Praworządność jest wymieniona jako element wspólnego dziedzictwa w preambule do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znacznie przyczyniły się do zdefiniowania, propagowania i umacniania praworządności oraz podkreśliły ścisłe związki między praworządnością a społeczeństwem demokratycznym. Komisja Wenecka Rady Europy opublikowała w 2016 r. „Listę kontrolną dotyczącą praworządności”³⁷. Rada Europy zastosowała również to podejście w konkretnych sprawach dotyczących państw członkowskich, wykorzystując wiedzę fachową Komisji Weneckiej i Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy (GRECO), a także wprowadzając specjalne monitorowanie.

Europejskie sieci sądowe, grupy eksperckie i stowarzyszenia prawnicze, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego również przyczyniły się do wspólnego rozumienia kwestii praworządności na szczeblu europejskim i krajowym oraz odgrywają kluczową rolę w upowszechnianiu wspólnych standardów i najlepszych praktyk.

³² Np. w Komitecie Regionów.

³³ Takich jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie/Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

³⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (2015/2254 (INL)).

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby utworzenia kompleksowego mechanizmu UE na rzecz ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych (2018/2886(RSP)).

³⁶ Na przykład uchwała parlamentu francuskiego pt. „Résolution relative au respect au de l'état de droit au sein de l'Union européenne”; debata na posiedzeniu komisji do spraw unijnych w parlamencie holenderskim w dniu 14 lutego 2019 r. lub debata na posiedzeniu komisji spraw zagranicznych w belgijskiej Izbie Reprezentantów w dniu 12 marca 2019 r. Zainteresowanie parlamentów narodowych znalazło również odzwierciedlenie w Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej.

³⁷ „Lista kontrolna dotycząca praworządności”, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), CDL-AD (2016) 007.

IV. OCENA DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na pewne wspólne kwestie, które mogą stanowić podstawę przyszłych refleksji w oparciu o szereg podstawowych zasad. Po pierwsze, zarówno UE, jak i inne państwa członkowskie mają uzasadniony interes w należyтым funkcjonowaniu praworządności w każdym państwie członkowskim. Po drugie, główna odpowiedzialność za zapewnienie praworządności musi spoczywać na każdym państwie członkowskim, przy czym w pierwszej kolejności należy korzystać z krajowych mechanizmów dochodzenia roszczeń, ponieważ trzeba przestrzegać nie tylko unijnych, ale również krajowych porządków prawnych. Po trzecie, UE musi być w tej kwestii obiektywna, traktować jednakowo wszystkie państwa członkowskie i opierać się na wkładzie wszystkich jej instytucji, zgodnie z ich rolą instytucjonalną. Celem nie może być nałożenie sankcji, lecz znalezienie rozwiązania, które chroni praworządność, przy czym centralne znaczenie mają współpraca i wzajemne wsparcie.

Potrzeba upowszechniania standardów w zakresie praworządności

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawiera kluczowe wymogi i standardy UE, których UE i państwa członkowskie muszą przestrzegać w celu zapewnienia praworządności. Ponadto Rada Europy opracowała standardy i wydaje opinie oraz zalecenia, które zawierają ugruntowane wytyczne służące upowszechnianiu i ochronie praworządności³⁸. Te wymogi i standardy stanowią podstawę poszanowania praworządności we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od ich struktur konstytucyjnych.

Kluczowe zasady takie jak niezawisłość sędziów i rozdział władz powinny być zakorzenione w kulturze politycznej państw członkowskich. Wprowadzenie ogólnego europejskiego standardu umożliwi postrzeganie go jako punktu odniesienia przy ocenie ewentualnych niedociągnięć, a także jako wytyczne służące znalezieniu rozwiązania.

Doświadczenie pokazało jednak, że wspomniane orzecznictwo oraz zasady i standardy nie zawsze są wystarczająco znane na szczeblu krajowym. Jeżeli standardy nie są wystarczająco znane, nie mogą one odgrywać istotnej roli w kształtowaniu polityki krajowej ani nie mogą wnieść wystarczającego wkładu w debatę na temat reform krajowych, a także mogą być kwestionowane w ramach dialogu z instytucjami UE.

Odbieranie sygnałów ostrzegawczych

Rozumienie wczesnych sygnałów ostrzegawczych w kwestiach związanych z praworządnością może przynieść wiele korzyści. Jeżeli zaniepokojenie UE daną kwestią pojawi się wcześniej i zostanie uznane przez dane państwo członkowskie, można je zgłosić na szczeblu UE w bardziej produktywny sposób. Może to wystarczyć do uruchomienia krajowych mechanizmów kontroli i równowagi bez konieczności podejmowania bardziej zdecydowanych kroków na szczeblu UE. Wczesne ostrzeżenie może przybrać różne formy.

Łatwiej jest szybko dostrzec powtarzające się problemy. Zgodnie z zasadą praworządności wszystkie organy władzy publicznej muszą stale szanować ustalone wartości i podlegać określonym zasadom i procedurom. Kiedy władze państwa członkowskiego i wybrana

³⁸ Np. zalecenie CM/Rec(2010)12 w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność; lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności, CDL-AD(2016)007; Plan działania Rady Europy na rzecz umocnienia niezawisłości i bezstronności sędziów, a także opinie Komisji Weneckiej i oceny Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO).

w nim większość polityczna lekceważą obowiązujące prawo lub procedury, jest to bardzo widoczny sygnał ostrzegawczy. Na przykład wiele niedawnych spraw, które odbiły się szerokim echem na szczeblu UE, dotyczy niezależności postępowania sądowego. Wymiar sprawiedliwości ma kluczowe znaczenie dla praworządności i podejmowane przez podmioty polityczne próby podważenia jego niezależności i wiążącej mocy jego decyzji przez wywieranie presji politycznej lub presji innego rodzaju na poszczególnych sędziów przez ingerowanie w konkretne sprawy, nierespektowanie orzeczeń sądowych lub wznawianie spraw, w których wydano ostateczne orzeczenia sądowe, są częstymi problemami. Inne niedawne przykłady dotyczą osłabionych sądów konstytucyjnych lub innego rodzaju kontroli przepisów uchwalanych przez Parlament i działań rządu lub coraz częstszego wydawania rozporządzeń wykonawczych. Niejasny proces stanowienia prawa może ułatwić partii rządzącej osłabianie lub obchodzenie mechanizmów kontroli i równowagi. Wielokrotne ataki publiczne jednej władzy państwowej na drugą podważają podstawową zasadę rozdziału władz. W związku z tym występujące w tych obszarach problemy działają jak sygnały ostrzegawcze, które wskazują na pojawiające się potencjalne problemy w zakresie praworządności, i mogą stanowić okazję do podjęcia dialogu i zastosowania ewentualnego środka zaradczego na wczesnym etapie.

W szerszym ujęciu, korupcja na wysokim szczeblu oraz nadużycie stanowiska związane są z sytuacjami, w których władza polityczna dąży do obejścia zasady praworządności. Słabości strukturalne mogą również przyczynić się do powstania sytuacji, w której istnieje zwiększone ryzyko problemów w zakresie praworządności. Strukturalne słabości systemów sądowych, takie jak niewystarczające gwarancje niezawisłości sędziów, powodują zwiększone ryzyko wywierania presji na sądownictwo. Podobnie ogólne niedociągnięcia w administracji publicznej mogą prowadzić do podejmowania arbitralnych decyzji i zwiększać możliwości korupcji, a także do powstawania okoliczności, w których urzędnikom trudno jest oprzeć się naciskom. Kwestie te wskazują na możliwe problemy w zakresie praworządności.

Pierwsze sygnały obaw dotyczących braków w zakresie praworządności pochodzą zwykle od podmiotów w danym państwie członkowskim. Wolność wypowiedzi i informacji, wolne media i pluralizm to również fundamentalne wartości, na których opiera się Unia Europejska. Społeczeństwo obywatelskie i niezależne media sprawują ważną funkcję strażników prawa w dobrze funkcjonującej demokracji, zatem odgrywają one kluczową rolę w rozliczaniu osób sprawujących władzę, prowadzeniu debaty publicznej i kwestionowaniu decyzji publicznych. Próby osłabiania takich podmiotów lub wywierania na nie presji są zatem kolejnym sygnałem ostrzegawczym.

Pogłębianie wiedzy na temat danego państwa członkowskiego

Poziom świadomości takich sytuacji, a tym samym zdolność Unii do zajęcia się nimi w odpowiednim czasie, zależy od stanu wiedzy Komisji, innych instytucji i innych państw członkowskich. Pewne sygnały ostrzegawcze można odebrać jedynie dzięki dogłębniemu zrozumieniu praktyk państw członkowskich zyskanemu w wyniku dialogu z organami i zainteresowanymi stronami. Taka wiedza o poszczególnych krajach ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania ewentualnym zagrożeniom praworządności i skutecznego reagowania na nie w razie konieczności. Ważne jest również dopilnowanie, aby reformy prowadzone przez państwa członkowskie były w pełni zgodne z unijnymi wymogami prawnymi i europejskimi standardami w zakresie praworządności. Ponadto pogłębienie wiedzy na temat danego kraju jest konieczne do określenia, w jaki sposób fundusze UE i pomoc techniczna mogą najlepiej wspierać praworządność w państwach członkowskich.

Sprawiedliwość, obiektywność i równe traktowanie muszą być częścią każdego systemu mającego na celu zapewnienie praworządności w Unii. Wiedza techniczna i zdolność do analizy na szczeblu unijnym są niezbędne do tego, aby oceny, przy pełnym uwzględnieniu tradycji krajowych, jasno określały, w jakich obszarach występują problemy.

Europejski semestr wraz z tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości dają możliwość pogłębiania wiedzy na temat praworządności w poszczególnych krajach. Warto by zastanowić się nad dalszym wykorzystywaniem ich potencjału w celu lepszej oceny sytuacji w tych krajach.

Poprawa zdolności UE do reagowania na problemy w zakresie praworządności

Doświadczenia z ostatnich lat, a także szerszy dialog na ten temat, wyraźnie wskazują na potrzebę zwiększenia zdolności UE do reagowania w przypadku poważnych problemów w zakresie praworządności. Na przykład doświadczenie zdobyte w związku z trwającymi procedurami określonymi w art. 7 TUE wykazało potrzebę dalszej refleksji na temat tego, w jaki sposób najlepiej prowadzić te procedury. Różnorodność problemów w zakresie praworządności wymaga także różnorodnych reakcji na szczeblu UE.

Interwencja UE powinna zatem przybierać różne formy. Nawet nieformalna sygnalizacja potencjalnych problemów na wczesnym etapie może pozwolić organom krajowym na ponowne rozważenie sytuacji lub uruchomienie krajowych mechanizmów kontroli i równowagi.

Dialog ma niewątpliwie zasadnicze znaczenie, jednak włączenie go do zorganizowanego procesu zwiększa szanse na wysoką jakość i właściwy kierunek wynikających z niego działań. Czas jest istotnym czynnikiem w przypadku wielu problemów w zakresie praworządności – im dłużej trwa rozwiązywanie problemu, tym większe jest ryzyko jego ugruntowania i powstania szkody dla UE, jak również dla danego państwa członkowskiego. Dobrym rozwiązaniem są działania pośrednie, proporcjonalne do wagi problemu i podejmowane z niższego pułapu, niż działanie na podstawie art. 7 TUE. Gdy takie działania zostały przeprowadzone, korzystne mogą również być przeglądy lub monitorowanie *ex post*: doświadczenie wskazuje bowiem, że stosowanie warunków wstępnych do funduszy unijnych stanowi istotną zachętę, ale po otrzymaniu przez decydentów jednorazowej pozytywnej opinii istnieje ryzyko powrotu do wcześniejszej polityki lub struktur.

Działania UE mają większą wagę, jeżeli wszystkie instytucje przyjmą odpowiedzialność w tym procesie, zgodnie z ich różnymi rolami. Interwencja UE w sytuacji kryzysowej jest politycznie drażliwa i zawsze będzie miała większą siłę, jeśli będzie realizowana w ramach wspólnego podejścia. Wsparcie działań Komisji przez Parlament Europejski i Radę oraz wzmocnienie obowiązujących w instytucjach procedur wewnętrznych stosowanych w przypadku obaw dotyczących praworządności w państwach członkowskich może być skutecznym sposobem podkreślenia konieczności zareagowania przez państwo członkowskie oraz zwiększenia zachęt do poszukiwania rozwiązań.

Usuwanie niedociągnięć w perspektywie długoterminowej za pomocą reform strukturalnych

UE odgrywa również coraz większą rolę w zwiększaniu potencjału i usprawnianiu funkcjonowania organów i instytucji krajowych, które odgrywają rolę w krajowych mechanizmach kontroli i równowagi.

Fundusze UE w istotny sposób przyczyniają się do budowania zdolności instytucji publicznych do wspierania praworządności. W okresie programowania 2014–2020 prawie połowa państw członkowskich korzystała z funduszy strukturalnych w celu wspierania reform wzmacniających wymiar sprawiedliwości i administrację publiczną lub w celu zwalczania korupcji. Jest to dowód na to, że UE nie tylko dostrzega problemy, ale także zapewnia praktyczne środki zaradcze. Na przykład komisyjna Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych może współpracować z instytucjami krajowymi, w ramach programu wspierania reform strukturalnych, przy wprowadzaniu reform na rzecz praworządności.

Wykorzystywanie funduszy i programów UE na rzecz umocnienia praworządności jest również skuteczniejsze, gdy jest wspierane także przez zalecenia dotyczące reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru.

Ogólnie rzecz biorąc, polityka Unii w takich dziedzinach jak zamówienia publiczne, lepsze uregulowania prawne i współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych może przyczynić się do zapewnienia spójnego stosowania europejskich standardów istotnych dla praworządności.

V. MOŻLIWE KIERUNKI ROZWOJU

Skuteczne egzekwowanie praworządności w Unii opiera się na trzech filarach. Po pierwsze, **upowszechnianie** praworządności, które wymaga zacieśniania współpracy w zakresie szerzenia wiedzy na temat praworządności w Europie. Po drugie, **zapobieganie** problemom w zakresie praworządności, zdolność do interwencji na wczesnym etapie oraz unikanie eskalacji. Wreszcie, zdolność do skutecznej wspólnej **reakcji** w przypadku zidentyfikowania problemu o wystarczającym znaczeniu.

Upowszechnianie praworządności: gromadzenie wiedzy i wspólna kultura praworządności

Solidna kultura polityczna i prawna wspierająca praworządność w każdym państwie członkowskim jest najlepszym gwarantem praworządności. Unia szanuje polityczne i konstytucyjne struktury państw członkowskich, jednak zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii, a także demokratyczne dziedzictwo Europy oznaczają, że krajowe zasady i struktury muszą odzwierciedlać standardy i normy unijne w zakresie praworządności jako wspólnej wartości UE i być zgodne z gwarancjami prawnymi zawartymi w prawie pierwotnym i wtórnym UE.

Istotne jest również upowszechnianie wśród społeczeństwa wiedzy o znaczeniu praworządności w demokracji, w związku z czym warto jest wspierać działania komunikacyjne skierowane do obywateli.

Aby taka kultura polityczna i prawna mogła się zakorzenić i utrzymać we wszystkich państwach członkowskich, ważne jest upowszechnianie wiedzy o orzecznictwie i standardach w zakresie praworządności, np. aby oceny i opinie organów takich jak Komisja Wenecka były omawiane na szczeblu krajowym. Pomoże to wszystkim stronom w zorientowaniu się, czego się od nich oczekuje, oraz w jaki sposób instytucje i przepisy powinny odzwierciedlać podstawowe zasady. Wspólne podejście w tych dziedzinach może pomóc w propagowaniu silnej kultury praworządności we wszystkich kluczowych instytucjach i zawodach.

Nie ma konieczności wdrażania wspólnych podejść, standardów i norm w identyczny sposób. Jeśli jednak istnieje jasne wspólne podejście, łatwiej jest odnieść poszczególne systemy krajowe do wspólnych wartości i upewnić się, że systemy te są adekwatne do zakładanych celów.

Ma to szczególne znaczenie, ponieważ poszanowanie praworządności zależy nie tylko od istnienia przepisów i struktur instytucjonalnych, ale również od praktyki instytucjonalnej. Komisja Wenecka zwróciła na przykład uwagę na znaczenie lojalnej współpracy między instytucjami jako fundamentu praworządności, przejawiającej się w akceptacji przez jedną z władz faktu, że pozostałe władze spełniają pełnoprawne funkcje, które muszą być szanowane. Ta lojalna współpraca może znaleźć się pod presją nawet wtedy, gdy jest określona w przepisach lub w konstytucji. Wymiana wiedzy fachowej między praktykami w różnych państwach członkowskich – takimi jak sędziowie, prokuratorzy i eksperci w dziedzinie walki z korupcją – może pomóc w budowaniu poczucia tego, jak lojalna współpraca powinna wyglądać w praktyce. Inne kluczowe elementy praworządności i dobrych rządów w praktyce obejmują przejrzyste kształtowanie polityki i stanowienie prawa. U podstaw tych elementów leży przekonanie, że władze państwowe mają zobowiązania w zakresie rozliczalności oraz że muszą się one liczyć z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z potrzeb demokratycznego społeczeństwa.

UE jest jedyną w swoim rodzaju platformą służącą do rozwijania i propagowania wiedzy na temat wyzwań w zakresie praworządności. Zgodnie z sugestią Parlamentu Europejskiego jej działalność mogłaby wyjść poza instytucje unijne i objąć również parlamenty krajowe i inne kluczowe podmioty na szczeblu krajowym. Szczególną rolę odgrywa społeczeństwo obywatelskie, także na szczeblu regionalnym i lokalnym. Komisja zaproponowała już zwiększenie finansowania i wsparcia na rzecz dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego, propagowania pluralizmu mediów i tworzenia sieci kontaktów między zainteresowanymi stronami w dziedzinie praworządności, a także na rzecz ogólnounijnych organizacji, organów i podmiotów działających w ogólnym interesie europejskim w dziedzinie sprawiedliwości i praworządności³⁹.

Stosunki UE z Radą Europy mają szczególne znaczenie dla propagowania praworządności. Instytucje UE i państwa członkowskie mogłyby je dalej rozwijać w celu upowszechniania wspólnej kultury praworządności w Europie.

³⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego program „Kreatywna Europa” (2021–2027) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1295/2013 (COM(2018) 366 final z 30.5.2018); Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego program „Prawa i Wartości” (COM(2018) 383 final z 30.5.2018); Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego program „Wymiar Sprawiedliwości” (COM(2018) 384 final z 30.5.2018). W ramach nowego programu „Kreatywna Europa” wspierane będą działania na rzecz wzmocnienia sektora europejskich mediów informacyjnych, ochrony wolności dziennikarskiej, różnorodności i pluralizmu treści dziennikarskich, jak również krytycznego podejścia do treści medialnych dzięki umiejętności korzystania z mediów.

UE mogłaby również zastanowić się, w jaki sposób najlepiej wspierać prace Rady Europy na rzecz wspólnych standardów w zakresie praworządności. Upowszechnianie standardów w zakresie praworządności można by rozwijać również z myślą o wzajemnej ocenie, zgodnie z propozycją niektórych państw członkowskich.

Ewentualne kwestie do dalszej dyskusji

- W jaki sposób UE mogłaby skuteczniej upowszechniać istniejące unijne wymogi prawne i standardy europejskie w zakresie praworządności, w szczególności na szczeblu krajowym?
- W jaki sposób UE mogłaby skuteczniej zachęcać najważniejsze sieci i społeczeństwo obywatelskie, a także sektor prywatny, do prowadzenia dyskusji wśród obywateli na temat kwestii związanych z praworządnością, również na temat jej wymiaru gospodarczego, i upowszechniać standardy leżące u podstaw praworządności?
- Czy państwa członkowskie mogłyby w większym stopniu wspierać debatę krajową na temat praworządności, na przykład przez debaty w parlamentach krajowych, fora zawodowe i działania na rzecz upowszechniania wiedzy o praworządności w społeczeństwie?
- W jaki sposób UE i jej państwa członkowskie powinny zacieśnić współpracę z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi wspierającymi praworządność, w tym przez wspieranie prac Rady Europy oraz w zakresie ocen i zaleceń tej organizacji?
- W jaki sposób UE mogłaby opierać się na pracach Rady Europy i propagować wspólne podejście unijne? Czy wzajemna ocena może pomóc państwom członkowskim w tym procesie?
- W jaki sposób można by ulepszyć i dalej rozwijać dotychczasowe działania podejmowane przez Parlament Europejski i Radę? Czy grupy polityczne i parlamenty narodowe mogłyby być bardziej zaangażowane?

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

Główna odpowiedzialność za zapewnienie poszanowania praworządności na szczeblu krajowym spoczywa na państwach członkowskich. Unia może jednak udzielić państwom członkowskim istotnego wsparcia w opracowywaniu długoterminowego podejścia, dzięki któremu krajowe mechanizmy kontroli i równowagi będą mogły sprostać wyzwaniom, a – w ostatecznym rozrachunku – UE nie znajdzie się w sytuacji, w której będzie musiała stawić czoła kryzysowi praworządności w danym państwie członkowskim. Oznacza to pomoc w budowaniu odporności kluczowych systemów i instytucji, tak aby były one gotowe na czas napięć politycznych.

Lepsze zrozumienie wydarzeń w państwach członkowskich pomogłoby ukierunkować to wsparcie i dostrzegać zagrożenia praworządności na wczesnym etapie. Do istotnych obszarów zainteresowania mogłyby należeć krajowe mechanizmy kontroli i równowagi, niezawisłość sędziów, jakość administracji publicznej, polityka antykorupcyjna, przejrzystość procesu legislacyjnego oraz lepsze stanowienie prawa. Takie gromadzenie

informacji mogłoby zapewnić ogólne ramy regularnej współpracy i dialogu z państwami członkowskimi, a także informowania Parlamentu Europejskiego i Rady. Choć działaniem tym objęte byłyby wszystkie państwa członkowskie, byłoby ono bardziej intensywne w tych państwach, w których stwierdzono niedoskonałości lub szczególne zagrożenia. Trzeba jednak znaleźć równowagę między potrzebą osiągnięcia wystarczającego poziomu wiedzy o uwarunkowaniach krajowych a koniecznością liczenia się z dostępnymi zasobami finansowymi i ludzkimi. Celem takiego działania byłoby stworzenie solidniejszych podstaw wczesnego dialogu na temat inicjatyw politycznych mających skutki w zakresie praworządności. Należałoby się zastanowić nad wykorzystywaniem w większym stopniu istniejących narzędzi, w tym europejskiego semestru i unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, aby można było lepiej podchodzić do problemów w zakresie praworządności.

Innym komplementarnym działaniem byłoby zacieśnianie współpracy i zwiększanie wsparcia praktycznego w celu zapewnienia możliwie największego konstruktywnego wkładu Unii w rozwiązywanie problemów na wczesnym etapie oraz w celu poszukiwania trwałych rozwiązań w ramach trwających reform. Działłoby się to na wniosek państw członkowskich i wymagałoby odpowiednich planów działania. Parlament Europejski i Rada mogłyby uczestniczyć w opracowywaniu i propagowaniu takich inicjatyw. Szczególną uwagę można by poświęcić wdrażaniu przepisów unijnych związanych z praworządnością. Wsparcie techniczne dla państw członkowskich można by również zapewniać w ramach programu wspierania reform strukturalnych.

Ewentualne kwestie do dalszej dyskusji

- W jaki sposób UE mogłaby zwiększyć swoje zdolności w zakresie: budowania bardziej szczegółowej i porównywalnej bazy wiedzy na temat sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich, zwiększania skuteczności dialogu oraz umożliwiania rozpoznawania potencjalnych problemów na wczesnym etapie? Jak można by dalej rozwijać istniejące narzędzia służące do oceny sytuacji w zakresie praworządności?
- W jaki sposób wymiana między Komisją a państwami członkowskimi dotycząca problemów w zakresie praworządności mogłaby odbywać się w sposób najbardziej produktywny?
- W jaki sposób najskuteczniej przekazywać wiedzę i wsparcie UE państwom członkowskim?
- Czy można by nadać większą wagę działaniom zapobiegawczym przez przyjęcie bardziej międzyinstytucjonalnego podejścia?

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

Problemy w zakresie praworządności, które mają wpływ na stosowanie prawa Unii, są coraz częściej rozpatrywane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i orzeczeń w trybie prejudycjalnym. Komisja będzie dalej opierać się na najnowszym orzecznictwie Trybunału, na przykład w odniesieniu do niezależności sądów krajowych oraz skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Ogólnie rzecz biorąc, skuteczność egzekwowania prawa Unii przez niezależne organy i sądy krajowe również przyczynia się do umocnienia

praworządności w państwach członkowskich. W razie potrzeby Komisja będzie zatem w dalszym ciągu zapewniać prawidłowe stosowanie i egzekwowanie prawa Unii w drodze postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych z praworządnością.

Jeżeli krajowe środki ochronne w zakresie praworządności nie wydają się już być zdolne do przeciwdziałania zagrożeniom praworządności w danym państwie członkowskim, to do wspólnej odpowiedzialności instytucji UE i państw członkowskich należy podjęcie działań w celu zaradzenia takiej sytuacji. Oprócz wspólnego obowiązku, jakim jest obrona wartości UE, mają one wspólny interes w rozwiązaniu kwestii takich jak zagrożenia dla sądów konstytucyjnych lub niezawisłości sędziów, zanim zagrożenia te uniemożliwią wdrażanie unijnego prawa, polityki lub finansowania. Takie działania mogą się różnić w zależności od okoliczności – np. w przypadku naruszenia – lub w celu zapewnienia proporcjonalności. Różne podejścia mogą być również właściwe w konkretnych obszarach polityki, co pokazuje wniosek Komisji dotyczący ochrony interesów finansowych UE przed ryzykiem wynikającym z braków w zakresie praworządności.

Komisja ustanowiła w 2014 r. ramy na rzecz praworządności, aby reagować na wyraźne przesłanki systemowego zagrożenia praworządności w danym państwie członkowskim, które to zagrożenie może prowadzić do wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasady praworządności, co skutkuje zastosowaniem art. 7 TUE. Ramy te zostały dotychczas zastosowane w jednym przypadku i pełniły funkcję etapu pośredniego. Pomogły w nawiązaniu dialogu, poczynieniu szczegółowych ustaleń, przeprowadzeniu analizy i wydaniu zaleceń, a także zbudowaniu bazy wiedzy, która okazała się przydatna w dalszych działaniach Unii. Można by jednak rozważyć pewne udoskonalenia. Na przykład przydatne byłoby zintensyfikowanie na wczesnym etapie udzielania informacji Radzie i Parlamentowi Europejskiemu i uzyskanie wsparcia z ich strony. Inną możliwością byłoby podbudowanie dialogu i zaleceń konkretnymi planami działania i wsparciem technicznym w celu zaradzenia sytuacji w określonym terminie lub wyraźniejsze ograniczenie czasu trwania dialogu.

Celem takich zmian powinno być znalezienie rozwiązań w sytuacjach kryzysowych i wskazanie odpowiednich środków zaradczych. Wymaga to skutecznego dialogu i kanałów komunikacji. Można by jednak również zastanowić nad zwiększeniem konsekwencji dla państwa członkowskiego, które odmawia zastosowania środków zaradczych. Przemawiać za tym może również większe zrozumienie rzeczywistych konsekwencji dla funkcjonowania Unii wynikających z utrzymujących się braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, co zostało już uwzględnione we wniosku dotyczącym ochrony interesów finansowych UE w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności.

Ewentualne kwestie do dalszej dyskusji

- Jak skutecznie rozpowszechniać orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i w pełni wykorzystywać jego potencjał?
- W jaki sposób Komisja, Parlament Europejski i Rada mogłyby skuteczniej koordynować działania i zapewniać terminową i właściwą reakcję w przypadku kryzysu praworządności w państwie członkowskim?
- Jak bardziej wzmocnić ramy na rzecz praworządności? Czy powinno to obejmować większe zaangażowanie w działania innych instytucji i partnerów międzynarodowych (np. Rady Europy/Komisji Weneckiej, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy

w Europie/Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka)?

- Czy poza interesami finansowymi UE istnieją inne obszary, w których UE powinna opracować specjalne mechanizmy (w tym warunki związane z praworządnością), aby uniknąć szczególnych zagrożeń wdrażania prawa lub polityki UE lub zaradzić im, gdy wystąpią?

VI. WNIOSEK

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i państw członkowskich oraz do odpowiednich zainteresowanych stron, w tym do sieci sądowych i społeczeństwa obywatelskiego, a także do ogółu społeczeństwa, o zastanowienie się nad kwestiami i pytaniami zawartymi w niniejszym komunikacie. Poruszone kwestie wskazują na szereg obszarów, w których można by wprowadzić ulepszenia.

Taka refleksja sama w sobie przyczyni się do egzekwowania zasad praworządności przez stymulowanie debaty i stałe skupienie się na tej kwestii. Komisja uważa, że wzmocnienie egzekwowania praworządności może mieć znaczny, korzystny wpływ na przyszłość Unii. Pozwoliłoby ono na większą jasność i spójność, pomogłoby zapewnić równe traktowanie wszystkich państw członkowskich oraz ochronę wspólnych interesów wszystkich obywateli przez skuteczne stosowanie prawa UE w państwach członkowskich.

Komisja powróci do tej kwestii w czerwcu 2019 r., przedstawiając własne wnioski i propozycje. Zostaną one sformułowane na podstawie toczącej się debaty między instytucjami i na forum społecznym, a także w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, i posłużą opracowaniu podejścia do umacniania praworządności w Unii w ramach obowiązujących Traktatów.