

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
COM(2021) 700 final

**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**

{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) 716 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}

1. WPROWADZENIE

UE opiera się na szeregu wspólnych wartości, w tym na poszanowaniu praw podstawowych, demokracji i praworządności¹. Te podstawowe wartości są postrzegane przez Europejczyków jako jeden z głównych atutów UE², a ich zabezpieczenie jest wspólnym obowiązkiem wszystkich instytucji UE i wszystkich państw członkowskich. Choć uznaje się, że UE ma bardzo wysokie standardy w tych dziedzinach, wartości tych nigdy nie należy uznawać za oczywiste. Propagowanie i utrzymywanie praworządności wymaga czujności i ciągłego doskonalenia, ponieważ zawsze istnieje ryzyko regresu.

Praworządność nie tylko stanowi integralną część tożsamości demokratycznej UE i państw członkowskich, ale również ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania UE oraz dla zaufania obywateli i przedsiębiorstw do instytucji publicznych. Choć państwa członkowskie mają różne systemy i tradycje prawne, podstawowe znaczenie praworządności jest takie samo w całej UE. Podstawowe zasady praworządności, wspólne dla wszystkich państw członkowskich – legalność, pewność prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skuteczna ochrona sądowa przez niezależne i bezstronne sądy w pełni respektujące prawa podstawowe, podział władzy, stałe podporządkowanie wszystkich organów publicznych ustanowionym przepisom i procedurom oraz równość wobec prawa – zostały zapisane w konstytucjach krajowych i przełożone na grunt prawa³.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie praworządności i niezależności sądów zawiera jasny zestaw wymogów prawnych, których państwa członkowskie muszą przestrzegać w swoich reformach dotyczących praworządności⁴. Poszanowanie praworządności oznacza przestrzeganie prawa Unii i zasady pierwszeństwa prawa Unii, co stanowi podstawę UE.

Sprawozdanie na temat praworządności zostało opracowane w oparciu o tę wspólną i obiektywną podstawę jako roczny cykl mający na celu promowanie praworządności i zapobieganie powstawaniu lub pogłębianiu się problemów oraz ich rozwiązywanie, z uwzględnieniem w równym stopniu wszystkich państw członkowskich. Celem sprawozdania jest wzmocnienie praworządności przy pełnym poszanowaniu krajowych tradycji i specyfiki, pobudzenie konstruktywnej debaty i zachęcenie wszystkich państw członkowskich do przeanalizowania, w jaki sposób można stawić czoła wyzwaniom, oraz do wyciągania wniosków z wzajemnych doświadczeń.

Praworządność jest również ważnym wymiarem i zasadą przewodnią działań zewnętrznych UE. Wiarygodność europejskiej polityki zewnętrznej zależy od stanu praworządności w samej UE. Presja na praworządność na całym świecie jest coraz większa, a UE aktywnie działa na rzecz ochrony, inspirowania i wspierania demokracji na całym świecie. Wydarzenia w pobliżu naszych granic, ostatnio na Białorusi, przypomniły o potrzebie zdecydowanego promowania naszych wartości w sąsiedztwie. Ponadto UE będzie w dalszym ciągu stosować zdecydowane i spójne podejście w swoich działaniach zewnętrznych, a w szczególności uwzględniać kwestię praworządności w swoich pracach związanych z rozszerzeniem i działaniach prowadzonych w sąsiedztwie oraz w skali ogólnoswiatowej.

¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

² Specjalne badanie Eurobarometr nr 500 na temat przyszłości Europy.

³ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., COM(2020) 580 final, s. 1 i 7.

⁴ Np. stwierdzenie, że przestrzeganie zasad praworządności jest warunkiem wstępnym przystąpienia do UE, a państwa członkowskie nie mogą następnie zmieniać swojego ustawodawstwa w sposób powodujący zmniejszenie ochrony wartości praworządności. Zob. wyrok z dnia 20 marca 2021 r., Republika/II-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Istnieje również ścisły związek z polityką UE mającą na celu odbudowę gospodarczą: silny system wymiaru sprawiedliwości, solidne ramy antykorupcyjne, jasny i spójny system stanowienia prawa, ochrona interesów finansowych UE oraz trwały wzrost gospodarczy. Jest to kluczowy czynnik napędzający działanie instrumentów UE, które promują reformy strukturalne w państwach członkowskich⁵. Ponadto kluczowe znaczenie ma jakość administracji publicznej i kultury praworządności, których odzwierciedleniem jest sposób, w jaki władze stosują prawo i wykonują orzeczenia sądów.

Pogłębianie prac nad praworządnością wymaga ścisłej i ciągłej współpracy między instytucjami UE i państwami członkowskimi. Komisja z zadowoleniem przyjęła reakcję na sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. w Parlamencie Europejskim i w Radzie, jak również w parlamentach narodowych, i oczekuje dalszego zacieśniania współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie praworządności.

Niniejsze sprawozdanie stanowi również część szerszej zakrojonych działań UE na rzecz promowania i obrony wartości leżących u jej podstaw. Działania te obejmują europejski plan działania na rzecz demokracji⁶ oraz odnowioną strategię wdrażania Karty praw podstawowych⁷, jak również ukierunkowane strategię na rzecz postępów w kierunku „Unii równości”⁸. Kolejną powiązaną kwestią jest monitorowanie stosowania prawa Unii i ochrony praw podstawowych określonych w Karcie, w tym w ramach stosowania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁹.

Zakres sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. jest taki sam jak zakres sprawozdania z ostatniego roku – systemy wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm i wolność mediów oraz inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi – w ten sposób konsoliduje się działanie rozpoczęte w ramach sprawozdania z 2020 r., a jednocześnie zapewnia się większą szczegółowość oceny przeprowadzonej przez Komisję. W sprawozdaniu przedstawiono również szerszą kwestię skutków pandemii COVID-19 i związanych z nią wyzwań. Integralną częścią tego sprawozdania są rozdziały dotyczące poszczególnych państw, w których to rozdziałach analizuje się zmiany, jakie zaszły od publikacji pierwszego sprawozdania, oraz działania następcze podjęte w związku z wyzwaniami i zmianami określonymi w sprawozdaniu z 2020 r.

2. PANDEMIA COVID-19 A PRAWORZĄDNOŚĆ

⁵ Takich jak unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, fundusze strukturalne oraz Instrument Wsparcia Technicznego.

⁶ COM (2020) 790 final.

⁷ COM (2020) 711 final.

⁸ Zob. strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, COM(2020) 152; Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025, COM(2020) 565 final; unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów, COM(2020) 620, strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025, COM(2020) 698; strategia UE na rzecz praw dziecka, COM(2021) 142; strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030, COM(2021) 101; Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, COM(2021) 102.

⁹ Aby chronić tych praw, Komisja wszczynna postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Do najnowszych przykładów należą sprawy przeciwko Węgrom i Polsce dotyczące naruszeń podstawowych praw osoby LGBTIQ. W przypadku Węgier chodzi o niedawno przyjęte prawo zakazujące treści LGBTIQ oraz o decyzję nakładającą obowiązek zamieszczenia specjalnej adnotacji na książce dla dzieci zawierających treści LGBTIQ. W przypadku Polski chodzi o naruszenia związane ze „strefami wolnymi od ideologii LGBT”.

Pandemia COVID-19 skutkowała szczególnymi wyzwaniami w zakresie praworządności. Nadrzędne względy zdrowotne wymagały wprowadzenia nadzwyczajnych środków w celu zwalczania pandemii, co często wiązało się z zaburzeniem normalnego codziennego funkcjonowania i ograniczeniem praw podstawowych. Pilna potrzeba przyjęcia środków nadzwyczajnych może stanowić duży problem z punktu widzenia legitymacji demokratycznej oraz zwykłego funkcjonowania systemów konstytucyjnych i prawnych oraz administracji publicznych.

Komisja monitorowała zmiany zachodzące we wszystkich państwach członkowskich i analizowała przyjmowane środki nadzwyczajne, a wpływ tych środków na praworządność ukazano w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. Następujące kwestie mają kluczowe znaczenie: czy środki związane z COVID-19 były ograniczone w czasie, czy istnieje uzasadnienie dla ich konieczności i proporcjonalności, jaki jest zakres dalszego nadzoru prowadzonego przez parlamenty narodowe i sądy krajowe oraz jaka jest podstawa prawna tych środków. Równie ważna jest zdolność do utrzymania mechanizmów kontroli i równowagi zapewniających praworządność. Obejmuje to rolę parlamentów, trybunałów konstytucyjnych i innych sądów krajowych, a także rzeczników praw człowieka i krajowych instytucji praw człowieka prowadzących przegląd systemu prawnego i przyjmowanych środków. Dotyczy to również stopnia, w jakim możliwe jest utrzymanie roli mediów i społeczeństwa obywatelskiego w zakresie sprawowania kontroli publicznej, oraz sposobu, w jaki władze podejmowały działania w celu złagodzenia skutków pandemii odczuwanych przez takie podmioty. Ponieważ środki wprowadzane w odpowiedzi na pandemię często wiązały się z poluzowaniem zasad i kontroli administracyjnych na potrzeby umożliwienia szybkiego reagowania, istotne są również środki wprowadzone w celu zapobiegania korupcji i konfliktowi interesów w zakresie wydatków publicznych w czasie pandemii.

Zasadniczo w ramach monitorowania ustalono, że systemy krajowe charakteryzują się znaczną odpornością. Oprócz natychmiastowego działania należy jednak również rozważyć kwestię lepszego przygotowania na wpływ sytuacji kryzysowych na praworządność, które to sytuacje mogą utrzymywać się przez długi czas. Niektóre państwa członkowskie miały już ramy prawne określone w konstytucji krajowej lub w przepisach dotyczących zdrowia publicznego lub innych przepisach stosowanych w sytuacjach kryzysowych. Tego rodzaju dalekowzroczność pomogła w osiągnięciu legalności środków związanych z COVID-19, które mogły opierać się na już istniejących ramach. Inne państwa członkowskie wprowadziły nowy system dotyczący stanu nadzwyczajnego konkretnie na potrzeby tej pandemii. W czasie trwania pandemii większość państw członkowskich zmieniła, często wielokrotnie, system prawny w zakresie podejmowania środków związanych z pandemią. Zmiany te często zachodziły w napiętych okolicznościach politycznych, z wykorzystaniem przyspieszonych procedur oraz po przeprowadzeniu ograniczonej liczby kontroli konstytucyjności i debat parlamentarnych. W niektórych państwach członkowskich nie ustanowiono wyraźnego systemu prawnego, w ramach którego ograniczono prawa podstawowe. W sprawozdaniu okresowym na 2020 r. Komisja Wenecka podkreśliła znaczenie obowiązywania wyraźnego systemu prawnego przed kryzysem, tak aby od samego początku budowano poszanowanie praworządności, a także praw podstawowych i wymogów konstytucyjnych¹⁰.

¹⁰ Komisja Wenecka, opinia nr 995/2020 „Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights” („Sprawozdanie okresowe dotyczące środków przyjętych w państwach członkowskich UE w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe”).

Pilne potrzeby związane z kryzysem wywierają presję na utrwalone systemy konstytucyjne. Niektóre państwa członkowskie utrzymały odpowiedzialność parlamentów za kontrolę legislacyjną obejmującą wszystkie środki związane z pandemią. Inne państwa przywróciły zwiększony nadzór parlamentarny po początkowym okresie jego ograniczenia. Pod względem nadzoru nad władzą wykonawczą wiele parlamentów zmieniło również zasady dotyczące fizycznej obecności i głosowania w celu umożliwienia uczestnictwa demokratycznego. Inne instytucje o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia mechanizmów kontroli i równowagi również zdołały się dostosować pomimo poważnego wpływu pandemii na ich zdolność do prowadzenia prac. W wielu państwach członkowskich sądy i trybunały konstytucyjne odegrały ważną rolę w zapewnieniu utrzymania kontroli sądowej. Rzecznicy praw obywatelskich i instytucje praw człowieka dołożyły szczególnych starań, aby nie przerywać prac, i podjęły szereg wyzwań w celu dokonania przeglądu środków nadzwyczajnych. Trudniejsze okazało się utrzymanie zdolności ogółu społeczeństwa do uczestniczenia w tworzeniu środków, gdyż zasadniczo ograniczono prowadzone konsultacje publiczne, zinstytucjonalizowany dialog społeczny i konsultacje z zainteresowanymi stronami.

Działania regulacyjne i administracyjne rządów również były utrudnione, ale podjęto kroki w celu złagodzenia wpływu w tym zakresie. Na przykład dzięki wysokiemu poziomowi cyfryzacji udało się ograniczyć zakłócenia. Wsparcie na rzecz cyfrowej transformacji administracji publicznej i sądownictwa oraz na rzecz lepszego kształtowania polityki uwzględniono w wielu opracowanych przez państwa członkowskie planach odbudowy i zwiększania odporności. W przypadku administracji publicznych w celu przyspieszenia procesu decyzyjnego wprowadzono uproszczone procedury w dziedzinach takich jak zamówienia publiczne. Zagroźono praworządności i walce z korupcją, które to ryzyko udało się ograniczyć w niektórych przypadkach dzięki zabezpieczeniom zapewnionym w ramach systemów dotyczących stanu nadzwyczajnego.

Struktura demokratyczna chroniąca praworządność jest również uzależniona od mediów i społeczeństwa obywatelskiego. Zdolność zarówno mediów, jak i społeczeństwa obywatelskiego do prowadzenia prac znacznie spadła w wyniku ograniczeń prowadzonych w związku z pandemią. W czasie kryzysu media ogrywają istotniejszą niż kiedykolwiek rolę w udzielaniu wiarygodnych informacji na temat działań podejmowanych przez władze. Media informacyjne miały kluczowe znaczenie dla udzielania obywatelom aktualnych, zweryfikowanych informacji na temat pandemii, choć jednocześnie wiele mediów stanęło w obliczu poważnych wyzwań ekonomicznych. W rezultacie szereg państw członkowskich podjęło działania, w szczególności w ramach programów wsparcia dla mediów i dziennikarzy. Kluczową kwestią jest przejrzystość i sprawiedliwość podziału takiego wsparcia. Pracę dziennikarzy utrudniały również ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznych i do ogółu społeczeństwa. Przejrzystość i publiczny dostęp do informacji stanowiły ogólny problem oraz źródło szeregu przypadków, w których środki związane z pandemią zostały zaskarżone przed sądem przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskie oraz przez obywateli.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje wiele pozytywnych zmian i przykładów, z których można korzystać w celu poprawienia reakcji prawno-politycznej w czasie kryzysu w sposób zwiększający praworządność i odporność demokratyczną. Dzięki zyskanym doświadczeniom wzrosła świadomość znaczenia praworządności i sposobu postępowania władz państwowych w czasach kryzysu. Warto przeprowadzić na ten temat debaty na szczeblu UE w Parlamencie Europejskim i Radzie, a także na szczeblu krajowym. Tego rodzaju debata może również

bazować na analizie prowadzonej przez organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy¹¹.

3. KLUCZOWE ASPEKTY SYTUACJI W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Jeśli chodzi o cztery filary sprawozdania na temat praworządności, w kolejnych czterech sekcjach ukazano szereg istotnych wspólnych zagadnień i tendencji, szczególnych wyzwań i pozytywnych zmian. Tendencje te ukazano na przykładach zmian w konkretnych państwach członkowskich, które to przykłady pochodzą z oceny wszystkich 27 państw członkowskich przedstawionej w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

Wytoczne dla czytelnika – metodyka

Ocenę przedstawioną w niniejszej sekcji należy czytać w ścisłym związku z 27 rozdziałami dotyczącymi poszczególnych państw, zawierającymi opis poszczególnych ocen krajowych. Na przykładach pochodzących z tych rozdziałów dotyczących poszczególnych państw ukazano ogólne ustalenia, przy czym w samych rozdziałach przedstawiono ponadto szczegółowy kontekst umożliwiający głębsze zrozumienie zmian i debat mających miejsce na szczeblu krajowym i europejskim¹².

Ocenę zawartą w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw przygotowano zgodnie z zakresem i metodyką omówionymi z państwami członkowskimi¹³. Rozdziały dotyczące poszczególnych państw opierają się na ocenie jakościowej przeprowadzonej niezależnie przez Komisję, skoncentrowanej na podsumowaniu znacznych zmian, jakie zaszły od września 2020 r. Obejmuje to zarówno wyzwania, jak i pozytywne aspekty, a także dobre praktyki zidentyfikowane w państwach członkowskich. W częściach poświęconych zmianie sytuacji od czasu poprzedniego sprawozdania przeanalizowano zakres, w jakim rozwiązano problemy zidentyfikowane w 2020 r., oraz kwestię, czy dany problem nadal występuje lub też czy sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu.

Komisja stosuje spójne i równoważne podejście, przyjmując tę samą metodykę i analizując ten sam zakres zagadnień w przypadku wszystkich państw członkowskich, proporcjonalnie do sytuacji. W każdym rozdziale dotyczącym poszczególnych państw przeanalizowano w szczególności zagadnienia, w przypadku których zaszły istotne zmiany lub w przypadku których w poprzednim sprawozdaniu zidentyfikowano poważne wyzwania, które nadal utrzymują się w okresie sprawozdawczym. Terminy stosowane w ocenach mają być porównywalne i jednakowe we wszystkich rozdziałach dotyczących poszczególnych państw i mają ukazać powagę danej kwestii z uwzględnieniem ogólnego kontekstu krajowego. Celem rozdziałów dotyczących poszczególnych państw jest ukazanie znacznych zmian, a nie przedstawienie wyczerpującego opisu wszystkich kwestii z zakresu praworządności we wszystkich państwach członkowskich. W ocenie odniesiono się do wymogów określonych w prawie Unii, w tym do wymogów wynikających z orzecznictwa TSUE. Ponadto zalecenia i opinie Rady Europy stanowią przydatne ramy odniesienia dotyczące istotnych norm i najlepszych praktyk.

Niniejsze sprawozdanie opracowano w wyniku ścisłej współpracy z państwami

¹¹ Komisja Wenecka monitoruje zmiany zachodzące we wszystkich państwach członkowskich i opublikuje sprawozdanie w 2022 r.

¹² W tym celu zapewniono linki do rozdziałów dotyczących poszczególnych państw.

¹³ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

członkowskimi, na podstawie różnych źródeł krajowych i innych źródeł. W procesie tym wzięły udział wszystkie państwa członkowskie, które przedstawiły pisemne uwagi¹⁴ i uczestniczyły w specjalnych wizytach krajowych przeprowadzonych w okresie od marca do maja¹⁵. Ważny wkład stanowiły również uwagi ogólne i uwagi dotyczące konkretnych państw, uzyskane w ramach ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami¹⁶. Rada Europy również przedstawiła przegląd swoich najnowszych opinii i sprawozdań dotyczących państw członkowskich UE¹⁷. Przed przyjęciem niniejszego sprawozdania państwa członkowskie mogły przedstawić aktualizacje informacji faktycznych zawartych w rozdziale na ich temat.

3.1 Systemy wymiaru sprawiedliwości

Niezależność, jakość i efektywność są zasadniczymi parametrami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od modelu krajowego systemu prawnego i tradycji prawnej, z której dany model się wywodzi. Niezależność sądów krajowych stanowi warunek konieczny do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, do czego państwa członkowskie są zobowiązane na mocy Traktatów. Jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa¹⁸. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości stanowią fundament wzajemnego zaufania, które jest podstawą wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Tematy, które pojawiały się w toku analizy w 27 rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, stanowią kluczowe parametry niezależności sądów: reformy Rad Sądownictwa i procesów powoływania sędziów oraz niezależność prokuratury. W wielu państwach członkowskich szczególny nacisk położono również na uczciwość i odpowiedzialność sędziów i prokuratorów, a także na postępy w zakresie cyfryzacji. Zawody prawnicze odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu ochrony praw podstawowych i umacnianiu praworządności. Skuteczny system wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby prawnicy mieli swobodę prowadzenia działalności polegającej na doradzaniu klientom i reprezentowaniu ich, a izby adwokackie odgrywają istotną rolę, pomagając w zagwarantowaniu niezależności i uczciwości zawodowej prawników.

Prawie wszystkie państwa członkowskie nadal przeprowadzają reformy wymiaru sprawiedliwości, co świadczy o dużym znaczeniu politycznym tego zagadnienia. W rozdziałach dotyczących poszczególnych państw pokazano, że cele, zakres, forma i stan realizacji tych reform są zróżnicowane. Organizacja systemów wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, a stosując prawo Unii, sądy krajowe działają jako sądy unijne. Reformując swoje systemy wymiaru sprawiedliwości, państwa członkowskie muszą przestrzegać wymogów określonych w prawie Unii i orzecznictwie

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

¹⁵ Dodatkowe szczegółowe informacje na temat wizyt krajowych można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. W trakcie tych wizyt krajowych Komisja omówiła zmiany w zakresie praworządności z przedstawicielami organów krajowych państw członkowskich, w tym organów sądowych i niezależnych, organów ścigania, a także zainteresowanych stron, takich jak stowarzyszenia dziennikarzy i społeczeństwo obywatelskie.

¹⁶ <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>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

¹⁸ Odnosniki do odpowiedniego orzecznictwa znajdują się w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., COM(2020) 580.

TSUE, gwarantując skuteczność praw określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Od czasu opublikowania pierwszego sprawozdania na temat praworządności TSUE potwierdził w kilku orzeczeniach kluczowe znaczenie skutecznej ochrony sądowej dla utrzymania praworządności i wartości, na których ustanowiono UE¹⁹.

Postrzegana niezależność sądów w całej UE

Jak wynika z unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, badania Eurobarometru przeprowadzone wśród ogółu społeczeństwa i przedsiębiorców w 2021 r.²⁰ pokazują, że w porównaniu z 2020 r. wciąż te same państwa członkowskie znajdują się na końcu i początku skali postrzeganej niezależności sądów. Wśród ogółu społeczeństwa w Niemczech, Luksemburgu, Niderlandach, Austrii i Finlandii poziom postrzeganej niezależności sądów pozostaje bardzo wysoki (powyżej 75 %), natomiast w Chorwacji, Polsce i na Słowacji poziom postrzeganej niezależności sądów pozostaje bardzo niski (poniżej 30 %).

Rady Sądownictwa i procedury powoływania sędziów jako kluczowe zabezpieczenia niezależności sądów

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. odnotowano, że w szeregu państw członkowskich podjęto działania mające na celu wzmocnienie niezależności sądów i ograniczenie wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na system wymiaru sprawiedliwości. Coraz częściej uznaje się ważną rolę Rad Sądownictwa w zabezpieczeniu niezależności sądów²¹. Nowe Rady Sądownictwa ustanowione w [Irlandii](#) i [Finlandii](#) już działają. W [Luksemburgu](#) trwają prace nad wnioskiem w sprawie powołania niezależnej Rady Sądownictwa, a także konsultacje dotyczące dostosowania jej składu do zaleceń Rady Europy. W [Szwecji](#) komisja śledcza ds. „wzmocnienia ochrony demokracji i niezależności sądów” kontynuuje swoje prace i zamierza zaproponować reformy ustawodawcze i konstytucyjne w 2023 r.

W innych państwach członkowskich trwają lub zostały ukończone reformy mające na celu wzmocnienie istniejących Rad Sądownictwa. Na przykład na [Słowacji](#) w ramach reform wprowadzono zmiany w sposobie powoływania i odwoływania członków Rady Sądownictwa oraz rozszerzono uprawnienia Rady. We [Włoszech](#) w parlamencie trwa dyskusja nad reformą sposobu wyboru sędziów do Najwyższej Rady Sądownictwa, której celem będzie wzmocnienie niezależności Rady. Na [Cyprze](#) trwają prace nad reformami mającymi na celu zwiększenie reprezentatywności członków Rady Sądownictwa. W [Niderlandach](#) kontynuowano rozważania nad zmianą procedury powoływania członków Rady, aby zwiększyć jej niezależność od władzy wykonawczej. We [Francji](#) planowana reforma na rzecz wzmocnienia niezależności Rady nie posunęła się naprzód. W [Bułgarii](#) parlament nie zatwierdził reformy Rady, która była częścią bardziej kompleksowej reformy konstytucyjnej. Rada Europy ustanowiła standardy dotyczące składu i uprawnień Rad Sądownictwa, które mogą być ważnym przewodnikiem podczas przeprowadzania reform.

Metoda powoływania sędziów może mieć kluczowy wpływ na niezależność sądów i postrzeganie niezależności przez opinię publiczną. TSUE wyjaśnił, że zgodnie z prawem Unii, aby zagwarantować niezależność sądów, warunki materialne i przepisy proceduralne

¹⁹ Odniesienie do kluczowych orzeczeń wydanych od czasu ostatniego sprawozdania znajduje się w sekcji 4.

²⁰ Wykresy 48 i 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

²¹ TSUE uznał, że Rada Sądownictwa może stanowić zabezpieczenie niezależności sądów pod warunkiem, że taki organ jest wystarczająco niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz od organu, któremu przedkłada opinię. Zob. np. sprawa C-824/18, A.B. i in., pkt 123–125 oraz cytowane orzecznictwo.

regulujące powoływanie sędziów muszą zapobiegać uzasadnionym wątpliwościom co do odporności przedmiotowych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz co do ich neutralności jako sędziów²². Od czasu ostatniego sprawozdania w kilku państwach członkowskich kontynuowano reformy mające na celu wzmocnienie procedur powoływania sędziów. Na przykład [Czechy](#) przyjęły nowy, przejrzysty i jednolity system powoływania nowych sędziów i prezesów sądów. Na [Łotwie](#) wdrażane i stosowane są obecnie nowe procedury powoływania, ustanowione w ubiegłym roku. Na [Malcie](#) wprowadzono już kompleksowe reformy z 2020 r., które są obecnie stosowane i przyczyniły się do wzmocnienia niezależności sądów.

Reformy procedur powoływania, zwłaszcza na wysokie stanowiska w systemie wymiaru sprawiedliwości, wywołały poważne debaty na szczeblu krajowym. Na przykład w [Irlandii](#) projekt ustawy na rzecz reformy systemu powoływania i awansowania sędziów zmniejsza wcześniejsze obawy, jednak reforma ta nadal pozostawi rządowi dużą swobodę. W [Niemczech](#) trwają dyskusje na temat kryteriów wyboru sędziów przewodniczących składom w sądach federalnych, po tym jak pojawiły się pewne krytyczne uwagi. Na [Cyprze](#) parlament nadal omawia projekt przepisów dotyczących procedur powoływania sędziów i prezesów nowo proponowanego Trybunału Konstytucyjnego i Wysokiego Trybunału. W [Austrii](#) ograniczony udział sędziów w powoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów administracyjnych nadal budzi pewne obawy.

Wzmacnianie autonomii i niezależności prokuratury

Chociaż w UE nie ma jednego modelu struktury instytucjonalnej prokuratury, zabezpieczenia instytucjonalne mogą pomóc w zapewnieniu prokuraturze wystarczającej niezależności i braku nadmiernych nacisków politycznych. Niezależność prokuratury ma istotny wpływ na zdolność do zwalczania przestępczości i korupcji. Na [Cyprze](#) prowadzona jest restrukturyzacja Biura Prawnego, w ramach której powstają oddzielne, samodzielne dyrekcje w celu skuteczniejszego rozdzielenia dwóch głównych funkcji Prokuratora Generalnego. W [Austrii](#) przygotowywana jest reforma mająca na celu utworzenie niezależnej prokuratury federalnej. W [Luksemburgu](#) przedstawiono propozycje ograniczenia możliwości wydawania poleceń przez organ wykonawczy w poszczególnych sprawach.

W [Portugalii](#) system hierarchicznych poleceń dla prokuratorów podlega kontroli sądowej w związku z obawami prokuratorów o ingerencję w ich wewnętrzną autonomię. W [Hiszpanii](#) pozostają nierozstrzygnięte kwestie dotyczące systemu powoływania Prokuratora Generalnego. W [Polsce](#) nie nastąpiły żadne zmiany w zakresie budzącej obawy podwójnej roli ministra sprawiedliwości, który jest również prokuratorem generalnym. Na [Węgrzech](#), mimo że niezależność prokuratury jest zapisana w ustawie, nie nastąpiły żadne zmiany, jeżeli chodzi o obawy dotyczące niektórych aspektów prokuratury, które nie są wystarczająco zabezpieczone przed wpływami politycznymi.

Zapewnienie rozliczalności w sądownictwie i zabezpieczenie niezależności sądów w postępowaniach dyscyplinarnych

Szereg państw członkowskich wzmocniło ramy uczciwości sędziów i prokuratorów. W [Belgii](#) ramy uczciwości wzmocniono poprzez zastosowanie ogólnych zasad etycznych do wszystkich kategorii pracowników wymiaru sprawiedliwości, a także poprzez szkolenia z zakresu etyki zawodowej zarówno dla sędziów, jak i ławników. W [Austrii](#) wdrażany jest kompleksowy system zarządzania zgodnością dla sądów i prokuratury, a na [Łotwie](#) przyjęto nowy kodeks etyczny dla sędziów. Na [Litwie](#) i we [Włoszech](#) trwają inicjatywy mające na

²² Zob. sprawa C-824/18, A.B. i in., pkt 117, 119, 123 oraz cytowane orzecznictwo.

celu wzmocnienie zasad uczciwości obejmujące środki dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym. Takie inicjatywy mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania publicznego do sądownictwa. W [Portugalii](#), na [Chorwacji](#), [Słowacji](#) i we [Włoszech](#) organy sądowe, w tym Rady Sądownictwa, podjęły istotne działania w odpowiedzi na zarzuty dotyczące naruszenia etyki sędziowskiej, uchybień dyscyplinarnych lub korupcji w sądownictwie.

W szeregu państw członkowskich trwają reformy mające na celu wzmocnienie zabezpieczeń niezależności sądów w postępowaniach dyscyplinarnych. We [Francji](#) zaczęto zastanawiać się nad możliwymi reformami odpowiedzialności i ochrony sędziów pokoju, a jednocześnie trwają dyskusje nad szerszą reformą systemu dyscyplinarnego w celu zwiększenia niezależności sądów. W [Irlandii](#) trwają prace nad ustanowieniem systemu dyscyplinarnego dla sędziów, choć rola parlamentu w usuwaniu sędziów pozostaje niezmienną. W [Słowenii](#) w sądownictwie rozpoczęto dyskusje na temat poprawy ram postępowania dyscyplinarnego. W [Czechach](#) w parlamencie omawiany jest projekt ustawy wprowadzającej możliwość kontroli w postępowaniach dyscyplinarnych. Na [Malcie](#) w ramach reformy procedury odwoływania sędziów pokoju i sędziów z 2020 r. przewidziano dodatkowe gwarancje.

Niezależność sądów w niektórych państwach członkowskich nadal budzi obawy

Obawy dotyczące niezależności sądów różnią się pod względem intensywności i zakresu. W kilku państwach członkowskich istnieją poważne problemy strukturalne, które się pogłębiły, natomiast w innych państwach członkowskich uwagi wymagają wyzwania o mniejszym znaczeniu.

W kilku państwach członkowskich reforma zmierza w kierunku zmniejszenia zabezpieczeń niezależności sądów. Zmiany te wzbudziły poważne obawy, które w niektórych przypadkach nasiliły się, ponieważ zmiany te doprowadziły do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości. Szczególne obawy budzą reformy postępowań dyscyplinarnych i dotyczące odpowiedzialności sędziów. W odpowiedzi na te zmiany sędziowie krajowi zwrócili się do TSUE o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym. W [Polsce](#) reformy, w tym nowe zmiany, nadal budzą poważne obawy, omawiane w 2020 r. W szczególności nie można zagwarantować niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która nadal podejmuje decyzje mające bezpośredni wpływ na sędziów i sposób sprawowania przez nich funkcji, co ma „efekt mrożący” względem sędziów²³. Ponadto nadal nie rozwiano obaw dotyczących niezależności i legitymacji Trybunału Konstytucyjnego, co potwierdziło stwierdzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego nie spełnia wymogu „sądu ustanowionego ustawą”²⁴. Na [Węgrzech](#) zmiany nadal zmierzają w kierunku obniżenia uprzednio istniejących zabezpieczeń. W systemie wymiaru sprawiedliwości zaszły nowe zmiany, na przykład w odniesieniu do nominacji nowego prezesa Sądu Najwyższego (Kúria). Pogłębiło to istniejące obawy dotyczące niezależności sądów, wyrażane również w kontekście wszczętej przez Parlament Europejski procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE.

Z drugiej strony w [Rumunii](#) podejmuje się kroki w celu rozwiązania problemu zmian wprowadzonych w latach 2017–2019, które miały negatywny wpływ na niezależność sądów

²³ W dniu 15 lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał ostateczne orzeczenie, w którym stwierdzono, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce jest niezgodny z prawem Unii (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

²⁴ Wyrok z dnia 7 maja 2021 r., Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polska (skarga nr 4907/18).

i walkę z korupcją. Niektóre z tych reform²⁵ zbadano w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym TSUE, w którym przedstawiono kryteria, których należy przestrzegać, aby zapewnić zgodność z prawem Unii²⁶. Trwają prace nad zmianami legislacyjnymi, które mają rozwiązać te problemy.

W innych państwach członkowskich nadal występują wyzwania związane z niezależnością sądów. W [Bułgarii](#) obawy budzą nadal skład i funkcjonowanie Najwyższej Rady Sądownictwa oraz Inspektoratu przy Najwyższej Radzie Sądownictwa. Za niezgodną z konstytucją uznano nową ustawę mającą na celu rozwiązanie długotrwałego problemu rozliczalności i braku skutecznej odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego. Kwestia ta pozostaje zatem nierozwiązana, co niesie za sobą konsekwencje w odniesieniu do wpływu stanowiska Prokuratora Generalnego na system wymiaru sprawiedliwości. Na [Słowacji](#) podjęto istotne kroki w celu wzmocnienia uczciwości i niezależności sądownictwa, zarówno kroki legislacyjne, jak i działania mające na celu rozwiązanie problemu korupcji w sądownictwie. Pozostają jednak ważne wyzwania, w tym możliwy wpływ niektórych reform, takich jak reforma odwoływania członków Rady Sądownictwa i nowy system odpowiedzialności karnej sędziów, na niezależność sądów.

W niektórych państwach członkowskich nadal mają miejsce ataki polityczne na sądownictwo i powtarzające się próby podważenia reputacji sędziów. Niekiedy ataki te są wymierzone w sędziów i prokuratorów, którzy zajęli publiczne stanowisko lub kierowali do sądu sprawy dotyczące reform sądownictwa, które ich zdaniem mają negatywny wpływ na niezależność sądów. Może to mieć efekt mrozący względem sędziów i prokuratorów oraz negatywnie wpłynąć na zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości.

Napięcia związane z niezależnością sądów widać również w impasach, opóźnieniach i debatach publicznych związanych z powoływaniem na wysokie stanowiska w sądownictwie. W [Chorwacji](#) kontrowersje wzbudził trwający proces powoływania nowego prezesa Sądu Najwyższego, podczas którego pod adresem sędziów wielokrotnie kierowano dyskredytujące wypowiedzi publiczne. W [Słowenii](#) powoływanie prokuratorów państwowych jest bezpodstawnie opóźniane, a obawy budzi brak nominacji delegowanych prokuratorów europejskich w odpowiednim czasie. W [Hiszpanii](#) Rada Sądownictwa wykonuje powierzone jej funkcje *ad interim* od grudnia 2018 r., co podtrzymuje obawy, że może być postrzegana jako podatna na upolitycznienie. Na [Litwie](#) proces powoływania nowego prezesa Sądu Najwyższego trwa od września 2019 r., a urzędujący prezes pełni swoją funkcję *ad interim*.

Inwestowanie w wymiar sprawiedliwości i cyfryzację

Pandemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości i działalność sądów. W szczególności w pierwszej fazie pandemii wystąpiły przerwy lub opóźnienia w rozpatrywaniu spraw i postępowaniach sądowych, co prowadziło do znacznych dodatkowych zaległości w sądach w szeregu państw członkowskich. Pomimo działań podjętych przez państwa członkowskie i organy sądowe mających na celu pomoc systemom wymiaru sprawiedliwości w dostosowaniu się, uwidoczniło to podatność na zakłócenia w sytuacjach nadzwyczajnych. Prowadzenie dochodzeń i postępowań karnych w sądach w czasie pandemii było wyzwaniem dla wielu państw członkowskich,

²⁵ Specjalna sekcja prokuratury zajmująca się badaniem przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów oraz wprowadzony w 2018 r. system odpowiedzialności cywilnej, a także tymczasowe powołanie kierownictwa Inspekcji Sądowej.

²⁶ Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România”/Inspekția Judiciară i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

w szczególności zapewnienie pełnego poszanowania praw podejrzanych i oskarżonych, jak również praw ofiar, oraz przesłuchanie wszystkich świadków, bez powodowania nieuzasadnionych opóźnień. Dodatkowym wyzwaniem w pracy prokuratorów i policji były restrykcje ograniczające swobodę przemieszczania się i dostęp do obiektów.

Co do zasady w tych państwach członkowskich, w których osiągnięto już wysoki poziom cyfryzacji oraz wprowadzono odpowiednie zasady i zabezpieczenia proceduralne, systemy wymiaru sprawiedliwości funkcjonowały skuteczniej, a ryzyko występowania zaległości zostało ograniczone. Na przykład w [Estonii](#) zaawansowana cyfryzacja systemu wymiaru sprawiedliwości – w tym stworzenie specjalnej wirtualnej sali sądowej – stanowiła czynnik decydujący pod względem zapewnienia odporności systemu wymiaru sprawiedliwości. Na [Węgrzech](#) wysoki poziom cyfryzacji postępowań w sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych oraz w sprawach karnych umożliwił dostosowanie się systemu wymiaru sprawiedliwości. W [Finlandii](#) Krajowy Urząd Administracji Sądowej zwrócił szczególną uwagę na zapewnienie wytycznych i pomocy technicznej w zakresie takich możliwości, jak połączenia zdalne na rozprawach.

Ze względu na pandemię cyfryzacja systemów wymiaru sprawiedliwości²⁷ zyskała nowy, pilny charakter i wzbudziła duże zainteresowanie uczeniem się na podstawie najlepszych praktyk. W wielu państwach członkowskich podejmowane są inicjatywy na rzecz zapewnienia elektronicznej komunikacji między sądami a użytkownikami sądów. W [Belgii](#) program rządu federalnego obejmuje ambitne inicjatywy mające na celu zwiększenie cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości do 2025 r. We [Francji](#) realizowane są kompleksowe projekty cyfryzacji wszystkich obszarów wymiaru sprawiedliwości, w tym utworzenie cyfrowego urzędu karnego – pojedynczego punktu dostępu na potrzeby postępowań karnych – oraz możliwości składania przez internet wniosków w niektórych rodzajach postępowań i wniosków o udzielenie pomocy prawnej. W [Danii](#) nowa baza danych ułatwi dostęp do orzeczeń przez internet. Projekty realizowane w [Hiszpanii](#) dotyczą opracowania narzędzia informatycznego do automatycznego konwertowania nagrań z rozpraw i przesłuchań na tekst. W [Niderlandach](#) sądownictwo i prokuratura wspólnie przygotowują cyfrowy plan dla wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Zwiększenie odporności systemów wymiaru sprawiedliwości w drodze reformy strukturalnej i cyfryzacji jest priorytetem przewidzianym w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i wiele państw członkowskich uwzględniło tę kwestię w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.

Podstawą skutecznych systemów wymiaru sprawiedliwości są odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe. Systemy wymiaru sprawiedliwości na [Malcie](#), [w Belgii](#), [we Włoszech](#), [w Grecji](#), [Portugalii](#) i [na Cyprze](#) wciąż mierzą się z poważnymi wyzwaniami związanymi z efektywnością. Inwestowanie w zasoby ludzkie i finansowe oraz cyfryzacja systemu wymiaru sprawiedliwości, a także niwelowanie przeszkód strukturalnych są niezbędne do celów znacznego zwiększenia efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości i skutecznej ochrony sądowej.

3.2. Ramy antykorupcyjne

²⁷ W komunikacie w sprawie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości Komisja zaproponowała zestaw narzędzi służących cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości w celu osiągnięcia postępów w rozwoju sektora sprawiedliwości w obszarze cyfrowym na poziomie krajowym i unijnym. COM(2020) 710 i towarzyszący mu dokument SWD(2020) 540, z dnia 2 grudnia 2020 r.

Walka z korupcją ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności i podtrzymania zaufania obywateli do instytucji publicznych. W niniejszej części skoncentrowano się na poszczególnych etapach działań krajowych niezbędnych do zwalczania korupcji, strategiach antykorupcyjnych, zdolności systemu sądownictwa karnego do walki z korupcją oraz środkach ustanowionych przez państwa członkowskie w celu zapobiegania korupcji.

Postrzeżenie korupcji w całej UE

Wskaźnik postrzegania korupcji z 2020 r.²⁸ pokazuje, że państwa członkowskie UE nadal należą do krajów o najlepszych wynikach na świecie. Dziesięć państw członkowskich znajduje się wśród dwudziestu państw postrzeganych jako najmniej skorumpowane na świecie²⁹. Sześć państw członkowskich (Dania, Finlandia, Szwecja, Niderlandy, Niemcy i Luksemburg) uzyskało wynik wskaźnika powyżej 80/100, a kolejne pięć (Austria, Belgia, Estonia, Irlandia i Francja) ponad 69/100³⁰. Niektóre państwa członkowskie, utrzymując się poniżej średniej UE (63/100), poprawiły swoje wyniki w ciągu ostatnich pięciu lat (Hiszpania, Włochy i Grecja). Kilka innych państw odnotowało znaczne pogorszenie postrzeganego poziomu korupcji (Polska, Malta i Węgry)³¹.

Krajowe strategie antykorupcyjne muszą prowadzić do rzeczywistych wyników

Strategiczne ramy antykorupcyjne pozwalają przełożyć zaangażowanie polityczne na konkretne działania i pomagają zniwelować luki prawne lub instytucjonalne w spójny, kompleksowy i skoordynowany sposób. Jasno określone i mierzalne cele, odpowiednie zasoby budżetowe, regularne oceny i precyzyjnie określone obowiązki wyspecjalizowanych instytucji, a także znaczne zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron to istotne elementy, dzięki którym strategie takie mogą być skutecznie wdrażane i prowadzić do wymiernych wyników.

Od września 2020 r. [Finlandia](#) i [Szwecja](#) po raz pierwszy przyjęły krajowe strategie antykorupcyjne lub plany działania, a w [Portugalii](#) rządowy wniosek w sprawie takiej strategii czeka na zatwierdzenie przez parlament. [Bułgaria](#), [Czechy](#), [Estonia](#), [Litwa](#) i [Malta](#) przeprowadziły przegląd swoich obowiązujących strategii i planów działania, a na [Chorwacji](#), w [Niemczech](#), [Grecji](#) i na [Łotwie](#) przegląd trwa. [Rumunia](#) przeprowadziła ocenę wewnętrzną i audyt zewnętrzny oraz przygotowuje nową krajową strategię antykorupcyjną na lata 2021–2025.

²⁸ Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r.: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu> Wskaźnik ten odzwierciedla sposób postrzegania przez ekspertów i przedsiębiorców poziomu korupcji w danym państwie. Obejmuje on różne praktyki korupcyjne, w tym przekupstwo, sprzeniewierzenie funduszy publicznych, nadużywanie urzędu publicznego dla prywatnych korzyści, odpowiednie przepisy zapobiegania korupcji i ich egzekwowanie, takie jak przepisy dotyczące ujawniania informacji finansowych i konfliktu interesów, a także skuteczne prowadzenie postępowań karnych w sprawach o korupcję z udziałem urzędników publicznych. Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowsze zbiory danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019).

²⁹ Według kolejności uzyskanych punktów są to następujące państwa członkowskie: Dania, Finlandia, Szwecja, Niderlandy, Niemcy, Luksemburg, Austria, Belgia, Estonia i Irlandia.

³⁰ W rozdziałach dotyczących poszczególnych państw postrzegany poziom korupcji dzieli się na następujące kategorie: niski (postrzeżenie 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).

³¹ Zmiana jest „znacząca”, jeżeli wynik zmienił się o więcej niż pięć punktów w ciągu ostatnich pięciu lat.

Na [Węgrzech](#) program antykorupcyjny ogranicza się do promowania uczciwości w służbie publicznej, a inne obszary ryzyka zostały w nim pominięte. W innych państwach członkowskich, mimo że strategie już istnieją, wystąpiły opóźnienia w ich wdrażaniu. Tak jest na przykład w przypadku [Czech](#), w których kilka istotnych inicjatyw dotyczących reform w obszarze zapobiegania korupcji wciąż czeka na realizację.

Reformy mające na celu zwiększenie zdolności do walki z korupcją

W większości państw członkowskich obowiązują kompleksowe przepisy zapewniające systemowi sądownictwa karnego narzędzia do walki z korupcją we wszystkich jej formach. W kilku państwach członkowskich nadal dokładano starań, aby wypełnić luki i dostosować istniejące ramy do międzynarodowych norm antykorupcyjnych³² i prawa Unii³³. Na przykład [Słowacja](#) uzupełniła swoje ramy prawa karnego, wprowadzając w życie nową ustawę o zajmowaniu mienia, a także przewidując nowe przestępstwa, takie jak przestępstwo polegające na przyjmowaniu lub oferowaniu nieuzasadnionych lub nienależnych korzyści. [Włochy](#) zaostrzyły sankcje za nadużycia finansowe i rozszerzyły zakres podmiotowy korupcji międzynarodowej. [Węgry](#) wprowadziły przepisy mające na celu zwalczanie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i kryminalizację opłat nieformalnych w opiece zdrowotnej. W innych państwach członkowskich prowadzone są dyskusje na temat reform w obszarze prawa karnego materialnego lub procesowego. [Szwecja](#) na przykład prowadzi obecnie przegląd przepisów dotyczących przedawnienia w odniesieniu do wszystkich przestępstw, w tym przestępstw korupcyjnych, co może wyeliminować przeszkody w skutecznym orzekaniu w złożonych sprawach o korupcję.

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki służące zwiększeniu zdolności organów do walki z korupcją oraz ograniczeniu przeszkód w skutecznym prowadzeniu dochodzeń i ściganiu. [Litwa](#) wzmocniła swoją specjalną jednostkę policji odpowiedzialną za prowadzenie dochodzeń w sprawach o korupcję, a także wykonywanie zadań analitycznych zapewniających organom wsparcie polityczne. Na [Cyprze](#) zwiększono znacznie uprawnienia Biura Prokuratora Generalnego, tak aby mogło ścigać przestępstwa finansowe, w tym korupcję. [Dania](#) przygotowuje się do powołania nowej krajowej jednostki śledczej, aby umożliwić stosowanie bardziej efektywnego podejścia do poważnych przestępstw, w tym złożonych spraw o korupcję. W [Słowenii](#) zmiany legislacyjne zwiększyły niezależność, organizację i funkcjonowanie Komisji ds. Zapobiegania Korupcji.

W niektórych państwach członkowskich nastąpiły lub są rozważane zmiany strukturalne i organizacyjne. Na [Malcie](#) Prokurator Generalny przejął ściganie określonych poważnych przestępstw, w tym korupcji na wysokim szczeblu, oraz powołano grupę zadaniową ds. złożonych przestępstw finansowych. [Austria](#) przeprowadza przegląd swojego systemu obowiązków sprawozdawczych, który jest postrzegany jako źródło niepotrzebnych obciążeń i opóźnień, mającego negatywny wpływ na dochodzenia antykorupcyjne.

Wyzwania związane z dochodzeniami, ściganiem i stosowaniem sankcji za korupcję

³² Głównie konwencji Rady Europy, Prawnokarnej konwencji o korupcji i Cywilnoprawnej konwencji o korupcji; Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych; i Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

³³ W ciągu ostatnich kilku lat przyjęto przepisy UE mające na celu zintensyfikowanie walki z korupcją, w tym normy ochrony sygnalistów przed wszelkimi formami odwetu. Zmienione przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy, w szczególności poprzez ustanowienie obowiązujących przedsiębiorstwa rejestrów beneficjentów rzeczywistych oraz dalsze działania mające na celu ułatwienie wymiany informacji finansowych i przyspieszenie dochodzeń finansowych również mają istotny wpływ na ułatwianie walki z korupcją.

W różnych państwach członkowskich nadal ujawniano poważne lub bardzo złożone sprawy o korupcję, czasami dotyczące urzędników wysokiego szczebla. [Słowacja](#) znacznie nasiliła swoje starania na rzecz zwalczania korupcji, które doprowadziły do szeregu dochodzeń w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu oraz ścigania w takich sprawach. W [Estonii](#) sprawa będąca obecnie przedmiotem dochodzenia doprowadziła do ustąpienia poprzedniego rządu w styczniu 2021 r. W [Czechach](#) w toku dochodzeń i audytów na poziomie krajowym i europejskim związanych z wykorzystaniem funduszy UE odkryto niedawno dowody na występowanie konfliktu interesów na najwyższym szczeblu wykonawczym, a jedna ze spraw została przyjęta przez Prokuraturę Europejską. W [Austrii](#) w następstwie niedawnych skandali politycznych wzmożono dochodzenia w sprawach korupcji politycznej na wysokim szczeblu. W [Rumunii](#) nastąpiła poprawa skuteczności dochodzeń w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu i nakładania za nią sankcji, chociaż skuteczna walka z korupcją wciąż wymaga wprowadzenia zmian do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, a także ustaw o wymiarze sprawiedliwości.

W wielu państwach członkowskich zasoby przeznaczone na prowadzenie dochodzeń w sprawach o korupcję i na organy ścigania przysporzyły szczególnych trudności w zatrudnieniu lub zatrzymaniu wysoce wyspecjalizowanych pracowników. Na [Lotwie](#) odnotowano problemy z zasobami ludzkimi, które wpływają na efektywność operacyjną niektórych prokuratur. [Chorwacja](#) i [Luksemburg](#) mają trudności z rekrutacją wykwalifikowanych kandydatów. W [Hiszpanii](#) organy ścigania zwracają uwagę, że brak odpowiednich zasobów ma wpływ na tempo prowadzenia dochodzeń w sprawach o korupcję i ich ścigania. Obejmuje to sprawy o korupcję na wysokim szczeblu, z których wiele od kilku lat znajduje się na etapie dochodzenia. Na [Słowacji](#) i w [Polsce](#) odnotowano kilka przypadków, w których ograniczenia prawne dotyczące dostępu do danych finansowych stanowiły przeszkodę w prowadzeniu dochodzeń.

W niektórych państwach członkowskich utrzymują się obawy co do skuteczności dochodzeń, ścigania i orzekania w sprawach o korupcję na wysokim szczeblu³⁴. We [Włoszech](#) rozważane są środki mające na celu przyspieszenie wnoszenia aktów oskarżenia i rozpatrywania spraw na procesach sądowych. W [Chorwacji](#) wciąż ściga się przypadki korupcji na wysokim szczeblu i prowadzi dochodzenia w ich sprawie, jednak ze względu na przedłużające się postępowania często dochodzi do opóźnień w wydawaniu wyroków skazujących. Na [Malcie](#), mimo że organy dochodzeniowe i organy ścigania zwiększyły swoje zdolności do zajmowania się sprawami o korupcję, przy czym liczba wszczętych spraw wzrosła, dochodzenia są nadal długotrwałe i nie zanotowano jeszcze wyroków skazujących w sprawach na wysokim szczeblu. W [Bułgarii](#), pomimo wzmożenia działalności dochodzeniowej i lepszych zasobów, postępy w głośnych sprawach o korupcję pozostają nieznaczące i nie osiągnięto jeszcze solidnych wyników w postaci prawomocnych wyroków skazujących³⁵. Na [Węgrzech](#), chociaż liczba aktów oskarżenia w sprawach o korupcję jest wysoka, a od 2020 r. otwarto kilka nowych spraw na wysokim szczeblu z udziałem polityków, osiągnięcia w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie zarzutów dotyczących urzędników wysokiego szczebla i ich najbliższego otoczenia pozostają ograniczone.

Wzmocnienie ram uczciwości i zapobiegania korupcji

³⁴ Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., brak jednolitych, aktualnych i skonsolidowanych statystyk we wszystkich państwach członkowskich utrudnia śledzenie porównywania wyników dochodzeń i ścigania przestępstw korupcyjnych.

³⁵ W czerwcu 2021 r. Stany Zjednoczone nałożyły sankcje na niektórych obywateli Bułgarii (w tym na byłego członka parlamentu) za akty korupcji, zgodnie z ustawą Stanów Zjednoczonych Global Magnitsky Act.

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. stwierdzono, że wiele państw członkowskich wprowadziło środki mające na celu wzmocnienie ram uczciwości zawodowej i zapobiegania korupcji, i wiele z tych starań jest kontynuowanych.

- *Zapobieganie konfliktom interesów i sprzyjanie uczciwości w instytucjach publicznych*

W niektórych państwach członkowskich ramy uczciwości uzupełniono o kodeksy postępowania dla parlamentarzystów, tak jak w [Hiszpanii](#), lub o wyraźniejsze bądź skonsolidowane przepisy dotyczące darowizn, konfliktów interesów i niepołączalności stanowisk obowiązujące urzędników wyższego i wysokiego szczebla, jak na przykład w [Finlandii](#), [Włoszech](#) i [Portugalii](#). Ponadto część państw członkowskich, w tym [Belgia](#), [Cypr](#), [Niderlandy](#) i [Malta](#), wprowadziła programy uczciwości i kontroli lub powołała jednostki nadzorcze w organach ścigania, co przyczynia się do wzmocnienia uczciwości w policji.

- *Lobbing i efekt „drzwi obrotowych”*

Lobbing to zgodny z prawem akt uczestnictwa w życiu politycznym³⁶. Muszą mu towarzyszyć rygorystyczne wymogi dotyczące przejrzystości i uczciwości, aby zapewnić rozliczalność i włączanie w podejmowanie decyzji³⁷. Niektóre państwa członkowskie przeprowadziły przegląd swoich ram w celu zwiększenia przejrzystości i ułatwienia dostępu do informacji na temat lobbingu. [Niemcy](#) na przykład przyjęły nową ustawę ustanawiającą elektroniczny rejestr lobbystów na poziomie federalnym. Na [Litwie](#) weszły w życie nowe przepisy przewidujące system wzajemnych oświadczeń, w ramach którego lobbyści, politycy i urzędnicy służby cywilnej muszą odnotowywać swoje spotkania w rejestrze lobbingu. W [Hiszpanii](#) trwają dyskusje nad utworzeniem rejestru służącego przejrzystości. W [Estonii](#) wprowadzono niewiążące wytyczne dotyczące lobbingu i konfliktu interesów. W [Czechach](#) nowy projekt ustawy o lobbingu wciąż oczekuje na uchwalenie.

Innym obszarem poddawanych kontroli publicznej w wielu państwach członkowskich jest ustanowienie i egzekwowanie przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” między funkcjami publicznymi i prywatnymi. Na przykład w [Finlandii](#) i we [Włoszech](#) rozważa się wprowadzenie bardziej rygorystycznych ograniczeń w okresie po ustaniu zatrudnienia, takich jak okresy karencji. [Francja](#) wprowadziła niedawno zmiany w prawie, aby uwzględnić efekt „drzwi obrotowych” w mandacie agencji odpowiedzialnej za przejrzystość i uczciwość w życiu publicznym. Chociaż w [Portugalii](#) wprowadzono niedawno nowe przepisy ustanawiające stosunkowo długie okresy karencji oraz odstraszające sankcje za nieprzestrzeganie przepisów, należy je jeszcze monitorować i egzekwować.

- *Ujawnianie informacji majątkowych i konfliktów interesów*

We wszystkich państwach członkowskich obowiązują przepisy służące zapewnieniu, aby kategorie urzędników sektora publicznego podlegały obowiązkowi ujawniania informacji majątkowych i konfliktów interesów. Różnią się one jednak co do zakresu, przejrzystości i dostępności ujawnianych informacji bądź pod względem systemu weryfikacji i egzekwowania. Najnowsze reformy w szeregu państw członkowskich mają na celu udoskonalenie systemu. [Estonia](#) rozszerzyła zakres osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego na doradców politycznych ministrów, a [Chorwacja](#) udostępniła publicznie oświadczenia o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów państwowych. [Portugalia](#) wprowadziła obowiązek ujawniania w internecie kompletnych i skonsolidowanych

³⁶ OECD (2021), Lobbying in the 21st century [Lobbing w XXI w.].

³⁷ OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [Zalecenie Rady w sprawie zasad przejrzystości i uczciwości w lobbingu]; Council of Europe standards on lobbying transparency [Normy Rady Europy dotyczące przejrzystości lobbingu], zalecenie CM/Rec(2017)2.

informacji majątkowych. Na [Litwie](#) funkcjonuje już nowy rejestr umożliwiający powiązanie informacji podanych w deklaracjach o braku konfliktów interesów z kilkoma innymi rejestrami krajowymi. Ponadto inne państwa członkowskie, które w przeszłości przeprowadziły reformy, prowadzą rejestr w zakresie monitorowania i weryfikacji. We [Francji](#) właściwe organy przeprowadzają systematyczne i regularne kontrole, z których część prowadzi do przekazania sprawy prokuraturze w celu wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji prawnych. W [Rumunii](#) przekazywanie ujawnianych informacji majątkowych i konfliktów interesów drogą elektroniczną uruchomiono w kwietniu 2021 r. i oczekuje się, że ułatwi to dodatkowo prace weryfikacyjne.

W niektórych państwach członkowskich wciąż występują niedociągnięcia. W [Belgii](#) oświadczenia nie są publikowane ani weryfikowane pod względem poprawności i są dostępne jedynie dla sędziów śledczych w ramach dochodzeń. W [Grecji](#), chociaż oświadczenia o stanie majątkowym urzędników i członków parlamentu są udostępniane publicznie, występują opóźnienia, a dane dostępne do publikacji pozostają ograniczone. Na [Węgrzech](#), mimo że istnieją kompleksowe wymogi dotyczące ujawniania informacji, utrzymują się obawy co do braku systematycznych kontroli i niewystarczającego nadzoru nad oświadczeniami o stanie majątkowym i oświadczeniami o braku konfliktu interesów, a podejrzenia o nieuzasadnione wzbogacenie się mogą prowadzić do weryfikacji przez organy podatkowe wyłącznie w przypadku, gdy organy śledcze wszczęły również postępowanie karne. W [Słowenii](#), chociaż kategorie urzędników podlegających obowiązkowi ujawniania informacji stale są rozszerzane, zasoby przeznaczone na monitorowanie i weryfikację nie są wystarczająco szybko dostosowywane. Niedobór zasobów ludzkich utrzymuje się również w Komisji ds. Rozwiązywania Konfliktów Interesów w [Chorwacji](#).

- *Ochrona sygnalistów*

W kontekście transpozycji dyrektywy UE z 2019 r. o ochronie sygnalistów³⁸ państwa członkowskie są w trakcie zmieniania obowiązującego ustawodawstwa krajowego lub wprowadzania nowych przepisów. Niektóre państwa członkowskie usprawniły otoczenie instytucjonalne w odniesieniu do rozpatrywania zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów. Sytuacja taka miała miejsce na [Słowacji](#), gdzie parlament powołał szefa nowego niezależnego Urzędu Ochrony Sygnalistów obejmującego zarówno sektor prywatny, jak i publiczny. W [Niderlandach](#), po przeprowadzeniu oceny, ustawa o Organie ds. Sygnalistów zostanie zmieniona w celu zwiększenia ochrony prawnej sygnalistów.

- *Finansowanie partii politycznych*

Finansowanie partii politycznych może być wykorzystywane jako narzędzie korupcji, w związku z czym przejrzystość i rygorystyczne przepisy są istotnym czynnikiem. Reformy mające na celu zwiększenie przejrzystości i nadzoru nad finansowaniem partii politycznych zostały przeprowadzone w kilku państwach członkowskich lub są przedmiotem dyskusji. W [Luksemburgu](#) rozporządzenie w sprawie finansowania partii politycznych zostało zmienione w celu zapewnienia większej przejrzystości. W [Finlandii](#) parlamentarna grupa robocza prowadzi przegląd opracowywania odpowiednich przepisów. W [Czechach](#) przewidziano bardziej szczegółową analizę systemu finansowania partii służącą zidentyfikowaniu luk prawnych i wyzwań w praktyce. W [Niderlandach](#) proponowane ustawodawstwo będące obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie ma na celu ochronę funkcjonowania i organizacji partii politycznych przed ingerencją z zewnątrz.

³⁸ Dyrektywa (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Termin transpozycji upływa w dniu 17 grudnia 2021 r.

Przeciwdziałanie wpływowi pandemii na korupcję

Pandemia COVID-19 wywarła wpływ na tempo reform lub orzekania w sprawach o korupcję w niektórych państwach członkowskich, ponieważ organy i sądy musiały pilnie zająć się stanem zagrożenia zdrowia. GRECO zaleciła uproszczenie środków antykorupcyjnych w ramach procesów związanych z pandemią, takich jak przyznawanie i wypłacanie środków na odbudowę, uchwalanie przepisów w czasie stanu nadzwyczajnego i opieka medyczna³⁹. Jednocześnie Komisja i Rada podkreśliły, że zwalczanie korupcji wciąż jest istotne⁴⁰. Podobnie OECD ostrzegła, że naruszenia uczciwości i praktyki korupcyjne mogą utrudnić odbudowę, wskazując w szczególności na konieczność zniwelowania bezpośredniego ryzyka w zamówieniach publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych oraz uwzględnienia ocen ryzyka w zakresie zwalczania korupcji w środkach odbudowy gospodarczej⁴¹.

Wydaje się, że ryzyko korupcji wzrosło w czasie pandemii, w szczególności ze względu na częstsze stosowanie przyspieszonych i uproszczonych procedur udzielania zamówień publicznych, co powodowało bezpośrednie udzielanie zamówień lub przeprowadzanie niekonkurencyjnych procedur udzielania zamówień publicznych. Te wyjątkowe okoliczności skłoniły instytucje audytowe i organy kontrolne w kilku państwach członkowskich, na przykład na [Cyprze](#), w [Portugalii](#), we [Francji](#), [Włoszech](#) i na [Litwie](#), do wydania wytycznych dotyczących zwalczania tego ryzyka lub do przeprowadzenia ukierunkowanych audytów, takich jak w [Austrii](#) lub [Rumunii](#).

3.3. Pluralizm mediów i wolność mediów

Pluralizm mediów i wolność mediów to kluczowe czynniki sprzyjające praworządności, demokratycznej rozliczalności i walce z korupcją. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia sprzyjających warunków dla dziennikarzy, ochrony ich bezpieczeństwa i promowania wolności mediów i pluralizmu mediów. W niniejszej sekcji skoncentrowano się na obszarach, w których decyzje polityczne i polityka mogą mieć potężny wpływ na zdolność mediów do odgrywania swojej roli.

Monitor pluralizmu mediów

Monitor pluralizmu mediów⁴² ocenia zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich, koncentrując się na czterech obszarach: podstawowej

³⁹ GRECO (2020) Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19 [Ryzyko korupcji i przydatne odniesienia prawne w kontekście COVID-19].

⁴⁰ W zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2020 r. w odniesieniu do kilku państw członkowskich podkreślono, że dalsze starania na rzecz wzmocnienia ram przeciwdziałania korupcji i jej karania mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19 oraz zagwarantowania efektywnego, rozliczalnego i przejrzystego przeznaczenia i podziału funduszy i zasobów.

⁴¹ OECD (2020) Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery [Środki polityki mające na celu zapobieganie korupcji i przekupstwu w ramach reagowania na COVID-19 i odbudowy po kryzysie].

⁴² Monitor pluralizmu mediów 2021 był ważnym źródłem informacji podczas przygotowywania sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. Monitor pluralizmu mediów jest kompleksowym narzędziem naukowym służącym dokumentowaniu stanu ekosystemów medialnych, szczegółowo określającym zagrożenia dla pluralizmu i wolności mediów w państwach członkowskich i niektórych krajach kandydujących. Jest on współfinansowany przez Unię Europejską i od 2013/2014 r. jest w niezależny sposób regularnie wdrażany przez Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów. Komisja korzystała również z innych źródeł, takich jak

ochronie wolności mediów, pluralizmie rynku, niezależności politycznej i włączeniu społecznym mediów. Wyniki zawarte w najnowszym monitorze (MPM 2021) wskazują na pogorszenie się sytuacji w porównaniu z wynikami z MPM 2020 w zakresie trzech głównych wskaźników: wolność wypowiedzi, ochrona prawa do informacji i zawodu dziennikarza oraz ochrona dziennikarzy. Po raz kolejny reakcja kilku rządów na pandemię COVID-19 miała wpływ na ten wynik. Chociaż wyniki potwierdzają, że nie wszystkie organy regulacyjne ds. mediów można uznać za wolne od wpływów zarówno ze względu na sposób powoływania ich zarządów, jak i w czasie wykonywania ich kompetencji, nastąpiła nieznaczna poprawa. Przejrzystość własności mediów w państwach członkowskich nadal stanowi średnio umiarkowane ryzyko wynikające z braku skuteczności przepisów prawnych oraz faktu, że informacje są udostępniane jedynie podmiotom publicznym, ale nie społeczeństwu. Jak stwierdzono w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, w tych samych sześciu państwach członkowskich, które wskazano w MPM 2020⁴³, niezależność polityczna mediów jest z wielu powodów uważana za obszar wysokiego ryzyka.

Wdrażane reformy mające na celu wzmocnienie niezależności organów regulacyjnych ds. mediów

Krajowe organy regulacyjne ds. mediów odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu poszanowania pluralizmu mediów. Jak podkreślono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., przy wdrażaniu regulacji dotyczących mediów i podejmowaniu decyzji dotyczących polityki medialnej niezależność mediów od interesów ekonomicznych i politycznych ma bezpośredni wpływ na pluralizm rynku i polityczną niezależność środowiska medialnego. We wszystkich państwach członkowskich obowiązują przepisy określające kompetencje i niezależność organów regulacyjnych ds. mediów. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych⁴⁴ zawiera szczegółowe wymogi służące wzmocnieniu niezależności krajowych organów ds. mediów. Od czasu publikacji pierwszego sprawozdania, w kontekście transpozycji dyrektywy, niektóre państwa członkowskie, takie jak [Belgia](#), [Bułgaria](#), [Grecja](#), [Łotwa](#), [Luksemburg](#) i [Szwecja](#), wprowadziły nowe ustawodawstwo, które powinno dodatkowo wzmocnić niezależność ich organów regulacyjnych ds. mediów. Inne państwa członkowskie ([Czechy](#), [Cypr](#), [Estonia](#), [Francja](#) i [Polska](#)) przedstawiły takie ustawodawstwo lub są w trakcie jego przygotowywania.

Utrzymują się obawy co do funkcjonalnej niezależności i skuteczności niektórych organów regulacyjnych. Na przykład w [Rumunii](#) pracę organu regulacyjnego utrudniał fakt, że nie powołano nowych członków po wygaśnięciu mandatów kilku poprzednich, i niewystarczające zasoby. W [Hiszpanii](#) i [Słowenii](#) również wystąpiły obawy co do adekwatności zasobów organu regulacyjnego. Wpływ polityczny w procesie nominacji lub brak skutecznych zabezpieczeń przed ingerencją polityczną nadal wzbudzają obawy w niektórych państwach członkowskich, pomimo formalnej niezależności zapisanej w prawie. Dotyczy to takich państw członkowskich jak [Chorwacja](#), [Malta](#), [Słowacja](#) i [Węgry](#).

Usprawnienia i przeszkody związane z przejrzystością własności mediów

Przejrzystość własności mediów jest podstawowym warunkiem wstępnym każdej wiarygodnej analizy pluralizmu rynków medialnych oraz umożliwienia społeczeństwu oceny

światowy ranking wolności prasy Reporterów bez Granic, o których to źródłach mowa w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

⁴³ Bułgaria, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia.

⁴⁴ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r.

informacji i opinii rozpowszechnianych przez media. W normach międzynarodowych⁴⁵ i przepisach UE⁴⁶ państwa członkowskie zachęca się do przyjęcia szczególnych środków w tym obszarze. Od czasu opublikowania ostatniego sprawozdania w [Grecji](#) przyjęto nowe ustawodawstwo mające na celu zwiększenie przejrzystości własności mediów i publicznej dostępności informacji na temat własności mediów. W [Finlandii](#) nowe szczególne przepisy zobowiązują dostawców usług medialnych do publicznego udostępniania informacji dotyczących ich struktury właścicielskiej. W innych państwach członkowskich przygotowywane są przepisy mające na celu zwiększenie przejrzystości własności mediów, a w kilku nastąpiła poprawa dostępności informacji. Na przykład w [Irlandii](#) utworzono bazę danych z możliwością wyszukiwania zawierającą informacje na temat własności mediów, co ułatwia sprawowanie nadzoru publicznego. [Litwa](#) opracowuje publicznie dostępny system informacyjny służący ujawnianiu informacji na temat własności oraz, docelowo, na temat dochodów uzyskiwanych z reklam państwowych.

W kilku państwach członkowskich istnieją obawy związane z brakiem przejrzystości rzeczywistych struktur własności, wynikające w szczególności z praktycznych problemów z identyfikacją właścicieli rzeczywistych. W [Słowenii](#) obowiązują przepisy szczegółowe dotyczące przejrzystości, ale nadal istnieją obawy, że zidentyfikowanie właścicieli rzeczywistych w rejestrze mediów może nie zawsze być możliwe. [Czechy](#) przyjęły ustawodawstwo, które gwarantuje publiczny dostęp za pośrednictwem rejestru do ograniczonej ilości informacji na temat własności wszystkich przedsiębiorstw, w tym mediów, ale nadal pozostają obawy, że system ten nie zobowiązuje przedsiębiorstw medialnych do ujawnienia ich pełnej struktury właścicielskiej. W [Bułgarii](#) powodem do obaw pozostaje brak przejrzystości w zakresie własności mediów, ponieważ dane dotyczące własności mediów nadal nie są w pełni ujawniane opinii publicznej.

Ryzyko dla przejrzystości i sprawiedliwy przydział reklam państwowych

Przejrzyste zasady i sprawiedliwe kryteria zmniejszają ryzyko faworyzowania przy podziale reklam państwowych. Brak takich zasad zwiększa ryzyko, że środki publiczne będą przyznawane konkretnym środkom masowego przekazu w sposób stronniczy i może umożliwić wywieranie pośredniego wpływu politycznego na media, co naruszy ich niezależność.

W sprawozdaniu z 2020 r. zwrócono uwagę na brak szczególnych przepisów w tej kwestii w wielu państwach członkowskich. Sytuacja ta nie uległa zmianie pomimo faktu, że władze centralne lub lokalne w szeregu państw członkowskich wciąż przeznaczały znaczne sumy dochodów z reklam na rzecz mediów. W [Austrii](#) dużym ilościom reklam państwowych w mediach towarzyszą nieustanne obawy o przejrzystość i sprawiedliwość przydziału oraz niedostateczną uwagę poświęcaną pluralizmowi mediów. W [Chorwacji](#), chociaż kwestia reklam państwowych jest częściowo uregulowana, zainteresowane strony zgłaszają, że często naruszają one niezależność polityczną środków masowego przekazu, które są ekonomicznie zależne od takiego finansowania, w szczególności na poziomie lokalnym. W [Bułgarii](#) brak regulacyjnych zabezpieczeń sprawiedliwego i przejrzystego przydziału reklam państwowych łączy się z obawami dotyczącymi przejrzystości przy przyznawaniu finansowania

⁴⁵ Zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

⁴⁶ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r., art. 5 ust. 2. Ogólne (niesektorowe) obowiązki w zakresie przejrzystości beneficjentów rzeczywistych występują również w dyrektywach w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (dyrektywa (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. oraz dyrektywa (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r.).

publicznego środkom masowego przekazu. Na [Węgrzech](#) przydział reklam państwowych nadal umożliwia rządowi wywieranie pośredniego wpływu politycznego na media, przy czym państwo jest największym reklamodawcą w kraju, a zdecydowana większość dochodów trafia do przedsiębiorstw medialnych popierających rząd. W [Polsce](#) reklamy państwowe wydają się być kierowane głównie do tych środków masowego przekazu, które uważa się za popierające rząd.

Presja polityczna i wpływ polityczny wywierane na media

Podatność na zagrożenia wzrasta, gdy w niebezpieczeństwie jest polityczna niezależność mediów, w obliczu braku regulacji zabezpieczającej przed ingerencją polityczną lub jeżeli przepisy umożliwiają podmiotom politycznym obejmowanie własności mediów. Od czasu publikacji ostatniego sprawozdania wywieranie presji politycznej na media miało miejsce w wielu przypadkach. W [Czechach](#) kontrowersje polityczne wciąż wywierają wpływ na radę nadzorczą czeskiej telewizji. Na [Malcie](#), ze względu na fakt że dwie główne partie polityczne posiadają własne stacje telewizyjne i radiowe, wniesiono sprawę konstytucyjną, w której zaskarżono odpowiednią sekcję maltańskiej ustawy o radiofonii i telewizji, argumentując to sposobem, w jaki przepisy te są stosowane przez organ regulacyjny ds. mediów. W [Słowenii](#) zainteresowane strony postrzegają możliwe zmiany w finansowaniu nadawcy publicznego oraz presję wywieraną na krajową agencję prasową jako umotywowane politycznie. W [Polsce](#) potencjalne przejęcie dużej prywatnej grupy prasowej przez kontrolowany przez państwo koncern naftowy wzbudziło obawy jako potencjalne zagrożenie dla pluralizmu na rynku mediów. W [Bułgarii](#) wpływ polityczny na media nadal wywołuje obawy, również ze względu na brak przepisów uniemożliwiających politykom i partiom politycznym posiadanie środków masowego przekazu. Na [Węgrzech](#) Rada ds. Mediów przyjęła szereg decyzji, których skutkiem było zamknięcie jednej z ostatnich niezależnych węgierskich stacji radiowych⁴⁷.

Dostęp do informacji jest podstawowym narzędziem mediów, społeczeństwa obywatelskiego i zaufania publicznego

Prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu organów publicznych jest głównym warunkiem wstępnym, aby media, jak również społeczeństwo obywatelskie i ogół społeczeństwa mogły odgrywać swoją rolę w debacie demokratycznej i kontroli instytucji publicznych. Na [Cyprze](#) w 2020 r. weszły w życie nowe przepisy ustanawiające ramy i warunki dostępu do informacji publicznej, a kilka innych państw członkowskich zamierza uchwalić kompleksowe przepisy dotyczące dostępu do informacji ([Austria](#)) lub wprowadzające mechanizmy mediacji w sprawie skarg ([Niderlandy](#)). Chociaż dostęp do informacji jest zagwarantowany przepisami prawa we wszystkich państwach członkowskich, w wielu przypadkach wciąż występują praktyczne przeszkody. W [Rumunii](#) w wyniku regularnego monitorowania przez organy krajowe ujawniono różne sposoby wdrażania w administracji, a także niedostateczne priorytetowe traktowanie środków przejrzystości przez podmioty publiczne, przy czym poziom zgodności z przepisami jest najniższy w przypadku organów lokalnych. W [Chorwacji](#) podkreślono nieprawidłowości w wykonywaniu decyzji Komisarz ds. Informacji. W [Luksemburgu](#) utrzymują się obawy dotyczące długich procedur uzyskiwania dostępu do dokumentów urzędowych. W [Danii](#) trwa debata nad istniejącymi ograniczeniami w korzystaniu z prawa dostępu do akt publicznych.

⁴⁷ W czerwcu 2021 r. Komisja wszczęła przeciwko Węgrom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w następstwie decyzji Rady ds. Mediów o odrzuceniu wniosku Klubrádió o korzystanie z widma radiowego.

Ochrona dziennikarzy przed groźbami i atakami

Konieczność rozwiązania kwestii bezpieczeństwa dziennikarzy w całej UE uwidoczniły niedawne sprawy, w których toczy się obecnie dochodzenie, takie jak zabójstwo greckiego dziennikarza Giorgiosa Karaivaza w kwietniu 2021 r. oraz zabójstwo niderlandzkiego dziennikarza Petera R. de Vriesa w lipcu 2021 r. Wielu dziennikarzy wciąż jest obiektem gróźb i ataków, w szczególności podczas prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw i korupcji. Na [Słowacji](#) zapadł wyrok skazujący wobec szeregu osób uczestniczących w zabójstwie dziennikarza śledczego Jána Kuciaka i jego narzeczonej w 2018 r., a proces domniemanego pomysłodawcy jest w toku. Na [Malcie](#) zakończyło się właśnie publiczne śledztwo w sprawie zabójstwa dziennikarki śledczej Daphne Caruany Galizii w 2017 r. W postępowaniu karnym związanym z jej zabójstwem nastąpił szereg zmian.

W 2020 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy odnotowano najwyższą w historii liczbę wpisów, co stanowi wzrost o 40 % w porównaniu z 2019 r.⁴⁸ W 2020 r. platforma Mapping Media Freedom⁴⁹ monitorowała również 280 przypadków naruszeń wolności mediów, które dotyczyły łącznie 908 osób lub podmiotów medialnych w 23 państwach członkowskich. Do naruszeń tych należały nękanie lub znęcanie się psychiczne, groźby prawne, akty przemocy fizycznej, ataki na mienie, nawoływanie do nienawiści, kampanie oszczerstw i cenzura. Do aktów przemocy fizycznej dochodziło w szczególności w kontekście protestów społecznych i dziennikarze we [Francji](#), w [Niemczech](#), [Grecji](#) i [Polsce](#) byli obiektem agresji ze strony protestujących, a w niektórych przypadkach także służb policyjnych. W całej UE wzrasta poziom zagrożenia w internecie, a szczególnie zagrożone są dziennikarki oraz osoby zajmujące się dziennikarstwem należące do mniejszości. Sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca, jeśli ataki takie podejmowane są z inicjatywy polityków lub wpływowych osób publicznych. Na przykład w [Słowenii](#) wiele głośnych spraw dotyczyło nękania w internecie i gróźb kierowanych pod adresem dziennikarzy przez polityków. W [Portugalii](#) toczy się dochodzenie w sprawie obserwacji przez policję mającej na celu zidentyfikowanie źródeł dziennikarzy i prowadzonej bez pozwolenia sądowego. We [Włoszech](#) najnowszy wpis dotyczy domniemanego podsłuchiwanie kilku dziennikarzy pracujących nad kwestiami migracji w ramach dochodzenia prowadzonego przez prokuraturę w sprawie związków między organizacjami pozarządowymi a handlarzami ludźmi.

Mechanizmy zapewniające praktyczne wsparcie dla dziennikarzy potrzebujących pomocy funkcjonują w kilku państwach członkowskich. W [Niderlandach](#) w 2021 r. przeprowadzono przegląd projektu „Pers Veilig”, mającego na celu ograniczenie zagrożeń, przemocy i agresji wobec dziennikarzy, i przedstawiono propozycje udoskonaleń. We [Włoszech](#) centrum koordynacyjne zajmujące się działaniami wymierzonymi przeciwko dziennikarzom utworzone w 2017 r. nadal jest uznawane za najlepszą praktykę na poziomie UE. Inne państwa członkowskie rozważają wprowadzenie nowych zabezpieczeń prawnych służących ochronie dziennikarzy. W [Finlandii](#) rząd planuje zmianę kodeksu karnego, aby ułatwić ściganie przypadków gróźb karalnych i ataków na bezbronne ofiary, takie jak niezależni dziennikarze, oraz zaostrzyć kary za przestępstwa na tle płciowym, w celu zwalczania nawoływania do nienawiści skierowanego przeciwko dziennikarkom. [Szwecja](#) także podejmuje kroki w kierunku zwiększenia ochrony dziennikarzy w ramach trwającego przeglądu ochrony prawnokarnej niektórych istotnych funkcji społecznych.

⁴⁸ <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>

⁴⁹ www.mappingmediafreedom.org

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej, szczególnie forma nękania stosowana wobec dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w ochronę interesu publicznego, często w połączeniu z groźbami dotyczącymi bezpieczeństwa fizycznego, są poważnym problemem w kilku państwach członkowskich. Na przykład w [Chorwacji](#) częste wykorzystywanie strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej miało poważny wpływ na środki masowego przekazu, w szczególności te mniejsze lub lokalne, jak również na niezależnych dziennikarzy. W innych państwach, w tym w [Polsce](#), społeczność mediów informacyjnych odnotowała wzrost liczby pozwów wnoszonych przeciwko dziennikarzom w celu ich zastraszenia, powiązanych z ostrzeżeniami kierowanymi do dziennikarzy i redakcji w celu wstrzymania krytycznych doniesień dotyczących przedsiębiorstw lub instytucji publicznych. Problem ten wydaje się dotyczyć w szczególności mniejszych serwisów informacyjnych i niezależnych dziennikarzy, w przypadku których występuje wysokie ryzyko autocenzury.

Wpływ pandemii na wolność mediów i pluralizm mediów

Europejskie media informacyjne odegrały zasadniczą rolę w przekazywaniu informacji obywatelom w czasie pandemii COVID-19. Jak zauważono w planie działania Komisji dotyczącym sektora audiowizualnego i mediów, zapotrzebowanie na zweryfikowane informacje i wiadomości znacznie wzrosło⁵⁰. Jednocześnie pandemia doprowadziła do powstania poważnych wyzwań ekonomicznych dla sektora mediów, a także dla pojedynczych dziennikarzy i pracowników mediów.

W kilku rozdziałach dotyczących poszczególnych państw wskazano na bezprecedensową utratę dochodów i problemy z płynnością finansową domów mediowych, lub wręcz ich upadłość i zamknięcie. Wydaje się, że najbardziej poszkodowane zostały regionalne i lokalne środki masowego przekazu, co spowodowało, że w niektórych państwach członkowskich na dużych obszarach nie istnieją obecnie lokalne serwisy informacyjne. W kilku państwach członkowskich pojedynczy dziennikarze stanęli w obliczu pogarszających się warunków ekonomicznych i warunków pracy. W sektorze tym wzrosło bezrobocie, a wielu pracowników mediów i dziennikarzy – w szczególności tych o niepewnej formie zatrudnienia lub wykonujących wolny zawód – zostało bez dochodów. Wszystkie te czynniki zwiększyły ich podatność na presję.

Aby przeciwdziałać skutkom pandemii i je złagodzić, około połowa państw członkowskich wprowadziła specjalne programy wsparcia mediów, głównie zapewniające fundusze lub dotacje dla wszystkich lub niektórych sektorów mediów. Media lokalne zostały wyraźnie uwzględnione we wspomnianych programach w takich państwach członkowskich jak [Estonia](#), [Szwecja](#), [Finlandia](#), [Dania](#), [Niderlandy](#), [Francja](#) i [Włochy](#). Szereg państw członkowskich, w tym [Cypr](#), [Litwa](#), [Portugalia](#) i [Rumunia](#), wspierało zarówno media, jak i informacje publiczne za pośrednictwem reklam publicznych na potrzeby kampanii zwiększających świadomość na temat COVID-19. W niektórych państwach dziennikarze mogli skorzystać z ogólnego wsparcia dla bezrobotnych ([Irlandia](#)), natomiast w innych państwach członkowskich sytuacja często okazywała się trudna dla niezależnych dziennikarzy. Większość z tych środków została przyjęta z zadowoleniem przez zainteresowane strony z sektora mediów, chociaż niektóre aspekty zostały zakwestionowane, na przykład ich przejrzystość ([Malta](#)), sprawiedliwość kryteriów przydziału ([Austria](#)) lub potencjalny wpływ na zaufanie obywateli do mediów ([Rumunia](#)).

⁵⁰ COM(2020) 784 final.

Wpływ pandemii na media i środki przyjęte w celu jego złagodzenia nie ograniczają się jednak do aspektów ekonomicznych. Szereg ograniczeń wprowadzonych w celu zwalczania pandemii utrudniło pracę dziennikarzy, a niekiedy wpłynęło na ich dostęp do informacji publicznej. Chociaż zakłócenia lub odstępstwa od ogólnych zasad dostępu do informacji zasadniczo ograniczały się do bardzo wczesnych etapów pandemii (np. [Hiszpania](#), [Włochy](#)), w państwach członkowskich takich jak [Węgry](#) dostęp do informacji publicznych ograniczono poprzez środki nadzwyczajne wprowadzone podczas pandemii, co utrudniło niezależnym środkom masowego przekazu szybki dostęp do takich informacji. W niektórych państwach członkowskich dziennikarze również napotykali przeszkody związane z dostępem do miejsc, w których odbywały się konferencje prasowe, lub z selektywnym dostępem do konferencji prasowych w internecie lub w przestrzeni fizycznej. W [Polsce](#) wykonywanie prawa dostępu do informacji publicznej niesie ze sobą ryzyko dalszych ograniczeń wynikające z trwającego kwestionowania zapisu w Konstytucji, a pandemia doprowadziła do zawieszenia terminów określonych w prawie administracyjnym, co ograniczyło lub opóźniło dostęp do informacji publicznej. W [Rumunii](#) pandemia była postrzegana jako uzasadnienie opóźnień lub odmowy udzielenia informacji, a przepisy o ochronie danych wykorzystywano do ograniczania dostępu. Państwa członkowskie, w tym [Litwa](#) i [Niderlandy](#), zwolniły natomiast dziennikarzy z zakazów podróżowania w związku z COVID-19, aby mogli oni nadal śledzić wydarzenia i przekazywać informacje z pierwszej ręki.

3.4 Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi

Praworządność w demokracji opiera się na instytucjonalnych mechanizmach kontroli i równowagi między organami państwa, gwarantujących ich funkcjonowanie, współpracę i wzajemną kontrolę, tak aby władza była wykonywana przez jeden organ państwowy pod kontrolą innych, zgodnie z tradycją polityczną i prawną każdego państwa członkowskiego. Społeczeństwo obywatelskie również odgrywa kluczową rolę w mechanizmach kontroli i równowagi.

W niniejszej sekcji przeanalizowano istotne zmiany, jakie zaszły w odniesieniu do takich mechanizmów kontroli i równowagi. Obejmuje to proces przygotowywania, uchwalania i przeglądu ustaw oraz rolę niezależnych organów w zabezpieczaniu praworządności. Podstawowym zagadnieniem w tym względzie jest jakość administracji publicznej oraz sposób, w jaki organy stosują prawo i wykonują orzeczenia sądów. W przypadku społeczeństwa obywatelskiego ramy wspomagające umożliwiają debatę i sprawowanie kontroli nad rządzącymi; a kiedy ich przestrzeń do działania się kurczy, jest to znak, że zagrożona jest praworządność. W niniejszej sekcji przedstawiono również zmiany w systemie prawnym, w ramach którego wprowadzono środki związane z COVID-19, oraz rolę parlamentów, trybunałów konstytucyjnych, sądów i rzeczników praw obywatelskich.

Reformy konstytucyjne i debaty w celu wzmocnienia instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi

Odnotowano dalsze postępy w procesie reform konstytucyjnych mających na celu wzmocnienie zabezpieczeń oraz mechanizmów kontroli i równowagi, o których była mowa w ubiegłym roku. Na [Cyprze](#) oczekuje się obecnie na rozpatrzenie przez Parlament ustawy o utworzeniu osobnego Trybunału Konstytucyjnego przejmującego od Sądu Najwyższego zadania dotyczące kontroli w zakresie konstytucjonalności. Na [Malcie](#) zakończono reformę konstytucyjną dotyczącą mianowania członków niektórych niezależnych komisji, ale postępy w pracach nad konwencją konstytucyjną, która miałaby zająć się wzmocnieniem roli Parlamentu, były małe. W [Luksemburgu](#) zapowiadana wcześniej reforma konstytucyjna nie będzie kontynuowana: podejście polega obecnie na wprowadzeniu ukierunkowanych

przeглядów dotyczących konkretnych tematów, na przykład w odniesieniu do Rady Sądownictwa. W [Niderlandach](#) toczą się szeroko zakrojone debaty na temat właściwego funkcjonowania mechanizmów kontroli i równowagi w następstwie dochodzenia parlamentarnego w sprawie wdrożenia systemu dodatków na opiekę nad dziećmi.

Aby pomóc w opracowaniu zrównoważonego systemu, wiele państw członkowskich korzysta z różnych opinii i źródeł wiedzy fachowej, w tym z międzynarodowych organów eksperckich, takich jak Komisja Wenecka. Komisja uważa, że jest to konstruktywne podejście.

Zapewnienie integracyjności, jakości i przejrzystości w procesie stanowienia prawa wciąż stanowi wyzwanie

Szereg państw członkowskich podejmuje działania mające na celu dalsze usprawnienie procesów tworzenia strategii opartych na dowodach, konsultacjach i udziale zainteresowanych stron, aby zagwarantować, że prawo jest wynikiem szerokiej dyskusji w społeczeństwie. Innowacyjny projekt Konwencji Obywatelskiej na rzecz Klimatu we [Francji](#) przyciągnął znaczną uwagę i zainteresowanie innych państw członkowskich. W [Portugalii](#) Parlament przyjął środki mające na celu poprawę przejrzystości procesu stanowienia prawa i jakości prawodawstwa. W [Grecji](#) wprowadzono obecnie nowe ramy badania wpływu i jakości projektów ustaw, a zainteresowane strony donoszą o poprawie jakości i znacznym zmniejszeniu liczby niepowiązanych zmian wprowadzanych w ostatniej chwili w parlamencie. W [Estonii](#), na [Lotwie](#) i w [Austrii](#) podejmowane są działania mające na celu zwiększenie udziału obywateli i zainteresowanych stron w kształtowaniu polityki. W [Hiszpanii](#) zatwierdzono nowy, czwarty plan na rzecz otwartego rządu (2020–2024), którego celem jest wzmocnienie więzi między obywatelami a organami publicznymi, a także zwiększenie zaangażowania obywateli w kształtowanie polityki publicznej.

Z dialogu z zainteresowanymi stronami wynikało, że w wielu państwach członkowskich istnieją wyzwania związane z zapewnieniem systematycznego stosowania w praktyce zasad dotyczących integracji, przejrzystości i jakości w zakresie strategii stanowienia prawa. Na [Słowacji](#) zainteresowane strony wyraziły zaniepokojenie brakiem szeroko zakrojonej i merytorycznej debaty na temat głównych założeń niedawnej reformy konstytucyjnej oraz ubolewanie, że władze nie zwróciły się do Komisji Weneckiej o opinię na temat reformy sądownictwa i reformy konstytucyjnej. W [Czechach](#) odnotowano dużą liczbę procedur nadzwyczajnych, a zainteresowane strony wyraziły obawy, że procedury te były wykorzystywane również do działań, które nie były związane ze zwalczaniem pandemii. We [Francji](#) znacznie wzrosła liczba przyspieszonych procedur i procedur, które przeprowadzano w trybie pilnym w Parlamencie, co ma wpływ na konsultacje z zainteresowanymi stronami, jak również na prace Parlamentu. W [Belgii](#) Rada Stanu napotyka trudności z wydawaniem opinii na temat projektów aktów prawnych z powodu niewystarczających zasobów i często skróconych terminów konsultacji.

W kilku państwach członkowskich proces legislacyjny wzbudził obawy co do praworządności. Na [Węgrzech](#) częste i nagłe zmiany przepisów w dalszym ciągu osłabiają przewidywalność otoczenia regulacyjnego, a w niektórych przypadkach tempo wprowadzania nowych przepisów jeszcze bardziej wzrosło. W [Polsce](#) nadal stosuje się przyjmowanie ustaw w trybie przyspieszonym, w tym w odniesieniu do istotnych reform strukturalnych wymiaru sprawiedliwości, takich jak niedawne zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym. W [Bułgarii](#) niepokój nadal budzi praktyka wprowadzania istotnych zmian legislacyjnych w drodze zmiany innych, niepowiązanych aktów prawnych, przez co obchodzi się wymogi w zakresie konsultacji publicznych i oceny skutków. W [Rumunii](#) nadal istnieją obawy co do stabilności i przewidywalności prawodawstwa, ponieważ przepisy są często

zmieniane, a wynikające z nich ustawy mogą być ze sobą sprzeczne, chociaż w trakcie obecnej kadencji z parlamentu dochodziły optymistyczne sygnały.

Istotne zmiany dotyczące sądów najwyższych i konstytucyjnych w mechanizmach kontroli i równowagi

Sądy najwyższe i sądy konstytucyjne odgrywają kluczową rolę w mechanizmach kontroli i równowagi. Rozwój sytuacji w niektórych państwach członkowskich budzi jednak obawy. Na [Słowacji](#) w ramach reformy konstytucyjnej z grudnia 2020 r. wyraźnie wykluczono kompetencje Sądu Konstytucyjnego w zakresie dokonywania przeglądów ustaw konstytucyjnych. Ta konkretna reforma jest z kolei obecnie rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny. Na [Węgrzech](#) wyrażono zaniepokojenie dotyczące roli Trybunału Konstytucyjnego w dokonywaniu przeglądu prawomocnych orzeczeń sądowych, działającego jako kolejny szczebel apelacji, orzekającego co do istoty sprawy w taki sam sposób jak zwykle sądy apelacyjne, mimo że nie jest on częścią systemu sądowego, oraz budzącego wątpliwości w zakresie pewności prawa.

Szereg ostatnich wydarzeń wzbudził również obawy co do zasady pierwszeństwa prawa Unii. Poszanowanie zasady praworządności i równości państw członkowskich w UE wymaga, aby prawo Unii miało pierwszeństwo przed prawem krajowym, a orzeczenia TSUE były wiążące dla wszystkich organów państw członkowskich, w tym dla sądów krajowych. W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu przeciwko [Niemcom](#) postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu naruszenia zasady pierwszeństwa prawa UE w związku z wyrokiem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego⁵¹ z dnia 5 maja 2020 r. W [Polsce](#) orzeczenie to zostało przywołane w celu zakwestionowania kompetencji TSUE do rozpatrywania spraw związanych z niezależnością sądów, a rząd wykorzystał polski Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia pierwszeństwa Konstytucji RP przed prawem Unii. W dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że postanowienia tymczasowe wydane przez TSUE, które mają wpływ na organizację polskich sądów, są niezgodne z Konstytucją RP⁵², a 16 lipca 2021 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego uchyliła zarządzenie wykonujące wcześniejsze postanowienie TSUE o zawieszeniu działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów⁵³. We [Francji](#) orzeczenie Rady Stanu w sprawie zatrzymywania danych wzbudziło obawy co do jego powiązań z porządkiem prawnym UE⁵⁴. W [Rumunii](#) Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu nie zaakceptował ustaleń zawartych w orzeczeniu wstępnym TSUE i zakwestionował zasadę pierwszeństwa prawa Unii, co może stanowić istotną przeszkodę dla sądów wezwanych do stosowania wymogów prawa Unii określonych w orzeczeniu wstępnym przy orzekaniu w sprawach.

Kluczowa rola Rzecznika Praw Obywatelskich i krajowych instytucji praw człowieka

Rzecznik Praw Obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka odgrywają ważną rolę w zapewnianiu mechanizmów kontroli i równowagi, broniąc prawa do dobrej administracji i sprawiedliwego traktowania oraz wskazując na przypadki naruszania praw podstawowych.

⁵¹ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15.

⁵² Sprawa P 7/20, wniesiona przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego;

⁵³ https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events

⁵⁴ W tym ostatnim wyroku, powołując się na wiążący charakter orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, Rada Stanu odrzuciła jednak wniosek rządu o rozważenie, czy orzeczenie TSUE może naruszać zasadę przyznania i podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi; taki wniosek jest sam w sobie problematyczny.

W [Niderlandach](#) Rzecznik Praw Obywatelskich był jednym z pierwszych, którzy zwrócili uwagę administracji na niesprawiedliwe traktowanie w odniesieniu do zwrotów dotacji na dzieci i skrytykował brak działań następczych ze strony rządu. W [Grecji](#) wzmocniono uprawnienia instytucji rzecznika praw obywatelskich, w szczególności pod względem badania przypadków arbitralnych aresztowań przez organy ścigania; instytucja ta interweniowała również w przypadkach naruszeń praw podstawowych⁵⁵. Na [Malcie](#) reforma konstytucyjna wzmocniła zasady mianowania, zawieszania i odwoływania Rzecznika Praw Obywatelskich, a nowe zasady zostaną zastosowane po raz pierwszy wraz z mianowaniem nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, która to procedura jest w toku.

W niektórych państwach członkowskich mianowanie i odwoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiło przedmiot sporów politycznych i prawnych. W [Polsce](#) Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu odgrywał zasadniczą rolę strażnika praworządności. Mandat ostatniego urzędującego rzecznika wygasł w 2020 r., ale pozostał on na swoim stanowisku, ponieważ nie udało się osiągnąć porozumienia politycznego w sprawie wyznaczenia jego następcy. Wykonywanie uprawnień przez ustępującego Rzecznika Praw Obywatelskich zakończyło się w lipcu 2021 r. na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a toczące się prace parlamentarne sugerują obecnie powołanie osoby cieszącej się poparciem ponadpartyjnym⁵⁶. W [Rumunii](#) Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną decyzję parlamentu o odwołaniu rzecznika praw obywatelskich mianowanego w ramach poprzedniego mandatu parlamentarnego i przywrócił go do pełnienia funkcji.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako podmioty niezbędne dla praworządności

W większości państw członkowskich istnieje sprzyjające i wspierające środowisko dla społeczeństwa obywatelskiego, a przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego nadal uważa się za otwartą⁵⁷. Ponadto w niektórych państwach członkowskich władze zapewniły dodatkowe środki finansowe w celu wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W [Estonii](#) powstał nowy program rządowy na lata 2021–2024, którego celem jest dalsze budowanie strategicznego partnerstwa między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a instytucjami publicznymi. W kilku państwach członkowskich społeczeństwo obywatelskie inwestuje więcej w oddolne działania na rzecz praworządności.

W niektórych państwach członkowskich organizacje społeczeństwa obywatelskiego stoją jednak w obliczu poważnych wyzwań. Przykłady obejmują zamierzone groźby, w tym polegające na ograniczeniach finansowych lub kontrolach finansowych ze strony władz, albo niewystarczającej ochronie przed atakami fizycznymi lub słownymi, arbitralnymi decyzjami, SLAPP lub obniżeniu poziomu ochrony praw podstawowych gwarantujących pracę społeczeństwa obywatelskiego. Na przykład na [Węgrzech](#) nadal wywiera się presję na organizacje społeczeństwa obywatelskiego krytyczne wobec rządu i chociaż w następstwie orzeczenia TSUE uchylono ustawę o przejrzystości organizacji społeczeństwa obywatelskiego finansowanych ze środków zagranicznych, wprowadzono nowe środki. W [Polsce](#) organizacje pozarządowe krytykujące politykę rządu są przedmiotem nękania i zastraszania ze strony organów i urzędników publicznych. W [Grecji](#) proces rejestracji

⁵⁵ W szczególności zbadał on rosnącą liczbę zarzutów dotyczących przypadków zawracania migrantów na granicach zewnętrznych.

⁵⁶ Zgodnie z Konstytucją RP, Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm na okres 5 lat. Trybunał Konstytucyjny uznał dalsze pełnienie funkcji przez Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie 5 letniej kadencji przewidzianej w Konstytucji za sprzeczne z Konstytucją.

⁵⁷ Według oceny przeprowadzonej przez organizację pozarządową CIVICUS. Ocen dokonuje się według skali obejmującej pięć kategorii zdefiniowanych jako: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta.

organizacji pozarządowych działających w obszarze azylu, migracji i włączenia społecznego nadal budzi wątpliwości. Chociaż poczynione zostały pewne postępy, problemy związane z rejestracją budzą obawy także na [Cyprze](#). Na [Malcie](#) organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły obawy dotyczące nowych zasad pozyskiwania funduszy, które utrudniłyby stowarzyszeniom prowadzenie działalności. Na [Słowacji](#) ataki werbalne ze strony organów publicznych i polityków pod adresem działaczy i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak również ograniczenie funduszy publicznych dla organizacji promujących równość płci, wzbudzają obawy odnośnie do poszanowania demokratycznej roli społeczeństwa obywatelskiego. We [Francji](#) i [Hiszpanii](#) występują obawy odnośnie do wpływu przepisów dotyczących bezpieczeństwa publicznego na działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w odniesieniu do wolności wypowiedzi i informacji oraz prawa do protestów.

Wpływ pandemii COVID-19 na mechanizmy kontroli i równowagi oraz na debaty publiczne

Istniały różne systemy prawne, w ramach których przyjmowano środki przeciwko COVID-19, w tym ograniczenia praw podstawowych: konstytucyjny system dotyczący stanu nadzwyczajnego, nowy system dotyczący stanu nadzwyczajnego stosowany w czasie pandemii, przepisy dotyczące zdrowia publicznego lub brak jakiegokolwiek specjalnego trybu. Te systemy prawne były często modyfikowane. Na przykład w [Niderlandach](#) i [Szwecji](#) systemy wzmocniono, aby zagwarantować, że środki ograniczające będą oparte na rzetelnej podstawie prawnej. W [Belgii](#) przyjęto „ustawę pandemiczną”, aby zapewnić nową podstawę prawną dla środków nadzwyczajnych. W wielu państwach członkowskich przeprowadzono kontrole w zakresie konstytucyjności systemów dotyczących stanu nadzwyczajnego i ustaw o zdrowiu publicznym. Na [Słowacji](#) Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu konstytucyjności systemu dotyczącego stanu nadzwyczajnego, zarówno w momencie jego wprowadzenia jak i przedłużenia, potwierdzając jego zgodność z Konstytucją. W większości państw członkowskich specjalne systemy mają swoją datę końcową – wiele z nich przestano stosować już wiosną 2021 r. lub nastąpi to niebawem.

Stały nadzór demokratyczny parlamentów przejawiał się w regularnych debatach na temat przedłużania systemów dotyczących stanu nadzwyczajnego. Nadzór parlamentów nad poszczególnymi środkami wprowadzonymi w związku z COVID-19 był zróżnicowany. We [Włoszech](#) wszystkie dekryty z mocą ustawy przyjmowane przez rząd w trybie pilnym, które parlament musi przekształcić w ustawę w terminie 60 dni. W [Finlandii](#) wszystkie środki nadzwyczajne muszą zostać zaakceptowane przez parlament i przejść kontrolę następczą konstytucyjności Kanclerza Sprawiedliwości i Komisji ds. Prawa Konstytucyjnego. W [Portugalii](#) utworzono komisję parlamentarną *ad hoc* w celu monitorowania środków przyjętych w odpowiedzi na pandemię, przy czym rząd jest zobowiązany do składania sprawozdań z każdego okresu stanu nadzwyczajnego, co umożliwia parlamentowi sprawowanie kontroli również *ex post*.

W wielu państwach członkowskich z czasem wzmocniono nadzór parlamentarny nad środkami wprowadzonymi w związku z COVID-19. W [Niemczech](#) kontrolę parlamentarną wzmocniono wprowadzając standardową listę działań, które można podejmować w drodze rozporządzeń. [Austria](#) wymagała, aby bardziej restrykcyjne rozporządzenia zatwierdzał parlament przed ich wejściem w życie i aby były one ograniczone w czasie, a także wzmocniła obowiązek dotyczący przeprowadzania konsultacji. Parlament w [Chorwacji](#) wnioskował o przedstawianie sprawozdania na temat środków związanych z COVID-19 trzy razy do roku. W [Danii](#) w lutym 2021 r. przyjęto nowe przepisy przewidujące wzmocnienie kontroli parlamentarnej, a w szczególności powołano specjalną komisję parlamentarną, której zadaniem jest dokonywanie przeglądów dekretów.

Jeśli chodzi o same parlamenty, pandemia miała również wpływ na ich funkcjonowanie, ale większość z nich dostosowała swoje regulaminy w celu zapewnienia ciągłości debat, głosowania i odpowiedniej reprezentacji, nawet jeśli przepisy wymagały ograniczenia liczby obecnych osób i jeśli parlamentarzyści musieli poddać się samoizolacji. Niektóre państwa członkowskie dysponowały już bardzo dobrze rozwiniętymi platformami informatycznymi, co umożliwiło im sprawniejsze przejście do nowych rozwiązań, jak miało to miejsce w przypadku [Lotwy](#).

Kontrola legalności, uzasadnienia i proporcjonalności środków wprowadzonych w związku z COVID-19 przez sądy stanowiła istotną przeciwwagę dla uprawnień rządu do podejmowania decyzji, które mogłyby w nieproporcjonalny sposób naruszać prawa podstawowe obywateli. W [Estonii](#) wszystkie dekrety rządu związane z COVID-19 zawierają informacje dotyczące sposobu ich prawnego zakwestionowania i obywatele w wielu przypadkach zwracali się do sądów administracyjnych. W [Niemczech](#) środki poddano kompleksowej kontroli sądowej, głównie przez wyższe sądy administracyjne i sądy konstytucyjne krajów związkowych, przy czym do końca 2020 r. zarejestrowano ponad 6 000 spraw. We [Francji](#) Rada Państwa wydała orzeczenia w wielu pilnych postępowaniach kwestionujących zarządzanie pandemią przez rząd i nakazała podjęcie szeregu działań lub zawieszenie aktów, w szczególności tych związanych z prawami podstawowymi. W [Polsce](#) sądy uznają, że pewne środki są bezprawne, ponieważ w polskiej Konstytucji wyraźnie przewidziano, iż wszelkie ograniczenie podstawowych praw i wolności można wprowadzić tylko w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego (który nie został ogłoszony).

Niezależne organy odgrywały aktywną rolę przez cały czas trwania pandemii, oceniając wpływ konkretnych środków na prawa podstawowe i ostrzegając władze. We [Francji](#) Krajowa Komisja ds. Praw Człowieka przeanalizowała środki wprowadzone w związku z COVID-19 i opublikowała szereg opinii. Na [Litwie](#) parlamentarni rzecznicy praw obywatelskich oceniali przestrzeganie w ramach środków nadzwyczajnych podstawowych praw i wolności. W [Irlandii](#) irlandzka Komisja ds. Praw Człowieka i Równouprawnienia zaleciła przedłużanie stosowania środków wprowadzonych w związku z COVID-19 na krótsze okresy oraz określenie w przepisach prawa maksymalnego czasu trwania każdego przedłużenia.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odczuły skutki pandemii nie tylko ze względu na ograniczenia swobody przemieszczania się i zgromadzeń, ale także pod względem finansowania. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i wdrażanie środków w związku z COVID-19 było na ogół bardzo ograniczone. W [Austrii](#) rząd podjął działania na rzecz dalszego rozwoju dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, w szczególności konsultując się z nim w kwestii wsparcia przyznawanego w czasie pandemii.

W niektórych państwach członkowskich doświadczenia te skutkowały już refleksjami nad zmianami (konstytucyjnymi), aby lepiej przygotować się na przyszłe kryzysy. W [Finlandii](#) Komisja ds. Prawa Konstytucyjnego zwróciła się o dokonanie szczegółowego przeglądu przepisów dotyczących stanu nadzwyczajnego po zakończeniu pandemii. W [Szwecji](#) powołana zostanie komisja śledcza, która zbada potrzebę dodania do konstytucji przepisów dotyczących stanu nadzwyczajnego w czasie pokoju. We [Włoszech](#) Senat zaproponował utworzenie specjalnej dwuizbowej komisji konsultacyjnej w celu zapewnienia parlamentowi centralnej roli w sytuacjach nadzwyczajnych. Na [Węgrzech](#) w drodze zmiany konstytucji od lipca 2023 r. nastąpi ograniczenie uprawnień rządu w odniesieniu do systemów szczególnego porządku prawnego. Obecny konstytucyjny system dotyczący stanu nadzwyczajnego, który daje rządowi szerokie uprawnienia, nadal obowiązuje i będzie obowiązywał, dopóki rząd nie zdecyduje się go zlikwidować.

4. ROZWÓJ SYTUACJI I DZIAŁANIA NA SZCZEBLU UE W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI

W ubiegłym roku praworządność nadal zajmowała wysokie miejsce w programie działań UE. Po opublikowaniu pierwszego rocznego sprawozdania na temat praworządności we wrześniu 2020 r. odbyły się ważne debaty w Parlamencie Europejskim i Radzie. Podjęto także działania informacyjne w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego i państw członkowskich, w tym parlamentów narodowych. Ten rozwój sytuacji na szczeblu UE można postrzegać jako stopniową konsolidację procesu praworządności wzdłuż kilku osi: dialogu międzyinstytucjonalnego, dialogu z państwami członkowskimi i między nimi, dialogu z zainteresowanymi stronami oraz współpracy międzynarodowej. Równolegle w TSUE kontynuowano prace nad egzekwowaniem praworządności, a Komisja wypełniała swoją rolę strażnika Traktatów poprzez postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponadto dalej rozwijano zestaw instrumentów na rzecz praworządności po osiągnięciu porozumienia w sprawie systemu warunkowości.

Wzmocnienie reakcji międzyinstytucjonalnej

Kluczowym celem sprawozdania na temat praworządności było podnoszenie świadomości i promowanie otwartej dyskusji między państwami członkowskimi w kwestiach praworządności. Jak zauważono w sprawozdaniu z 2020 r.⁵⁸, w wyniku przeglądu dorocznego dialogu Rady na temat praworządności w 2019 r. osiągnięto szeroko zakrojony konsensus w sprawie wzmocnienia tego dialogu na podstawie sprawozdania Komisji. W związku z tym jesienią 2020 r. prezydencja zorganizowała dwuetapowy proces obejmujący dyskusję horyzontalną na temat ogólnego rozwoju sytuacji w zakresie praworządności, a także odrębną dyskusję dotyczącą poszczególnych państw, obejmującą najpierw pięć państw członkowskich⁵⁹, na podstawie sprawozdania na temat praworządności. Wiosną 2021 r. kontynuowano dialog dotyczący poszczególnych państw, obejmując nim pięć kolejnych państw członkowskich⁶⁰. Wyznacza to roczny cykl dyskusji w Radzie do Spraw Ogólnych. Obecna prezydencja ogłosiła, że będzie kontynuować to podejście w drugiej połowie 2021 r. Dotychczasowe dyskusje w Radzie wykazały wyraźne zainteresowanie państw członkowskich dzieleniem się zmianami i najlepszymi praktykami, aby przyczynić się do zapobiegania problemom w sposób integracyjny i konstruktywny. Równolegle w różnych składach Rady przeprowadzono również wymiany tematyczne dotyczące kwestii praworządności, w tym wymiany dobrych praktyk.

Parlament Europejski odgrywa coraz ważniejszą rolę w inicjowaniu debaty na temat praworządności, przy czym tendencja ta utrzymywała się w ubiegłym roku. W październiku 2020 r. Parlament przyjął rezolucję, w której wezwał Komisję i Radę do rozpoczęcia negocjacji w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie wzmocnienia wartości Unii⁶¹. Komisja z zadowoleniem przyjęła tę rezolucję i w pełni zgadza się z Parlamentem Europejskim co do znaczenia wzmocnienia zdolności UE do monitorowania i stania na straży wspólnych wartości UE. Roczne sprawozdanie na temat praworządności odgrywa ważną rolę w tym względzie, obejmując kwestie mające bezpośrednie znaczenie także dla innych wartości Unii, takich jak demokracja i prawa podstawowe, co wiąże się

⁵⁸ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., s. 25.

⁵⁹ Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania i Estonia.

⁶⁰ Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja i Irlandia. Ogólnie rzecz biorąc, wybór państw odbywa się zgodnie z porządkiem protokolarnym, z wyjątkiem tego, że Niemcy zastąpiła Estonię podczas jej prezydencji.

⁶¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych.

także z pracami nad europejskim planem działania na rzecz demokracji, wspieraniem Karty praw podstawowych oraz promowaniem Unii równości. Rozwijający się dialog między instytucjami na temat praworządności należy postrzegać w tym szerszym kontekście i w nadchodzących latach będzie się on nadal rozwijał. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której z zadowoleniem przyjął sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., ponawiając jednocześnie swoje wcześniejsze apele o wprowadzenie ulepszeń, w szczególności o włączenie zaleceń dla poszczególnych krajów⁶². Komisja z zadowoleniem przyjmuje tę rezolucję i dokładnie ją przeanalizuje podczas przygotowywania przyszłych sprawozdań. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do pogłębienia dialogu z Parlamentem Europejskim.

Jeżeli chodzi o sytuację w poszczególnych państwach członkowskich, w ubiegłym roku Parlament Europejski przyjął rezolucje w sprawie sytuacji w zakresie praworządności w Bułgarii, na Malcie i w Polsce⁶³. Grupa ds. monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych⁶⁴ przy Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego odegrała ważną rolę w pogłębianiu debaty na temat praworządności w Parlamencie Europejskim. Grupa ds. monitorowania przeprowadziła wymianę poglądów na temat sytuacji w Bułgarii, na Malcie, w Polsce, na Słowacji i w Słowenii dotyczącą konkretnego przypadku w Belgii oraz przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego w UE. Grupa ds. monitorowania aktywnie śledziła także sytuację w Unii w odniesieniu do środków związanych z COVID-19⁶⁵.

Ponadto Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, za pośrednictwem swojej grupy ad hoc ds. praw podstawowych i praworządności⁶⁶, oraz Komitet Regionów, za pośrednictwem swojej Komisji Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (Komisja CIVEX)⁶⁷, również przyczyniły się do dialogu na temat praworządności na szczeblu UE.

Wzmocnienie dialogu z państwami członkowskimi

Po opublikowaniu sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. dołożono szczególnych starań, aby dotrzeć do państw członkowskich. Na szczeblu politycznym parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu praworządności, zarówno jako ustawodawcy, jak i w rozliczaniu władzy wykonawczej. W ciągu ostatniego roku Komisja⁶⁸ odwiedziła większość parlamentów narodowych w celu przedstawienia i omówienia

⁶² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r. (2021/2025(INI)).

⁶³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2020 r. w sprawie Bułgarii, P9_TA(2020)0264; z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zabójstwa Daphne Caruany Galizii i praworządności na Malcie, P9_TA(2021)0148; oraz z dnia 17 września 2020 r. w sprawie Polski, P9_TA(2020)0225.

⁶⁴ Grupa ds. monitorowania koncentruje się na zagrożeniach dla demokracji, praworządności i praw podstawowych, a także na walce z korupcją w UE we wszystkich państwach członkowskich. Może rekomendować LIBE konkretne działania, takie jak spotkania z zainteresowanymi stronami, wysłuchania i podróże służbowe, a także przedstawiać wnioski dotyczące rezolucji i sprawozdań.

⁶⁵ Sprawozdanie z działalności Grupy ds. monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych, 16 czerwca 2021 r.

⁶⁶ Grupa ad hoc ds. praw podstawowych i praworządności (grupa PPIP) jest organem horyzontalnym EKES-u, którego zadaniem jest zapewnienie europejskim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego forum spotkań i wymiany poglądów na temat stanu praw podstawowych, demokracji i praworządności w państwach członkowskich.

⁶⁷ Kompetencje Komisji CIVEX obejmują sprawy konstytucyjne, sprawowanie rządów, lepsze stanowienie prawa, pomocniczość i proporcjonalność.

⁶⁸ Podczas tych spotkań Komisja była reprezentowana przez wiceprzewodniczącą Věře Jourovą lub członka Komisji Didiera Reyndersa.

metodyki oraz ustaleń dotyczących poszczególnych państw zawartych w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.

Komisja przeprowadziła również spotkania dwustronne, w tym zarówno dialog na szczeblu politycznym, jak i spotkania techniczne w celu zebrania informacji na temat stanu realizacji kluczowych reform w ramach działań następczych w związku z ustaleniami ze sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. W pierwszym roku kontakty takie ograniczały się do kilku państw członkowskich, ale w przyszłości mogą stać się bardziej znaczącym elementem.

Nadal odbywały się regularne spotkania w ramach sieci punktów kontaktowych ds. praworządności, skupiającej przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Forum to, w obrębie którego skoncentrowano się początkowo na pomocy w tworzeniu mechanizmu i jego metodyki, obecnie w coraz większym stopniu działa jako kanał bieżącej komunikacji z państwami członkowskimi i między nimi w celu przygotowania sprawozdania na temat praworządności. Przewiduje się również, że spotkania te mogłyby w coraz większym stopniu służyć jako platforma dzielenia się dobrymi praktykami i wymiany informacji na temat planowanych reform związanych z praworządnością między państwami członkowskimi na szczeblu technicznym.

Wzmocnienie dialogu z zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym i unijnym

Spółeczeństwo obywatelskie jest kluczowym partnerem UE w jej działaniach na rzecz promowania silniejszej europejskiej kultury praworządności. Przygotowując sprawozdanie, Komisja odbyła spotkania w celu omówienia rozwoju sytuacji w zakresie praworządności z zainteresowanymi stronami, takimi jak sieci europejskie, krajowe i europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz stowarzyszenia pracowników⁶⁹. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wniosły również znaczną liczbę pisemnych uwag jako wkład do sprawozdania⁷⁰.

W maju 2021 r. prezydencja portugalska we współpracy z Komisją Europejską zorganizowała w Coimbrze pierwszą konferencję wysokiego szczebla na temat praworządności w Europie, w ramach której zgromadzono decydentów, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, europejskie sieci sądowe, przedstawicieli środowisk akademickich i dziennikarzy. Na konferencji podsumowano starania na rzecz utrzymania praworządności w Europie i skoncentrowano się na roli społeczeństwa obywatelskiego, wyzwaniach związanych z informowaniem o kwestiach praworządności oraz na praworządności w kontekście pandemii i ożywienia gospodarczego.

Duży wkład społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie drugiego sprawozdania przyczynił się do uznania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym i dodatkowo zachęcił do tworzenia powiązań i sieci poza granicami państw. Komisja będzie nadal zastanawiać się nad sposobami mobilizowania społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń pracowników i innych zainteresowanych stron do udziału w debacie na temat praworządności na szczeblu krajowym i europejskim.

Wzmacnianie współpracy międzynarodowej

Praworządność jest dla UE zasadą przewodnią również poza jej granicami. Kierując się uniwersalnymi wartościami i zasadami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych i prawie międzynarodowym, w tym międzynarodowym prawie humanitarnym, UE jest

⁶⁹ Obejmują one Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji, Agencję Praw Podstawowych, EuroCommerce, ENNHRI, Społeczeństwo Obywatelskie Europy, Transparency International.

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

zagorzałym obrońcą praw człowieka, demokracji i praworządności na całym świecie, czego dowodem jest nowy Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024⁷¹, w zgodzie z celami zrównoważonego rozwoju⁷². UE będzie nadal stosować spójne podejście we współpracy z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, państwami sąsiadującymi, a także we wszystkich swoich działaniach zewnętrznych na szczeblu dwustronnym, regionalnym i wielostronnym. UE regularnie porusza kwestie praworządności w dialogach dotyczących praw człowieka z krajami partnerskimi oraz na szczeblu wielostronnym, w szczególności z Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Umacnianie praworządności na szczeblu globalnym obejmuje zacieśnienie współpracy w kwestiach praworządności z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi⁷³. Oceny wyspecjalizowanych organów międzynarodowych stanowiły istotny wkład w analizę Komisji, a bliższa współpraca i wymiana pozwoliły Komisji na lepsze zrozumienie sytuacji w państwach członkowskich. Na poziomie technicznym kontakty między służbami Komisji a poszczególnymi organami Rady Europy stały się regularnym elementem przygotowywania sprawozdania⁷⁴.

Komisja dąży do dalszego wzmocnienia tego kluczowego elementu w swoich działaniach na rzecz praworządności, opierając się na bliskich stosunkach z Radą Europy i innymi organami międzynarodowymi. W dniu 26 stycznia 2021 r. Komisja przedstawiła Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Komisja brała także udział w wydarzeniach organizowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), podczas których przedstawiano i omawiano tematy objęte mechanizmem praworządności.

Inne zmiany instytucjonalne związane z praworządnością

TSUE nadal rozwijał swoje orzecznictwo w zakresie praworządności, zwłaszcza w odniesieniu do określonego w Traktacie wymogu, zgodnie z którym państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii⁷⁵, w ramach czego TSUE doprecyzował gwarancje niezależności sądów w prawie Unii. Za pomocą mechanizmu odesłania prejudycjalnego sądy krajowe w dalszym ciągu zwracały uwagę TSUE na kwestie praworządności. Trybunał rozstrzygnął wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących praworządności złożone przez sądy z Malty, Polski, Niderlandów i Rumunii. Orzeczenia te dotyczyły w szczególności procedur powoływania sędziów, wykonywania europejskich nakazów aresztowania w przypadku utrzymujących się braków w zakresie niezależności sądów w danym państwie członkowskim, modelu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, odpowiedzialności osobistej sędziów, utworzenia specjalnej sekcji prokuratury zajmującej się sędziami oraz zasady pierwszeństwa prawa UE⁷⁶.

⁷¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/pl/pdf>

⁷² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁷³ Takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

⁷⁴ Takimi jak Komisja Wenecka, Grupa Państw przeciwko Korupcji, Departament Wykonywania Wyroków i Departament Mediów. Aby wzmocnić współpracę, Rada Europy wyznaczyła osobę odpowiedzialną za kontakty, która koordynuje prace.

⁷⁵ Art. 19 ust. 1 TUE, akapit drugi.

⁷⁶ Do najważniejszych orzeczeń wydanych od ostatniego sprawozdania należą wyroki: z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; z dnia 24 listopada 2020 r., AZ (podrabianie dokumentów), C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953; z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; z dnia 20 marca 2021 r., Repubblica/Il-Prim Ministru, C-896/19,

Ponadto Komisja nadal pełniła rolę strażnika Traktatów UE, wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W niektórych szczególnych przypadkach Komisja zwróciła się do TSUE o zarządzenie środków tymczasowych, aby zapobiec nieodwracalnym szkodom⁷⁷.

Oprócz postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które mają na celu przeciwdziałanie określonym naruszeniom prawa Unii, w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej przewidziano bardziej ogólną procedurę służącą ochronie wspólnych wartości Unii, w tym praworządności. Rada pozostaje zajęta dwoma postępowaniami, wszczętymi przez Komisję przeciwko Polsce w 2017 r. i przez Parlament Europejski przeciwko Węgrom w 2018 r., z myślą o stwierdzeniu, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości Unii. We wrześniu 2020 r. Komisja przedstawiła Radzie najnowsze informacje na temat rozwoju sytuacji w dziedzinach objętych uzasadnionymi wnioskami. W czerwcu 2021 r. Rada przeprowadziła wysłuchania dotyczące zarówno Węgier, jak i Polski.

Praworządność jest warunkiem wstępnym właściwego zarządzania funduszami UE, a w maju 2018 r. Komisja zaproponowała, aby do swoich wniosków dotyczących nowych ram budżetowych dołączyć wniosek ustawodawczy dotyczący specjalnego mechanizmu ochrony funduszy UE przed ryzykiem wynikającym z naruszeń praworządności w poszczególnych państwach członkowskich. Wynikające z tego rozporządzenie przyjęto w grudniu 2020 r.⁷⁸ Komisja jest w pełni zaangażowana w egzekwowanie rozporządzenia i aktywnie pracuje nad jego konkretnym zastosowaniem. Komisja konsultuje się obecnie z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi w sprawie wytycznych, które posłużą do bardziej szczegółowego określenia, w jaki sposób Komisja zamierza stosować wspomniane rozporządzenie w praktyce. Równocześnie Komisja rozpoczęła monitorowanie potencjalnych przypadków. Rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r. i obejmuje ono wszelkie naruszenia, które wystąpią począwszy od tego dnia.

Dzień 1 czerwca 2021 r. to data rozpoczęcia działalności przez Prokuraturę Europejską (EPPO), która jest właściwa do prowadzenia dochodzeń, ścigania i stawiania przed sądem w przypadkach nadużyć finansowych i innych przestępstw związanych z budżetem UE⁷⁹, uzupełniając rolę Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁸⁰. EPPO wszczyna postępowania przygotowawcze, wnosi akty oskarżenia i sprawuje funkcje oskarżyciela publicznego przed właściwymi sądami uczestniczących państw członkowskich

ECLI:EU:C:2021:311; Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România”/Inspekția Judiciară i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393. z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁷⁷ Zob. w szczególności komunikat prasowy Komisji z dnia 31 marca 2021 r., IP/21/1524. Sprawa zarejestrowana jako C-204/21. TSUE zarządził w tej sprawie środki tymczasowe (postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

⁷⁸ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1. Węgry i Polska zakwestionowały ważność rozporządzenia przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zob. odpowiednio sprawy C-156/21 i C-157/21.

⁷⁹ Obejmuje to wydatki i przychody UE, podatek VAT (powyżej 10 mln EUR i transgraniczny), pranie pieniędzy, korupcję czynną i bierną, sprzeniewierzenie środków publicznych lub mienia UE przez urzędnika publicznego oraz przestępczość zorganizowaną związaną z budżetem UE. Uczestniczące obecnie państwa członkowskie to: Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

⁸⁰ W 2021 r. weszły w życie nowe przepisy (rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2223 (Dz.U. L 437 z 28.12.2020, s. 49)), służące wzmocnieniu roli OLAF-u i zapewnieniu sprawnej współpracy z EPPO.

aż do ostatecznego zakończenia sprawy. Skuteczność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości analizowanych w niniejszym sprawozdaniu będzie kluczowym czynnikiem zapewniającym zakończenie spraw i zastosowanie skutecznych sankcji.

Praworządność odgrywa również istotną rolę we wdrażaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Plany odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich obejmują ważne priorytety w zakresie reform, takie jak poprawa otoczenia biznesu poprzez skuteczną administrację publiczną i systemy wymiaru sprawiedliwości. Oprócz tego Komisja Europejska zapewnia państwom członkowskim wsparcie techniczne, w szczególności za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego, z myślą o poprawie skuteczności, jakości i niezależności administracji publicznej oraz systemów wymiaru sprawiedliwości.

5. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Pandemia COVID-19 jeszcze bardziej uwypukliła znaczenie praworządności dla naszych demokracji, naszych praw podstawowych oraz codziennego życia Europejczyków. Była ona również testem warunków skrajnych pod kątem praworządności. Doświadczenia związane z pandemią pokazały, że systemy krajowe są ogółem bardzo odporne, a jednocześnie ujawniły szereg określonych obszarów, w których praworządność znalazła się pod naciskiem. Praworządność stanowi ważny element gotowości na czasy kryzysu.

W niniejszym sprawozdaniu udało się wykazać wiele pozytywnych zmian w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w ramach których podjęto działania następcze w związku z wcześniej zidentyfikowanymi wyzwaniami. Pokazano w nim także, gdzie nadal występują lub nasilają się wyzwania i obawy, niekiedy poważne. Komisja z zadowoleniem przyjmuje udział wszystkich państw członkowskich, które wykazują stałe zaangażowanie i współpracę oraz gotowość do podjęcia dialogu na temat delikatnych kwestii.

Przyjęcie sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. oznacza rozpoczęcie nowego cyklu dialogu i monitorowania. Komisja zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego o przeprowadzenie na podstawie niniejszego sprawozdania debat ogólnych i dotyczących poszczególnych państw, a także do parlamentów narodowych i innych kluczowych podmiotów o zintensyfikowanie debat krajowych. Komisja wzywa państwa członkowskie do skutecznego podjęcia wyzwań określonych w tym sprawozdaniu i jest gotowa wspierać je w tych dążeniach. Wspólnym zobowiązaniem państw członkowskich i UE jest ochrona, propagowanie i umacnianie praworządności oraz uczynienie z niej żywego elementu kultury politycznej.

Komisja z niecierpliwością oczekuje na kontynuację dialogu z kluczowymi podmiotami działającymi na rzecz praworządności. Poszanowanie praworządności, jak również demokracji i praw człowieka, jest postrzegane przez Europejczyków jako jeden z głównych atutów UE. Daje to wszystkim państwom członkowskim i instytucjom Unii poczucie odpowiedzialności i przesądza o kierunku ich działań w tym zakresie.