**Parlament Europejski**
2019-2024

*Komisja Prawna*

**2023/2113(INI)**

13.10.2023

# PROJEKT OPINII

Komisji Prawnej

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności za rok 2023
(2023/2113(INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Zaangażowana komisja – art. 57 Regulaminu

## WSKAZÓWKI

Komisja Prawna zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jako komisji przedmiotowo właściwej, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

***Ogólnie***

1. przypomina, że struktura prawna Unii opiera się na podstawowym założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi szereg wspólnych wartości, na których opiera się UE, zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej[1]; przypomina ponadto, że praworządność, zapisana w prawie pierwotnym UE i dokładniej określona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), jest wartością pokrewną demokracji i prawom podstawowym; podkreśla, że erozja praworządności w jednym z państw członkowskich ma znaczący wpływ na wspólną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także na wzajemne zaufanie i wzajemne uznawanie, które stanowią główne zasady prawa UE w tej dziedzinie[2];

2. z zadowoleniem przyjmuje czwarte sprawozdanie Komisji na temat praworządności (zwane dalej „sprawozdaniem") i uważa, że okresowy przegląd praworządności jest podstawowym narzędziem monitorowania; podkreśla w tym kontekście znaczenie stosowania przez Komisję jasnych i obiektywnych kryteriów przy dokonywaniu oceny; pozwoli to uniknąć zarzutu nierównego traktowania państw członkowskich lub wykorzystywania wyłącznie wybiórczych danych; w związku z tym pochwala podejście Komisji do przyjmowania wkładów państw członkowskich, które sprzyja wspólnemu dialogowi; z zadowoleniem przyjmuje nową klasyfikację przyjętą przez Komisję w odniesieniu do pomiaru postępów w realizacji wcześniejszych zaleceń; obejmuje ona cztery kategorie: a) brak postępów, b) pewien postęp, c) znaczny postęp oraz d) pełne wdrożenie; mając na uwadze problemy związane z gromadzeniem danych statystycznych przez państwa członkowskie, zwraca uwagę na użyteczność narzędzi Rady Europy, takich jak sprawozdania Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ)[3] Rady Europy, które umożliwiają względną zbieżność między różnymi wprowadzanymi danymi;

***Wymiar sprawiedliwości***

3. uznaje wagę, jaką w sprawozdaniach na temat praworządności przypisuje się systemom wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do legalności, niezawisłości i bezstronności sędziów, a także powoływania sędziów, awansów, zwolnień i decyzji; przyznaje, że nie istnieje wspólny unijny system mianowania sędziów; przypomina jednak, że wszystkie państwa członkowskie muszą przestrzegać minimalnych

[1] Zob. opinia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (pełny skład) nr 2/2013 z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 168.
[2] Ibid., pkt 191.
[3] Cykle oceny CEPEJ.

standardów Rady Europy[4] i TSUE[5]; podkreśla w tym kontekście znaczenie niezależnych rad sądownictwa, które powinny składać się w większości z sędziów wybranych przez innych sędziów, a także posiadać szerokie uprawnienia w zakresie wyboru i awansów sędziów oraz postępowań dyscyplinarnych dotyczących sędziów; głęboko ubolewa, że nie wszystkie państwa członkowskie w pełni wywiązały się z zobowiązań w tym zakresie;

4. wzywa Komisję, aby dalej starannie monitorowała ramy prawne państw członkowskich, aby ocenić ich zgodność z wyżej wymienionymi zaleceniami; ponadto wzywa Komisję do położenia większego nacisku na wdrażanie tych kluczowych reform w przypadku gdy systemy państw członkowskich nie spełniają wymaganych norm;

5. przyznaje, że w ostatnim sprawozdaniu odnotowano względny postęp w zakresie niezależności sądów w wielu państwach członkowskich; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wstrzymywanie – w razie potrzeby – unijnych środków w ramach mechanizmu warunkowości[6], co potwierdził TSUE[7], lub w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[8]; zwraca jednak uwagę, że naruszenia niezależności sądów nadal budzą obawy w niektórych państwach członkowskich; są to toczące się postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom w związku z treścią ich orzeczeń, problemy ze składem rad sądownictwa oraz ze składem najwyższych sądów krajowych w świetle zasady sądu ustanowionego ustawą itp.;

6. przypomina, że skuteczny i sprawiedliwy system wymiaru sprawiedliwości, zapewniający wszystkim dostęp do wymiaru sprawiedliwości, wymaga odpowiedniego budżetu i finansowania organów sądowych; ubolewa, że w sprawozdaniu wskazano na wciąż utrzymujące się poważne niedociągnięcia w tym zakresie, które utrudniają w szczególności rozstrzyganie głośnych spraw korupcyjnych; podkreśla jednak, że również obywatele muszą mieć dostęp do wystarczającej pomocy prawnej i środków odwoławczych; w tym kontekście wzywa Komisję do uwzględnienia w następnym sprawozdaniu na temat praworządności ocen stosowania dorobku prawnego UE w zakresie pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych, takich jak dyrektywa Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w takich sporach[9], ponieważ –

---

[4] Briefing pt. „Council of Europe Standards on judicial independence” [Normy Rady Europy dotyczące niezależności sądów], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, 25 maja 2021 r.
[5] Na przykład wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117 lub wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Zob. także briefing pt. „European Court of Justice case law on judicial independence” [Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie niezależności sądów], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, 19 lipca 2021 r.
[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1.
[7] Zob. wyrok Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, oraz wyrok Trybunału (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r., Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
[8] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2021, s. 17).
[9] L 26 z 31.1.2003, s. 41 (oraz sprostowanie w Dz.U. L 32 z 7.2.2003, s. 15).

jak wynika z orzecznictwa TSUE – nadal istnieją wątpliwości co do jej wykładni;

7. przypomina, że również prokuratura, niezależnie od miejsca, jakie zajmuje w krajowym systemie podziału kompetencji między trzema organami rządowymi, musi być niezależna od nadmiernych nacisków politycznych; zauważa, że niektóre państwa członkowskie dokonały pewnym postępów w tym zakresie; ubolewa jednak, że nadal istnieją systemy, w których rząd może wydawać wiążące decyzje prokuratorom w szczególnych sprawach, gdy kadencja wiąże się z procesem politycznym, lub w których funkcje ministra i prokuratora generalnego sprawuje ta sama osoba, co pozwala na wywieranie nadmiernych wpływów politycznych i stwarza problemy w zakresie wzajemnego uznawania[10];

8. podkreśla w szczególności, że kwestia efektu „drzwi obrotowych” nie ogranicza się wyłącznie do obaw dotyczących przechodzenia byłych ministrów do sektora prywatnego po okresie sprawowania stanowisk publicznych, lecz obejmuje także sytuacje, w których osoby fizyczne mogą odgrywać krytyczną role w sądownictwie lub prokuraturze bezpośrednio po zakończeniu pełnienia funkcji ministra lub ze względu na członkostwo w partii politycznej;

9. wzywa Komisję do należytego uwzględnienia takich przykładów w przyszłych sprawozdaniach dotyczących praworządności w Unii Europejskiej; wzywa Komisję, aby zdecydowanie zaapelowała do państw członkowskich o powstrzymanie się od tych praktyk, w szczególności poprzez wdrożenie przepisów, które skutecznie uniemożliwiają byłym ministrom i wysokiej rangi politykom zajmowanie stanowisk kierowniczych w sądach wyższej instancji lub w prokuraturze, co gwarantuje niezależność i integralność tych kluczowych instytucji;

***Walka z korupcją***

10. stwierdza, że korupcja zagraża demokracji i dlatego trzeba zwalczać wszystkie jej przejawy; jest zaniepokojony faktem, że najnowsze sprawozdanie wskazuje na brak postępów lub bardzo powolne postępy w zakresie środków zapobiegania korupcji w kilku państwach członkowskich; jest głęboko zaniepokojony niechęcią do tworzenia rejestrów lobbystów, rejestrów przejrzystości i odpowiednich systemów oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne i urzędników wyższego szczebla, a także brakiem woli politycznej do wprowadzenia rygorystycznych przepisów w ramach polityki „drzwi obrotowych”; podkreśla w tym kontekście znaczenie przejrzystej procedury ustawodawczej zapewniającej szeroko zakrojony dostęp do dokumentów oraz przepisów zapewniających maksymalną przejrzystość i odpowiedzialność w administracji publicznej oraz w procesie podejmowania decyzji publicznych w celu zapobiegania korupcji[11];

11. w tym kontekście wzywa również wszystkie instytucje UE do przestrzegania

[10] Na przykład opinia nr 9 Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich z 17 grudnia 2014 r. w sprawie europejskich norm i zasad dotyczących prokuratorów.

[11] Zob. w tym kontekście art. 3 wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 maja 2023 r. w sprawie zwalczania korupcji, zastępującej decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 (COM(2023)0234).

najwyższych możliwych standardów w celu zapobiegania korupcji, takich jak m.in. utworzenie skutecznego unijnego organu ds. etyki, pełne stosowanie rozporządzenia nr 1049/2001[12] w sprawie dostępu do dokumentów oraz pełne stosowanie zasady warunkowości w odniesieniu do unijnego rejestru służącego przejrzystości; wzywa państwa członkowskie do jak najszybszego osiągnięcia porozumienia w sprawie proponowanej dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji;

12. dostrzega w ostatnich latach znaczny wzrost znaczenia ilościowego środków przydzielanych przez Unię Europejską, w tym funduszy NextGenerationEU; przyznaje, że w związku z tym kwestia istnienia w ustawodawstwie państw członkowskich przepisów mających na celu zapobieganie niewłaściwemu wykorzystywaniu tych funduszy nabrała jeszcze większego znaczenia;

13. wzywa Komisję, aby w przyszłych sprawozdaniach na temat praworządności uwzględniła ocenę ewolucji ustawodawstwa państw członkowskich w ostatnich latach w odniesieniu do nadzoru nad odpowiednim wykorzystaniem środków publicznych, a także istniejących mechanizmów prawnych w celu przeciwdziałania niewłaściwemu wykorzystywaniu środków publicznych;

14. apeluje także do Komisji, aby w przypadku stwierdzenia obniżonych gwarancji dla środków publicznych niezwłocznie współpracowała z danym państwem członkowskim lub państwami członkowskimi, żądając szybkiego wdrożenia niezbędnych środków w celu zaradzenia tej sytuacji;

[12] Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.