Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Prawna

2023/2113(INI)

29.11.2023

OPINIA

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

PA_NonLeg

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; przypomina, że praworządność i międzynarodowy porządek oparty na zasadach mają zasadnicze znaczenie dla walki z rozprzestrzenianiem się reżimów autorytarnych i naruszeniami prawa międzynarodowego, a także dla konsolidacji struktur demokratycznych i ochrony praw człowieka; podkreśla, że erozja praworządności, która opiera się na podziale i równowadze władzy, 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;

[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.

przyznaje, że nie istnieje wspólny unijny system mianowania sędziów; przypomina jednak, że wszystkie państwa członkowskie muszą przestrzegać minimalnych 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; ubolewa nad druzgocącym wpływem, jaki ma to na niezależność i integralność ich systemów wymiaru sprawiedliwości;

4. przyznaje, że prawie dwie trzecie zaleceń wydanych w 2022 r. dotyczących ważnych reform zostało w pewnym stopniu zrealizowane; wyraża jednak zaniepokojenie liczbą problemów wskazanych w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności i dotychczas nierozwiązanych; 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; apeluje do Komisji o podjęcie dalszych działań, aby w pełni odnieść się do zaleceń przedstawionych przez Parlament w poprzednich rezolucjach;

5. z zadowoleniem przyjmuje stałe wsparcie udzielane odpowiednim zainteresowanym stronom za pośrednictwem specjalnych programów, takich jak program „Obywatele, równość, prawa i wartości”; z zadowoleniem przyjmuje finansowanie z programu „Sprawiedliwość” na wsparcie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych oraz na przyczynienie się do dalszego rozwoju europejskiego wymiaru sprawiedliwości, co obejmuje umocnienie demokracji, praworządności i praw podstawowych;

6. apeluje do Komisji o większe inwestycje w upowszechnianie wiedzy na temat wartości Unii i stosowanych narzędzi, w tym sprawozdania rocznego, w szczególności w państwach, w których sytuacja budzi poważne zaniepokojenie;

7. 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

[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

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.;

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

9. 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];

10. 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;

11. 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;

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).

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

Walka z korupcją

12. podkreśla, że walka z korupcją ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności oraz dla podtrzymania i zwiększenia zaufania obywateli do instytucji publicznych; przypomina ponadto, że aby walka z korupcją była skuteczna, wymaga solidnych prawnych i administracyjnych ram antykorupcyjnych, które opierałyby się na uczciwości, przejrzystości i rozliczalności, zwłaszcza w życiu publicznym, z naciskiem na ujawnianie deklaracji o braku konfliktu interesów oraz, w stosownych przypadkach, ochronę sygnalistów;

13. stwierdza, że korupcja zagraża demokracji i zmniejsza zaufanie obywateli do instytucji, i dlatego trzeba zwalczać wszystkie jej przejawy; zwraca uwagę, że korupcja jest narzędziem, które przestępczość zorganizowana wykorzystuje najczęściej, aby infiltrować i kontrolować gospodarkę; 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];

14. w tym kontekście wzywa również wszystkie instytucje UE do przestrzegania 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, aby ustanowić wspólne i jednolite ramy kodeksów postępowania, standardy zapobiegające konfliktom interesów i zasady zapewniające przejrzystość procedur;

15. 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;

16. przypomina, że nie ma sektorów odpornych na ryzyko korupcji, na którą narażone są

[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).

[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.

także te sektory, które zarządzają znacznymi funduszami publicznymi lub dostępem do infrastruktury krytycznej i najważniejszych usług, takich jak opieka zdrowotna i budownictwo; podkreśla, że zorganizowane grupy przestępcze odgrywają coraz większą rolę w takich działaniach jak np. podrabianie, piractwo i naruszenie praw własności intelektualnej, których powszechność gwałtownie wzrosła w środowisku cyfrowym; przypomina, że grupy przestępcze zamieszane w te nielegalne działania często wykorzystują zyski do finansowania innych nielegalnych działań;

17. 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;

18. przypomina, że Parlament zdecydowanie poparł ustanowienie Prokuratury Europejskiej (EPPO); uznaje ważną rolę Prokuratury Europejskiej jako niezależnego organu UE, który prowadzi dochodzenia w sprawie przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, a także ściga za takie przestępstwa i stawia przed sądem ich sprawców; podkreśla, że od momentu rozpoczęcia działalności Prokuratury Europejskiej 1 czerwca 2021 r. wpłynęło do niej ponad 4000 zgłoszeń przestępstw od uczestniczących państw członkowskich UE i podmiotów prywatnych oraz wszczęto ponad 929 dochodzeń (według stanu na czerwiec 2022 r.);

19. 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;

Społeczeństwo obywatelskie

20. przypomina swoją rezolucję z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE, w której wezwał Komisję, aby zaproponowała pakiet prawa miękkiego i prawa twardego w celu rozwiązania problemu rosnącej liczby strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej, inaczej zwanych SLAPP; z zadowoleniem przyjmuje wniosek ustawodawczy i zalecenie Komisji dla państw członkowskich z 27 kwietnia 2022 r. dotyczące apelu Parlamentu w tym względzie; podkreśla, że SLAPP są szczególną formą nękania stosowaną przede wszystkim przeciwko dziennikarzom, aby uniemożliwić im zabieranie głosu w sprawach leżących w interesie publicznym lub aby ukarać ich za takie wystąpienia, poprzez wytaczanie im długotrwałych, uciążliwych i kosztownych procesów sądowych; wzywa państwa członkowskie, aby utrzymały proponowane ambitne środki, oraz aby dołożyły większych starań, by zwiększyć bezpieczeństwo i ochronę dziennikarzy;

21. z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje ogólne kurczenie się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w niektórych państwach członkowskich; jest to zjawisko, które stanowi poważne zagrożenie dla praworządności, demokracji, praw podstawowych i innych wartości UE; wzywa Komisję do monitorowania wyzwań i ataków, z którymi zmaga się społeczeństwo obywatelskie, w ramach corocznej rocznej

oceny praworządności i prac z zakresu sprawozdawczości, a także do uwzględnienia w swoim sprawozdaniu wniosków i ukierunkowanych zaleceń; ponawia w związku z tym apel o poświęcenie osobnego rozdziału sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich;

22. podkreśla, że obecne ramy prawne na szczeblu unijnym i krajowym są niewystarczające, aby stworzyć i wspierać silne ogólnoeuropejskie społeczeństwo obywatelskie, które jest niezbędne dla demokracji; uważa w związku z tym, że statut unijnych stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych będzie stanowił dodatkową ochronę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które napotykają nadmierne przeszkody podczas rozpoczynania i prowadzenia działalności[13].

[13] Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z 17 lutego 2022 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie statusu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych (Dz.U. C 342, 6.9.2022. s. 225).

ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW LUB OSÓB, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCA KOMISJI OPNIODAWCZEJ OTRZYMAŁ INFORMACJE

Sprawozdawca oświadcza na własną odpowiedzialność, że nie otrzymał informacji od żadnego podmiotu ani osoby, które należałoby wymienić w tym załączniku zgodnie z art. 8 załącznika I do Regulaminu.

INFORMACJE O PRZYJĘCIU W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

Data przyjęcia	29.11.2023
Wynik głosowania końcowego	+: 20 –: 2 0: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Zastępcy (art. 209 ust. 7) obecni podczas głosowania końcowego	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Objaśnienie używanych znaków:
+ : za
- : przeciw
0 : wstrzymało się