

Bruksela, 1 października 2020 r.
(OR. en)

11225/20
ADD 8

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU)
Data otrzymania:	30 września 2020 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2020) 307 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Grecji Towarzyszący dokumentowi: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2020) 307 final.

Załącznik: SWD(2020) 307 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.9.2020 r.
SWD(2020) 307 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Grecji**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

STRESZCZENIE

Grecja wprowadziła znaczną liczbę reform wymiaru sprawiedliwości zainicjowanych w kontekście trzech programów dostosowań gospodarczych. Reformy obejmowały zmiany w zakresie organizacji sądów, działania na rzecz zapewnienia sprawniejszego zarządzania sądami, powszechniejsze wykorzystanie narzędzi informatycznych w sądach oraz promowanie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów. Wyniki ich wdrażania są jednak zróżnicowane, a w systemie wymiaru sprawiedliwości nadal występują problemy związane z jakością i efektywnością. Szczególne znaczenie dla osiągnięcia konkretnych rezultatów mają trwające prace na rzecz zapewnienia skutecznego wprowadzenia w życie najnowszych reform oraz dalsze postępy w zakresie cyfryzacji systemów wymiaru sprawiedliwości.

W ostatnich latach Grecja podjęła się realizacji szeregu reform w zakresie przeciwdziałania korupcji i w dalszym ciągu wdraża kompleksowy krajowy plan antykorupcyjny. Prowadzone są działania mające usprawnić funkcjonowanie ram instytucjonalnych oraz poprawić koordynację różnych agencji i organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją. Wprowadzono nowoczesne ramy prawne dotyczące ujawniania informacji majątkowych oraz finansowania partii politycznych, lecz mimo to w ich wdrażaniu można dostrzec pewne niedociągnięcia. Kontrola zgodności z konstytucją przeprowadzona w 2019 r. pozwoliła wyeliminować niektóre przeszkody w zakresie ścigania korupcji na dużą skalę, ponieważ zmieniono procedury dotyczące systemów nadawania immunitetów oraz terminów przedawnień. W wyniku przeglądu przepisów prawa karnego, który miał miejsce w czerwcu 2019 r., zgłoszono szereg obaw, szczególnie w kwestii kryminalizacji przekupstwa. Mimo że w ramach późniejszych przeglądów kwestię tę uregulowano, nadal ma ona wpływ na toczące się sprawy. Kwestia lobbingu w Grecji pozostaje w dużej mierze nieuregulowana, a ramy ochrony sygnalistów są niekompletne.

Konstytucja zapewnia ochronę wolności wypowiedzi oraz prawo dostępu do informacji publicznych. Istnieją struktury zapewniające pluralizm mediów oraz prawa prasy. Pojawiają się jednak pewne wątpliwości dotyczące skuteczności przepisów zapewniających przejrzystość własności mediów. Najważniejsze z nich dotyczą niewystarczających mechanizmów zapewniających poszanowanie norm zawodowych podczas wykonywania pracy dziennikarza oraz niepewne warunki pracy dziennikarzy spowodowane m.in. kryzysem gospodarczo-finansowym.

W praktyce stosowanie mechanizmów kontroli i równowagi w Grecji wiąże się z pewnymi problemami. W szczególności w ostatnich latach wywierane są znaczne naciski na proces stanowienia prawa, co wynika głównie z konsekwencji kryzysu gospodarczo-finansowego. Zasady lepszego stanowienia prawa nie były w pełni przestrzegane, lecz stopniowo wdrażane są przyjęte niedawno kompleksowe przepisy w tym zakresie, które mają pomóc w rozwiązaniu tych problemów. Odpowiedzialność za ochronę praw podstawowych i konstytucyjnych ponoszą sądy i niezależne organy. W Grecji nie istnieją specjalne ramy wspomagające społeczeństwo obywatelskie, przy czym istnieją organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się kwestiami migracji, które wyraziły obawy, że przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego umożliwiającą podejmowanie działań na miejscu została ograniczona.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

System sądownictwa w Grecji opiera się na podziale sądów na powszechne sądy cywilne i karne oraz sądy administracyjne. Nie ma odrębnych sądów zajmujących się rozpoznawaniem spraw handlowych, spraw z zakresu prawa pracy, spraw finansowych, czy też sądów ds. zabezpieczenia społecznego. Wszystkie sprawy w tym zakresie podlegają standardowej jurysdykcji sądów cywilnych lub administracyjnych. Sądy cywilne obejmują 154 sądy pokoju, 63 sądy pierwszej instancji, 19 sądów apelacyjnych oraz Sąd Najwyższy, który pełni funkcję sądu kasacyjnego. Spośród sądów karnych można wyróżnić 41 sądów rozstrzygających w sprawach mniej poważnych przestępstw, 63 sądy pierwszej instancji, 19 sądów apelacyjnych oraz Sąd Najwyższy. Sądy administracyjne obejmują 30 sądów administracyjnych pierwszej instancji, 9 administracyjnych sądów apelacyjnych oraz Radę Stanu. W greckiej konstytucji przewidziano również szereg sądów szczególnych¹. W niektórych sądach ustanowiono specjalne departamenty do spraw szczególnych, np. departamenty ds. sporów z zakresu prawa morskiego oraz znaków towarowych i własności intelektualnej. Izba Obrachunkowa pełni podwójną funkcję – działa po części jako sąd, a po części jako organ administracji, którego obowiązki obejmują kontrolę rachunków publicznych². W Grecji nie ma organu pełniącego formalnie funkcję Trybunału Konstytucyjnego – wszystkie greckie sądy są właściwe do rozstrzygania w kwestii zgodności praw z konstytucją. Sędziowie i prokuratorzy tworzą skonsolidowany organ „sędziowski” podlegający systemowi rekrutacji, kariery, praw i obowiązków, który jest w dużej mierze jednolity dla wszystkich. Grecki system składa się wyłącznie z sędziów zawodowych i prokuratorów. Są oni powoływani w jurysdykcji cywilnej i karnej lub w sądach administracyjnych. W skład organów ścigania wchodzi 63 prokuratury przy sądach pierwszej instancji, 19 prokuratur przy sądach apelacyjnych oraz Prokuratura Generalna przy Sądzie Najwyższym. Ponadto istnieje również urząd prokuratora ds. przestępstw gospodarczych i finansowych oraz prokuratora ds. przestępstw korupcyjnych. W Grecji istnieją 63 izby adwokackie – po jednej przy każdym z sądów pierwszej instancji.

Niezależność i niezawisłość

Trzy gałęzie sądownictwa posiadają znaczne uprawnienia w zakresie samzarządzania. W Grecji funkcjonują trzy najwyższe rady sądownictwa – po jednej dla każdej głównej gałęzi sądownictwa³. W skład tych organów nie wchodzi przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej⁴. Rady te podejmują decyzje w kwestiach powoływania, awansowania,

¹ Europejski portal „e-Sprawiedliwość”, Systemy sądowe w państwach członkowskich – Grecja.

² Izba Obrachunkowa – jeden z trzech Sądów Najwyższych – ma właściwość wyłączną w zakresie kontroli wydatków państwowych i rozstrzygania powiązanych spraw, np. spraw wytoczonych w wyniku kontroli nieuzasadnionego wzrostu aktywów osób, które mają obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym (o czym mowa w art. 1 ustawy 3213/2003), oraz orzekania przeciwko osobom odpowiedzialnym za przewinienia.

³ Sądy szczególne ustanowione zgodnie z konstytucją mogą również posiadać własną radę sądownictwa.

⁴ W skład trzech najwyższych rad sądownictwa (NRS) (NRS ds. wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, NRS ds. wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych oraz NRS ds. Izby Obrachunkowej) wchodzi: przewodniczący danego sądu (odpowiednio Sądu Najwyższego, Rady Stanu i Izby Obrachunkowej) oraz członkowie tego sądu wybrani w drodze losowania, jak również dwóch sędziów z właściwej gałęzi sądownictwa (bez prawa głosu); ponadto, jeżeli chodzi o NRS ds. wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, w jej skład wchodzi również prokurator i dwóch wiceprokuratorów Sąd Najwyższego, natomiast w skład NRS ds. wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych i NRS ds. Izby Obrachunkowej wchodzi Komisarz Generalny Stanu odbywający służbę odpowiednio przy Radzie Stanu i Izbie Obrachunkowej (zob. art. 90 ust. 1–4 konstytucji w związku z art. 67, 72 i 78 ustawy 1756/1988 – Kodeks organizacji sądów i statusu sędziów pokoju). Rozszerzony

przenoszenia i delegowania sędziów w poszczególnych gałęziach sądownictwa i prokuratury w ramach właściwości Rady Sądownictwa ds. Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Cywilnych i Karnych. Jeżeli chodzi o najwyższe stanowiska sędziowskie i prokuratorskie w Grecji, takie jak przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady Stanu lub Sądu Najwyższego, grecka konstytucja stanowi, że kandydaci są powoływani na te stanowiska w drodze dekretu prezydenckiego na wniosek Rady Ministrów. Zasadę tę skrytykowała Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy, lecz Grecja nie zmieniła jeszcze odpowiednich ram⁵. Zmiana sposobu dokonywania wyborów wymagałaby również zmiany konstytucji, jako że sposób powoływania do pełnienia funkcji w przedmiotowych sądach jest zapisany w konstytucji⁶.

Poziom postrzeganej niezależności sądów jest przeciętny. Wśród ogółu społeczeństwa 53 % ocenia niezależność sądów jako „dobrą i bardzo dobrą”; odsetek ten zmniejsza się w ostatnich latach. Wśród przedsiębiorstw odsetek ten wynosi 51 % i w ostatnich latach utrzymuje się na stabilnym poziomie⁷.

Jakość

Na przestrzeni ostatnich lat w kontekście programów dostosowań gospodarczych zainicjowano znaczną liczbę reform, lecz wyniki ich wdrażania są zróżnicowane. Reformy obejmowały m.in. następujące zmiany w organizacji sądów: zmniejszenie liczby sądów pokoju, działania na rzecz zapewnienia sprawniejszego zarządzania sądami oraz przyspieszenia administracji sądowej, powszechniejsze wykorzystanie narzędzi informatycznych w sądach⁸, wprowadzenie i promowanie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów, zmiany najważniejszych skodyfikowanych przepisów⁹ oraz podjęcie się reformy i konsolidacji złożonych ram legislacyjnych¹⁰. Dotychczasowe wyniki wdrażania reform są jednak zróżnicowane. Rozwiązania wymaga szereg kwestii, takich jak brak dostępności informacji w internecie dotyczących systemu sądowego dla ogółu społeczeństwa, brak ustaleń dotyczących sporządzania orzeczeń sądowych nadających się do odczytu maszynowego lub brak badań przeprowadzonych wśród uczestników postępowań sądowych

skład wymienionych powyżej rad przewiduje się w odniesieniu do awansów na wysokie stanowiska, tj. w Sądzie Najwyższym (sędziowie i prokuratorzy), Radzie Stanu i Izbie Obrachunkowej (na stanowiska radcy i Komisarza Generalnego) oraz sędzie apelacyjnym (na stanowiska przewodniczącego i prokuratora danego działu).

⁵ GRECO Fourth Evaluation Round – Compliance Report [Czwarta runda oceny GRECO – raport zgodności], pkt 57, w którym stwierdzono, że stanowiska te są narażone na potencjalnie silny wpływ władzy wykonawczej, w związku z czym zalecono przegląd sposobu wyboru kandydatów na najwyższe stanowiska sędziowskie i prokuratorskie i włączenie w ten proces osób na tych samych stanowiskach.

⁶ Konstytucja Grecji, art. 90 ust. 5. W lutym 2019 r. parlament odrzucił zmianę tego przepisu.

⁷ Wykresy 44 i 46, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

⁸ W ramach programu wspierania reform strukturalnych Komisja Europejska zapewnia greckiemu Ministerstwu Sprawiedliwości wsparcie techniczne w zakresie usprawniania administracji sądowej oraz modernizacji systemu oceny i awansowania sędziów.

⁹ Kodeks postępowania cywilnego, kodeks postępowania karnego, kodeks procesów administracyjnych, kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o Izbie Obrachunkowej, regulamin Izby Obrachunkowej, kodeks karny, kodeks upadłościowy, kodeks administracji sądowej (w toku) oraz statut sędziów (w toku), kodeks pracowników wymiaru sprawiedliwości (w toku).

¹⁰ Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, zob. Komisja Europejska, sprawozdanie krajowe za 2019 r. dotyczące Grecji, SWD(2019) 1007 final, s. 57; sprawozdanie krajowe za 2020 r. dotyczące Grecji, SWD(2020) 507 final, s. 62.

lub prawników praktyków¹¹. Odnotowano jednak usprawnienia np. pod względem dostępności środków elektronicznych w zakresie skierowania sprawy do sądu lub monitorowania poszczególnych etapów postępowania oraz promowania i środków zachęcających w zakresie stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów¹². Władze zgłosiły również pozytywne tendencje w kontekście korzystania z mediacji w sporach gospodarczych oraz rodzinnych/rodzicielskich¹³. Jeżeli chodzi o zasoby, wydaje się, że ogólne wydatki rządu na system wymiaru sprawiedliwości pokrywają wyłącznie wynagrodzenia¹⁴.

W związku z pandemią COVID-19 Grecja podjęła działania na rzecz przyspieszenia procesu cyfryzacji administracji publicznej¹⁵. W maju 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Ministerstwem Gospodarki Cyfrowej umożliwiło cyfrowe/elektroniczne wydawanie 15 rodzajów świadectw, takich jak różne świadectwa w obszarze prawa spadkowego¹⁶ i gospodarczego, za pośrednictwem biur obsługi mieszkańców. Ponadto ujednoliciła do jednego wzoru 20 świadectw wydawanych na podstawie prawa dotyczącego niewypłacalności – jest on dostępny w ogólnym rejestrze handlowym.

Władze rozpoczęły już wdrażanie inicjatywy dotyczącej utworzenia specjalnych izb w sądach cywilnych i administracyjnych. Nowe izby zajmowałyby się szczególnymi kategoriami spraw, jak np. sprawy o roszczenia odszkodowawcze w związku z naruszeniem przepisów krajowych i przepisów UE w zakresie komunikacji elektronicznej, energii oraz ochrony danych osobowych¹⁷. Wśród członków środowiska prawniczego toczy się debata na temat bardziej systematycznej reformy mapy sądownictwa w celu lepszego uwzględnienia obecnej sytuacji demograficznej, rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz innych istotnych parametrów¹⁸.

Efektywność

System wymiaru sprawiedliwości nadal stoi w obliczu wyzwań w zakresie ogólnej efektywności. Ze statystyk dotyczących wymiaru sprawiedliwości wynika, że problemy z efektywnością występują szczególnie w systemie sądów cywilnych, ponieważ czas potrzebny na rozstrzygnięcie procesowych spraw cywilnych i handlowych w pierwszej instancji ponownie się wydłużył (559 dni w 2018 r. w porównaniu z 479 dniami w 2017 r.)¹⁹. Ponadto spada produktywność sądów pierwszej instancji w zakresie wskaźnika zamykanych procesowych spraw cywilnych i handlowych (86,3 % w 2018 r. w porównaniu z 96,0 % w 2017 r.)²⁰, co oznacza, że w Grecji istnieje wyraźne ryzyko przybywania nowych

¹¹ Wykresy 22, 29, 31 i 41, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

¹² Wykresy 27 i 30, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

¹³ Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Grecji.

¹⁴ Wykres 34, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

¹⁵ Grecja nie wprowadziła stanu nadzwyczajnego w związku z pandemią COVID-19.

¹⁶ Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 25 maja 2020 r.

¹⁷ Komisja Europejska, Sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru, maj 2020 r., s. 28 i 106.

¹⁸ Pikrammenos, „Judicial territorial planning: a choice of the legislator with a major import for the judicial system”, in: *Justice in Greece*, [„Sądowe planowanie terytorialne: wybór prawodawcy, który ma duże znaczenie dla systemu sądownictwa”, [w:] *System sądownictwa w Grecji*], Dianeosis 2019 („Δικαστική Χωροταξία: επιλογή του νομοθέτη με μείζονα σημασία για το δικαστικό σύστημα”, στο συλλογικό έργο „Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα”, Διανέοσις 2019).

¹⁹ Wykres 6, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²⁰ Wykres 11, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

zaległości²¹. Zainteresowane strony wskazały szereg wyzwań proceduralnych, którym miały zaradzić zmiany kodeksu postępowania cywilnego, lecz które utrzymują się do dnia dzisiejszego. Wyzwania te dotyczą na przykład czasu trwania postępowań procesowych w sprawach cywilnych i handlowych lub postępowań egzekucyjnych. Obecnie trwają prace nad sprawozdaniem z wdrażania kodeksu postępowania cywilnego i sformułowano już szereg zaleceń²². Zainteresowane strony zgłosiły, że podobne problemy występują również w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, w którym to obszarze można również zaobserwować znaczne opóźnienia w rozpatrywaniu spraw²³. Sądy administracyjne nadal poprawiają swoje wyniki, utrzymując wysoki wskaźnik rozstrzygania spraw (163,5 % w 2018 r.), skracając czas potrzebny do rozstrzygnięcia sporów administracyjnych w pierwszej instancji oraz zmniejszając istniejące zaległości dzięki temu, że liczba rozstrzyganych spraw przewyższa liczbę składanych skarg²⁴. Mimo to zarówno czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych w pierwszej instancji (601 dni w 2018 r.), jak i liczba spraw oczekujących na rozpatrzenie pozostają stosunkowo wysokie²⁵.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Grecja ustanowiła kompleksowe strategiczne ramy w zakresie zwalczania korupcji – krajowy plan działania na rzecz walki z korupcją. Krajowy Urząd ds. Przejrzystości, który nadzoruje realizację tego planu, został utworzony w 2019 r. z myślą o zapewnieniu lepszej współpracy i koordynacji między różnymi instytucjami audytowymi i organami kontroli. W poprzednich latach Grecja podjęła szereg działań w celu dokonania przeglądu swoich antykorupcyjnych ram prawnych. Podczas ostatniej kontroli zgodności z konstytucją w 2019 r. wprowadzono zmiany w systemie nadawania immunitetów członkom parlamentu i ministrom. Obecnie wdrażanych jest szereg przepisów antykorupcyjnych, które zmieniono w ostatnich latach, np. w obszarze finansowania partii politycznych i ujawniania informacji majątkowych. W pełni funkcjonuje już internetowy system służący do składania oświadczeń o stanie majątkowym. Obecnie przedmiotem debaty jest kwestia systemu ochrony sygnalistów. Kwestia lobbingu nadal nie została uregulowana.

W publikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2012 r. Grecja uzyskała wynik 36/100 punktów, lecz w 2019 r. wzrósł on do 48/100 punktów²⁶, plasując Grecję na 17. miejscu w UE i 60. na świecie. 95 % respondentów ostatniego specjalnego badania Eurobarometr dotyczącego korupcji uważa, że korupcja stanowi w ich kraju powszechne zjawisko (średnia UE – 71 %) ²⁷. 95 % przedsiębiorstw uważa, że korupcja jest zjawiskiem powszechnym, a ponad połowa (58 %) jest zdania, że korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej²⁸. Natomiast 36 % respondentów uważa, że ściganie korupcji jest wystarczająco skuteczne, aby odstraszyć ludzi

²¹ Wykresy 11 i 14, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²² Komisja Europejska, Sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru, maj 2020 r., dokument nr 127 z serii dokumentów instytucjonalnych, s. 73.

²³ Uwagi przekazane przez Transparency International na potrzeby opracowania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., s. 11. Według informacji otrzymanych w kontekście wizyty w Grecji sytuacja ta regularnie skutkuje umorzeniem spraw dotyczących występów w drodze doraźnych środków prawnych, co w rzeczywistości prowadzi do bezkarności wobec szeregu występów (niedawny przykład tej praktyki można znaleźć np. w art. 63 ustawy 4687/2020).

²⁴ Wykresy 12, 8, 15, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²⁵ Wykresy 9 i 15, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²⁶ Transparency International, Grecja: <https://www.transparency.org/en/countries/greece>

²⁷ Badanie Eurobarometr Flash 502 (2020) – korupcja.

²⁸ Badanie Eurobarometr Flash 482 (2019) – opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

od takich praktyk (średnia UE wynosi 36 %), a 20 % przedsiębiorstw uważa, że osoby fizyczne i przedsiębiorstwa przyłapane na wręczaniu łapówki urzędnikowi wyższego szczebla podlegają odpowiedniej karze (średnia UE – 31 %).

Niedawno dokonano zmian przepisów prawa karnego i przewiduje się szereg dalszych zmian. W ostatnich latach Grecja podjęła szereg działań w celu zmiany swoich ram prawnych dotyczących walki z korupcją, kryminalizacji przestępstw korupcyjnych oraz wprowadzenia proporcjonalnych i odstraszających kar. Zmiany przyjęte w czerwcu 2019 r., w wyniku których klasyfikację przekupstwa czynnego obniżono do rangi występku, co wiązało się z niższą karą, zostały uchylone w listopadzie 2019 r. Przepisy te uchylono w odpowiedzi na obawy wyrażone przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), które wydały również szereg zaleceń w tym zakresie²⁹. W greckim prawie karnym obowiązuje jednak zasada *lex mitior*³⁰, w związku z czym sytuacja ta będzie miała wpływ na szereg toczących się spraw ze względu na krótsze terminy przedawnienia lub łagodniejsze kary³¹.

Umocniono współpracę i koordynację między różnymi instytucjami audytowymi i organami kontroli. Krajowy Urząd ds. Przejrzystości utworzono w sierpniu 2019 r.³² poprzez scalenie ze sobą sześciu oddzielnych organów audytowych, aby walczyć z problemem rozdrobnienia instytucjonalnego i braku koordynacji. Urząd posiada sześć biur regionalnych i odpowiada za ogólne działania z zakresu planowania, koordynacji, nadzoru oraz oceny skuteczności wszystkich mechanizmów kontroli. Do jego obowiązków należą również zapobieganie nadużyciom finansowym i korupcji w sektorze publicznym, wykrywanie tych procederów oraz ich zwalczanie, a także zwiększanie świadomości w tym zakresie. Urząd odpowiada za ogólną koordynację wdrażania krajowego planu działania na rzecz walki z korupcją, który od 2013 r. stanowi ramy planowania i monitorowania działań z zakresu zapobiegania i zwalczania korupcji³³. Współpracuje on z innymi organami administracyjnymi i prokuraturą, posiadając uprawnienia do nakładania kar administracyjnych, natomiast inspektorzy przeprowadzający kontrole mogą przeprowadzać wstępną analizę lub dochodzenie na podstawie nakazu prokuratora. Niezależność operacyjna oraz autonomia administracyjna i finansowa Urzędu są zapisane w prawodawstwie, a jego działania podlegają kontroli parlamentarnej.

Dwie wyspecjalizowane jednostki antykorupcyjne są odpowiedzialne za walkę z korupcją wśród polityków i wysokich rangą urzędników. Prokuratura ds. przestępstw gospodarczych i prokuratura ds. korupcji otrzymują wsparcie ze strony specjalnych agencji dochodzeniowych, takich jak Dyrekcja Generalna Działu Przestępczości Finansowej i Gospodarczej (SDOE) i Policja Finansowa. W następstwie konkretnych zaleceń wydanych

²⁹ GRECO *Ad hoc* Report on Greece (Rule 34) [sprawozdanie *ad hoc* GRECO w sprawie Grecji (art. 34)]; Komisja Europejska, sprawozdanie krajowe za 2020 r. dotyczące Grecji, (SWD(2020) 507 final).

³⁰ Zasada *lex mitior* polega na stosowaniu łagodniejszych przepisów i stanowi zasadę ogólną krajowego prawa karnego oraz zasadę ogólną prawa Unii.

³¹ Aby uzyskać więcej informacji, zob. Komisja Europejska, sprawozdanie krajowe za 2020 r. dotyczące Grecji, (SWD(2020) 507 final), s. 64 i 65.

³² Ustawa 4622/2019.

³³ Krajowy Urząd ds. Przejrzystości (2018), National anti-corruption action plan 2018–2021 [Plan działania na rzecz walki z korupcją na lata 2018–2021]. Grecja przyjęła swój pierwszy krajowy plan działania na rzecz walki z korupcją w marcu 2013 r., który następnie zaktualizowano w sierpniu 2015 r.

przez OECD Grecja prowadzi działania mające zapewnić organom dochodzeniowym i organom ścigania odpowiednie zasoby ludzkie i techniczne³⁴.

Poprzez zmianę konstytucji podjęto ważne kroki w zakresie zwalczania przeszkód utrudniających ściganie korupcji na dużą skalę. W 2019 r. zmieniono przepisy konstytucyjne dotyczące systemu nadawania immunitetów członkom parlamentu oraz obecnym lub byłym ministrom. W ramach poprzedniego systemu prawnego możliwość prowadzenia postępowań przeciwko obecnym i byłym członkom rządu znacznie ograniczała złożona i czasochłonna procedura przewidująca konieczność uzyskania zgody parlamentu na różnych etapach postępowania karnego. Uchylono również szczególne przepisy dotyczące przedawnienia, co pozwoliło usunąć pewne istotne przeszkody prawne utrudniające ściganie korupcji na dużą skalę, w szczególności jeżeli chodzi o zniesienie obowiązującego parlament terminu na przyjęcie wniosku o wszczęcie postępowania przeciwko obecnym lub byłym ministrom³⁵. Odnośne przepisy weszły w życie dnia 28 listopada 2019 r. i nie będą miały zastosowania z mocą wsteczną do spraw będących już w toku.

Obecnie wdrażanych jest szereg istotnych reform antykorupcyjnych opracowanych w przeszłości. Po przeprowadzeniu szeregu reform legislacyjnych wprowadzono nowoczesną ustawę o finansowaniu partii politycznych³⁶. Wydaje się jednak, że istnieją zastrzeżenia co do jej pełnego wdrożenia, ponieważ mechanizmy kontroli nie są jeszcze w pełni skuteczne, a właściwa komisja audytowa parlamentu nie nałożyła dotychczas sankcji na żadną partię polityczną³⁷.

Grecja przeprowadziła szereg reform mających na celu poprawę i wzmocnienie ram prawnych systemu ujawniania informacji majątkowych. Od 2016 r. oświadczenia o stanie majątkowym w odniesieniu do wszystkich objętych nimi kategorii mienia składa się online³⁸, przy czym system obecnie w pełni funkcjonuje. Odpowiednią ustawę o składaniu oświadczeń o stanie majątkowym przez zobowiązane osoby fizyczne zmieniono jednak ponownie w 2018 r. i stanowi ona, że wszystkie osoby objęte tym obowiązkiem będą musiały ponownie złożyć oświadczenia o stanie majątkowym za lata 2015, 2016 i 2017³⁹. Następujące cztery główne organy są odpowiedzialne za przyjmowanie i kontrolowanie oświadczeń o stanie majątkowym: (i) Komisja Parlamentu ds. Badania Oświadczeń o Stanie Majątkowym (CIDA), tzw. Komisja 3-A, która składa się z 11 członków i jest odpowiedzialna za nadzór nad finansowaniem podmiotów politycznych (takich jak partie i osoby) i oświadczeniami o stanie majątkowym oraz za nakładanie odpowiednich sankcji. Jest ona wspierana przez Specjalną Służbę składającą się z 20 pracowników i kierowaną przez specjalistę oddelegowanego ze Specjalnego Sekretariatu Organu Nadzoru Finansowego; (ii) Wydział ds. Badania Źródeł Środków Finansowych jednostki analityki finansowej (organu ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy), który jest odpowiedzialny za kontrolę oświadczeń o stanie majątkowym szeregu kategorii urzędników publicznych, jak również osób fizycznych wykonujących obowiązki zarządcze w określonych prywatnych podmiotach

³⁴ OECD (2018), Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece [Sprawozdanie uzupełniające dla etapu 3bis: dodatkowe pisemne sprawozdanie Grecji].

³⁵ Komisja Europejska, sprawozdanie krajowe za 2020 r. dotyczące Grecji, (SWD(2020) 507 final).

³⁶ Ustawa 3023/2002 zmieniona ustawami 4304/2014, 4472/2017, 4475/2017, 4509/2017.

³⁷ Komisja Europejska, sprawozdanie krajowe za 2020 r. dotyczące Grecji, (SWD(2020) 507 final).

³⁸ Przepisy dotyczące ujawniania informacji majątkowych ustanowiono w ustawie 3213/2003 w brzmieniu obowiązującym po uchwaleniu ustawy 4571/2018.

³⁹ Dziennik Urzędowy 186/A z 30.10.2018. W ustawie 4571/2018 przewidziano wymóg, by osoby należące do wszystkich kategorii zobowiązanych ponownie złożyły oświadczenia o stanie majątkowym za lata 2015, 2016 i 2017.

prawnych; (iii) Wydział Spraw Wewnętrznych Policji, który jest odpowiedzialny za kontrolę oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy policji; oraz (iv) dyrektor Krajowego Urzędu ds. Przejrzystości, który jest odpowiedzialny za przyjmowanie i weryfikowanie oświadczeń o stanie majątkowym organów kontroli administracyjnej (inspektorów, audytorów, śledczych). Przedmiotowe cztery organy są od siebie niezależne i nie przewidziano żadnego formalnego mechanizmu współpracy w celu koordynacji ich działań. Ponadto organy nadzoru mogą zweryfikować oświadczenie o stanie majątkowym na zasadzie *ad hoc* w przypadku otrzymania skargi⁴⁰.

Ostatnia reforma przewiduje wprowadzenie nowych przepisów dotyczących konfliktów interesów. Obejmują one członków rządu, sekretarzy generalnych i specjalnych, jak również koordynatorów administracji zdecentralizowanej, dyrektorów lub szefów niezależnych organów oraz prezesów, wiceprezesów, członków zarządu, zastępców członków zarządu i dyrektorów generalnych publicznych i prywatnych osób prawnych⁴¹, z wyjątkiem tych podmiotów, w przypadku których w konstytucji przewidziano, że odpowiadają wyłącznie przed parlamentem, a nie przed rządem. W kodeksie urzędników służby cywilnej określono szereg ograniczeń i zasad niełączenia określonych stanowisk w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. W kodeksie postępowania dla członków parlamentu przewidziano podobne przepisy obowiązujące członków parlamentu⁴². Naruszenie tych przepisów może stanowić przewinienie dyscyplinarne⁴³.

Kwestia lobbingu w Grecji pozostaje w dużej mierze nieuregulowana, a ramy ochrony sygnalistów są niekompletne. Obecnie nie ma określonego obowiązku rejestrowania lobbystów ani zgłaszania kontaktów między urzędnikami publicznymi a lobbystami. Sporządzany jest jednak aktualnie projekt ustawy. Nie istnieją żadne ogólne ramy prawne dotyczące ochrony sygnalistów. Niektóre przepisy istnieją w ramach dotyczących „świadków działających w interesie publicznym”⁴⁴, które wprowadzają ograniczoną ochronę przed postępowaniem karnym osób ujawniających określone przestępstwa, w tym korupcję. Podjęto pewne działania w celu wprowadzenia wytycznych dotyczących ochrony sygnalistów w sektorze prywatnym⁴⁵, a inicjatywa ustawodawcza dotycząca ustanowienia skutecznego mechanizmu ochrony sygnalistów jest częścią krajowego planu działania na rzecz walki z korupcją na lata 2018–2021, jednak należy wciąż opracować ogólne ramy.

Jeżeli chodzi o efekt „drzwi obrotowych”, w 2019 r. zmieniono ramy prawne. Poprzednie przepisy przewidywały, że wyżsi urzędnicy publiczni nie mogą podejmować jakiejkolwiek prywatnej działalności zawodowej podobnej do uprzednio wykonywanych obowiązków

⁴⁰ Ponadto Izba Obrachunkowa rozstrzyga sprawy wytoczone w wyniku kontroli nieuzasadnionego wzrostu aktywów osób zobowiązanych do ujawnienia informacji majątkowych (o czym mowa w art. 1 ustawy 3213/2003), które są wnoszone w formie skargi prokuratury generalnej do Izby Obrachunkowej w następstwie kontroli przeprowadzonej przez właściwe organy administracji. Celem kontroli jest wykrycie przypadków wzrostu aktywów uznanych za uzyskane w wyniku korupcji oraz ich odzyskanie (art. 3B ust. 4 i 12 ustawy 3213/2003, art. 118 ustawy 4700/2020) ze szkodą dla osób odpowiedzialnych.

⁴¹ Art. 71 ustawy 4622/2019.

⁴² Art. 3 kodeksu postępowania dla parlamentarzystów.

⁴³ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (2018), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems [Tematyczne zestawienie odpowiednich informacji przedłożonych przez Grecję – Systemy ujawniania informacji majątkowych i interesów].

⁴⁴ Ustawa 4254/2014.

⁴⁵ OECD (2018) Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece [Wytyczne dla przedsiębiorstw greckich w sprawie ochrony sygnalistów]. Wytyczne te opracowano przy wsparciu ze strony UE.

przez 2 lata. Naruszenia przepisów były karane szeregiem sankcji, takich jak grzywny, zakaz pełnienia funkcji urzędników administracji publicznej na dziesięć lat oraz wykreślenie z odpowiedniego rejestru krajowego⁴⁶. Przepisy te uchylono jednak w drodze nowelizacji, w ramach której skrócono okres karencji z dwóch lat do jednego roku i usunięto przepisy dotyczące sankcji⁴⁷. Niezależny Komitet ds. Etyki powołany w ramach Krajowego Urzędu ds. Przejrzystości jest odpowiedzialny za udzielanie takiego zezwolenia (lub zezwalanie na taką działalność pod określonymi warunkami) oraz proponowanie sankcji przewidzianych w przepisach, które mogą zostać nałożone przez dyrektora Krajowego Urzędu ds. Przejrzystości.

III. PLURALIZM MEDIÓW

Greckie ramy prawne dotyczące pluralizmu mediów oparte są na zbiorze gwarancji konstytucyjnych i środków legislacyjnych. W konstytucji usankcjonowano w szczególności wolność wypowiedzi. Istnieją struktury zapewniające pluralizm mediów oraz prawa prasy. Greckie media ucierpiały na skutek kryzysu gospodarczego, co doprowadziło do zwiększenia niestabilności finansowej przedsiębiorstw medialnych i dziennikarzy⁴⁸.

Niezależność organu regulacyjnego ds. audiowizualnych usług medialnych jest zapewniona, ale nie ma on wystarczających zasobów. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (NCRTV) nadzoruje i reguluje rynki radiowe i telewizyjne. Jej niezależność jest zapisana w konstytucji⁴⁹, a jej ramy prawne są określone w ustawie o mediach⁵⁰. NCRTV jest dziewięcioosobowym organem składającym się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i siedmiu członków powoływanych przez Zgromadzenie Plenarne Przewodniczących – specjalny organ parlamentu odpowiedzialny za nominacje członków niezależnych organów, w którym reprezentowane są wszystkie partie polityczne⁵¹. W monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. („MPM 2020”) oceniono, że ryzyko zagrażające niezależności i skuteczności tego organu jest niskie. W MPM 2020 wskazano jednak również, że nie istnieją żadne szczególne zabezpieczenia pozwalające uniknąć arbitralnego podejmowania decyzji w imieniu państwa w odniesieniu do zasobów budżetowych organu. Stwierdzono w nim również, że o ile istnieją przepisy dotyczące nielączenia określonych stanowisk, procedury mianowania nie są wystarczająco przejrzyste, a wymagane kwalifikacje określa się w sposób ogólny, co nie wyklucza wyboru członków w oparciu o względy polityczne⁵². Podczas wizyty w Grecji podniesiono kwestię braku odpowiednich zasobów finansowych i kadrowych, które umożliwiałyby NCRTV realizację wszystkich jej zadań, zwłaszcza jeżeli chodzi o monitorowanie audiowizualnych usług medialnych świadczonych przez dostawców z regionów i wysp położonych najdalej od Aten, które nie mogą być odbierane ze stolicy. Władze rozpoczęły proces transpozycji zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁵³. W dyrektywie tej wzmocniono niezależność organów regulacyjnych ds.

⁴⁶ Art. 23 ustawy 4440/2016.

⁴⁷ Ustawa 4622/2019 (art. 119) o władzy wykonawczej w państwie: organizacji, działaniu i przejrzystości rządu, organów rządowych i centralnej administracji publicznej, która weszła w życie w sierpniu 2019 r.

⁴⁸ W 2020 r. Grecja plasuje się na 65. miejscu na świecie w światowym rankingu wolności prasy prowadzonym przez Reporterów bez Granic.

⁴⁹ Art. 15 ust. 2 konstytucji.

⁵⁰ Ustawa 4339/2015 oraz ustawy 1866/1989, 2328/1995, 2644/1998, 2863/2000 itp., z późniejszymi zmianami.

⁵¹ Uwagi przekazane przez Grecję na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

⁵² Monitor pluralizmu mediów z 2020 r.

⁵³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE.

mediów audiowizualnych, zapewniając, by były one odrębne pod względem prawnym od swoich rządów i funkcjonowały niezależnie od swoich rządów i od jakichkolwiek innych podmiotów publicznych lub prywatnych.

Przejrzystość własności mediów jest zagwarantowana tylko częściowo, w szczególności w przypadku audiowizualnych usług medialnych. Podczas gdy media audiowizualne są zobowiązane do informowania NCRTV o strukturach właścicielskich⁵⁴, w przypadku prasy drukowanej nie ma obowiązku wskazywania właściciela na wydawanych egzemplarzach. Warto jednak zauważyć, że w celu uzyskania wpisu w rejestrze prasy regionalnej i lokalnej operatorzy medialni muszą przedstawić organom krajowym informacje na temat własności⁵⁵. Podawanie do wiadomości publicznej informacji o własności mediów informacyjnych odbywa się tylko częściowo, zwłaszcza w odniesieniu do właścicieli rzeczywistych⁵⁶. W MPM 2020 oceniono, że przejrzystość własności mediów jest narażona na średnie ryzyko, wskazując, że „w ustawodawstwie krajowym brakuje jasnych przepisów dotyczących ujawniania własności mediów informacyjnych”. Jeżeli chodzi o przejrzystość własności mediów internetowych, władze greckie informują, że Sekretariat Generalny ds. Mediów i Komunikacji uruchomił rejestr mediów internetowych o nazwie „e-media”⁵⁷. Rejestr ten jest przeznaczony dla wszystkich właścicieli mediów obecnych w internecie (posiadających stronę internetową) i ma ich skłonić do rejestrowania działalności prowadzonej online.

Kryteria dystrybucji pośrednich dotacji państwowych uznaje się za sprawiedliwe. W MPM 2020 stwierdzono, że kryteria pośrednich dotacji państwowych, takich jak dotacje na doręczanie przesyłek pocztowych, obniżony podatek od wartości dodanej oraz stawki za usługi łączności elektronicznej są sprawiedliwe. Zainteresowane strony zgłosiły jednak zastrzeżenia dotyczące braku wsparcia finansowego na rzecz dziennikarzy ze strony rządu oraz braku przejrzystości w zakresie przydziału reklam państwowych związanych z pandemią⁵⁸. Władze greckie wskazują, że Sekretariat Generalny ds. Komunikacji i Mediów nadzoruje wdrażanie programów i działań komunikacyjnych prowadzonych przez służby publiczne i organizacje. Każda służba lub organizacja, która prowadzi program komunikacyjny o budżecie przekraczającym kwotę 30 000 EUR, ma obowiązek złożyć wniosek o zatwierdzenie przez Sekretariat Generalny. Jak wynika z MPM 2020, przejrzystość polityki budzi jednak wątpliwości, ponieważ kwoty otrzymywane przez kwalifikowalne środki masowego przekazu w formie drukowanej nie są podawane do wiadomości publicznej.

Wolność wypowiedzi jest uznana w konstytucji. W ramach ostatniej nowelizacji kodeksu karnego zniesiono przestępstwo bluźnierstwa. Jedną z możliwych sankcji grożących za zniesławienie jest kara więzienia. Prawo do informacji jest zapisane w konstytucji. Gwarantuje ona również prawo dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organów publicznych. Ograniczenia ustala się zgodnie z normami międzynarodowymi, przy czym

⁵⁴ W zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych zachęca się państwa członkowskie do przyjmowania środków prawnych przewidujących, że dostawcy usług medialnych podlegający ich jurysdykcji zapewniają dostęp do informacji o swojej strukturze właścicielskiej, w tym właścicielach rzeczywistych.

⁵⁵ Art. 20 i 22 ustawy 4557/2018 zawierającej przepisy dotyczące centralnego rejestru własności rzeczywistej.

⁵⁶ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r. Według władz greckich w nowej decyzji Rady Ministrów (667/2020) zobowiązano obecnie wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą w Grecji do prowadzenia specjalnego rejestru własności rzeczywistej, w którym ujawnia się właścicieli rzeczywistych oraz cały łańcuch właścicieli. Zasada ta ma również zastosowanie do przedsiębiorstw medialnych.

⁵⁷ Rejestr „e-media” można znaleźć pod adresem: <https://emedia.media.gov.gr/>

⁵⁸ Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Grecji.

funkcjonują mechanizmy odwoławcze. Ramy regulacyjne dotyczące ochrony sygnalistów, którzy stanowią często istotne źródło informacji dla dziennikarzy, w dalszym ciągu są niepełne. Jak wynika z MPM 2020, najważniejsze zastrzeżenia dotyczą niewystarczających mechanizmów zapewniających poszanowanie norm zawodowych podczas wykonywania pracy dziennikarza. Zainteresowane strony poinformowały, że organy ds. etyki w związkach dziennikarzy nie są zbyt aktywne i nie są w stanie skutecznie monitorować etyki dziennikarskiej ani innych kwestii, ale jednocześnie zwróciły uwagę, że przestrzeń mediów internetowych w Grecji, w szczególności na szczeblu lokalnym, funkcjonuje stosunkowo dobrze⁵⁹.

Dziennikarze mierzą się z wyzwaniami dotyczącymi ich warunków pracy oraz bezpieczeństwa. Warunki pracy budzą zastrzeżenia, a dziennikarze są narażeni na ataki i zagrożenia dla ich integralności cielesnej. W ostatnim czasie odnotowano kilka ataków na dziennikarzy⁶⁰. Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (ECPMF) wskazuje, że – poza nielicznymi wyjątkami – główne zagrożenie dla bezpieczeństwa dziennikarzy w Grecji stanowią skrajnie prawicowi ekstremiści⁶¹. W 2019 r. i 2020 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy⁶² oraz na platformie Mapping Media Freedom⁶³ opublikowano dziewięć wpisów dotyczących kampanii oszczerstw skierowanych przeciwko dziennikarzom, ataków na dziennikarzy zajmujących się kwestiami migracji i uchodźców oraz finansowania państwowego na rzecz mediów w związku z COVID-19. Związki dziennikarzy w Grecji zapewniają pomoc prawną, ograniczone wsparcie finansowe oraz szkolenia dla dziennikarzy.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

W Grecji panuje ustrój demokracji parlamentarnej z jednoizbowym parlamentem. Zasadę podziału władzy usankcjonowano w konstytucji⁶⁴. Uprawnienia ustawodawcze przysługują parlamentowi i Prezydentowi⁶⁵, zaś inicjatywa ustawodawcza przysługuje parlamentowi i rządowi.

Przeprowadzana jest reforma procesu legislacyjnego mająca na celu standaryzację i usprawnienie etapu przygotowawczego oraz poprawę jego jakości. Grecka legislacja do niedawna charakteryzowała się brakiem spójności i dużym stopniem rozdrobnienia. Sytuację tę określano mianem *polynomia* (zbyt wiele przepisów), a nawet *kakonomia* (zły system prawa), przy czym problem jeszcze bardziej się pogłębił z powodu braku autorytatywnej i kompleksowej kodyfikacji ustawodawstwa⁶⁶. Aby sprostać tym wyzwaniom, w ramach

⁵⁹ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r.

⁶⁰ Atak bombowy na stację telewizyjną SKAI w Atenach w grudniu 2018 r. spowodował znaczne zniszczenia. W maju 2019 r. samochód reportera stacji CNN Greece został zniszczony w wyniku podpalenia. Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (ECPMF) donosi, że również w 2019 r. anarchiści wtargnęli do siedziby gazety Athens Voice i zniszczyli sprzęt biurowy, komputery oraz meble.

⁶¹ Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (2019), Greece: New democracy – new press freedom? [Grecja: nowa demokracja – nowa wolność prasy?].

⁶² Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy.

⁶³ ECPMF, Mapping Media Freedom.

⁶⁴ Art. 26 konstytucji.

⁶⁵ Zob. poprzedni przypis.

⁶⁶ Sotiropoulos/Christopolous, „Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα” [„Polynomia i kakonomia w Grecji”], Dianeosis 2017; zob. również Komisja Europejska, sprawozdanie krajowe za 2019 r. dotyczące Grecji, SWD(2019) 1007 final, s. 55.

inicjatywy ustawodawczej⁶⁷ z 2019 r. ponownie zdefiniowano i opracowano ramy normatywne dla dobrego ustawodawstwa i praktyk kodyfikacyjnych. Efektem tych działań było niedawne opracowanie i przyjęcie znormalizowanych metod określonych w odpowiednich podręcznikach, które zostały rozpowszechnione w całej administracji i są dostępne w internecie⁶⁸.

Kompleksowa reforma procedur stanowienia prawa ma na celu poprawę jakości ustawodawstwa. Do niedawna przeprowadzanie ocen skutków oraz konsultacje z zainteresowanymi stronami nie były ugruntowanymi praktykami w procedurze ustawodawczej. Ustawa z 2019 r. o władzy wykonawczej w państwie⁶⁹ ma na celu przeprowadzenie kompleksowej reformy procedur stanowienia prawa opartej na zasadach i technikach lepszego stanowienia prawa, z naciskiem na wzmocnienie roli ocen skutków. W ustawie przewidziano również utworzenie niezależnego organu ds. oceny naukowej z udziałem zarówno prawników, jak i ekonomistów, a także wzmocnienie struktury instytucjonalnej w zakresie kodyfikacji przepisów i reformy prawa. Obecnie trwa wdrażanie ustawy o władzy wykonawczej w państwie. Władze przyjęły ostatnio szczegółowy podręcznik metodyki ustawodawczej oraz wzór kompleksowej oceny skutków⁷⁰. Zainteresowane strony, takie jak grecka krajowa instytucja praw człowieka⁷¹ lub grecki Rzecznik Praw Obywatelskich⁷², wskazały, że nie otrzymują projektów ustaw z wyprzedzeniem, a zatem nie mają wystarczająco dużo czasu na przedstawienie szczegółowych uwag dotyczących tych przepisów. Ponadto czas przeznaczony na konsultacje publiczne jest zazwyczaj bardzo krótki. Nowy proces stanowienia prawa ma na celu wyeliminowanie tych niedociągnięć. Ponadto władze poinformowały o staraniach podejmowanych w celu ograniczenia stosowania trybu pilnego i przyjmowania rozporządzeń nadzwyczajnych w procesie stanowienia prawa.

Poszanowanie praw podstawowych i konstytucyjnych jest zapewnione na kilka sposobów, w tym przez niezależne organy. Ponieważ w Grecji nie ma organu pełniącego formalnie funkcję Trybunału Konstytucyjnego, w konstytucji greckiej uprawniono wszystkich sędziów do rozstrzygania, czy niezgodna z konstytucją ustawa naruszyła prawa konstytucyjne jednostki⁷³. Z uwagi na tego rodzaju rozproszenie systemu kontroli zgodności z konstytucją wszystkie sądy są właściwe do kontroli zgodności ustaw z konstytucją⁷⁴. Na mocy konstytucji z 1975 r. utworzono jednak szczególny sąd *ad hoc* – Szczególny Sąd Najwyższy⁷⁵. Jego ograniczona właściwość obejmuje kontrolę następczą zgodności przepisów z konstytucją w przypadku braku zgodności między Sądami Najwyższymi. Wydawane przez niego orzeczenia dotyczące zgodności z konstytucją przepisów ustawowych, które są przedmiotem jego kontroli, są wiążące dla wszystkich sądów.

⁶⁷ Ustawa 4622/2019 o władzy wykonawczej w państwie, sekcja 3 rozdział C „Proces stanowienia prawa i dobre praktyki ustawodawcze” art. 57, a także rozdział D „Kodyfikacja i przegląd przepisów” art. 65.

⁶⁸ Podręczniki dotyczące kodyfikacji przepisów, metodyki ustawodawczej oraz ocen skutków.

⁶⁹ Ustawa 4622/2019.

⁷⁰ Materiały te przygotowano przy wsparciu technicznym ze strony Komisji Europejskiej, zob. Komisja Europejska, sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru, maj 2020 r., s. 27, 103.

⁷¹ Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Grecji.

⁷² ENNRHI, The rule of law in the European Union [Praworządność w Unii Europejskiej], s. 115.

⁷³ Art. 87 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że sędziowie nie są zobowiązani do przestrzegania przepisów uchwalonych z naruszeniem konstytucji. Art. 93 ust. 4 konstytucji stanowi, że sądy są zobowiązane do niestosowania ustaw, których treść jest sprzeczna z konstytucją.

⁷⁴ Zob. np. Contiades, Papacharalambous i Papastilianos, The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives [Konstytucja grecka: perspektywy członkostwa w UE] [w:] National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law, 2019, s. 642.

⁷⁵ Art. 100 konstytucji.

Zadaniem greckiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest niezależnym organem administracji ustanowionym w 1997 r., jest pośredniczenie w sporach między obywatelami a służbami publicznymi, organami samorządu terytorialnego, podmiotami prawa publicznego oraz służbami użyteczności publicznej, aby chronić prawa obywatelskie, walczyć z niewłaściwym administrowaniem oraz zapewnić sprawiedliwość proceduralną⁷⁶. W 1998 r. Grecja powołała ponadto Krajową Komisję Praw Człowieka działającą w charakterze krajowej instytucji praw człowieka, która jest niezależnym organem doradczym państwa w kwestiach związanych z ochroną i propagowaniem praw człowieka. W marcu 2017 r. uzyskała ona ponowną akredytację ze statusem „A” zgodnie z zasadami ogólnymi ONZ⁷⁷.

Dostęp do informacji, w tym do decyzji administracyjnych, jest zapewniony, a przejrzystość jest chroniona za pośrednictwem polityki dostępu do informacji rządowych. Od 2010 r. Grecja prowadzi platformę elektroniczną (Di@vgeia), na której wszystkie organy publiczne mają obowiązek zamieszczać wszystkie akty administracyjne, w tym m.in. decyzje o mianowaniu, o przyznaniu dotacji, o przeniesieniu personelu oraz decyzje o przyznaniu dotacji państwowych na rzecz obywateli⁷⁸. Odpowiednie przepisy stanowią ponadto, że aktu nie można uznać za ważny, o ile nie zostanie on uprzednio zamieszczony i opublikowany na platformie elektronicznej, do której wszystkie zainteresowane osoby mają bezpośredni dostęp⁷⁹.

Wolność zrzeszania się usankcjonowano w konstytucji, chociaż nie istnieją szczególne ramy wspomagające na potrzeby społeczeństwa obywatelskiego. Władze greckie poinformowały, że obecne ramy prawne nie obejmują przepisów szczególnych dotyczących tworzenia i działania NGO⁸⁰. W 2018 r. wspólną decyzją ministerialną ustanowiono jednak „rejestr członków greckich i zagranicznych NGO”⁸¹, który następnie w dalszym stopniu uregulowano w 2020 r.⁸². W ustawie tej wprowadzono i stopniowo rozszerzono zasady wpisu do rejestru i certyfikacji greckich i zagranicznych NGO działających w obszarze azylu, migracji i włączenia społecznego, przewidziano zasady i warunki wpisu do rejestru organizacji oraz przyznano Ministerstwu Migracji i Azylu uprawnienia do ustalania dodatkowych wymogów dotyczących wpisu NGO do rejestru. Kwestia ta jest krytykowana przez szereg zainteresowanych stron, ponieważ uważają one, że uregulowania dotyczące działania NGO obejmują zbyt rygorystyczne i nieproporcjonalne wymogi dotyczące wpisu do rejestru i certyfikacji⁸³. Odnotowano również wzrost liczby ataków na NGO pracujące

⁷⁶ Grecki Rzecznik Praw Obywatelskich jest również krajowym organem ds. równości, którego zadaniem jest walka z dyskryminacją oraz propagowanie zasady równego traktowania bez względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, status rodzinny lub społeczny, religię lub przekonania, niepełnosprawność lub chorobę przewlekłą, wiek, orientację seksualną oraz tożsamość płciową.

⁷⁷ Zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i promocji praw człowieka („zasady paryskie”), przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.

⁷⁸ Platforma elektroniczna jest dostępna pod adresem: <https://diavgeia.gov.gr/en>

⁷⁹ Ustawa 4210/2013.

⁸⁰ Uwagi przekazane przez Grecję na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., pkt 45.

⁸¹ Wspólna decyzja ministerialna 7586/18.

⁸² Ustawa 4662/2020 zmieniona następnie ustawą 4686/2020.

⁸³ Refugee Support Aegean, New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece [Nowe zasady dotyczące społeczeństwa obywatelskiego wspierającego uchodźców i migrantów w Grecji], 2020, s. 1; Rada Ekspertów ds. Prawa dotyczącego Organizacji Pozarządowych, Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy, CONF/EXP(2020)4, s. 23.

z uchodźcami i migrantami w Grecji⁸⁴ i wyrażono obawy, że od 2019 r. „przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego” w Grecji została ograniczona⁸⁵.

⁸⁴ Uwagi przekazane przez Front Line Defenders na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., s. 2.

⁸⁵ Uwagi przekazane przez Greenpeace na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., s. 2.; zob. również ocena przyznana przez CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. można znaleźć na (stronie internetowej Komisji).

Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (2018), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems, https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Greece.pdf.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2020), 2020 Media pluralism monitor, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2020), 2020 Media Pluralism Monitor – decriminalisation of defamation infographic. https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space, <https://monitor.civicus.org/country/greece/>.

Contiades, Papacharalambous and Papastylanos (2019), The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482: opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), standardowe badanie Eurobarometr 91.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: korupcja.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2020), Contribution from the European Network of National Human Rights Institutions for the stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

Europejski portal „e-Sprawiedliwość”, Systemy sądowe w państwach członkowskich – Grecja, https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-el-pl.do?init=true&member=1.

Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (2019), Greece: New democracy – new press freedom? [Grecja: nowa demokracja – nowa wolność prasy?]. <https://www.ecpmf.eu/greece-new-democracy-new-press-freedom/>.

Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów, Mapping Media Freedom: Greece, <https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/greece/>.

Front Line Defenders (2020), uwagi przekazane przez Front Line Defenders na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

GRECO (2018), Fourth evaluation round, on Greece on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Compliance report.

GRECO (2019), *Ad hoc* report on Greece (art. 34).

Greenpeace (2020), Uwagi przekazane przez Greenpeace na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Komisja Europejska (2019), sprawozdanie krajowe dotyczące Grecji, SWD(2019) 1007 final.

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru: dokument instytucjonalny nr 127.

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie krajowe dotyczące Grecji, SWD(2020) 507 final.

Komisja Europejska (2020), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Krajowy Urząd ds. Przejrzystości (2018), National anti-corruption action plan 2018–2021, <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/234/National%20Anti-Corruption%20Action%20Plan%202018-2021.pdf>.

Ministerstwo Administracji Cyfrowej, Di@vgeia: inicjatywa dotycząca programu na rzecz przejrzystości. <https://diavgeia.gov.gr/en>.

Ministerstwo Sprawiedliwości (2020), komunikat z dnia 25 maja 2020 r., <https://www.ministryofjustice.gr/?p=5108>.

OECD (2018) Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-Whistleblower-Protection-Companies-in-Greece-ENG.pdf>.

OECD (2018), Assessment and Review of Asset Recovery Institutional Arrangements in Greece.

OECD (2018): Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece [Sprawozdanie uzupełniające dla etapu 3bis: dodatkowe pisemne sprawozdanie Grecji]. [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2018\)43/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2018)43/en/pdf).

Pikrammenos (2019), Judicial territorial planning: a choice of the legislator with a major import for the judicial system [Sądowe planowanie terytorialne: wybór prawodawcy, który ma duże znaczenie dla systemu sądownictwa].

Rada Europy, Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych, Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Greek legislation on NGO registration, 2 lipca 2020. <https://www.coe.int/en/web/ingo/-/greek-legislation-on-ngo-registration>

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy – Grecja, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/greece>.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

Refugee Support Aegean (2020), New rules on civil society supporting refugees and migrants in Greece, https://rsaagean.org/wp-content/uploads/2020/05/RSA_Comments_NGO_Registry.pdf.

Reporterzy bez Granic (2020), World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/ranking>.

Reuters Institute i Uniwersytet Oksfordzki, Digital news report: Grecja, <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/greece-2020/>.

Rząd grecki (2020), uwagi przekazane przez Grecję na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Rząd grecki, platforma internetowa Di@vgeia, <https://diavgeia.gov.gr/en>.

Rząd grecki, rejestr mediów internetowych, <https://emedia.media.gov.gr/>.

Sotiropoulos i Christopolous (2017), Polynomia and Kakonomia in Greece [*Polynomia i kakonomia w Grecji*].

Transparency International (2020), uwagi przekazane przez Transparency International na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji: Grecja, <https://www.transparency.org/en/countries/greece>.

Wirtualna wizyta w Grecji w kontekście sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Załącznik II: Wizyta w Grecji

Służby Komisji odbyły w czerwcu 2020 r. spotkania wirtualne z:

- Greckim Krajowym Organem Regulacyjnym ds. Mediów Audiowizualnych
- Izbą Adwokacką w Atenach
- Izbą Obrachunkową
- jednostką analityki finansowej
- kancelarią wiceministra
- Komitetem 3A
- Krajowym Urzędem ds. Przejrzystości
- Ministerstwem Sprawiedliwości
- prokuraturą ds. przestępstw finansowych oraz wydziałem policji finansowej
- Radą Stanu
- Rzecznikiem Praw Obywatelskich
- Sądem Najwyższym
- Sekretarzem Generalnym ds. Prawnych i Parlamentarnych
- specjalną agencją wspierającą Komitet Kontroli Finansowania Politycznego
- Związkiem Dziennikarzy z Macedonii i Tracji

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Platforma na rzecz uczenia się przez całe życie
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE