



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 18 lipca 2022 r.  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 14 lipca 2022 r.

Do: Sekretariat Generalny Rady

---

Nr dok. Kom.: COM(2022) 500 final

---

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 500 final.

Zał.: COM(2022) 500 final

Luksemburg, dnia 13.7.2022 r.  
COM(2022) 500 final

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

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r.**

**Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. WPROWADZENIE

Unia Europejska jest unią wartości: opiera się na prawach podstawowych, praworządności i demokracji. Wartości te stanowią fundament naszego społeczeństwa i naszej wspólnej tożsamości<sup>1</sup>. Problemy z praworządnością w jednym państwie członkowskim wpływają na porządek prawny UE i na jej funkcjonowanie jako całości. Ponieważ praworządność przynosi korzyści każdemu w UE, obywatele wszystkich państw członkowskich jednoznacznie i zdecydowanie wspierają egzekwowanie jej zasad<sup>2</sup>.

Na przestrzeni ostatnich lat społeczeństwa musiały stawić czoła wyzwaniom dla praworządności pojawiającym się w samej UE i na świecie. Pandemia COVID-19 zweryfikowała odporność krajowych systemów mierzoną ich potencjałem w zakresie utrzymywania praworządności w czasach kryzysu – sytuacja ta wywarła presję na istniejące konstytucyjne mechanizmy kontroli i równowagi oraz na zdolność instytucji demokratycznych i organizacji strażniczych do wykonywania powierzonych im zadań.

Niesprowokowana i nieuzasadniona agresja wojskowa Rosji na Ukrainę i jej ludność stanowi bezpośrednie wyzwanie dla unijnych wartości i dla światowego porządku opartego na wartościach. Jest to rażące naruszenie prawa międzynarodowego i zasad Karty ONZ, podważające – oprócz bezpieczeństwa i stabilności w Europie i na świecie – także demokrację i praworządność. Ochrona i podtrzymywanie naszych instytucji demokratycznych i wartości stanowi wspólne zadanie państw członkowskich i instytucji UE. Jest to szczególnie ważne teraz, gdy UE i jej państwom członkowskim zagrażają wrogie obce podmioty, starające się podważyć nasze demokratyczne systemy, wykorzystując dezinformację i cyberataki.

Komisja dostrzega swoją szczególną rolę w ponoszeniu wspólnej odpowiedzialności poprzez pobudzanie zmian, sprzyjanie współpracy lub identyfikowanie i korygowanie niedociągnięć. Choć Komisja wywiązuje się z tego obowiązku w zróżnicowany sposób, korzystając z szeregu dostępnych jej instrumentów, cel pozostaje jasny: doprowadzenie do znaczącej zmiany sposobu, w jaki obywatele postrzegają wpływ praworządności na ich codzienne życie. Komisja dopilnowała też, by w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności za priorytetowe kwestie uznać reformy sądownictwa, ram antykorupcyjnych i administracji publicznej w państwach członkowskich oraz cyfryzację systemów wymiaru sprawiedliwości – kwestie niezwykle ważne dla tworzenia klimatu zdecydowanie sprzyjającego inwestycjom.

Przez ostatni rok praworządność stanowiła istotny element europejskiej agendy – sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. wniosło istotny wkład w debatę polityczną i merytoryczną prowadzoną zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Coroczne sprawozdanie na temat praworządności jest kluczowym elementem naszych starań, by wywrzeć rzeczywisty wpływ na propagowanie i ochronę praworządności w UE. Dzięki należytemu uwzględnieniu krajowych tradycji, zapewnieniu równego traktowania i oparciu

---

<sup>1</sup> „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn” (Traktat o Unii Europejskiej, art. 2).

<sup>2</sup> Badanie Eurobarometr nr 508 poświęcone wartościom i tożsamości obywateli Unii (2021 r.) wykazało, że 82 % Europejczyków popiera te wartości.

się na przejrzystej i obiektywnej metodyce wspomniane sprawozdanie umożliwiło konstruktywną dyskusję i szeroko zakrojoną wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, zarówno w Radzie, jak i na szczeblu technicznym, a także w ramach dyskusji zainspirowanych sprawozdaniem z 2021 r. prowadzonych z Komisją na forum Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Wyciąganie wniosków z doświadczeń innych państw ułatwia państwom członkowskim znajdowanie najlepszych rozwiązań i zapobieganie pojawianiu się lub pogłębianiu wyzwań dla praworządności.

W trzecim wydaniu sprawozdania wykonano kolejny krok w obszarze inwestycji Komisji w praworządność, ponieważ jest ono pierwszym sprawozdaniem, które zawiera zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, zgodnie z zapowiedzią przewodniczącej Ursuli von der Leyen przedstawioną w orędziu o stanie Unii z 2021 r.<sup>3</sup> Biorąc pod uwagę prewencyjny charakter tego sprawozdania, celem wspomnianych zaleceń jest wsparcie państw członkowskich w ich staraniach na rzecz realizacji bieżących lub planowanych reform, zachęcenie ich do wprowadzania pozytywnych zmian oraz ułatwienie im identyfikowania obszarów, w których niedawno wprowadzone zmiany lub reformy mogą wymagać usprawnień lub działań następczych, w niektórych przypadkach również w celu przezwyciężenia problemów systemowych.

Przy opracowywaniu zaleceń Komisja zwracała szczególną uwagę na zagwarantowanie, aby koncentrowały się one na prawie europejskim i normach europejskich i były w nich osadzone, zapewniając jednocześnie należyte poszanowanie specyfiki krajowych systemów prawnych. Równie istotne znaczenie miały spójność i synergia z innymi procesami i instrumentami, takimi jak europejski semestr, ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Kolejne edycje sprawozdania na temat praworządności będą koncentrowały się na działaniach następczych podejmowanych w związku z tymi zaleceniami.

Podobnie jak w poprzednich edycjach, celem sprawozdania na temat praworządności z 2022 r. jest przeanalizowanie zmian związanych z:

- **systemami wymiaru sprawiedliwości** w państwach członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich niezależności, jakości i efektywności. Te trzy parametry mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego stosowania i egzekwowania prawa Unii, podtrzymania praworządności i zagwarantowania wzajemnego zaufania. Sprawnie funkcjonujące i w pełni niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości są niezbędne do zapewnienia wymiaru sprawiedliwości działającego na korzyść obywateli i przedsiębiorstw. Są również niezwykle ważne dla współpracy sądowej w całej UE oraz dla funkcjonowania jednolitego rynku i unijnego systemu prawnego jako całości<sup>4</sup>;
- **ramami antykorupcyjnymi** koncentrującymi się na skuteczności krajowych polityk antykorupcyjnych i ocenianiu kluczowych aspektów działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu przeciwdziałania korupcji i jej zwalczania. Skuteczne ramy antykorupcyjne oraz sprawowanie władzy państwowej w przejrzysty i uczciwy sposób wzmacniają systemy prawne i zwiększają zaufanie obywateli i przedsiębiorstw do organów publicznych;
- **wolnością i pluralizmem mediów**, ze szczególnym uwzględnieniem niezależności organów regulacyjnych ds. mediów, przejrzystości własności mediów, przejrzystego

<sup>3</sup> [Orędzie o stanie Unii z 2021 r.](#)

<sup>4</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r.

i sprawiedliwego przydziału reklam państwowych, bezpieczeństwa dziennikarzy i dostępu do informacji. W tegorocznym sprawozdaniu po raz pierwszy poświęcono uwagę systematycznemu omówieniu mediów publicznych. Wolne i pluralistyczne środowisko medialne ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia praworządności, demokratycznej rozliczalności i walki z korupcją. Znaczenie wolnych i pluralistycznych mediów doprowadziło do podjęcia niedawno szeregu inicjatyw na szczeblu UE<sup>5</sup>;

- **kwestiami instytucjonalnymi związanymi z mechanizmami kontroli i równowagi** koncentrującymi się na obszarach o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia praworządności, takich jak jakość i inkluzywność krajowego procesu legislacyjnego, rola trybunałów konstytucyjnych i innych niezależnych organów, takich jak rzecznicy praw obywatelskich, organy ds. równości<sup>6</sup> i krajowe instytucje praw człowieka, a także rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie ochrony praworządności. W analizie uwzględniono również zmieniający się wpływ pandemii COVID-19 – i działań podejmowanych w odpowiedzi na nią – na praworządność. W tegorocznym sprawozdaniu po raz pierwszy omówiono też kwestię wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W sprawozdaniu na temat praworządności przedstawiono również istotne zmiany na szczeblu UE, dlatego też należy postrzegać je w szerszym kontekście innych obszarów działań przyczyniających się do podtrzymywania wartości demokratycznych i praw człowieka zarówno w Unii, jak i poza jej granicami. Podsumowano w nim także sposób, w jaki Komisja korzysta z kluczowych narzędzi, takich jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości<sup>7</sup> i unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości. W przypadku gdy kwestie związane z praworządnością prowadzą do naruszenia prawa Unii, Komisja prowadzi również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

Innym przykładem działań uzupełniających są wysiłki w obszarze propagowania praw podstawowych: sprawozdanie za 2022 r. dotyczące stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>8</sup> będzie koncentrowało się na przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego i jej roli w ochronie i propagowaniu tych praw. Społeczeństwo obywatelskie jest kluczowym partnerem UE w procesie wdrażania jej polityki w dziedzinie praw podstawowych; na szczeblu UE toczy się już debata dotycząca sposobu, w jaki można zwiększyć wsparcie i zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego na poziomie unijnym.

---

<sup>5</sup> Zalecenie Komisji w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej C(2021) 6650 z 16.9.2021; wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), COM(2022) 177 z 27.4.2022 oraz zalecenie Komisji w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), C(2022)2428 z 27.4.2022. Komisja wdraża również plan działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego, zwiększając poziom finansowania unijnego przeznaczanego na wspieranie projektów na rzecz wolności i pluralizmu mediów.

<sup>6</sup> W 2022 r. Komisja zaproponuje środki służące wzmocnieniu roli i niezależności organów ds. równości.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Publikacja zaplanowana na grudzień 2022 r.

Inwazja Rosji na Ukrainę zwróciła uwagę na znaczenie wartości demokratycznych, praw człowieka i praworządności. UE odgrywa szczególną rolę w procesie upowszechniania tych wartości na całym świecie i przedstawiania ich jako rozwiązania alternatywnego wobec autorytarnych modeli sprawowania władzy, naruszających prawo międzynarodowe i prawa człowieka; poszanowanie tych wartości stanowi również główny element procesu rozszerzenia. Wiarygodność europejskiej polityki zewnętrznej zależy od stanu praworządności w samej UE.

## **2. KLUCZOWE ASPEKTY SYTUACJI W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH**

W sprawozdaniu przedstawiono najistotniejsze wspólne zagadnienia i tendencje, konkretne wyzwania i pozytywne zmiany w odniesieniu do każdego ze wspomnianych czterech filarów. Przedstawione przykłady odzwierciedlające te tendencje zaczerpnięto z ocen, które można znaleźć w 27 rozdziałach dotyczących poszczególnych państw stanowiących integralną część niniejszego sprawozdania i zawierających szczegółowy opis sytuacji w każdym z państw członkowskich<sup>9</sup>. W sprawozdaniu uwzględniono również konkretne zalecenia dla państw członkowskich<sup>10</sup>.

*Metodyka stosowana na potrzeby sprawozdania na temat praworządności i przedstawionych w nim zaleceń*

Ocenę zawartą w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw przygotowano zgodnie z zakresem i metodyką, które zaktualizowano w wyniku rozmów z państwami członkowskimi<sup>11</sup>. Rozdziały dotyczące poszczególnych państw opierają się na ocenie jakościowej przeprowadzonej niezależnie przez Komisję, skoncentrowanej na podsumowaniu najistotniejszych zmian, jakie zaszły od lipca 2021 r., a także na przedstawieniu zarówno wyzwań, jak i pozytywnych aspektów zidentyfikowanych w państwach członkowskich. W każdym z rozdziałów dotyczących 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.

Biorąc pod uwagę prewencyjny charakter niniejszego sprawozdania, celem wspomnianych zaleceń jest udzielenie państwom członkowskim pomocy i wsparcia w ich staraniach na rzecz realizacji reform oraz w identyfikowaniu obszarów, w których niedawno wprowadzone zmiany lub reformy mogą wymagać usprawnień lub działań następczych, w ramach nieustannie prowadzonego z nimi dialogu<sup>12</sup>.

Przy opracowywaniu zaleceń uwzględnionych w niniejszym sprawozdaniu brano pod

<sup>9</sup> Rozdziały dotyczące poszczególnych państw udostępniono [tutaj](#).

<sup>10</sup> Zalecenia są przywoływane w przypisach do niniejszego sprawozdania, zostały wymienione w załączniku, a także są uwzględnione w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

<sup>11</sup> Metodykę tę zaktualizowano po przeprowadzeniu dyskusji z państwami członkowskimi, w szczególności w celu doprecyzowania kwestii związanych z korzystaniem ze źródeł na potrzeby oceny oraz wzięcia pod uwagę faktu, że sprawozdanie będzie uwzględniało zalecenia. Ze wspomnianą metodyką można zapoznać się [tutaj](#).

<sup>12</sup> Zalecenia pozostają bez uszczerbku dla wszelkich postępowań, które Komisja może wszcząć na podstawie innych instrumentów prawnych, takich jak postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub postępowania wszczynane na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości.

uwagę następujące zasady:

- wszystkie państwa członkowskie są objęte zaleceniami dla poszczególnych krajów, przy pełnym poszanowaniu zasad równego traktowania i proporcjonalności;
- zalecenia zostały włączone do sprawozdania – sporządzono je w oparciu o wyniki szczegółowej analizy przeprowadzonej w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów mających swoje źródło w prawie Unii lub w normach europejskich i międzynarodowych;
- zalecenia są proporcjonalne względem zidentyfikowanych wyzwań; zachęcają również do podejmowania starań na rzecz realizacji pozytywnych reform;
- zalecenia są dostatecznie szczegółowe, aby umożliwić państwu członkowskim podjęcie konkretnych i wykonalnych działań następczych, biorąc pod uwagę – w stosownych przypadkach – kompetencje na szczeblu krajowym, krajowe systemy prawne oraz krajowy kontekst instytucjonalny;
- przy opracowywaniu zaleceń Komisja zwracała szczególną uwagę na spójność i synergie z innymi procesami, takimi jak europejski semestr, rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości i krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności<sup>13</sup>;
- kolejne edycje sprawozdania na temat praworządności będą uwzględniały działania następcze podejmowane w związku z tymi zaleceniami.

Sprawozdanie opracowano w wyniku ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, na podstawie różnych źródeł krajowych, międzynarodowych i innych<sup>14</sup>. Do współpracy tej, obejmującej przedstawienie pisemnych uwag<sup>15</sup> i uczestnictwo w specjalnych wizytach krajowych przeprowadzanych w okresie od lutego do kwietnia 2022 r.<sup>16</sup>, zaproszono wszystkie państwa członkowskie. Ważny wkład stanowiły również uwagi ogólne i uwagi dotyczące konkretnych państw uzyskane w ramach ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>17</sup>. Rada Europy również przedstawiła przegląd swoich najnowszych opinii i sprawozdań dotyczących państw członkowskich UE<sup>18</sup>. Przed przyjęciem sprawozdania państwa członkowskie miały możliwość aktualizacji informacji zawartych w rozdziale na ich temat.

<sup>13</sup> W stosownych przypadkach przed odpowiednimi zaleceniami zaprezentowano ustalone w ramach tych procesów stanowiska Komisji dotyczące danego państwa członkowskiego.

<sup>14</sup> Do źródeł danych na potrzeby corocznego sprawozdania na temat praworządności należą w szczególności informacje na piśmie otrzymane od państw członkowskich, uwagi pisemne otrzymane podczas ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz informacje przedstawione przez organizacje międzynarodowe lub otrzymane od władz krajowych i zainteresowanych podmiotów podczas wizyt krajowych. Źródła te są podstawą oceny przeprowadzonej przez Komisję i same w sobie nie stanowią stanowiska Komisji.

<sup>15</sup> [Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – informacje przekazane przez państwa członkowskie.](#)

<sup>16</sup> Informacje na temat wizyt krajowych można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. W trakcie tych wizyt Komisja prowadziła rozmowy z przedstawicielami organów krajowych państw członkowskich, w tym organów sądowych i niezależnych, organów ścigania, a także zainteresowanych stron, takich jak stowarzyszenia dziennikarzy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>17</sup> Konsultacje odbywały się w okresie od grudnia 2021 r. do stycznia 2022 r. [Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami.](#)

<sup>18</sup> [Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – wkład Rady Europy.](#)

## 2.1 Systemy wymiaru sprawiedliwości

Niezależność, jakość i efektywność są zasadniczymi parametrami skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości mają kluczowe znaczenie dla stosowania i egzekwowania prawa Unii oraz utrzymywania praworządności. Niezależność sądownictwa jest nieodzownym warunkiem sprawiedliwości postępowań sądowych. Jej zagwarantowanie stanowi wymóg wynikający z zasady skutecznej ochrony prawnej, o której mowa w art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), oraz z prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem lub trybunałem zapisanego w art. 47 Karty praw podstawowych UE<sup>19</sup>. Niezawisli sędziowie i niezależne sądy gwarantują ochronę praw jednostek wynikających z prawa Unii oraz poszanowanie wspólnych dla państw członkowskich wartości przewidzianych w art. 2 TUE, w szczególności praworządności<sup>20</sup>. Reformując swoje systemy wymiaru sprawiedliwości, państwa członkowskie muszą w pełni przestrzegać wymogów określonych w prawie Unii i orzecznictwie TSUE<sup>21</sup>.

### *Postrzegana niezależność sądów w całej UE*

Zgodnie z unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r. i badaniami Eurobarometr przeprowadzonymi w 2022 r.<sup>22</sup> w około dwóch trzecich państw członkowskich odnotowano poprawę postrzeganej niezależności wśród przedsiębiorstw w porównaniu z 2021 r. Jeżeli chodzi jednak o ogół społeczeństwa, wyniki badań wskazują na pogorszenie postrzeganej niezależności sądów w ponad połowie państw członkowskich. Nie odnotowano poważniejszych zmian we względnym poziomie postrzeganej niezależności między państwami członkowskimi. W Finlandii, Danii, Austrii, Luksemburgu, Niderlandach i Niemczech poziom postrzeganej niezależności pozostaje szczególnie wysoki (powyżej 75 %), natomiast na Słowacji, w Polsce i w Chorwacji nadal jest on bardzo niski (poniżej 30 %).

### *Rady sądownictwa i procedury powoływania sędziów jako kluczowe zabezpieczenia niezależności sądów*

Rady sądownictwa mogą być szczególnie ważnymi gwarantami niezależności sądownictwa, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE<sup>23</sup>. Mogą one odgrywać rolę bufora między władzą sądowniczą a pozostałymi gałęziami władzy w kwestiach takich jak powoływanie sędziów lub sędziów pokoju oraz kształtowanie ich karier, a także określanie ich funkcji w procesie zarządzania systemem wymiaru sprawiedliwości. W ramach Rady Europy opracowano ważne normy europejskie określające sposób, w jaki należy tworzyć rady sądownictwa i dobierać ich skład, aby zagwarantować ich możliwie jak największą niezależność<sup>24</sup>. Rady sądownictwa muszą również dysponować odpowiednimi zasobami umożliwiającymi im funkcjonowanie w sposób pozwalający im wywiązywać się z powierzonych im obowiązków.

<sup>19</sup> [Karta praw podstawowych UE](#).

<sup>20</sup> Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 44 i 58.

<sup>21</sup> Odniesienie do kluczowych orzeczeń wydanych od czasu ostatniego sprawozdania znajduje się w sekcji 4.

<sup>22</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 50 i 52.

<sup>23</sup> 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. wyrok z dnia 2 marca 2021 r., AB i inni (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, pkt 123–125 oraz cytowane orzecznictwo.

<sup>24</sup> Zob. w szczególności zalecenie CM/Rec(2010)12 Rady Europy.

W szeregu państw członkowskich podjęto starania legislacyjne mające na celu zwiększenie niezależności rad sądownictwa. W [Luksemburgu](#) przedłożono wniosek dotyczący zmian legislacyjnych służących dostosowaniu składu przyszłej Rady Sądownictwa do norm europejskich. Celem wspomnianych zmian jest określenie kompetencji Rady Sądownictwa w zakresie zarządzania karierami sędziów oraz wprowadzenia nowego systemu dyscyplinarnego. Zmiany wprowadzone niedawno w [Chorwacji](#) doprowadziły do wzmocnienia roli dwóch rad w procesie wyboru sędziów i prokuratorów. We [Włoszech](#) przyjęto niedawno nową ustawę mającą na celu przeprowadzenie reformy systemu wymiaru sprawiedliwości, w której przewidziano przepisy ustanawiające Najwyższą Radę Sądownictwa i regulujące jej funkcjonowanie, w tym sposób powoływania jej członków. Na [Cyprze](#) parlament niedawno głosował nad reformami związanymi ze składem Rady Sądownictwa. W [Niderlandach](#) przewiduje się możliwość zmiany przepisów regulujących kwestie związane ze składem Rady Sądownictwa i procedurą wyboru jej członków. W [Szwecji](#) komisja śledcza zrzeszająca przedstawicieli wszystkich partii politycznych działająca od 2020 r. analizuje potencjalne metody zwiększenia niezależności sądów – oczekuje się, że przedstawi ona sprawozdanie ze swoich prac do lutego 2023 r.

Zmiany dotyczące sposobu funkcjonowania krajowych rad sądownictwa stanowią jeden z głównych elementów działań podejmowanych w szeregu państw członkowskich. W [Hiszpanii](#) utrzymują się problemy dotyczące opóźnień w powoływaniu nowego składu Rady Sądownictwa. Towarzyszą temu coraz liczniejsze wezwania do zmiany systemu powoływania członków Rady. W [Bułgarii](#) odnotowuje się coraz poważniejsze problemy dotyczące funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa i wspomina się o konieczności uregulowania kwestii związanych z jej składem. W [Irlandii](#) proponowany skład planowanej Komisji ds. Powoływania Sędziów wzbudza pewne kontrowersje. Na [Słowacji](#) w rezultacie przeprowadzonej reformy konstytucyjnej Radzie Sądownictwa powierzono nowe zadania, ale utrzymują się pewne zastrzeżenia co do trybu odwoływania jej członków. W [Portugalii](#) działania mające na celu doprowadzenie do zakończenia prac nad ramami legislacyjnymi na potrzeby Wysokiej Rady Sądów Administracyjnych i Podatkowych są prowadzone od 2004 r.; w państwie tym wdrożono również nowe środki służące rozwiązaniu problemów związanych z przydzielaniem spraw w sądach<sup>25</sup>.

W innych państwach członkowskich nie wyeliminowano stwierdzonych problemów o charakterze strukturalnym lub systemowym. W [Polsce](#) nie podjęto działań w odniesieniu do poważnych zastrzeżeń co do niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, mimo że zastrzeżenia w tym zakresie zgłoszono w szeregu orzeczeń TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których potwierdzono uchybienia zidentyfikowane przez Komisję w kontekście procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE. Wspomniane zastrzeżenia znalazły również odzwierciedlenie w szerzej zakrojonym zaleceniu krajowym dotyczącym ochrony niezależności sądów przedstawionym w kontekście europejskiego semestru. Na [Węgrzech](#) Krajowa Rada Sądownictwa nadal napotyka wyzwania w zapewnianiu przeciwwagi dla uprawnień przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa w obszarze zarządzania sądami, natomiast kwestia zalecenia krajowego dotyczącego wzmocnienia niezależności sądów przedstawionego w ramach europejskiego semestru i kwestia zastrzeżeń zgłaszanych w kontekście procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE pozostają nierozstrzygnięte<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Zalecenia dotyczą BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

<sup>26</sup> Zalecenia dotyczą HU.

Metoda powoływania sędziów może mieć kluczowy wpływ na niezależność sądów i postrzeganie ich niezależności przez opinię publiczną. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, aby niezależność sądów była zagwarantowana, warunki materialne i przepisy proceduralne regulujące powoływanie sędziów muszą zapobiegać uzasadnionym wątpliwościom co do odporności tych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz co do ich neutralności jako sędziów<sup>27</sup>.

Od czasu publikacji ostatniego sprawozdania niektóre państwa członkowskie rozpoczęły proces udoskonalania procedur powoływania sędziów. W [Irlandii](#) nowy projekt ustawy o powoływaniu sędziów ogranicza zakres swobody uznania przysługującej rządowi w ramach tej procedury. W [Chorwacji](#) powołano prezesa Sądu Najwyższego i wprowadzono zmiany w procedurze regulującej przebieg tego procesu, aby nie dopuścić do wystąpienia potencjalnego impasu w tej kwestii w przyszłości. W [Czechach](#) wprowadzono zmiany w obowiązujących przepisach w celu stworzenia przejrzystego i jednolitego systemu obsadzania stanowisk sędziowskich i wyboru prezesów sądów. Na [Cyprze](#) parlament niedawno głosował nad reformą procedury powoływania sędziów i prezesów proponowanego nowego Trybunału Konstytucyjnego i Wysokiego Trybunału. W [Niderlandach](#) rozważa się wprowadzenie szeregu zmian służących wzmocnieniu niezależności sądów, w tym również w odniesieniu do procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego.

W innych państwach członkowskich, które podjęły działania na rzecz udoskonalenia tych procedur, nie wyeliminowano jeszcze wszystkich problemów, w szczególności jeżeli chodzi o obsadzanie stanowisk w sądach wyższej instancji oraz stanowisk prezesów sądów. Na [Malcie](#), pomimo podjęcia działań mających na celu odpolitycznienie procesu powoływania prezesa Trybunału Konstytucyjnego, proces ten w dalszym ciągu odbywa się bez udziału sędziów. W [Grecji](#) nadal utrzymują się zastrzeżenia wobec procedury obsadzania najwyższych stanowisk sędziowskich i prokuratorskich, w tym braku udziału przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w tym procesie. W [Austrii](#) ogłoszono zamiar przeprowadzenia reformy procedury powoływania prezesa i wiceprezesa Sądu Najwyższego, aby rozwiązać problem braku udziału przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w tym procesie, mimo że nadal zgłaszane są zastrzeżenia co do ograniczonego udziału sędziów w powoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów administracyjnych<sup>28</sup>.

Procedury obsadzania wysokich stanowisk sędziowskich wciąż pozostają istotnym problemem. Na [Litwie](#) proces powoływania prezesa Sądu Najwyższego toczy się od września 2019 r., ponieważ w obowiązujących przepisach nie przewidziano terminu na zakończenie tej procedury, przyznając swobodę uznania w zakresie określania czasu trwania procedur powoływania sędziów Sądu Najwyższego prezydentowi Republiki. Na [Litwie](#) odrzuceniu kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego przez parlament towarzyszyły kontrowersje dotyczące potencjalnych bezprawnych nacisków politycznych. W [Polsce](#) powołania określonych sędziów Sądu Najwyższego były przedmiotem kluczowych orzeczeń TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na [Węgrzech](#) odnotowano zastrzeżenia

---

<sup>27</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r., AB i inni (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, pkt 117, 119 i 123 oraz cytowane orzecznictwo. Udział niezależnych organów takich jak rady sądownictwa w procesie powoływania sędziów może co do zasady przyczynić się do poprawy obiektywizmu tego procesu, o ile takie organy same w sobie są w wystarczającym stopniu niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej. (Zob. wyroki z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-791/19, pkt 98–108; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica/II-Prim Ministru, C-896/19, pkt 66; z dnia 2 marca 2021 r., AB i inni (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, pkt 66, 124 i 125 i z dnia 19 listopada 2019 r., AK i in., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 137 i 138).

<sup>28</sup> Zalecenia dotyczą EL, CY, MT, AT.

w szczególności wobec możliwości podejmowania arbitralnych decyzji w kwestii powoływania na stanowiska sędziowskie i awansowania sędziów, w tym również w odniesieniu do procesu mianowania prezesa Sądu Najwyższego, procedury przydzielania spraw i procedury przyznawania premii. W [Bułgarii](#) brak regularnie organizowanych konkursów na wysokie stanowiska sędziowskie w połączeniu z nadmiernym korzystaniem z możliwości oddelegowywania sędziów stwarza ryzyko dla niezależności sądownictwa<sup>29</sup>.

*Autonomia i niezależność prokuratury są elementami o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania systemu sądownictwa karnego*

Chociaż w UE nie ma jednolitego modelu struktury instytucjonalnej prokuratury, zabezpieczenia instytucjonalne są zawsze potrzebne, aby zapewnić prokuraturze wystarczającą autonomię w zakresie przeprowadzania skutecznych i bezstronnych śledztw i wnoszenia spraw do sądu bez nacisków politycznych. Jest to niezbędne nie tylko w kontekście krajowego i unijnego prawa karnego, ale również ze względu na wiele innych istotnych kwestii, takich jak ochrona interesu finansowego Unii i walka z nawoływaniem do nienawiści w środowisku cyfrowym. Szereg państw członkowskich przystąpiło do wdrażania reform mających na celu wzmocnienie niezależności prokuratury.

W [Austrii](#) w dalszym ciągu trwają przygotowania do reformy prokuratury mającej na celu zwiększenie jej niezależności. Reforma przygotowywana w [Czechach](#) ma na celu określenie czasu trwania kadencji Prokuratora Generalnego i innych prokuratorów naczelnych oraz zapewnienie stosowania przejrzystych warunków ich odwoływania. W [Bułgarii](#) rząd zobowiązał się w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności do ustanowienia skutecznego mechanizmu rozliczalności i odpowiedzialności karnej Prokuratora Generalnego i jego zastępców, a także do poddawania decyzji o odmowie wszczęcia śledztwa kontroli sądowej. W [Hiszpanii](#) przyjęto zmiany prawne służące zwiększeniu przejrzystości stosunków między rządem a Prokuratorem Generalnym, choć utrzymują się obawy dotyczące zbiegu kadencji Prokuratora Generalnego i członków rządu. Na [Słowacji](#), w wyniku zgłoszenia zastrzeżeń wobec szeregu spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowuje zmianę mającą na celu ograniczenie uprawnień Prokuratora Generalnego w zakresie uchylania decyzji prokuratorów wydawanych w indywidualnych sprawach<sup>30</sup>.

W niektórych państwach członkowskich w dalszym ciągu odnotowuje się jednak zastrzeżenia co do niezależności i autonomii prokuratury. W [Słowenii](#) zgłoszono obawy dotyczące wpływu uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania poleceń policji na niezależność pracy prokuratorów w poszczególnych sprawach. W [Polsce](#) utrzymują się zastrzeżenia wobec funkcjonowania prokuratury – urzędy Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w tym państwie sprawuje ta sama osoba. Polskie sądy zwróciły również uwagę na fakt, że praktyka delegowania prokuratorów może być uznawana za formę degradacji i dyskryminacji. Na [Węgrzech](#) zmieniono zasady usuwania Prokuratora Generalnego, ale nie uwzględniono zalecenia GRECO dotyczącego uchylenia przepisu umożliwiającego Prokuratorowi Generalnemu pozostanie na stanowisku po upływie jego kadencji; obawy wzbudza ponadto fakt, że prokuratorzy nie są rozliczani z decyzji dotyczących odmowy wszczęcia lub zakończenia śledztwa<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Zalecenia dotyczą BG, LV, LT, HU.

<sup>30</sup> Zalecenia dotyczą CZ, ES, AT, SK. Odpowiedni kamień milowy uwzględniono w bułgarskim RRP.

<sup>31</sup> Zalecenia dotyczą PL.

### *Ramy dyscyplinarne oraz rozliczalność sędziów i prokuratorów*

TSUE w dalszym ciągu rozwijał swoje orzecznictwo dotyczące podstawowych gwarancji służących zapewnieniu, aby ramy dyscyplinarne nie mogły być wykorzystywane jako instrument kontroli politycznej nad orzeczeniami sądowymi<sup>32</sup>. Wspomniane gwarancje obejmują ustanowienie przejrzystych przepisów określających, jakie zachowania można uznać za kwalifikujące się jako przewinienie dyscyplinarne oraz jakie sankcje można nałożyć z tego tytułu. Postępowania dyscyplinarne muszą być prowadzone z udziałem niezależnego organu, a procedury muszą w pełni gwarantować poszanowanie praw potwierdzonych w art. 47 i 48 karty, w szczególności prawa do obrony. Należy również przyjąć przepisy zapewniające możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych przed sądem<sup>33</sup>.

W niektórych państwach członkowskich trwają reformy mające na celu wzmocnienie gwarancji niezależności sądów w postępowaniach dyscyplinarnych. W [Hiszpanii](#) wprowadzono nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej dla prokuratorów. W [Słowenii](#) – z inicjatywy przedstawicieli sądownictwa – trwają prace nad przygotowaniem zmian służących udoskonaleniu ram dyscyplinarnych. W [Belgii](#) wprowadzono standardowe formularze na potrzeby sprawozdawczości w zakresie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów i prokuratorów – pierwsze skonsolidowane sprawozdanie dotyczące postępowań dyscyplinarnych ma zostać sporządzone przez Najwyższą Radę Wymiaru Sprawiedliwości w 2022 r.

W innych państwach członkowskich utrzymują się obawy dotyczące ryzyka wykorzystywania postępowań dyscyplinarnych do ograniczania niezależności sądów. W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności [Polska](#) zobowiązała się do podjęcia reform systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, do zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz do zapewnienia sędziom, na których orzeczenia tej izby wywarły wpływ, możliwości wzruszenia tych orzeczeń<sup>34</sup>. Plan ten ma na celu wzmocnienie pewnych aspektów niezależności sądownictwa. W międzyczasie, pomimo orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, Izba Dyscyplinarna nadal podejmowała decyzje w sprawach dotyczących sędziów, między innymi poprzez zawieszanie ich w czynnościach służbowych. W [Rumunii](#) nakładanie sankcji dyscyplinarnych i rola Inspekcji Sądowej w dalszym ciągu wzbudzały zastrzeżenia, choć oczekuje się, że opracowywany obecnie projekt ustawy doprowadzi do reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Inne mechanizmy rozliczalności również wymagają przyjęcia określonych gwarancji. W [Chorwacji](#) przyjęcie nowych ustaw wprowadzających wymóg okresowego poddawania sędziów i prokuratorów kontrolom bezpieczeństwa przeprowadzanym przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego wzbudziło pewne zastrzeżenia. Na [Słowacji](#) utrzymują się zastrzeżenia wobec systemu odpowiedzialności karnej sędziów z tytułu „nadużycia prawa”.

---

<sup>32</sup> Trybunał powołał się na tę zasadę ostatnio w sprawach dotyczących Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja Europejska/Rzeczpospolita Polska, C-791/19) i rumuńskiej Inspekcji Sądowej (wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in./Inspectia Judiciară i in., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19).

<sup>33</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, pkt 67.

<sup>34</sup> W czerwcu 2022 r. przyjęto szereg zmian legislacyjnych.

W [Słowenii](#) w przepisach regulujących kwestie związane z prowadzeniem śledztw parlamentarnych nie przewidziano gwarancji niezależności sędziów i prokuratorów<sup>35</sup>.

### *Inwestycje w jakość i efektywność wymiaru sprawiedliwości*

Efektywny system wymiaru sprawiedliwości zarządza swoimi sprawami, bieżącymi i zaległymi, oraz wydaje orzeczenia bez zbędnej zwłoki. Choć między państwami członkowskimi i w ramach państw członkowskich można zaobserwować wiele różnic w tym zakresie, w zależności od rodzaju postępowania (np. postępowania cywilne i gospodarcze, karne, administracyjne) i instancji sądowych, zbyt przewlekłe postępowania i znaczna liczba zaległych spraw ograniczają zaufanie obywateli i przedsiębiorstw do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości i zmniejszają skuteczność walki z korupcją (zob. również sekcja 2.2). Zapewnienie wystarczających zasobów ludzkich i finansowych stanowi nieodzowny warunek zagwarantowania jakości i efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości. Szereg państw członkowskich poświęciło uwagę tej kwestii, przeznaczając dodatkowe zasoby na wzmocnienie odporności systemów wymiaru sprawiedliwości w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności i inwestując w cyfryzację wymiaru sprawiedliwości.

Inwestowanie w zasoby ludzkie i finansowe oraz w cyfryzację systemu wymiaru sprawiedliwości jest niezbędne do stawienia czoła rozległym wyzwaniom w dziedzinie efektywności występującym w szeregu państw członkowskich. W [Chorwacji](#), na [Cyprze](#), na [Malcie](#) i w [Portugalii](#) realizuje się obecnie inicjatywy służące przewycięzeniu utrzymujących się od wielu lat wyzwań dotyczących efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym również z przewlekłością postępowań sądowych. We [Włoszech](#) przyjęto kompleksowe reformy wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych służące poprawie jakości i efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości, m.in. poprzez zmniejszenie liczby zaległych spraw i skrócenie czasu trwania postępowań. W [Grecji](#) przyjęto niedawno nowe przepisy dotyczące organizacji sądów i statusu sędziów, aby przewyciężyć wyzwania związane z efektywnością i jakością wymiaru sprawiedliwości. Na [Węgrzech](#) w życie weszła nowa ustawa o odszkodowaniach pieniężnych z tytułu opóźnień w prowadzeniu postępowań cywilnych, w której przewidziano możliwość wystąpienia o odszkodowanie w przypadku naruszenia prawa podstawowego do zakończenia postępowania cywilnego w rozsądnym terminie. W [Irlandii](#) przedstawiono projekt ustawy ustanawiającej system odszkodowań z tytułu przewlekłości postępowań sądowych.

Aby zagwarantować długoterminową odporność systemu wymiaru sprawiedliwości, należy zadbać o atrakcyjność zawodów prawniczych, m.in. poprzez zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia osób wykonujących te zawody, oraz ograniczyć do minimum liczbę wakatów na stanowiskach sędziowskich i prokuratorских oraz na stanowiskach urzędników sądowych. W [Belgii](#) podjęto starania na rzecz zwiększenia ilości zasobów przeznaczanych na system wymiaru sprawiedliwości. W [Niemczech](#) ogłoszono rozszerzenie „Paktu na rzecz praworządności”, aby przeznaczyć dodatkowe zasoby na sądownictwo i cyfryzację; nadal nie przewyciężono jednak utrzymujących się od wielu lat wyzwań związanych z naborem na aplikacje sędziowskie i poziomem wynagrodzeń sędziów. W [Portugalii](#) i [Francji](#) rząd podejmuje działania na rzecz zmniejszenia niedoboru zasobów ludzkich przydzielanych na potrzeby systemu wymiaru sprawiedliwości, choć określone wyzwania w tym obszarze wciąż

---

<sup>35</sup> Zalecenia dotyczą HR, PT, RO, SI, SK. Jeżeli chodzi o Polskę, system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów był przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Odpowiedni kamień milowy uwzględniono w krajowym RRP.

się utrzymują. W [Słowenii](#) rząd zmniejszył – bez zasięgnięcia opinii organów sądowych – wcześniej uzgodniony budżet dla sądów, Rady Sądownictwa i Prokuratury Krajowej, natomiast Rada Sądownictwa wszczęła postępowania w przedmiocie przeprowadzenia kontroli zgodności wynagrodzeń sędziów z konstytucją. W [Danii](#) długoterminowymi wyzwaniem pozostają ograniczona kwota wydatków przeznaczanych na system wymiaru sprawiedliwości wyrażona jako odsetek PKB i niska liczba sędziów, w szczególności w kontekście dążenia do zapewnienia efektywnego rozpatrywania spraw<sup>36</sup>.

Wiele państw członkowskich kontynuuje wdrażanie inicjatyw na rzecz usprawnienia procesu cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, niejednokrotnie czerpiąc z doświadczeń zgromadzonych w związku z pandemią COVID-19. Należy zapewnić skuteczność narzędzi cyfrowych w praktyce. Choć w [Belgii](#), [Bułgarii](#) i na [Malcie](#) nie przewyżczono jeszcze wszystkich wyzwań w tym zakresie, w odpowiednich RRP tych państw przewidziano stosowne usprawnienia. We [Włoszech](#) proces cyfryzacji postępuje w sądach cywilnych, ale na poziomie sądów karnych i biur prokuratury nie udało się wyeliminować określonych wyzwań. Wśród państw członkowskich, które realizują obecnie projekty służące dalszej poprawie poziomu cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, należy wymienić [Szwecję](#), [Niderlandy](#), [Łotwę](#), [Portugalię](#), [Estonię](#), [Danię](#), [Austrię](#), [Rumunię](#), [Słowenię](#), [Hiszpanię](#) i [Finlandię](#)<sup>37</sup>.

*Prawnicy jako podmioty o kluczowym znaczeniu dla systemów sądowych opierających się na zasadzie praworządności*

Prawnicy i ich samorządy zawodowe odgrywają zasadniczą rolę w umacnianiu praworządności i zapewnianiu ochrony praw podstawowych, uwzględniając prawo do rzetelnego procesu sądowego. Niektóre państwa członkowskie podjęły działania na rzecz ułatwienia dostępu do usług prawnika. Na [Łotwie](#) Sąd Najwyższy potwierdził, że udział prawników w postępowaniach sądowych jest niezbędny do zapewnienia poszanowania prawa do rzetelnego procesu sądowego i opowiedział się za przyznaniem prawnikom prawa dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania ich obowiązków. W [Luksemburgu](#) Ministerstwo Sprawiedliwości, działając we współpracy z Izbą Adwokacką, opracowało przepisy służące zwiększeniu dostępności pomocy prawnej. Na [Litwie](#) trwają obecnie prace nad przygotowaniem reformy systemu pomocy prawnej. W [Irlandii](#) wysokie koszty postępowań sądowych i niedociągnięcia w systemie pomocy prawnej w dalszym ciągu wzbudzają zastrzeżenia, przy czym podejmuje się obecnie działania służące przewyżczeniu tych wyzwań<sup>38</sup>.

Jednym z najistotniejszych elementów swobody wykonywania zawodów prawniczych jest poszanowanie poufności relacji z klientami. W zaleceniach Rady Europy wyraźnie stwierdzono, że wszelkie odstępstwa od zasady poufności muszą być zgodne z zasadami praworządności. Przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka wszczęto postępowanie dotyczące poszanowania tajemnicy zawodowej prawników na [Litwie](#).

## **2.2. Ramy antykorupcyjne**

Korupcja wywiera niekorzystny wpływ na praworządność i poziom zaufania obywateli i przedsiębiorstw do instytucji publicznych. Kompleksowe podejście do walki z korupcją musi opierać się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych. Wiąże się to

<sup>36</sup> Zalecenia dotyczą BE, DK, DE, FR, MT.

<sup>37</sup> Zalecenia dotyczą FR, IT, NL, FI.

<sup>38</sup> Zalecenia dotyczą IE, LT, LU.

z koniecznością ustanowienia solidnych ram prawnych i instytucjonalnych, zapewnienia wystarczającego potencjału administracyjnego i sądowego, a także zagwarantowania woli politycznej w zakresie egzekwowania prawa, w tym również poprzez prowadzenie skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych. Jeżeli chodzi o działania prewencyjne, niezawodne i skuteczne środki zapewniające uczciwość zawodową obejmującą przeciwdziałanie konfliktom interesów i ich eliminowanie, zapewnienie przejrzystości działalności lobbującej, wdrażanie systemów ujawniania informacji majątkowych i konfliktów interesów, skuteczną ochronę sygnalistów, a także przejrzystość finansowania partii politycznych.

### *Postrzeganie korupcji w całej UE*

Wskaźnik postrzegania korupcji (CPI)<sup>39</sup> wskazuje, że dziesięć państw członkowskich znajduje się wśród dwudziestu państw postrzeganych jako najmniej skorumpowane na świecie, podczas gdy ogólny wynik dla całej UE jest dobry i poprawił się w porównaniu z wynikiem z zeszłego roku<sup>40</sup>. Niektóre z państw członkowskich poprawiły swoje wyniki w porównaniu z poprzednimi latami, podczas gdy w innych wyniki są nadal znacznie gorsze niż w pozostałych państwach członkowskich UE.

Wyniki badań Eurobarometr z 2022 r.<sup>41</sup> wskazują, że korupcja pozostaje poważnym problemem dla obywateli Unii i dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w UE. Prawie siedmiu na dziesięciu Europejczyków (68 %) uważa, że korupcja jest szeroko rozpowszechniona w ich kraju, a ponad czterech na dziesięciu (41 %) uważa, że poziom korupcji w ich kraju wzrósł. Tymczasem jedynie 31 % respondentów jest zdania, że wysiłki ich rządu na rzecz zwalczania korupcji są skuteczne. Ponadto ponad sześć na dziesięć europejskich przedsiębiorstw (63 %) uważa, że problem korupcji jest w ich kraju powszechny, a większość przedsiębiorstw (51 %) uważa, że jest mało prawdopodobne, by skorumpowane osoby lub przedsiębiorstwa w ich kraju zostały zatrzymane lub zgłoszone policji lub prokuratorom.

### *Krajowe strategie antykorupcyjne i ich wdrażanie*

Przepisy prawa międzynarodowego zobowiązują państwa członkowskie do prowadzenia skutecznej i skoordynowanej polityki antykorupcyjnej<sup>42</sup>. Najpowszechniejszą metodą wywiązania się z tego zobowiązania jest ustanowienie i wdrożenie krajowej strategii antykorupcyjnej<sup>43</sup>. Choć przyjęcie takiej strategii nie jest wymogiem samym w sobie,

<sup>39</sup> Publikowany każdego roku przez Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

<sup>40</sup> Podobnie jak w zeszłym roku sześć państw członkowskich (Dania, Finlandia, Szwecja, Niderlandy, Luksemburg i Niemcy) uzyskało wynik wskaźnika na poziomie 80/100 lub powyżej, natomiast pięć kolejnych (Austria, Estonia, Irlandia, Belgia i Francja) – ponad 72/100.

<sup>41</sup> Specjalne badanie Eurobarometr 523 na temat korupcji (2022 r.) i badanie Eurobarometr Flash 507 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2022 r.) Dane Eurobarometru dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji są aktualizowane co dwa lata. Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Poprzednie zbiory danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019).

<sup>42</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji zobowiązuje państwa strony, zgodnie z podstawowymi zasadami ich systemów prawnych, do wypracowania i wprowadzenia w życie lub utrzymania istniejącej skoordynowanej polityki antykorupcyjnej, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedli podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność. Wszystkie państwa członkowskie i UE są stronami tej konwencji.

<sup>43</sup> Zob. również [oświadczenie z Kuala Lumpur dotyczące strategii antykorupcyjnych](#).

odgrywa ona istotną rolę w przekształcaniu zobowiązań politycznych w konkretne działania, co zapewnia możliwość eliminowania luk prawnych lub instytucjonalnych w spójny, kompleksowy i skoordynowany sposób oraz dostosowywania działań w obszarze przeciwdziałania korupcji do zmieniającego się otoczenia<sup>44</sup>. Prawie wszystkie państwa członkowskie mają obecnie własne strategie antykorupcyjne, które poddają regularnym ocenom i przeglądom. Od lipca 2021 r. [Chorwacja](#), [Rumunia](#), [Grecja](#), [Litwa](#) i [Malta](#) zaktualizowały lub przyjęły swoje strategie i towarzyszące im plany działań, a [Niemcy](#), [Czechy](#), [Włochy](#) i [Lotwa](#) dokonują obecnie przeglądu swoich strategii. Proces wdrażania tych strategii doprowadził do przedstawienia propozycji przeprowadzenia istotnych reform w niektórych państwach członkowskich. W [Portugalii](#) przyjęto pakiet legislacyjny mający na celu zwalczanie korupcji i przeciwdziałanie jej zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, natomiast w [Finlandii](#) trwa obecnie przegląd ustawodawstwa antykorupcyjnego na gruncie prawa karnego<sup>45</sup>.

#### *Zwiększanie potencjału instytucji i wzmocnienie ram prawnych na potrzeby walki z korupcją*

W państwach członkowskich obowiązują kompleksowe przepisy zapewniające ich systemom sądownictwa karnego narzędzia do walki z korupcją. Kilka państw członkowskich nadal dokładało starań, aby wypełnić luki i dostosować istniejące ramy do międzynarodowych norm antykorupcyjnych<sup>46</sup> i prawa Unii<sup>47</sup>. [Polska](#) zaostrzyła sankcje karne z tytułu korupcji w życiu publicznym, natomiast [Grecja](#) udoskonaliła definicję korupcji czynnej i biernej. W innych państwach członkowskich prowadzone są dyskusje na temat reformy prawa karnego materialnego lub procesowego. [Finlandia](#) planuje doprowadzić do penalizacji płatnej protekcji, natomiast [Słowacja](#) dąży do rozszerzenia definicji przekupstwa w swoim prawie krajowym. [Niemcy](#) zobowiązały się do zaostrzenia sankcji karnych z tytułu przekupstwa członków parlamentu. W innych państwach członkowskich nadal występują określone luki legislacyjne. W [Szwecji](#) luki w definicji prawnej przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych doprowadziły do ograniczenia możliwości ścigania tego rodzaju przestępstw i skazywania za te przestępstwa prawomocnymi wyrokami<sup>48</sup>.

Skuteczność walki z korupcją jest uzależniona zarówno od ustanowienia solidnych antykorupcyjnych ram prawnych, jak i od zagwarantowania ich skutecznego wdrażania. Zdolność organów ścigania, prokuratury i sądownictwa do egzekwowania antykorupcyjnych przepisów prawa karnego ma kluczowe znaczenie dla skutecznego zwalczania korupcji. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa autonomia odpowiedzialnych organów, a także stopień ich specjalizacji, ich zdolności analityczne i zasoby pozostające do ich dyspozycji.

---

<sup>44</sup> Jak wspomniano w ubiegłorocznym sprawozdaniu, jasno określone i mierzalne cele, odpowiednie zasoby, ukierunkowane wsparcie i monitorowanie procesu wdrażania, 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 (COM(2021) 700 final, s. 11).

<sup>45</sup> Zalecenia dotyczą LV, LT, PT, SI, FI.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Przepisy UE w istotny sposób ułatwiające walkę z korupcją obejmują przepisy dotyczące penalizacji korupcji, zamrażania i konfiskaty aktywów, ochrony interesów finansowych UE i standardów ochrony sygnalistów, a także 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.

<sup>48</sup> Zalecenia dotyczą FI, SE.

Dostęp do odpowiednich informacji i utworzenie wzajemnych połączeń między rejestrami ma również kluczowe znaczenie dla umożliwienia tym organom przeprowadzania złożonych dochodzeń finansowych. Skuteczność postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach dotyczących korupcji zależy również od sprawnej współpracy między organami ścigania a innymi jednostkami, takimi jak jednostki analityki finansowej, organy podatkowe, instytucje audytowe i organy ochrony konkurencji.

W niektórych państwach członkowskich nastąpiły lub są rozważane zmiany strukturalne i organizacyjne służące zwiększeniu zdolności organów antykorupcyjnych. W [Danii](#) powołano nową krajową jednostkę śledczą, aby usprawnić podejście do poważnych przestępstw, w tym złożonych spraw dotyczących korupcji. W [Bułgarii](#) planuje się przeprowadzenie reform mających na celu dokonanie restrukturyzacji Komisji Antykorupcyjnej; jednocześnie zniesiono wyspecjalizowane organy wymiaru sprawiedliwości. W ramach tego rodzaju reform należy również pamiętać o priorytetowym traktowaniu skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących korupcji, w szczególności jeżeli chodzi o przypadki korupcji na wysokim szczeblu<sup>49</sup>.

Wiele państw członkowskich podjęło działania na rzecz zwiększenia zdolności organów ścigania odpowiedzialnych za walkę z korupcją, m.in. poprzez przyznanie im dodatkowych zasobów ([Irlandia](#), [Łotwa](#)) lub organizowanie dodatkowych szkoleń ([Estonia](#), [Hiszpania](#)). Ograniczona ilość zasobów jest postrzegana jako wyzwanie przez prokuraturę w wielu państwach członkowskich – sytuację w tym zakresie pogarszają niekiedy również dodatkowe braki. W [Rumunii](#) wymogi dotyczące stażu pracy uznaje się za przeszkodę utrudniającą przeprowadzanie naboru wyspecjalizowanych prokuratorów. W [Luksemburgu](#) i [Portugalii](#) brak zasobów był postrzegany jako czynnik prowadzący do opóźnień w prowadzeniu postępowań w sprawach. Na [Słowacji](#) zarzuty dotyczące motywowanych politycznie decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego w sprawach dotyczących korupcji grożą erozją współpracy między organami ścigania i osłabiają skuteczność walki z korupcją, zmniejszając również przekonanie opinii publicznej co do uczciwości instytucji. W [Słowenii](#) zgłoszono zastrzeżenia co do autonomii operacyjnej policji w prowadzeniu postępowań przygotowawczych dotyczących korupcji<sup>50</sup>.

*Usuwanie przeszkód utrudniających prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawie korupcji i stosowanie w tych sprawach odstrasżających sankcji*

Braki proceduralne mogą poważnie utrudniać prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach korupcyjnych, a także zmniejszać skuteczność walki z korupcją. Wśród przykładów tego rodzaju braków należy wymienić nadmiernie uciążliwe lub nieprzejrzyste przepisy dotyczące znoszenia immunitetów i krótkie okresy przedawnienia, które mogą uniemożliwić doprowadzenie złożonych spraw do końca, zwłaszcza w połączeniu z innymi czynnikami sprzyjającymi przewlekłości postępowań. Tego rodzaju przeszkody mogą okazać się szczególnie szkodliwe w przypadku złożonych spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu i mogą wiązać się z ryzykiem bezkarności, pozbawiając działania antykorupcyjne ich efektu odstrasżającego.

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki służące ograniczeniu przeszkód w skutecznym prowadzeniu postępowań przygotowawczych i sądowych. Celem nowych środków wprowadzonych w [Portugalii](#) jest zwiększenie efektywności systemu sądowego

<sup>49</sup> Zalecenia dotyczą BG.

<sup>50</sup> Zalecenia dotyczą CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

w rozpatrywaniu spraw dotyczących korupcji i przyspieszenie prac prokuratury, m.in. poprzez wydłużenie okresu przedawnienia przestępstw korupcyjnych. Na [Litwie](#) ramy legislacyjne zostały zmienione, aby zapewnić możliwość szerszego wykorzystywania narzędzi cyfrowych<sup>51</sup>.

Nadmierna przewlekłość postępowań karnych w sprawach dotyczących korupcji może uniemożliwiać rozpoznawanie tych spraw w rozsądnym terminie, utrudniając osiągnięcie zadowalających wyników mierzonych liczbą wydanych prawomocnych wyroków. Na [Malcie](#), pomimo przeznaczenia większej ilości zasobów na ogólnie rozumiane działania w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i sądowych, śledztwa w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu wciąż trwają zbyt długo. Wyniki mierzone liczbą wydawanych prawomocnych wyroków wciąż pozostają niezadowalające. Opóźnienia w prowadzeniu postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu odnotowano również w [Czechach](#). W [Hiszpanii](#) czas trwania postępowań przygotowawczych i sądowych dotyczących korupcji nadal wzbudza zastrzeżenia, w szczególności jeżeli chodzi o złożone sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu<sup>52</sup>.

W niektórych państwach członkowskich zastrzeżenia wzbudza przysługujący członkom rządu immunitet uniemożliwiający pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne. [Chorwacja](#) przyjęła niedawno zmiany mające na celu zniesienie immunitetu uniemożliwiającego pociągnięcie członków rządu do odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne. W [Polsce](#) zgłoszono zastrzeżenia co do szerokiego zakresu immunitetów dla wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze, będących również posłami, oraz przepisów zapewniających bezkarność urzędnikom publicznym, którzy popełnili przestępstwo nadużycia stanowiska<sup>53</sup>.

Niektóre państwa członkowskie uzyskują coraz lepsze rezultaty w obszarze prowadzenia śledztw w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, ścigania tego rodzaju korupcji i pociągania osób, które się jej dopuszczają, do odpowiedzialności<sup>54</sup>. W [Austrii](#) śledztwa dotyczące przypadków korupcji politycznej na wysokim szczeblu są objęte ścisłym nadzorem parlamentarnej komisji śledczej. W [Rumunii](#) skuteczność śledztw w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu i liczba sankcji nakładanych z tytułu dopuszczenia się takich przestępstw w dalszym ciągu się zwiększała; odnotowano również postępy w postępowaniach, których od lat nie udało się doprowadzić do końca ze względów proceduralnych. We [Francji](#) nadal obserwowano wymierne rezultaty w postaci wszczynania kolejnych postępowań w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, pomimo wyzwań związanych z ograniczoną ilością zasobów i słabościami strukturalnymi.

W innych państwach członkowskich nie udało się jeszcze uzyskać konkretnych rezultatów, jeżeli chodzi o sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu, m.in. w postaci skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych, a także wymierzania odstraszących kar w prawomocnych wyrokach skazujących. W [Bułgarii](#) nie osiągnięto jeszcze wymiernych rezultatów mierzonych liczbą wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na

---

<sup>51</sup> W kontekście RRP.

<sup>52</sup> Zalecenia dotyczą CZ, ES, MT. Kamień milowy dotyczący ograniczenia liczby zaległych spraw i skrócenia czasu trwania postępowań został również uwzględniony w chorwackim RRP.

<sup>53</sup> Zalecenia dotyczą PL.

<sup>54</sup> Jak zauważono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., brak jednolitych, aktualnych i skonsolidowanych statystyk we wszystkich państwach członkowskich utrudnia śledzenie porównywania wyników postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawie przestępstw korupcyjnych. Ocena przeprowadzona na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie.

wysokim szczeblu. W [Grecji](#) niektóre postępowania w sprawach dotyczących korupcji posunęły się do przodu, choć nie zaobserwowano jeszcze żadnych postępów, jeżeli chodzi o liczbę prawomocnych wyroków w tych sprawach. Na [Węgrzech](#) wszczęto pewne nowe sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu, jednak brak wymiernych osiągnięć w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawie zarzutów korupcyjnych stawianych urzędnikom wysokiego szczebla i osobom z ich najbliższego otoczenia oraz w zakresie wydawania prawomocnych wyroków w takich sprawach nadal pozostaje poważnym problemem<sup>55</sup>.

#### *Wzmocnienie ram uczciwości i zapobiegania korupcji*

Przejrzyste i rozliczalne ramy zarządzania i uczciwości mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania korupcji na wszystkich szczeblach administracji publicznej i rządowej. Na przestrzeni ostatniego roku państwa członkowskie w dalszym ciągu podejmowały działania na rzecz wzmocnienia ram zapobiegania korupcji i ram uczciwości, m.in. aktualizując normy etyczne, usprawniając egzekwowanie przepisów dotyczących ujawniania informacji majątkowych, przypadków niepołączalności stanowisk i konfliktów interesów lub zmieniając te przepisy, wzmacniając mechanizmy kontroli wewnętrznej oraz regulując kwestie związane z lobbieniem i efektem „drzwi obrotowych”.

#### *Sprzymianie uczciwości w życiu publicznym i zapobieganie konfliktom interesów*

Do konfliktów interesów dochodzi w przypadku gdy urzędnik publiczny ma interes prywatny lub zawodowy, który mógłby utrudnić mu bezstronne i obiektywne wykonywanie powierzonych mu obowiązków<sup>56</sup>. Aby zapobiegać tego rodzaju konfliktom interesów, większość państw członkowskich przyjęła środki mające zastosowanie do szerokiej grupy wybieranych i powoływanych urzędników publicznych. W szeregu państw członkowskich zaobserwowano wyzwania w tym zakresie, przy czym niektóre z nich podejmują działania na rzecz wzmocnienia swoich ram. W [Hiszpanii](#) Urząd ds. Konfliktu Interesów zintensyfikował działalność w obszarze udzielania porad etycznych i organizowania szkoleń dla urzędników publicznych. Na [Słowacji](#) trwają dyskusje dotyczące utworzenia Urzędu ds. Ochrony Interesu Publicznego, który byłby odpowiedzialny za nadzorowanie procesu wdrażania nowych przepisów w zakresie konfliktu interesów. Na [Malcie](#) zaktualizowano przepisy dotyczące uczciwości w służbie cywilnej, w tym w policji. W [Niderlandach](#) trwają prace nad ustanowieniem ram uczciwości w policji, przy czym w ramach tego procesu ustanawiane są nowe struktury. W [Rumunii](#) położenie większego nacisku na uczciwość organów ścigania doprowadziło do pozytywnych rezultatów. [Bułgaria](#) kontynuowała wdrażanie środków służących zwiększeniu uczciwości w określonych sektorach, m.in. w policji i sądownictwie. W [Irlandii](#) planowana reforma legislacyjna ma na celu zwiększenie uprawnień Komisji ds. Standardów w Urzędach Publicznych, aby zapewnić jej możliwość skuteczniejszego egzekwowania ram uczciwości. Choć w [Estonii](#) przyjęto wytyczne dotyczące konfliktu interesów, nie podlegają one skutecznej weryfikacji i nie są objęte żadnym mechanizmem egzekwowania<sup>57</sup>.

Urzednicy państwowi wyższego szczebla i posłowie często podlegają szczególnym przepisom w zakresie uczciwości. Większość państw członkowskich przyjęła kodeksy postępowania i przepisy służące zapobieganiu konfliktom interesów i zagwarantowaniu niepołączalności stanowisk. Należy dopilnować, aby wdrażanie tych przepisów w praktyce

---

<sup>55</sup> Zalecenia dotyczą BG, EL, HU.

<sup>56</sup> Rada Europy, zalecenie Rec(2000)10 w sprawie kodeksów postępowania dla urzędników publicznych.

<sup>57</sup> Zalecenia dotyczą BG, EE, IE, SK.

podlegało regularnej weryfikacji i ocenie. Zmiany wprowadzone na przestrzeni ostatniego roku obejmują zaostrzenie przepisów dotyczących pracy i działalności pozaparlamentarnej posłów – na przykład zasiadania w radach lub komitetach spółek w [Luksemburgu](#). Komisja Etyki Zgromadzenia Narodowego we [Francji](#) aktywnie wydawała opinie i weryfikowała oświadczenia majątkowe w celu wykrycia przypadków konfliktu interesów. W niektórych państwach członkowskich zidentyfikowano określone usprawienia lub potwierdzono rozpoczęcie ich wprowadzania. W [Niderlandach](#) trwają prace nad przygotowaniem kodeksu postępowania dla ministrów i sekretarzy stanu. [Finlandia](#) opracowuje ustawodawstwo mające na celu udoskonalenie przepisów w zakresie konfliktu interesów mających zastosowanie odpowiednio do urzędników publicznych i ministrów. W [Belgii](#) brakuje szeroko zakrojonej polityki w zakresie uczciwości, która miałaby zastosowanie do ministrów i pracowników ich kancelarii oraz do posłów; nie usunięto również braków w istniejących kodeksach postępowania. W [Czechach](#) brakuje kodeksów etyki regulujących kwestie związane z uczciwością posłów. We [Włoszech](#) wniosek dotyczący aktu prawnego regulującego kwestie związane z konfliktami interesów w odniesieniu do osób sprawujących urzędy polityczne, uwzględniając posłów, od kilku lat oczekuje na rozpatrzenie przez parlament<sup>58</sup>.

- *Lobbing i efekt „drzwi obrotowych”*

Lobbing to zgodny z prawem akt uczestnictwa w życiu politycznym<sup>59</sup>. Muszą mu jednak towarzyszyć rygorystyczne wymogi dotyczące przejrzystości i uczciwości, aby zapewnić rozliczalność i włączanie w podejmowanie decyzji<sup>60</sup> (zob. również sekcja 2.4). Niektóre państwa członkowskie zmieniły swoje ramy, aby zapewnić większą przejrzystość, podczas gdy w innych wciąż nie przyjęto stosownych przepisów lub przepisy te wymagają udoskonalenia. Na [Cyprze](#) przyjęto przepisy dotyczące lobbingu oraz publicznie dostępnych rejestrów lobbystów i odbywanych przez nich spotkań. W [Niemczech](#) w 2022 r. w życie wszedł nowy rejestr lobbystów na szczeblu federalnym; ogłoszono również zamiar wprowadzenia „śladu legislacyjnego”.

W innych państwach członkowskich ([Belgii](#), [Chorwacji](#), [Włoszech](#), [Hiszpanii](#) i na [Łotwie](#)) dyskusje dotyczące nowych przepisów w zakresie lobbingu są wciąż w toku. W [Estonii](#) opracowano wytyczne dotyczące lobbingu i przeprowadzono dyskusje dotyczące przejrzystości legislacyjnej i uczciwości w dziedzinie lobbingu. W [Austrii](#) grupa robocza, której ponad dwa lata temu powierzono zadanie przedstawienia propozycji reformy sektora lobbingu, nie zdołała jeszcze dojść do porozumienia. We [Francji](#) zgłoszono zastrzeżenia co do spójności stosowania przepisów regulujących działalność lobbingową w odniesieniu do wszystkich rodzajów podmiotów zajmujących się lobbingiem. W szeregu państw członkowskich albo wciąż jeszcze nie przyjęto przepisów dotyczących działalności lobbingowej, albo obowiązujące w nich przepisy w tym zakresie wymagają udoskonalenia<sup>61</sup>.

Innym obszarem poddawanych kontroli publicznej w wielu państwach członkowskich jest ustanowienie i egzekwowanie przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” między funkcjami publicznymi i prywatnymi. [Chorwacja](#) przedłużyła okres karencji, jaki musi upłynąć zanim urzędnicy będą mogli zostać powołani na stanowiska kierownicze

<sup>58</sup> Zalecenia dotyczą BE, CZ, NL.

<sup>59</sup> OECD (2021), *Lobbying in the 21<sup>st</sup> century* [Lobbing w XXI w.].

<sup>60</sup> OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* [Zalecenie Rady w sprawie zasad przejrzystości i uczciwości w lobbingu]; normy Rady Europy dotyczące przejrzystości lobbingu, zalecenie CM/Rec(2017)2.

<sup>61</sup> Zalecenia dotyczą BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Odpowiednie kamienie milowe uwzględniono również w czeskim RRP.

w odpowiednich spółkach, z 12 do 18 miesięcy. W [Niderlandach](#) rząd ogłosił zamiar wprowadzenia bardziej restrykcyjnych ograniczeń po okresie zatrudnienia. W przepisach dotyczących efektu „drzwi obrotowych” obowiązujących w szeregu państw członkowskich wykryto luki lub niedociągnięcia. Przepisy dotyczące ograniczeń po okresie zatrudnienia i okresów karencji obowiązujące w [Niemczech](#) pozostają rozdrobnione i niespójne dla różnych stanowisk. W [Szwecji](#) zakres przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” mających zastosowanie do osób piastujących najwyższe stanowiska wykonawcze w rządzie jest zasadniczo ograniczony; rząd zainicjował ponadto ocenę aktualnie obowiązujących ram. W [Danii](#) nie przyjęto żadnych przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” mających zastosowanie do ministrów. W [Czechach](#) okresy karencji wyznaczone dla urzędników służby cywilnej i członków rządu pozostają ograniczone<sup>62</sup>.

- *Ujawnianie informacji majątkowych i konfliktów interesów*

Oświadczenia majątkowe i oświadczenia o braku konfliktu interesów składane przez urzędników publicznych sprzyjają przejrzystości i rozliczalności sektora publicznego, propagują uczciwość i wnoszą wkład w przeciwdziałanie korupcji. We wszystkich państwach członkowskich obowiązują pewne 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, jak również co do poziomu i skuteczności weryfikacji i egzekwowania.

Choć w niektórych państwach członkowskich odnotowano postępy we wdrażaniu reform w tym obszarze, nie udało się jeszcze wyeliminować wszystkich zidentyfikowanych wyzwań. W [Portugalii](#) rozszerzono i zaostrzono obowiązki w zakresie oświadczeń majątkowych spoczywające na politykach i osobach pełniących funkcję publiczną wysokiego szczebla. Choć nie powołano jeszcze organu odpowiedzialnego za monitorowanie i weryfikację, starania na rzecz utworzenia tego organu są już podejmowane. W [Rumunii](#) od stycznia 2022 r. wprowadzono obowiązek składania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o braku konfliktu interesów drogą elektroniczną; nie przewyżczono jednak jeszcze wszystkich wyzwań związanych ze skuteczną weryfikacją przekazywanych danych. W [Grecji](#) bardzo duża liczba urzędników składa oświadczenia majątkowe, ale tylko niewielka część tych oświadczeń jest weryfikowana pod kątem prawdziwości zawartych w nich informacji. Na [Węgrzech](#) utrzymują się obawy dotyczące braku systematycznych kontroli i niewystarczającego nadzoru nad oświadczeniami majątkowymi. W [Belgii](#) weryfikacja i przejrzystość tego rodzaju oświadczeń wciąż wzbudza zastrzeżenia, ponieważ treść oświadczeń majątkowych można poddać ocenie wyłącznie w trybie postępowania karnego. W [Austrii](#) posłowie nie są zobowiązani do ujawniania informacji o swoich majątkach, interesach, długach ani zobowiązaniach<sup>63</sup>.

- *Ochrona sygnalistów*

Tworzenie zachęt dla osób ujawniających nadużycia i zapewnianie im ochrony odgrywa kluczową rolę w wykrywaniu korupcji i jej zapobieganiu, zarówno w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym. Transpozycja dyrektywy (UE) 2019/1937 o ochronie sygnalistów<sup>64</sup> skłoniła szereg państw członkowskich do przyjęcia stosownych przepisów

<sup>62</sup> Zalecenia dotyczą BE, DK, DE, IE, NL, SE.

<sup>63</sup> Zalecenia dotyczą CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Odpowiednie kamienie milowe uwzględniono również w bułgarskim RRP.

<sup>64</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

w tym zakresie, podczas gdy inne są wciąż w trakcie zmieniania obowiązującego ustawodawstwa krajowego lub wprowadzania nowych przepisów oraz usprawniania otoczenia instytucjonalnego w odniesieniu do rozpatrywania zgłoszeń dokonywanych przez sygnalistów.

### *Finansowanie partii politycznych*

Ponieważ finansowanie partii politycznych stanowi istotny obszar wiążący się z ryzykiem korupcji, szereg państw członkowskich przeprowadziło reformy mające na celu zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie nadzoru w tym zakresie lub rozważa przeprowadzenie takich reform. W [Polsce](#) przepisy dotyczące finansowania partii politycznych zostały poddane przeglądowi, aby zwiększyć przejrzystość. W [Niderlandach](#) w dalszym ciągu toczą się dyskusje dotyczące ochrony partii politycznych przed ingerencją zewnętrzną. Celem projektu ustawy przygotowywanego obecnie w [Estonii](#) jest rozszerzenie uprawnień Komisji Nadzoru nad Finansowaniem Partii Politycznych. W [Austrii](#) parlament jest w trakcie przyjmowania reform mających na celu rozwiązanie utrzymujących się od wielu lat problemów z obecnym systemem, w tym również problemów dotyczących uprawnień austriackiego Trybunału Obrachunkowego. [Dania](#) zamierza dokonać przeglądu systemu finansowania partii politycznych oraz wprowadzić zmiany w tym systemie, ale nie wyznaczyła żadnego konkretnego terminu na przeprowadzenie działań w tym zakresie. W innych państwach członkowskich nie wyeliminowano jeszcze wszystkich wyzwań w tym obszarze – np. we [Włoszech](#) praktyka przekazywania dotacji na rzecz partii politycznych za pośrednictwem fundacji politycznych stwarza zagrożenie dla rozliczalności publicznej z uwagi na brak jednego rejestru elektronicznego<sup>65</sup>.

### *Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów*

Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów stwarzają ryzyko korupcji i budzą obawy dotyczące bezpieczeństwa, prania pieniędzy i uchylania się od opodatkowania<sup>66</sup>. Komisja uważa, że przyznawanie obywatelstwa UE w zamian za wcześniej ustalone płatności lub inwestycje, bez żadnego rzeczywistego związku z danym państwem członkowskim, podważa istotę obywatelstwa UE i stanowi naruszenie prawa UE<sup>67</sup>. Dlatego też Komisja wezwała państwa członkowskie do zniesienia programów obywatelstwa dla inwestorów i wprowadzenia odpowiednich środków eliminujących ryzyko związane z programami ułatwień pobytowych dla inwestorów<sup>68</sup>. [Bułgaria](#) zniósła program obywatelstwa dla inwestorów w marcu 2022 r. [Cypr](#) przestał przyjmować nowe wnioski w ramach swojego programu obywatelstwa już w listopadzie 2020 r., a obecnie przestał również rozpatrywać wnioski. [Malta](#) zawiesiła swój program w odniesieniu do obywateli Rosji i Białorusi 2 marca 2022 r., ale nadal prowadzi go dla obywateli innych państw<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Zalecenia dotyczą DK, IT, AT.

<sup>66</sup> Sprawozdanie Komisji „Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej” przyjęte 23 stycznia 2019 r., COM(2019) 12 final.

<sup>67</sup> Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do programów realizowanych przez Cypr i Malte.

<sup>68</sup> Zalecenie w kontekście rosyjskiej inwazji na Ukrainę dotyczące programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów, przyjęte 28 marca 2022 r., C(2022) 2028. Programy ułatwień pobytowych dla inwestorów prowadzi w sumie 19 państw członkowskich: Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia i Słowacja.

<sup>69</sup> Komisja kontynuuje postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec Malty.

### *Przeciwdziałanie wpływowi pandemii na korupcję*

Od 2020 r. obserwuje się tendencję podwyższonego ryzyka korupcji w związku z pandemią COVID-19, przy czym do obszarów ryzyka nadal należy wydawanie zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 oraz zakup medycznego sprzętu ochronnego. Częstsze stosowanie przyspieszonych i uproszczonych procedur udzielania zamówień publicznych często skutkowało bezpośrednim udzielaniem zamówień lub przeprowadzaniem niekonkurencyjnych procedur udzielania zamówień publicznych. Aby wykrywać korupcję występującą w toku takich procedur oraz jej zapobiegać, państwa członkowskie podwyższyły poziom przejrzystości i monitorowania. W kilku państwach członkowskich organy odpowiedzialne za te kwestie przeprowadziły ukierunkowane audyty ([Austria](#), [Czechy](#), [Słowenia](#) i [Portugalia](#)) lub działania w zakresie monitorowania ([Litwa](#)). W [Belgii](#) Trybunał Obrachunkowy wydał specjalny zestaw wskaźników w celu zwiększenia przejrzystości, jeżeli chodzi o rządowe środki wsparcia.

### **2.3. Pluralizm mediów i wolność mediów**

Niezależne i wolne media stoją na straży demokracji. Wolne i pluralistyczne środowisko medialne rozlicza sprawujących władzę i instytucje, przez co ma istotną rolę w kontekście obrony praworządności. Wywieranie presji politycznej lub państwowej na media lub sprawowanie nad nimi politycznej lub państwowej kontroli ogranicza wolność słowa i wypowiedzi oraz swobodę poszukiwania, uzyskiwania i przekazywania informacji. Wolność mediów może również ograniczać konflikt interesów i wysoce skoncentrowany rynek zdominowany przez zaledwie kilka podmiotów. W UE państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia sprzyjających warunków dla dziennikarzy, ochrony ich bezpieczeństwa i promowania pluralizmu i wolności mediów. W związku z wyzwaniem w tym obszarze wskazanymi w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności w ostatnim czasie wprowadzono szereg unijnych inicjatyw, w tym przyjęto zalecenie w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy oraz pakiet środków służących rozwiązaniu problemu strategicznych powodztw zmierzających do stłumienia debaty publicznej.

#### *Monitor pluralizmu mediów*

Monitor pluralizmu mediów ocenia zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich, koncentrując się na czterech obszarach: podstawowej ochronie wolności mediów, pluralizmie rynku, niezależności politycznej i inkluzywności społecznej mediów<sup>70</sup>. Wyniki zawarte w najnowszym monitorze (MPM 2022) wskazują na brak większej zmiany sytuacji w tych obszarach od 2021 r., chociaż w ramach tych ogólnych obszarów można zaobserwować pewne różnice w przypadku konkretnych wskaźników. Nieznacznie pogorszył się wskaźnik dotyczący zawodu dziennikarza i jego ochrony. Odnotowano poprawę wskaźnika przejrzystości własności mediów, po tym jak kilka państw członkowskich wdrożyło przepisy UE regulujące tę kwestię. Koncentracja mediów

---

<sup>70</sup> Monitor pluralizmu mediów jest dla Komisji ważnym źródłem informacji podczas przygotowywania sprawozdań na temat praworządności. Jest on kompleksowym narzędziem naukowym służącym dokumentowaniu stanu ram medialnych, szczegółowo określającym zagrożenia dla pluralizmu i wolności mediów w państwach członkowskich i niektórych krajach kandydujących. Jest on współfinansowany przez UE 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 światowy ranking wolności prasy Reporterów bez Granic i platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy, o których to źródłach mowa w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

informacyjnych w dalszym ciągu stanowi obszar bardzo wysokiego ryzyka w całej Europie, a ponadto nie poczyniono żadnych postępów, jeżeli chodzi o niezależność polityczną, która nadal stanowi umiarkowane ryzyko. W ramach monitora pluralizmu mediów po raz pierwszy wprowadzono ogólny ranking państw członkowskich według pięciu poziomów ryzyka. W rankingu tym za państwa wysokiego ryzyka uznano: Bułgarię, Grecję, Węgry, Malte, Polskę, Rumunię i Słowenię.

### *Zwiększenie niezależnego funkcjonowania organów regulacyjnych ds. mediów*

Krajowe organy regulacyjne ds. mediów odgrywają ważną rolę w utrzymywaniu pluralizmu mediów. Organy te muszą więc być funkcjonalnie i skutecznie niezależne, muszą posiadać wystarczające zasoby oraz muszą korzystać ze swoich uprawnień w sposób bezstronny i przejrzysty. We wszystkich państwach członkowskich obowiązują przepisy określające kompetencje i niezależność organów regulacyjnych ds. mediów. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych<sup>71</sup> zmieniona w 2018 r. obejmuje wykaz wymogów – niezależność od rządu, bezstronność, przejrzystość, rozliczalność, zasoby, procedury mianowania i odwoływania oraz mechanizmy odwoławcze – a państwa członkowskie muszą zapewnić, aby krajowe organy ds. mediów spełniały te wymogi. Od czasu publikacji sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. [Cypr](#), [Estonia](#), [Francja](#), [Niderlandy](#), [Słowacja](#) i [Słowenia](#), biorąc przykład z innych państw członkowskich, przyjęły przepisy zwiększające niezależność organów ds. mediów lub rozszerzyły kompetencje tych organów o nowe obszary. W innych państwach członkowskich trwają prace nad reformami.

W niektórych państwach członkowskich pomimo formalnej aktualizacji ram prawnych utrzymują się obawy co do ich skuteczności lub funkcjonalnej niezależności organów regulacyjnych w praktyce. Niektóre takie obawy dotyczą ewentualnego nadmiernego wpływu politycznego w procesie nominacji lub na funkcjonowanie organów regulacyjnych, inne – niewystarczających zasobów. Na [Węgrzech](#), które zapewniają wystarczające finansowanie i szczegółowe ramy prawne dotyczące ustanowienia i funkcjonowania organu ds. mediów, konieczne jest zwiększenie funkcjonalnej niezależności tego organu. W [Słowenii](#) utrzymują się wątpliwości w kwestii tego, czy nowe ramy prawne zapewniłyby niezależność od ingerencji politycznej, a wyzwaniem pozostaje pełne wykonanie szerokich kompetencji z wykorzystaniem dostępnych zasobów. W [Hiszpanii](#) w nowych przepisach nadano nowe kompetencje organowi regulacyjnemu ds. rynku audiowizualnego, ale nadal występują obawy dotyczące zasobów, którymi ten organ dysponuje. W [Rumunii](#) utrzymują się zastrzeżenia co do funkcjonowania i budżetu Krajowej Rady ds. Mediów Audiowizualnych, zwłaszcza w kontekście środków finansowych potrzebnych do poprawy systemów informatycznych<sup>72</sup>.

### *Usprawnienia i przeszkody związane z przejrzystością własności mediów*

Przejrzystość własności mediów bezpośrednio wiąże się z wolnością i pluralizmem mediów, w szczególności jeżeli własność skutkuje posiadaniem bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad przekazywanymi treściami lub wywieraniem znacznego wpływu na przekazywane treści. Otrzymując informacje na temat własności, odbiorcy mogą świadomie oceniać przekazywane treści. Standardy europejskie<sup>73</sup> zachęcają państwa członkowskie do przyjmowania

<sup>71</sup> Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r.

<sup>72</sup> Zalecenia dotyczą ES, HU.

<sup>73</sup> Zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

szczególnych środków w tej dziedzinie, o czym mowa również w przepisach UE<sup>74</sup>. Od czasu opublikowania ostatniego sprawozdania nowe ustawodawstwo zwiększające przejrzystość własności mediów lub publiczną dostępność informacji na temat własności mediów przyjęto w [Chorwacji](#), na [Cyprze](#), w [Estonii](#), [Grecji](#), [Polsce](#), [Portugalii](#) i [Hiszpanii](#). Wprowadzenie przepisów zwiększających przejrzystość własności mediów rozważają [Bułgaria](#) i [Słowacja](#). Praktyczne środki mające na celu zwiększenie przejrzystości zastosowano na [Litwie](#), w której wprowadzono konkretny system informacyjny dotyczący podmiotów wytwarzających i rozpowszechniających informacje publiczne.

Niektóre państwa członkowskie mierzą się ze szczególnymi wyzwaniami w zakresie wdrażania przepisów. W [Czechach](#) przepisy mające na celu zwiększenie przejrzystości informacji na temat własności rzeczywistej środków masowego przekazu uchwalone w 2021 r. nadal wymagają pełnego wdrożenia, a ponadto utrzymują się obawy dotyczące braku pełnej przejrzystości własności oraz konfliktu interesów. Wyzwania związane z przejrzystością własności mediów utrzymują się w [Niderlandach](#) i [Francji](#). W [Słowenii](#) nadal istnieją wyzwania związane z identyfikacją ostatecznych struktur właścicielskich niektórych środków masowego przekazu<sup>75</sup>.

#### *Ochrona mediów przed presją polityczną i wpływem politycznym*

Podatność na zagrożenia dla praworządności wzrasta, gdy media podlegają presji politycznej i wpływowi politycznemu, zwłaszcza ze strony organów publicznych i partii rządzących, co podważa niezależność mediów. Ustalono, że szczególnie istotne znaczenie mają przejrzyste i sprawiedliwe przepisy dotyczące przydziału reklam państwowych oraz zabezpieczenia uniemożliwiającego upolitycznianie mediów publicznych. Presja polityczna może również wiązać się z wydawaniem licencji.

- *Łagodzenie ryzyka związanego z brakiem przejrzystości i sprawiedliwości przy przydzielaniu reklam państwowych*

Działalność w zakresie reklamy państwowej obejmuje wszystkie przypadki wykorzystania środków z budżetu państwa, na wszystkich szczeblach, lub z budżetu przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo na reklamy i kampanie. Ważne jest, aby przydziały były przejrzyste i opierały się na sprawiedliwych kryteriach, co ma zapobiec ryzyku wykorzystywania reklam państwowych do wywierania wpływu politycznego i pozyskiwania środków finansowych w celu faworyzowania określonych środków masowego przekazu. Chociaż w szeregu państw członkowskich nadal występują problemy, w kilku innych państwach nastąpiły zmiany mające na celu rozwiązanie konkretnych kwestii dotyczących przejrzystości reklam państwowych. W [Chorwacji](#) przyjęto zaktualizowane przepisy dotyczące przejrzystości reklam państwowych, przy czym nadal istnieje możliwość wprowadzania ulepszeń. [Malta](#) i [Cypr](#) przyjęły wytyczne – które nie zostały jednak zawarte w ustawodawstwie – w ramach których Malta ustanowiła normy dotyczące rozpowszechniania rządowych materiałów reklamowych i promocyjnych, a Cypr odniósł się do kampanii informacyjnych i reklamowych prowadzonych przez biuro obsługi informacyjno-prasowej rządu. W [Austrii](#) rząd ogłosił proces refleksji w związku

<sup>74</sup> Art. 5 ust. 2 dyrektywy 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r., zmienionej dyrektywą (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. 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.).

<sup>75</sup> Zalecenia dotyczą CZ, FR.

z zastrzeżeniami wobec znacznych wydatków na reklamy państwowe, sprawiedliwości i przejrzystości ich przydziału oraz wywieranego w tym zakresie wpływu politycznego<sup>76</sup>.

– *Ochrona niezależności mediów publicznych*

Przepisy dotyczące niezależnego zarządzania mediami publicznymi i ich niezależności redakcyjnej mają kluczowe znaczenie w kontekście zapobiegania ingerencji politycznej w tym ważnym sektorze mediów. Chociaż finansowanie publicznego nadawania i finansowanie przyznane organizacjom nadawczym na cele pełnienia misji służby publicznej należy do kompetencji poszczególnych państw członkowskich w zakresie, w jakim takie finansowanie nie wpływa nadmiernie na warunki handlowe i konkurencję w UE<sup>77</sup>, obowiązują normy i wytyczne europejskie dotyczące niezależności, ram regulacyjnych i ram polityki, finansowania, mianowania, rozliczalności, zarządzania, przejrzystości i otwartości<sup>78</sup>. We wszystkich państwach członkowskich funkcjonują systemy legislacyjne i instytucjonalne w zakresie regulowania mediów publicznych, a część państw członkowskich zamierza zwiększyć niezależność krajowego nadawcy publicznego. W [Bułgarii](#) rozważana jest zmiana prawa mająca na celu bardziej szczegółowe określenie misji służby publicznej i powiązanego finansowania. W [Rumunii](#) trwa debata na temat reformy ustawy o publicznych nadawcach i spółkach radiowych, która to reforma miałaby na celu zapewnienie bardziej niezależnego i profesjonalnego zarządzania. W [Luksemburgu](#) parlamentowi przedstawiono projekt ustawy zwiększającej niezależność mediów publicznych. W niektórych państwach członkowskich w obowiązujących obecnie przepisach nie zapewniono jednak wystarczającej gwarancji niezależności. Do kwestii budzących niepokój należy ryzyko upolitycznienia mianowania i zwalniania osób na stanowiskach kierowniczych i członków zarządu w [Czechach](#) oraz na [Słowacji](#) i [Cyprze](#), niezależność mediów publicznych i zarządzanie nimi na [Malcie](#) oraz praktyczne wyzwania związane z obowiązującymi przepisami w zakresie ograniczania wpływu politycznego w [Słowenii](#). W [Polsce](#) utrzymują się zastrzeżenia co do niezależności mediów publicznych, w tym zabezpieczeń związanych z mianowaniem na stanowiska wykonawcze. W [Grecji](#), pomimo solidnych ram prawnych regulujących media publiczne, istnieją obawy dotyczące potencjalnego wpływu politycznego na mianowania członków zarządów. Na [Węgrzech](#) media publiczne funkcjonują w oparciu o skomplikowany system instytucjonalny oraz istnieją wątpliwości dotyczące niezależności redakcyjnej<sup>79</sup>.

- *Presja polityczna i wpływ polityczny wywierane na media w drodze ograniczeń i decyzji dotyczących licencji*

O ile Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wyraźnie stanowi, że prawo do wolności wyrażania opinii nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych lub telewizyjnych, to jednak przy korzystaniu z tych kompetencji należy brać pod uwagę pluralizm środowiska medialnego oraz stosować obiektywne i przejrzyste procedury i kryteria. W [Polsce](#) ostatecznie Prezydent zawetował wniosek dotyczący zmian ustawodawczych służących zakazaniu przydzielenia koncesji na nadawanie podmiotom kontrolowanym przez osoby zarejestrowane poza obszarem EOG. Dwie stacje telewizyjne doświadczyły jednak szczególnie przedłużających się postępowań administracyjnych w sprawie przedłużenia licencji przez organ regulacyjny<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Zalecenia dotyczą BG, HR, HU, AT.

<sup>77</sup> Protokół nr 29 w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich, stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>78</sup> [Zalecenie Rady Europy CM/Rec\(2012\)1 w sprawie zarządzania mediami publicznymi](#).

<sup>79</sup> Zalecenia dotyczą CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

<sup>80</sup> Zalecenia dotyczą PL. Trwa postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte wobec HU.

*Dostęp do informacji jest warunkiem niezbędnym dla mediów, społeczeństwa obywatelskiego i zaufania publicznego*

Prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu organów publicznych ma kluczowe znaczenie w pracy dziennikarzy oraz dla społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich obywateli. Od czasu publikacji ostatniego sprawozdania na temat praworządności w [Niderlandach](#) weszły w życie nowe przepisy, w których rozszerzono i usprawniono dostęp do informacji publicznych. W [Finlandii](#) podejmowane są działania zmierzające do zreformowania ustawy o otwartości działań rządu w celu rozszerzenia zagwarantowanego w konstytucji dostępu do dokumentów. W [Hiszpanii](#) trwają prace legislacyjne zmierzające do zwiększenia dostępu do informacji w drodze reformy ustawy o tajemnicy urzędowej. W [Danii](#) trwają dyskusje polityczne na temat zniesienia niektórych ograniczeń prawa do dostępu do informacji. W innych państwach członkowskich utrzymują się niektóre zastrzeżenia praktyczne lub prawne. W [Belgii](#) niedawno przyjęte przepisy wprowadzające nowe podstawy odmowy i opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dostęp do dokumentów publicznych mogą mieć wpływ na prawo dostępu do informacji i dokumentów publicznych. Na [Litwie](#) istnieją przypuszczenia, że przyjęta przez organy interpretacja przepisów o ochronie danych skutkuje ograniczeniami w dostępie dziennikarzy do informacji. W [Austrii](#) utrzymują się wyzwania w związku z brakiem kompleksowych i możliwych do wyegzekwowania przepisów dotyczących dostępu do dokumentów i informacji publicznych, nie widać też postępów w przyjęciu projektów aktów ustawodawczych. Na [Malcie](#) dziennikarze wciąż napotykają trudności przy zwracaniu się o dostęp do informacji będących w posiadaniu organów publicznych. Na [Węgrzech](#) dostęp do informacji publicznych nadal jest utrudniony w związku z obowiązywaniem „stanu zagrożenia”<sup>81</sup>.

#### *Zagrożenia dla bezpieczeństwa dziennikarzy*

W swojej pracy dziennikarze nadal spotykają się z zagrożeniami i przeszkodami, a w szeregu państw członkowskich odnotowano nawet akty przemocy fizycznej wobec dziennikarzy. W 2021 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy oraz na platformie Mapping Media Freedom odnotowano znaczny wzrost wpisów<sup>82</sup>, co również obejmuje wzrost ataków w internecie. Do naruszeń tych należały nękanie słowne, groźby prawne, akty napaści fizycznej, ataki na mienie, nawoływanie do nienawiści, kampanie oszczerstw i cenzura. W zaleceniu Komisji z 2021 r. w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy uwzględniono środki dotyczące skutecznych i bezstronnych postępowań przygotowawczych i sądowych, niezależnych mechanizmów reagowania i wsparcia, dostępu do obiektów i źródeł informacji, bezpieczeństwa podczas demonstracji, szkoleń oraz bezpieczeństwa w internecie i wzmocnienia pozycji cyfrowej.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa dziennikarzy niektóre państwa członkowskie wprowadziły nowe środki lub zintensyfikowały środki już istniejące. We [Francji](#) w przepisach uznano rolę, jaką dziennikarze odgrywają podczas demonstracji, a komitet łącznikowy między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a przedstawicielami prasy obecnie umożliwia prowadzenie stałego dialogu na temat bezpieczeństwa podczas protestów i demonstracji. W [Niderlandach](#) rząd nadal udoskonalał, finansował i rozwijał platformę „PersVeilig” oraz promował ścisłą współpracę między prokuratorami i policją

<sup>81</sup> Zalecenia dotyczą BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

<sup>82</sup> Na platformie Rady Europy ilość wpisów wzrosła o 42 %, a na platformie Mapping Media Freedom – o 72 % w państwach członkowskich UE w latach 2020–2021, przy czym znaczna część wpisów z 2021 r. dotyczyła nękania i ataków przez internet w czasie protestów związanych z COVID-19.

a zainteresowanymi stronami z sektora mediów. W [Niemczech](#) władze krajów związkowych, Rada Prasowa i inne zainteresowane strony z sektora mediów prowadzą obecnie rozmowy na temat aktualizacji obowiązujących zasad postępowania mediów i policji, aby uwzględnić kwestię bezpieczeństwa dziennikarzy podczas protestów. W [Grecji](#) często zgłaszano groźby i akty napaści fizycznej, a w ostatnim czasie rząd uzgodnił protokół ustaleń w sprawie ochrony dziennikarzy. W pozostałych państwach członkowskich, aby zaradzić zaistniałej sytuacji, konieczne będzie podjęcie bardziej zdecydowanych działań. W [Chorwacji](#) w swoim środowisku pracy dziennikarze spotykają się z agresją słowną, w tym ze strony polityków. W [Słowenii](#) coraz większe obawy wzbudzają wrogie otoczenie oraz nękanie i groźby wobec dziennikarzy w internecie. Na [Słowacji](#) odłożono przyjęcie proponowanych przepisów dotyczących ochrony dziennikarzy<sup>83</sup>.

Trwają procesy sądowe w postępowaniach karnych w sprawach dotyczących zabójstw dziennikarzy w UE. Na [Malcie](#) postawiono w stan oskarżenia osobę podejrzaną o zorganizowanie zabójstwa dziennikarki Daphne Caruany Galizii pod zarzutem współdziałania w zabójstwie i udziału w grupie przestępczej – postępowanie karne jest w toku. W opublikowanym w lipcu 2021 r. oddzielnym sprawozdaniu ze śledztwa publicznego w sprawie zabójstwa dziennikarki ustalono, że państwo i organy państwowe nie zapewniły dziennikarce pełnej ochrony przed realnym i bezpośrednim zagrożeniem oraz nie podjęły działań, by zapobiec jej zabójstwu. W sprawozdaniu tym zawarto zestaw zaleceń dotyczących praworządności, w tym krajowej struktury mediów. Na [Słowacji](#) trwa postępowanie sądowe w sprawie zabójstwa Jana Kuciaka i jego narzeczonej Martiny Kusnirovej, natomiast w [Niderlandach](#) rozpoczął się proces w sprawie zabójstwa dziennikarza Petera R. de Vriesa. Władze [Grecji](#) **prowadzą śledztwo w sprawie zabójstwa dziennikarza Giorgiosa Karaivaza, do którego doszło w kwietniu 2021 r.**

#### *Groźby prawne i strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej*

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) stanowią szczególną formę nękania stosowaną wobec dziennikarzy i innych obrońców praw człowieka zaangażowanych w debatę publiczną w kwestiach leżących w interesie publicznym. Zjawisko to staje się coraz bardziej nagminne w UE. Należy zapewnić skuteczne zabezpieczenia, aby stosowanie tej formy nękania nie skutkowało uciszaniem dziennikarzy i nie miało efektu mrożącego dla wolności mediów i wolności wypowiedzi. Jedną z najczęstszych podstaw wszczynania powództwa typu SLAPP wobec dziennikarzy jest zniesławienie.

Aby wyeliminować zagrożenie, jakim są powództwa typu SLAPP, niektóre państwa członkowskie zaczęły omawiać lub rozważać wprowadzenie gwarancji proceduralnych lub prowadzą przegląd krajowych przepisów dotyczących zniesławienia. Na [Litwie](#) przygotowano zmiany legislacyjne w celu umożliwienia odrzucania takich spraw na wczesnym etapie postępowania, a także zmiany odpowiedzialności karnej za zniesławienie. W [Irlandii](#) Ministerstwo Sprawiedliwości rozpoczęło przegląd, w wyniku którego sformułowano zalecenia dotyczące rozważenia nowego mechanizmu służącego zwalczaniu powództwa typu SLAPP, umożliwiającego odrzucanie takiego powództwa na wczesnym etapie postępowania. Na [Malcie](#) rząd zaproponował zmiany legislacyjne mające na celu zreformowanie niektórych proceduralnych aspektów przepisów dotyczących zniesławienia. We [Włoszech](#), chociaż w następstwie przełomowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w 2021 r. zniesiono karę pozbawienia wolności za zniesławienie, obawy budzi rosnący odsetek powództw typu SLAPP oraz połączenie cywilnej i karnej odpowiedzialności w sprawach o zniesławienie. Na [Słowacji](#) zmiany służące ograniczeniu kary za zniesławienie

<sup>83</sup> Zalecenia dotyczą EL, HR, SI, SK.

wciąż są na etapie przygotowań. W [Chorwacji](#) nadal odnotowuje się wiele spraw dotyczących nadużywania drogi sądowej wobec dziennikarzy, co zagraża funkcjonowaniu mniejszych, lokalnych środków masowego przekazu i dziennikarzy pracujących jako freelancerzy. Nadal pojawia się wiele takich pozwów przeciwko dziennikarzom wnoszonych przez polityków lub urzędników publicznych, w tym sędziów. W [Polsce](#) społeczność mediów informacyjnych jest nadal narażona na zagrożenia wynikające ze strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej, które wydają się skierowane głównie przeciw dziennikarzom badającym działania rządu<sup>84</sup>.

#### **2.4 Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi**

W ustroju demokratycznym integralny element praworządności stanowią instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi. Mechanizmy te gwarantują wzajemną kontrolę, dzięki czemu władza jest wykonywana przez jeden organ państwowy pod kontrolą innych. Choć model mechanizmów kontroli i równowagi może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od tradycji prawnych i konstytucyjnych, to jednak wszystkie one muszą podlegać takim mechanizmom, aby zagwarantowane było przestrzeganie praworządności i norm demokracji. Nieodzownym elementem mechanizmów kontroli i równowagi w prawidłowo funkcjonującej demokracji są organizacje społeczeństwa obywatelskiego i niezależne organy, takie jak organy ds. równości, rzecznik praw obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka, a próby ograniczenia możliwości działania takich podmiotów mogą stanowić zagrożenie dla praworządności.

##### *Jakość i inkluzywność procesu legislacyjnego*

W związku z tendencją odnotowaną w sprawozdaniach na temat praworządności z lat 2020 i 2021 szereg państw członkowskich w dalszym ciągu podnosiło jakość procesu legislacyjnego. Korzystny wpływ na jakość i przejrzystość procesu legislacyjnego może mieć większy udział zainteresowanych stron, w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego. [Bułgaria](#) przyjęła nowe przepisy mające udoskonalić proces stanowienia prawa, natomiast [Hiszpania](#) podejmuje inicjatywy zwiększające udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki. W [Estonii](#) działania koncentrują się na tworzeniu nowych platform cyfrowych umożliwiających udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym. We [Francji](#) umocniono praktykę przeprowadzania ogólnokrajowych konsultacji publicznych, które rozszerzono na inne obszary, w tym na system wymiaru sprawiedliwości. W [Luksemburgu](#) przedstawiono projekt zmiany konstytucji w celu nadania obywatelom prawa do inicjatywy ustawodawczej.

W szeregu państw członkowskich utrzymują się obawy związane z brakiem formalnych ram dotyczących konsultacji z zainteresowanymi stronami lub niewystarczającym stosowaniem takich ram w praktyce. Na [Cyprze](#) i [Malcie](#) nie funkcjonuje sformalizowany proces konsultacji publicznych, w związku z czym takie konsultacje mają ograniczony wpływ na kształtowanie polityki. W [Grecji](#) konsultacje publiczne dotyczące projektów ustaw często organizuje się zbyt późno, aby przekazane w ich ramach uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywateli mogły mieć wpływ na kształt ustawodawstwa. W [Luksemburgu](#) i na [Słowacji](#) utrzymują się zastrzeżenia co do ogólnej inkluzywności procesu legislacyjnego. Na [Lotwie](#) istnieją pewne obawy dotyczące ograniczonego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym. [Polska](#) zobowiązała się w planie odbudowy i zwiększania odporności do przyjęcia środków zapewniających lepsze i stabilniejsze ramy regulacyjne. Na [Węgrzech](#) brak konsultacji publicznych w połączeniu z przyspieszonym

---

<sup>84</sup> Zalecenia dotyczą IE, HR, IT.

procesem legislacyjnym spowodował dalsze obniżenie jakości otoczenia regulacyjnego. W [Rumunii](#) utrzymują się zastrzeżenia co do regularnego wydawania rozporządzeń rządowych w trybie pilnym, a także realiów przeprowadzania konsultacji publicznych w praktyce, w szczególności jeżeli chodzi o skuteczność działań prowadzonych w odpowiedzi na wnioski przedstawiane przez społeczeństwo obywatelskie<sup>85</sup>.

#### *Wnioski wyciągnięte ze stosowania środków nadzwyczajnych i z pandemii COVID-19*

W obliczu wyzwań związanych z nawrotem pandemii COVID-19 jesienią i zimą 2021 r. niektóre państwa członkowskie utrzymały stan nadzwyczajny, chociaż w większości państw członkowskich takie systemy i powiązane ograniczenia praw podstawowych stopniowo wycofywano. Szereg państw członkowskich obecnie wyciąga wnioski z tego doświadczenia i w niektórych przypadkach aktualizuje krajowe ramy prawne, aby zwiększyć gotowość na przyszłe kryzysy. W [Portugalii](#) i [Szwecji](#) w ramach specjalnych struktur rozważa się wprowadzenie stałych ram prawnych w celu uregulowania nadzwyczajnych okoliczności; podobny proces refleksji trwa w [Niderlandach](#). W [Danii](#) rząd przeprowadził przegląd stosowania ustawy o zwalczaniu epidemii przyjętej w lutym 2021 r., a ponadto w sprawie stosowania tej ustawy zorganizowano szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami. W [Czechach](#) Ministerstwo Zdrowia przeprowadziło audyt procesu przyjmowania środków służących przeciwdziałaniu pandemii, po tym jak szereg takich środków zostało unieważnionych przez sądy. We [Francji](#) Rada Stanu poświęciła swoje roczne badanie z 2021 r. kwestii stanów nadzwyczajnych i przedstawiła wnioski dotyczące poprawy ich definicji i organizacji.

Z nadzwyczajnych uprawnień korzystano w dalszym ciągu, nie tylko w kontekście pandemii COVID-19, ale także innych kryzysów. [Węgry](#) ogłosiły kolejny „stan zagrożenia” na mocy zmienionych postanowień konstytucyjnych po inwazji na Ukrainę. [Polska](#) wprowadziła stan wyjątkowy na granicy polsko-białoruskiej, co wywołało zastrzeżenia zainteresowanych stron co do zgodności z konstytucją i ograniczania praw podstawowych. [Litwa](#) również ogłosiła stan nadzwyczajny w związku z instrumentalizacją migracji przez Białoruś. Ograniczenia w zakresie pracy organów monitorujących i dziennikarzy stały się przedmiotem krytyki i stopniowo zostały zniesione.

#### *Rola trybunałów konstytucyjnych w mechanizmach kontroli i równowagi*

Trybunały konstytucyjne odgrywają kluczową rolę w mechanizmach kontroli i równowagi i pełniły tę rolę w dalszym ciągu w kontekście pandemii COVID-19. Taka sytuacja miała miejsce we [Francji](#), w której Trybunał Konstytucyjny określił granice uprawnień wykonawczych i legislacyjnych w czasie obowiązywania stanu zagrożenia zdrowia, oraz w [Niemczech](#), [Hiszpanii](#) i we [Włoszech](#), w których trybunały konstytucyjne przeprowadziły kontrolę zgodności z konstytucją środków nadzwyczajnych wprowadzonych w ramach walki z pandemią COVID-19.

Trybunały konstytucyjne prowadziły kontrolę również w innych kluczowych obszarach, takich jak wybory. W [Portugalii](#) do Trybunału Konstytucyjnego zwrócono się o przeprowadzenie kontroli przepisów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Kadencja nowego parlamentu rozpoczęła się po zakończeniu tej kontroli i po przeprowadzeniu w jej wyniku ponownego głosowania. Na [Cyprze](#) prowadzone są intensywne rozważania strukturalne, a w parlamencie nadal trwa dyskusja nad utworzeniem trybunału konstytucyjnego.

---

<sup>85</sup> Zalecenia dotyczą EE, CY, LV, LU, PT, RO.

W innych państwach członkowskich w niektórych orzeczeniach trybunałów konstytucyjnych wyrażano wątpliwości co do pierwszeństwa prawa Unii. W [Rumunii](#) rząd wyraźnie zobowiązał się do przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa Unii, ale nadal istnieją zastrzeżenia w związku z zakwestionowaniem tej zasady przez Trybunał Konstytucyjny<sup>86</sup>. W [Niemczech](#), po tym jak niemiecki rząd podjął formalne zobowiązania, w których wyraźnie uznał pierwszeństwo prawa Unii, Komisja zakończyła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące wyroku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego. W [Polsce](#) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zakwestionował pierwszeństwo prawa Unii, i uznał niektóre postanowienia Traktatów UE za niekonstytucyjne. W rezultacie Komisja wszczęła wobec [Polski](#) postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nadal jest w toku<sup>87</sup>.

*Krajowe instytucje praw człowieka, rzecznicy praw obywatelskich, organy ds. równości i wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*

Krajowe instytucje praw człowieka (NHRI)<sup>88</sup>, rzecznicy praw obywatelskich, organy ds. równości i pozostałe niezależne organy nadal odgrywały ważną rolę w ramach krajowych mechanizmów kontroli i równowagi. W niektórych państwach członkowskich zwiększono status takich organów. W [Szwecji](#) w styczniu 2022 r. zaczęła funkcjonować nowo utworzona krajowa instytucja praw człowieka. W [Portugalii](#) zreformowano wewnętrzną strukturę Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, aby lepiej odzwierciedlić jego mandat, a na [Łotwie](#) zmieniono zasady powoływania rzecznika praw obywatelskich. W [Belgii](#) Federalny Instytut Praw Człowieka wydał w pierwszym roku swojej działalności wiele opinii i zaleceń. Ważnym elementem skutecznych mechanizmów kontroli i równowagi jest zapewnienie odpowiednich działań następczych w związku z ustaleniami niezależnych instytucji<sup>89</sup>.

Krajowe instytucje praw człowieka, rzecznicy praw obywatelskich i organy ds. równości potrzebują jednak strukturalnych gwarancji niezależności, a także wystarczających zasobów pozwalających im na prowadzenie skutecznej działalności, a szereg z nich nadal stoi w obliczu wyzwań. W [Polsce](#) nowy Rzecznik Praw Obywatelskich, powołany w lipcu 2021 r., w dalszym ciągu odgrywa zasadniczą rolę strażnika praworządności, choć jego zdolność do działania ograniczają niewystarczające zasoby. Na [Litwie](#) istnieją podejrzenia, że Biuro Parlamentarnych Rzeczników Praw Obywatelskich ma niewystarczające zasoby do wypełniania powierzonych uprawnień, a nowy projekt ustawy spotkał się z krytyką ze względu na możliwy negatywny wpływ na prace biura. Na [Węgrzech](#) utrzymują się obawy dotyczące niezależności Komisarza ds. Praw Podstawowych w związku z połączeniem

---

<sup>86</sup> W dwóch wyrokach TSUE orzekł, że nie może istnieć sytuacja, w której sądy krajowe nie mogą, pod rygorem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić od stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego sprzecznych z prawem Unii (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19), oraz że prawo Unii stoi na przeszkodzie wszelkim uregulowaniom krajowym lub praktyce krajowej pozwalającym na pociągnięcie sędziego krajowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za odstępstwa od takich orzeczeń (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2022 r., RS, sprawa C-430/21, pkt 87). Co ważne, rumuński Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości wydał szereg wyroków unieważniających orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie składów sędziowskich, aby wprowadzić w życie wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r., tym samym uznając nadrzędność zasady pierwszeństwa prawa UE.

<sup>87</sup> Komunikat prasowy Komisji IP/21/7070 z dnia 22 grudnia 2021 r. Zob. poniżej, sekcja 3,2.

<sup>88</sup> W zasadach paryskich ONZ zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1993 r. (rezolucja A/RES/48/134) określono główne kryteria, które muszą spełniać krajowe instytucje praw człowieka. Krajowe instytucje praw człowieka podlegają okresowej akredytacji dokonywanej przez Podkomitet ds. Akredytacji w ramach Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka.

<sup>89</sup> Zalecenia dotyczą HR, NL, PL.

Organu ds. Równego Traktowania i Biura Komisarza Praw Podstawowych, a w marcu 2022 r. Podkomitet ds. Akredytacji ONZ Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) podtrzymał swoje zalecenie dotyczące obniżenia statusu węgierskiej krajowej instytucji praw człowieka do statusu B. W [Chorwacji](#) występują wyzwania w zakresie działań następczych w związku z zaleceniami rzecznika praw obywatelskich i monitorowania wykonania tych zaleceń oraz w zakresie dostępu do informacji. Szereg państw członkowskich jak dotąd nie ustanowiło krajowej instytucji praw człowieka zgodnie z zasadami paryskimi ONZ. O ile proces ten rozpoczęto już we [Włoszech](#), na [Malcie](#) i w [Rumunii](#), takie plany nie powstały w [Czechach](#)<sup>90</sup>.

Ważnym wskaźnikiem funkcjonowania praworządności w danym kraju są również osiągnięcia w zakresie wykonywania kluczowych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dlatego też rozdziały dotyczące poszczególnych państw po raz pierwszy obejmują systematyczne wskaźniki dotyczące wykonania kluczowych wyroków ETPC przez wszystkie państwa członkowskie<sup>91</sup>. O ile wyniki różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, w ujęciu ogólnym nie wykonano około 40 % kluczowych wyroków ETPC wydanych w odniesieniu do państw członkowskich UE w ciągu ostatnich dziesięciu lat<sup>92</sup>.

#### *Krajowe mechanizmy kontroli i równowagi w odniesieniu do stosowania oprogramowania szpiegującego*

W lipcu 2021 r. Amnesty International i grupa dziennikarzy śledczych odkryły, że kilka rządów na świecie rozprzestrzeniło szczególnie naruszające prywatność oprogramowanie szpiegujące o nazwie Pegasus. W UE celem byli dziennikarze, prawnicy, krajowi politycy i posłowie do Parlamentu Europejskiego. W ostatnich latach temat ten stopniowo zyskał na znaczeniu<sup>93</sup>: kwestia ta ma związek z bezpieczeństwem narodowym, przy czym w ramach mechanizmów kontroli i równowagi konieczne jest zapewnienie gwarancji i przestrzegania praw podstawowych. Na [Węgrzech](#) zakończono śledztwo prowadzone w związku z zarzutami dotyczącymi wykorzystywania oprogramowania do inwigilacji Pegasus wobec prawników i dziennikarzy, a jednocześnie istnieją obawy związane z brakiem skutecznego nadzoru sądowego w kwestii wykorzystywania środków tajnej inwigilacji poza postępowaniami karnymi. W [Polsce](#), pomimo zarzutów związanych ze stosowaniem oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji, prokuratura nie wszczęła śledztwa. We [Francji](#) paryska prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie domniemanego wykorzystania oprogramowania szpiegującego, zwłaszcza wobec dziennikarzy. W [Hiszpanii](#) kwestia stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji została zbadana przez rzecznika praw obywatelskich i stanowiła przedmiot postępowania sądowego. Chociaż kompetencja do zagwarantowania własnego bezpieczeństwa narodowego należy do państw członkowskich, muszą one przy tym stosować odpowiednie prawo Unii, w tym orzecznictwo TSUE. Zgodnie z zasadą praworządności stosowanie takich narzędzi przez służby bezpieczeństwa państw członkowskich musi podlegać wystarczającej kontroli pod względem pełnej zgodności z prawem Unii, w tym pod kątem przestrzegania praw podstawowych, takich jak ochrona danych osobowych, bezpieczeństwo dziennikarzy i wolność wypowiedzi.

<sup>90</sup> Zalecenia dotyczą CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

<sup>91</sup> Przyjęcie niezbędnych środków wykonawczych w związku z wyrokiem ETPC jest nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy.

<sup>92</sup> European Implementation Network i Democracy Reporting International, „Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law”.

<sup>93</sup> Parlament Europejski powołał specjalną komisję śledczą („PEGA”) w celu zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegującego służącego inwigilacji w UE.

Stosowanie środków inwigilacji w toku postępowań przygotowawczych również musi przebiegać z poszanowaniem praw procesowych, w tym praw oskarżonego. Solidne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi są zatem konieczne, aby zagwarantować funkcjonowanie, współpracę i wzajemną kontrolę organów państwa, tak aby władza była wykonywana przez jeden organ państwowy pod kontrolą innych.

### *Organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako podmioty niezbędne dla praworządności*

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka odgrywają niezwykle ważną rolę jako organizacje strażnicze wykrywające naruszenia praworządności oraz aktywnie propagują praworządność, demokrację i prawa podstawowe w praktyce. W prawie Unii<sup>94</sup> i w uzupełniających je normach europejskich<sup>95</sup> określono główne wymogi w zakresie zapewnienia funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego bez nieuzasadnionej ingerencji. Po przybyciu do UE milionów ludzi uciekających przed rosyjską inwazją społeczeństwo obywatelskie odegrało kluczową rolę w ich przyjmowaniu w poszczególnych państwach członkowskich i w dostarczeniu im podstawowych artykułów i usług, w tym wsparcia psychologicznego i medycznego.

W kilku państwach członkowskich podejmowane są działania mające na celu poprawę sytuacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W [Bułgarii](#) działalność rozpoczęła Rada Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ustanowiona w celu udzielania pomocy organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. W [Rumunii](#) organizacje społeczeństwa obywatelskiego mierzą się z wyzwaniami, przy czym istnieją plany uproszczenia procedur rejestracji organizacji pozarządowych. W [Szwecji](#) trwa przegląd przepisów ramowych dotyczących funkcjonowania i finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Na [Malcie](#) podjęto działania w związku z zastrzeżeniami zgłaszanymi wobec dostępu organizacji społeczeństwa obywatelskiego do finansowania. Chociaż w większości państw członkowskich istnieje sprzyjające i wspierające środowisko dla społeczeństwa obywatelskiego, a przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego nadal uważa się za otwartą<sup>96</sup>, w niektórych państwach członkowskich organizacje społeczeństwa obywatelskiego nadal stoją w obliczu wyzwań. Takimi wyzwaniami mogą być uciążliwe procedury rejestracji, utrudniony dostęp do finansowania, restrykcyjne przepisy i niewystarczająca ochrona przed atakami i groźbami, w tym przed powództwami typu SLAPP i kampaniami oszczerstw. W [Irlandii](#) nadal występują przeszkody prawne w finansowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a w [Niemczech](#) utrzymują się obawy dotyczące systemu statusu organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako zwolnionych z podatku, chociaż problem ten może zostać rozwiązany w ramach zbliżających się reform. W [Słowenii](#) wyzwaniem stojącym przed społeczeństwem obywatelskim była negatywna narracja, natomiast rozwiązano kwestie związane z finansowaniem i ograniczeniami wolności zgromadzeń. W [Czechach](#) występują pewne zastrzeżenia wobec dostępu organizacji społeczeństwa obywatelskiego do finansowania publicznego, natomiast na [Słowacji](#) programy dotacji publicznych nadal nie obejmują organizacji zajmujących się kwestiami związanymi z równouprawnieniem płci i prawami osób LGBTIQ. Na [Cyprze](#) rząd podjął działania, aby lepiej pomagać społeczeństwu

<sup>94</sup> Wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry, C78/18, ECLI:EU:C:2020:476, pkt 112 i 113.

<sup>95</sup> Zob. w szczególności zalecenie CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie.

<sup>96</sup> Według oceny przeprowadzonej przez organizację pozarządową CIVICUS. Ocen dokonuje się według skali obejmującej pięć kategorii zdefiniowanych jako: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. W porównaniu z 2021 r. w przypadku dwóch państw członkowskich ocenę obniżono z kategorii „otwarta” do kategorii „ograniczona”, a w przypadku jednego państwa – z kategorii „ograniczona” do kategorii „utrudniona”.

obywatelskiemu i usprawnić komunikację z organami publicznymi. We [Włoszech](#) procedury rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego nadal są bardzo złożone. W [Grecji](#) niektóre wymogi rejestracyjne nadal uznaje się za nieproporcjonalne, a przegląd obowiązujących przepisów przez Radę Stanu nadal jest w toku. W [Hiszpanii](#) parlament prowadzi prace nad reformą ustawy o bezpieczeństwie obywateli w związku z zastrzeżeniami wobec tej ustawy, zgłaszanymi również przez społeczeństwo obywatelskie. We [Francji](#), chociaż przyjęto nowe przepisy, aby poprawić środowisko finansowe stowarzyszeń, wiele zainteresowanych stron zgłosiło zastrzeżenia co do wpływu ustawy o zasadach republikańskich na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego<sup>97</sup>.

W niektórych państwach członkowskich systematyczne ograniczenia skutkują dalszym pogorszeniem zdolności społeczeństwa obywatelskiego do prowadzenia działalności, co może powodować efekt mrozący. W [Polsce](#) nastąpiło dalsze pogorszenie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, a dodatkowo negatywny wpływ na tę sytuację mogły wyrzucić niedawne projekty ustawodawcze. Na [Węgrzech](#) niezależne społeczeństwo obywatelskie nadal znajduje się pod presją, a organizacje reprezentujące społeczność LGBTIQ donoszą, że rząd organizuje wymierzone w nie kampanie oszczerstw, natomiast rola państwa w finansowaniu społeczeństwa obywatelskiego budzi wątpliwości<sup>98</sup>.

### 3. ROZWÓJ SYTUACJI I DZIAŁANIA NA SZCZEBLU UE

#### 3.1 Dialog i działania następcze w związku ze sprawozdaniem na temat praworządności

##### *Dialog międzyinstytucjonalny*

Rada kontynuowała praktykę organizacji dorocznego dialogu na temat praworządności na podstawie sprawozdania na temat praworządności. We wrześniu 2021 r. prezydencja w Radzie UE zorganizowała dyskusję horyzontalną na temat ogólnego rozwoju sytuacji w zakresie praworządności w Radzie do Spraw Ogólnych. Ta ostatnia zorganizowała również dyskusje dotyczące poszczególnych państw, które koncentrowały się na stosownych zmianach wskazanych w poszczególnych rozdziałach sprawozdania na temat praworządności, w listopadzie 2021 r.<sup>99</sup> i w kwietniu 2022 r.<sup>100</sup> Ukierunkowane dyskusje na tematy związane z praworządnością odbyły się również w Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości – w grudniu 2021 r. ministrowie wymienili poglądy na temat wpływu pandemii COVID-19 na funkcjonowanie sądów, a w marcu 2022 r. omówili kwestię dostępu do adwokata i praworządności. Państwa członkowskie wykazały wyraźne zainteresowanie dzieleniem się informacjami o zmianach i najlepszych praktykach, aby przyczynić się do zapobiegania problemom w sposób integracyjny i konstruktywny.

Parlament Europejski nadal organizował debaty na temat praworządności. Od lipca 2021 r. Parlament przyjął szereg rezolucji na temat praworządności i bardziej konkretnych kwestii, takich jak wolność mediów i społeczeństwo obywatelskie<sup>101</sup>. Przyjął również konkretną

<sup>97</sup> Zalecenia dotyczą DE, IE, EL, SE.

<sup>98</sup> Zalecenia dotyczą HU, PL.

<sup>99</sup> Podczas dyskusji omówiono kluczowe zmiany w Chorwacji, we Włoszech, na Cyprze, na Łotwie i na Litwie.

<sup>100</sup> Podczas dyskusji omówiono kluczowe zmiany w Luksemburgu, na Węgrzech, na Malcie, w Niderlandach i w Austrii.

<sup>101</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE, P9\_TA(2022)0074; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie, P9\_TA(2022)0056; rezolucja

rezolucję w sprawie sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.<sup>102</sup>, w której z zadowoleniem przyjął w szczególności zobowiązanie do uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich. W rezolucji tej Parlament powtórzył zalecenia wydane wcześniej, zwłaszcza te dotyczące konieczności identyfikacji narzędzi, z których można korzystać, w przypadku gdy nieprawidłowości nie zostaną usunięte, a także wyraził poparcie dla porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych. Komisja docenia współpracę z Parlamentem Europejskim i wyraźnie wskazała, że współpraca międzyinstytucjonalna ma podstawowe znaczenie w kontekście zwiększenia zdolności UE do monitorowania i utrzymania praworządności. Decyzję o uwzględnieniu zaleceń w sprawozdaniu z 2022 r. również podjęto w odpowiedzi na wezwanie ze strony Parlamentu Europejskiego.

Parlament Europejski zorganizował również debaty dotyczące poszczególnych państw, w szczególności w ramach grupy ds. monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych przy Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE). Grupa ta przeprowadziła misje obserwacyjne w Bułgarii, na Malcie, na Słowacji i w Słowenii oraz zorganizowała dyskusje na temat dokonanych ustaleń. Oprócz przeprowadzenia debaty na temat pierwszeństwa prawa Unii Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wzywa do podejmowania dalszych działań w celu rozwiązania problemów w zakresie praworządności w Polsce i na Węgrzech<sup>103</sup>.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), za pośrednictwem swojej grupy ad hoc ds. praw podstawowych i praworządności<sup>104</sup>, oraz Komitet Regionów, za pośrednictwem swojej Komisji Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (Komisja CIVEX)<sup>105</sup>, również kontynuowały debatę na temat praworządności na szczeblu UE. W listopadzie 2021 r. EKES zorganizował konferencję poświęconą kwestii wkładu społeczeństwa obywatelskiego w mechanizm praworządności.

---

Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie praw podstawowych i praworządności w Słowenii, zwłaszcza opóźnienia w wyznaczeniu prokuratorów europejskich, P9\_TA(2021)0512; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wpływu przestępczości zorganizowanej na zasoby własne UE i na niewłaściwe wykorzystywanie funduszy unijnych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania dzielonego z perspektywy audytu i kontroli, P9\_TA(2021)0501; rezolucja z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego, P9\_TA(2021)0451.

<sup>102</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2021 r. (P9\_TA(2022)0212).

<sup>103</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie trwających wysłuchań na mocy art. 7 ust. 1 TUE dotyczących Polski i Węgier, P9\_TA(2022)0204. Od 20 lipca 2021 r. Parlament Europejski przyjął łącznie trzy rezolucje w sprawie praworządności w Polsce i na Węgrzech: rezolucję z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE, P9\_TA(2021)0439; rezolucję z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wolności mediów i dalszego pogarszania się stanu praworządności w Polsce, P9\_TA(2021)0395; rezolucję z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie naruszeń prawa UE i praw obywateli LGBTIQ na Węgrzech w wyniku zmian prawnych wprowadzonych przez parlament węgierski, P9\_TA(2021)0362.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Kompetencje Komisji CIVEX obejmują sprawy konstytucyjne, sprawowanie rządów, lepsze stanowanie prawa, pomocniczość i proporcjonalność.

### *Dialog z organami i zainteresowanymi stronami w państwach członkowskich*

Komisja kontynuowała prowadzenie działań informacyjnych na szczeblu krajowym w państwach członkowskich. W ramach działań następczych w związku ze sprawozdaniem z 2021 r. przeprowadzono działania dwustronne na szczeblu politycznym i technicznym w celu omówienia głównych reform. Parlamenti narodowe odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu praworządności, zarówno jako ustawodawcy, jak i jako podmioty rozliczające władzę wykonawczą, a dyskusje prowadzone po publikacji sprawozdania z 2021 r. stanowiły ważny element wizyt członków Komisji w parlamentach narodowych<sup>106</sup>.

Sieć punktów kontaktowych ds. praworządności stanowi otwarty kanał umożliwiający regularną wymianę informacji między Komisją a państwami członkowskimi. W ramach tej sieci nadal odbywały się regularne spotkania, na których przygotowywano roczne sprawozdanie na temat praworządności, a sama sieć coraz częściej pełni rolę forum wymiany najlepszych praktyk i udostępniania informacji na temat planowanych lub prowadzonych reform na szczeblu krajowym.

Komisja będzie umacniać dialog z zainteresowanymi stronami i organami w państwach członkowskich, również w kontekście działań następczych w związku z zaleceniami zawartymi w niniejszym sprawozdaniu.

### *Dialog ze społeczeństwem obywatelskim i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE*

Spółeczeństwo obywatelskie pozostaje głównym partnerem Komisji Europejskiej przy przygotowywaniu rocznego sprawozdania na temat praworządności. Komisja otrzymała wiele uwag pisemnych od przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i przeprowadziła spotkania w ramach wizyt w poszczególnych krajach, a ponadto zorganizowała spotkania horyzontalne z wieloma kluczowymi sieciami organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innymi kluczowymi partnerami<sup>107</sup>. Sieci te przedstawiły wspólne zalecenia dotyczące procesu sporządzania sprawozdania na temat praworządności<sup>108</sup>. Społeczeństwo obywatelskie może również odgrywać ważną rolę w działaniach następczych prowadzonych w związku ze sprawozdaniem, a Komisja będzie prowadziła takie działania następcze z udziałem społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym we współpracy z przedstawicielstwami Komisji i Agencją Praw Podstawowych.

W ramach programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” (program CERV) Komisja zintensyfikowała działania służące wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza mniejszych, lokalnych organizacji mierzących się ze szczególnymi ograniczeniami. Niemal jedną trzecią budżetu przeznaczanego na realizację tego programu (1,55 mld EUR) zarezerwowano konkretnie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z czego niemal 40 % przeznaczono na rzecz lokalnych i regionalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz wspierania konkretnych projektów przewidziano również określone dotacje na wsparcie budowania zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z których pokrywa się koszty bieżące i koszty rozwoju tych organizacji.

<sup>106</sup> Sprawozdanie roczne za rok 2021 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi.

<sup>107</sup> Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji, Agencję Praw Podstawowych, Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka, Społeczeństwo Obywatelskie Europy.

<sup>108</sup> [Zalecenia społeczeństwa obywatelskiego: w jaki sposób Komisja może zwiększyć wiarygodność, inkluzywność i wpływ sprawozdania na temat praworządności](#), European Partnership for Democracy.

Komisja będzie nadal zastanawiać się nad tym, jak zwiększyć udział społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń pracowników i innych zainteresowanych stron w debacie na temat praworządności na szczeblu krajowym i unijnym. Dotyczy to zarówno sporządzania sprawozdania, jak i działań prowadzonych w jego następstwie. W ujęciu bardziej ogólnym i w ramach działań następczych w związku z Konferencją w sprawie przyszłości Europy Komisja rozważy, w jaki sposób może rozszerzyć swoje prace w dziedzinie praworządności, tak aby bardziej bezpośrednio angażować w nie obywateli.

### **3.2 Współpraca międzynarodowa**

Praworządność jest najważniejszą zasadą przewodnią dla działań UE również poza jej granicami. Stanowi ona podstawową zasadę działań UE na forum światowym, w ramach których priorytetem jest współpraca z partnerami na rzecz ochrony i propagowania praw człowieka i umocnienia demokracji na świecie. UE oraz jej państwa członkowskie są głównymi darczyńcami na świecie, wnoszącymi największy wkład we wspieranie demokracji. Rosyjska inwazja na Ukrainę uwidoczniała konieczność umocnienia unijnych działań służących propagowaniu i obronie unijnych wartości, dawania dobrego przykładu i współpracy z międzynarodowymi partnerami, na przykład na forum ONZ i Rady Europy. Komisja wraz z kilkoma państwami członkowskimi wniosły wkład w formułowanie zobowiązań podjętych na szczycie na rzecz demokracji zorganizowanym przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, którego celem było promowanie wartości demokratycznych na świecie, a teraz stoją na czele działań wdrażających te zobowiązania w ramach Roku Działania (Year of Action).

UE jest zagorzałym obrońcą praw człowieka, demokracji i praworządności na całym świecie, czego dowodem jest nowy Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024<sup>109</sup>, w zgodzie z celami zrównoważonego rozwoju<sup>110</sup>. Jeżeli chodzi o bezpośrednie sąsiedztwo, główne wymogi członkostwa w UE określone w ramach kryteriów kopenhaskich obejmują praworządność, która stanowi warunek konieczny dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, bez którego nie może urzeczywistnić się ich europejska perspektywa, oraz zmienioną metodykę rozszerzenia, w ramach której praworządność stanowi główny element procesu akcesyjnego. 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 regionalnymi<sup>111</sup>. Praworządność, demokracja i prawa człowieka pozostają głównymi priorytetami współpracy między UE a Radą Europy<sup>112</sup>. W tym kontekście UE ponownie zobowiązała się do ochrony i propagowania niezależnego społeczeństwa obywatelskiego, a jednocześnie do ochrony obrońców praw człowieka i wolnych mediów. UE jest zdecydowana w sposób konsekwentny i spójny szanować, chronić i urzeczywistniać prawa człowieka, demokrację i praworządność

<sup>109</sup> [Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024.](#)

<sup>110</sup> [Cele zrównoważonego rozwoju.](#)

<sup>111</sup> Takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

<sup>112</sup> [Konkluzje Rady w sprawie priorytetów UE w dziedzinie współpracy z Radą Europy w latach 2020–2022.](#)

we wszystkich obszarach swoich działań zewnętrznych oraz popierać system praw człowieka ONZ jako kamień węgielny swoich działań zewnętrznych, co stanowi również główną zasadę przewodnią uczestnictwa UE w forach ONZ. Organizacje międzynarodowe, zwłaszcza główne organy Rady Europy<sup>113</sup>, pozostają ważnymi partnerami przy przygotowywaniu sprawozdania i w utrzymywaniu praworządności w Europie, a Komisja w dalszym ciągu będzie z nimi ściśle współpracować.

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.

### **3.3 Działania UE na rzecz utrzymania praworządności**

Roczne sprawozdanie na temat praworządności stanowi mechanizm zapobiegawczy mający poprawić sytuację pod względem praworządności w UE, pogłębić wiedzę na temat wyzwań i ułatwić szybkie opracowywanie rozwiązań, aby uniknąć pogorszenia sytuacji. Sprawozdanie to uzupełnia szereg innych mechanizmów i instrumentów na szczeblu UE, z których każdy służy innemu celowi. Ta część zawiera przegląd odpowiednich działań i mechanizmów.

Nastąpiła dalsza konsolidacja orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w przedmiocie praworządności. TSUE orzekł w odpowiedzi na wiele wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedłożonych przez sądy krajowe. W wyroku z dnia 6 października 2021 r.<sup>114</sup> TSUE wyjaśnił trzy rodzaje sytuacji, w których sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji może powstrzymać się od skierowania do TSUE wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, gdy podniesione zostało przed nim pytanie dotyczące wykładni prawa Unii<sup>115</sup>. W innej sprawie TSUE orzekł, że prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by krajowy sąd najwyższy stwierdził niezgodność z prawem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na to, że postawione pytania nie mają znaczenia dla sprawy i nie są niezbędne<sup>116</sup>. TSUE orzekł również, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii nie może istnieć sytuacja, w której sądy krajowe nie mogą, pod rygorem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić od stosowania orzeczeń krajowego trybunału konstytucyjnego sprzecznych z prawem Unii<sup>117</sup>.

TSUE badał kolejne sprawy dotyczące uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesione do niego przez Komisję. W przypadkach nieprzestrzegania środków tymczasowych nałożonych przez TSUE Komisja zwróciła się do TSUE o nałożenie kar

---

<sup>113</sup> Komisja Wenecka, Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC).

<sup>114</sup> Wyrok z dnia 6 października 2021 r., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> Trybunał określił trzy sytuacje, w których sądy lub trybunały krajowe orzekające w ostatniej instancji nie mają obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie *Cilfit* (wyrok z dnia 6 października 1982 r., *Cilfit i in.*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): (i) podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy; (ii) dany przepis prawa Unii stanowił już przedmiot wykładni Trybunału; (iii) prawidłowe stosowanie prawa Unii jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. Jeżeli jednak w przypadku danego pytania dotyczącego wykładni prawa Unii nie zachodzi żadna z tych sytuacji, sąd lub trybunał orzekający w ostatniej instancji jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

<sup>116</sup> Wyrok z dnia 23 listopada 2021 r., *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19.

finansowych<sup>118</sup>. Komisja nadal stała na straży Traktatów UE, w stosownych przypadkach wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby wyeliminować przypadki łamania praworządności<sup>119</sup>.

W Radzie nadal trwa procedura dotycząca przestrzegania wspólnych wartości UE, określona w art. 7 TUE, wobec [Polski](#) i [Węgier](#). W ramach tej procedury Rada może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii oraz podjąć działania w związku z takim ryzykiem. Rada zorganizowała wysłuchania dotyczące [Polski](#) w lutym 2022 r. i [Węgier](#) w maju 2022 r., a także ogólnej aktualnej sytuacji w przypadku obu państw członkowskich – w grudniu 2021 r.<sup>120</sup>

Poszanowanie praworządności pozostaje podstawowym warunkiem koniecznym do prawidłowego zarządzania środkami finansowymi UE. Celem rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości<sup>121</sup> jest ochrona należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii lub ochrony interesów finansowych Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego. Komisja monitoruje sytuację we wszystkich państwach członkowskich od 1 stycznia 2021 r., kiedy to rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości zaczęło obowiązywać, oraz przyjęła wytyczne dotyczące jego stosowania<sup>122</sup>. W wyrokach z dnia 16 lutego 2022 r. TSUE<sup>123</sup> potwierdził zgodność rozporządzenia z Traktatami UE. W kwietniu 2022 r. Komisja po raz pierwszy wszczęła formalną procedurę przewidzianą w rozporządzeniu w sprawie ogólnego systemu warunkowości wobec Węgier<sup>124</sup>.

Powiązane ramy dotyczące ochrony szeregu funduszy UE stanowi rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów<sup>125</sup>, które weszło w życie 1 lipca 2021 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem w ramach „horyzontalnych warunków podstawowych” państwa członkowskie muszą wprowadzić skuteczne mechanizmy zapewniające, aby programy objęte wsparciem w ramach funduszy i sposoby ich wdrażania były zgodne z prawami i zasadami zapisanymi w Karcie praw podstawowych, w tym z prawem do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby ten horyzontalny warunek podstawowy został spełniony na etapie przygotowywania programu oraz aby był spełniony w całym okresie programowania.

---

<sup>118</sup> 27 października 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości nałożył na Polskę karę pieniężną w wysokości 1 mln EUR dziennie do czasu pełnego wykonania postanowienia w sprawie środków tymczasowych z 14 lipca 2021 r., w szczególności jeżeli chodzi o funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

<sup>119</sup> W szczególności 22 grudnia 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec Polski ze względu na poważne zastrzeżenia wobec polskiego Trybunału Konstytucyjnego i jego ostatniego orzecznictwa podważającego pierwszeństwo prawa Unii.

<sup>120</sup> Wszczęto dwa postępowania na podstawie art. 7 TUE – jedno wszczęła Komisja przeciwko Polsce w 2017 r., a drugie – Parlament Europejski przeciwko Węgrom w 2018 r.

<sup>121</sup> Rozporządzenie 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r., Dz.U. L 4331 z 22.12.2020, s. 1.

<sup>122</sup> C(2022) 1382 final. Wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości.

<sup>123</sup> Zob. sprawy C-156/21 i C-157/21. 16 lutego 2022 r. TSUE wydał wyroki i oddalił skargi wniesione przez Polskę i Węgry w przedmiocie stwierdzenia nieważności rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości.

<sup>124</sup> 27 kwietnia 2022 r. Komisja po raz pierwszy przeprowadziła etap procedury określony w art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości.

<sup>125</sup> Rozporządzenie (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.

Wiele kwestii związanych z praworządnością – w szczególności skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości, walka z korupcją oraz jakość i inkluzywność procesu stanowienia prawa – uwzględnia się również w ramach europejskiego semestru w stopniu, w jakim aspekty te mają znaczenie makroekonomiczne i wpływają na otoczenie biznesowe, inwestycje, wzrost gospodarczy i miejsca pracy. Aby w ramach semestru w odpowiedzi na wiele ważnych zaleceń dla poszczególnych krajów wprowadzić konkretne reformy i inwestycje w zakresie praworządności, Komisja omówiła i uzgodniła z szeregiem państw członkowskich konkretne kamienie milowe określone w krajowych planach odbudowy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), które następnie formalnie zatwierdziła Rada.

W ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru z 2022 r. Komisja przedstawiła Radzie propozycje dalszych zaleceń dotyczących praworządności dla dwóch państw członkowskich<sup>126</sup>. Oprócz tego Komisja 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. Komisja w dalszym ciągu propaguje reformę sądownictwa w drodze corocznej unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości<sup>127</sup>. W 2022 r. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości po raz pierwszy zawierała dane z badania na temat tego, jak przedsiębiorstwa postrzegają skuteczność ochrony inwestycji w poszczególnych państwach członkowskich<sup>128</sup>. Wyniki wskazują, że prowadzenie postępowania administracyjnego, stabilność i jakość procesu stanowienia prawa, jak również skuteczność sądów i ochrona własności są kluczowymi czynnikami o porównywalnym znaczeniu dla zaufania do ochrony inwestycji. Europejski semestr i tablica wyników wymiaru sprawiedliwości uzupełniają sprawozdanie na temat praworządności, a w stosownych przypadkach stanowią źródło informacji wykorzystywanych w tym sprawozdaniu.

Wolność mediów i pluralizm mediów stały się istotnym obszarem działań podejmowanych na szczeblu UE. W europejskim planie działania na rzecz demokracji i planie działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego z 2020 r. ogłoszono szereg inicjatyw służących wsparciu i zagwarantowaniu wolności i pluralizmu mediów. We wrześniu 2021 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim zalecenie w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy<sup>129</sup>. W kwietniu 2022 r. Komisja przyjęła pakiet środków służących ochronie dziennikarzy i organizacji społeczeństwa obywatelskiego przed nadużywaniem drogi sądowej (powództwa typu SLAPP)<sup>130</sup>. W Komisji trwają również prace nad europejskim aktem o wolności mediów.

---

<sup>126</sup> [Europejski semestr 2022 r.: pakiet wiosenny](#).

<sup>127</sup> Unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r. opublikowano 19 maja 2022 r. [Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości](#).

<sup>128</sup> Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r., wykresy 54 i 55.

<sup>129</sup> Zalecenie Komisji w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej C(2021) 6650 final z 16.9.2021.

<sup>130</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), COM(2022) 177 final z 27.4.2022 oraz zalecenie Komisji w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), C(2022)2428 z 27.4.2022.

#### 4. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Praworządność jest niezbędna do zapewnienia stabilnego, odpornego, sprawiedliwego i demokratycznego środowiska politycznego, gospodarczego i społecznego w całej UE. Jest również niezwykle ważna dla dobrego funkcjonowania jednolitego rynku i dla Unii jako całości. Jednocześnie stanowi odzwierciedlenie aspiracji i wartości Europejczyków, zapisanych w art. 2 Traktatu. Komisja jest zdecydowana chronić i promować praworządność jako gwarant Traktatów UE i pierwszeństwa prawa UE. Żywiłowa, postępową przemianą społeczeństwa UE w bardziej zielone, bardziej cyfrowe i bardziej sprawiedliwe społecznie musi w dalszym ciągu opierać się na solidnych fundamentach. Inwazja Rosji na Ukrainę przypominała nam o nacisku na cenione unijne wartości. Ochrona naszych obywateli i ich praw wymaga zdeterminowanej i konsekwentnej obrony praworządności w całej UE.

Roczne sprawozdanie na temat praworządności stanowi ważny element starań na rzecz propagowania i zagwarantowania praworządności w UE na szczeblu krajowym i europejskim. Zgodnie z ustaleniami przedstawionymi w tegorocznym sprawozdaniu – opracowanym w oparciu o stałe zaangażowanie państw członkowskich i współpracę z nimi – w wielu państwach członkowskich kontynuowano ważne reformy w zakresie praworządności w celu wyeliminowania wyzwań zidentyfikowanych w poprzednich edycjach. W niektórych państwach członkowskich wciąż występują jednak poważne problemy.

Mając na uwadze, że jest to już trzecia edycja, sprawozdanie na temat praworządności i związany z nim cykl dyskusji z państwami członkowskimi, w tym z parlamentami narodowymi, oraz Parlamentem Europejskim i Radą stanowi uznana formę działania. Ponieważ sprawozdanie to ma charakter mechanizmu zapobiegawczego, zalecenia uwzględnione po raz pierwszy w tym roku mają pomóc państwom członkowskim w przeprowadzeniu reform. W niektórych przypadkach w zaleceniach wskazuje się, że państwa członkowskie mają wprowadzić środki w odpowiedzi na konkretne problemy wskazane w sprawozdaniu.

Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie na podstawie stałego dialogu z państwami członkowskimi, ponosząc jednocześnie pełną odpowiedzialność polityczną za przeprowadzoną ocenę i wydane zalecenia. W kolejnej edycji przedstawione zostaną zmiany, które zaszły, i ocena realizacji zaleceń.

W związku z rozpoczęciem nowego cyklu dialogu na temat praworządności Komisja zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego o dalsze przeprowadzanie na podstawie niniejszego sprawozdania debat ogólnych i debat dotyczących poszczególnych państw, a także do wykorzystania zaleceń do dalszego monitorowania etapu konkretnej realizacji. Ponadto Komisja z zadowoleniem przyjmuje dalszą debatę na szczeblu krajowym, z udziałem parlamentów narodowych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i pozostałych kluczowych podmiotów, ale również na szczeblu europejskim, w którą to debatę w coraz większym stopniu angażują się obywatele. Komisja wzywa państwa członkowskie do podjęcia wyzwań określonych w tym sprawozdaniu i jest gotowa wspierać je w dążeniach do realizacji sformułowanych w nim zaleceń.