



2021/2025(INI)

25.5.2021

OPINIA

Komisji Spraw Konstytucyjnych

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.
(2021/2025(INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Giuliano Pisapia

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

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

1. z zadowoleniem przyjmuje pierwsze w historii sprawozdanie Komisji na temat praworządności jako pozytywny wkład do unijnego zestawu narzędzi, które służą zapobieganiu problemom praworządności w państwach członkowskich i ich monitorowaniu oraz rozwiązywaniu; uważa, że choć konieczne są dalsze usprawnienia, ten system corocznej sprawozdawczości wzmacnia prace Komisji i umożliwia wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi; podkreśla, że konieczne jest wzmocnienie i usprawnienie istniejących narzędzi oraz opracowanie skutecznego ogólnego mechanizmu w celu dopilnowania, by zasady i wartości zapisane w Traktatach, które stanowią fundament wzajemnego zaufania i zaufania do UE, były przestrzegane w całej Unii;

Procedury na mocy art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej

2. przypomina, że sprawozdanie Komisji na temat praworządności było zobowiązaniem podjętym przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen w jej wytycznych politycznych dla Komisji na lata 2019–2024, a także zostało zaproponowane, aby zaradzić niepowodzeniom procedury na mocy art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) w zakresie przeciwdziałania poważnym naruszeniom praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich; ubolewa, że wynika to z faktu, iż Rada nie uruchomiła takiej procedury, czego domagała się Komisja w 2017 r. i Parlament w 2018 r.;
3. zauważa z niepokojem, że niestosowanie art. 7 TUE, również ze względu na wymóg jednomyślności w odniesieniu do mechanizmu sankcji, umożliwia ciągłe odstępstwa od wartości zapisanych w art. 2 TUE i osłabia jeden z najważniejszych instrumentów w zestawie narzędzi Unii w zakresie praworządności; ubolewa, że od grudnia 2019 r. nie zaplanowano żadnych wysłuchań na mocy art. 7 TUE; ponagla zatem Radę, by jak najszybciej wznowiła te wysłuchania oraz stwierdziła, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwa członkowskie, których to dotyczy, wartości zapisanych w art. 2 TUE; podkreśla, że jedynie większość kwalifikowana jest wymagana do stwierdzenia, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie tych wartości, i pilnie wzywa prezydencję Rady do podjęcia odpowiednich kroków w celu nadania dalszego biegu procedurom przewidzianym w art. 7 ust. 1 TUE;
4. potwierdza rolę Parlamentu, zgodnie z art. 7 TUE, w monitorowaniu zgodności z wartościami Unii; ponownie wzywa do tego, by umożliwić Parlamentowi przedstawienie Radzie uzasadnionego wniosku, a także uczestniczenie w wysłuchaniach, zwłaszcza jeżeli to Parlament wszczął procedurę, oraz do niezwłocznego przekazywania mu pełnych informacji na każdym etapie procedury;
5. uważa, że istnieje pilna potrzeba przeglądu skuteczności art. 7 TUE, i wzywa Komisję, by zawarła ocenę jego wdrażania w przyszłych sprawozdaniach na temat praworządności;

Mechanizm UE dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych

6. podkreśla, że sprawozdanie to jest pierwszym krokiem, by odpowiedzieć na rezolucję Parlamentu z 25 października 2016 r. dotyczącą ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych¹; uważa jednak, że sprawozdanie nie uwzględnia wszystkich wartości Unii, takich jak demokracja i wszystkie prawa podstawowe, i powinno zostać rozszerzone i dopracowane; przypomina, że potrzebny jest jednolity system monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych, zgodnie z propozycją Parlamentu², i ponownie wzywa Radę i Komisję do zaangażowania się w dyskusję, by ustanowić taki mechanizm w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego;

Metodyka, zakres i cele sprawozdania

Zakres sprawozdania

7. z zadowoleniem przyjmuje metodykę sprawozdania, która skupia się na kilku filarach: niezależności wymiaru sprawiedliwości, ramach antykorupcyjnych, pluralizmie mediów oraz mechanizmach kontroli i równowagi; podkreśla, że niezależność sądów jest fundamentem, na którym opiera się wzajemne zaufanie i współpraca sądowa, oraz odgrywa zasadniczą rolę w ochronie wartości i porządku prawnego UE, zwłaszcza że sędziowie krajowi są sędziami prawa UE i mają obowiązki związane z jego interpretacją i stosowaniem; z niepokojem odnotowuje i zdecydowanie potępia rosnącą liczbę gróźb wobec dziennikarzy w UE oraz fakt, że pozycja kilku państw członkowskich w międzynarodowych rankingach wolności prasy obniżyła się, co podkreśla zagrożenie dla pluralizmu mediów;
8. zwraca się do Komisji, by rozszerzyła zakres sprawozdania i by w kolejnych edycjach zawarła ocenę, w jaki sposób prawo do rzetelnego procesu sądowego jest zagwarantowane w państwach członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do obrony, ochrony ofiar przestępstw, walki z bezkarnością, równości między prokuraturą a stronami obrony oraz długości postępowań sądowych; wzywa Komisję, aby w swoich kolejnych sprawozdaniach rocznych uwzględniła również ocenę warunków panujących w więzieniach, zalegania spraw sądowych i średniego czasu trwania procesów sądowych w państwach członkowskich; podkreśla, jak już stwierdził Komitet Ministrów Rady Europy, że powolność postępowań sądowych w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych stanowi poważne zagrożenie, w szczególności dla poszanowania praworządności;
9. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w sprawozdaniu oceniono stan praworządności w każdym państwie członkowskim; wzywa Komisję, by w przyszłych edycjach sprawozdania wyraźnie rozróżniła odosobnione niedociągnięcia i systemowe przypadki łamania wartości zapisanych w art. 2 TUE, tak aby zapobiec ryzyku potencjalnego niewłaściwego wykorzystania sprawozdania jako narzędzia relatywizacji procesów autokratycznych w niektórych państwach członkowskich;

Cele sprawozdania

¹ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0409.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych (teksty przyjęte, P9_TA(2020)0251).

10. podkreśla jednak, że sprawozdanie powinno być postrzegane jako narzędzie przygotowujące do konkretnych działań, których celem jest wyeliminowanie braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich; uważa zatem, że sprawozdanie powinno wykraczać poza monitorowanie i zawierać zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące działań zapobiegawczych i naprawczych, które muszą zostać przyjęte przez zainteresowane państwa członkowskie, wraz z jasnym zarysem środków egzekwowania i konkretnymi propozycjami dotyczącymi przeciwdziałania naruszeniom w przypadku nieprzestrzegania przepisów; zwraca się również do Komisji o wyraźne wskazanie w sprawozdaniu również braków w zakresie praworządności, które mają wpływ na należyte zarządzanie finansami w budżecie Unii i które mają być podstawą do uruchomienia mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności;

Metodyka sprawozdania

11. zauważa, że celem rocznych sprawozdań na temat praworządności jest zapewnienie wysokich standardów praworządności w oparciu o obiektywne podejście, bezstronność i wzajemny szacunek; wzywa Komisję, aby w związku z tym inwestowała w narzędzia służące do gromadzenia i analizy danych, zapewniła różnorodność odpowiednich źródeł informacji oraz zagwarantowała przejrzystość metodyki, tak aby móc dodatkowo uzasadnić ustalenia zawarte w przyszłych sprawozdaniach; zwraca się do Komisji, aby uwzględniła na przykład dane na temat przestrzegania przez państwa członkowskie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, sygnalizując przypadki poważnego nieprzestrzegania przepisów;
12. wyraża ubolewanie, że projekty rozdziałów dotyczących poszczególnych państw zostały udostępnione jedynie rządům danych państw członkowskich, przez co posłowie do parlamentów narodowych mogli wnieść wkład dopiero po opublikowaniu ostatecznej wersji sprawozdania; podkreśla, jak ważne są konsultacje z szerokim spektrum wszystkich partii demokratycznych podczas oceny sytuacji w poszczególnych krajach, ponieważ rządy mają oczywisty interes w mniej krytycznej ocenie sytuacji; wzywa Komisję, aby przekazywała parlamentom narodowym projekty rozdziałów dotyczących poszczególnych państw w tym samym czasie, w którym są one przekazywane rządům;
13. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podczas przygotowywania sprawozdania zasięgnięto opinii społeczeństwa obywatelskiego, które może wnieść cenny wkład i mieć bardziej krytyczne stanowisko niż dany rząd; zauważa jednak, że te konsultacje można usprawnić przez zapewnienie, między innymi, wystarczająco długich ram czasowych na wniesienie wkładu oraz przez ponowne rozważenie formatu uniwersalnego kwestionariusza służącego do wnoszenia wkładu; zachęca Komisję, aby w związku z kolejnymi edycjami sprawozdania zwróciła się do społeczeństwa obywatelskiego o dalsze opinie na temat tego, jak zoptymalizować proces konsultacji i działania następcze w związku z ich wkładem;

Udoskonalenie unijnego zestawu narzędzi gwarantujących praworządność

14. wzywa Komisję, by w celu przeciwdziałania naruszeniom wartości UE wykorzystywała wszystkie dostępne jej narzędzia, takie jak postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w tym przyspieszone procedury, działania mające na celu zapewnienie wykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości oraz

wnioski o zastosowanie środków tymczasowych wnoszone do Trybunału; z zadowoleniem przyjmuje wejście w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. nowego mechanizmu warunkowości w zakresie praworządności i przypomina, że wiąże on w całości w odniesieniu do wszystkich środków na zobowiązania i środków na płatności we wszystkich państwach członkowskich oraz w odniesieniu do instytucji UE, w tym Next Generation EU; wyraża ubolewanie, że Komisja nie skorzystała dotychczas z tego narzędzia, pomimo stwierdzonych w sprawozdaniu wielu naruszeń praworządności, które mają wpływ na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu; zwraca się do Komisji o pełne, proaktywne i bezzwłoczne egzekwowanie go w odniesieniu do wszystkich funduszy i programów UE;

15. wzywa Komisję do oceny skuteczności kryteriów praworządności we wszystkich obszarach polityki UE oraz do dalszego wzmocnienia zestawu narzędzi gwarantujących praworządność; podkreśla, że zarówno europejski plan działania na rzecz demokracji, jak i strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych uzupełniają sprawozdanie Komisji na temat praworządności i przyczyniają się do ochrony i promowania wartości UE; wzywa w związku z tym do oceny, czy zakres klauzuli dotyczącej niedyskryminacji w Karcie praw podstawowych jest wystarczająco szeroki, aby zapewnić zgodność egzekwowania praworządności w państwach członkowskich i całej Unii z art. 14 europejskiej konwencji praw człowieka, oraz jakie dalsze działania instytucji UE mogą podjąć w celu zapewnienia jej właściwego stosowania;
16. przypomina, że przystąpienie Unii do europejskiej konwencji praw człowieka stanowi zobowiązanie prawne na mocy art. 6 ust. 2 TUE; ponownie podkreśla potrzebę szybkiego zakończenia procesu akcesyjnego, aby zapewnić spójne ramy ochrony praw człowieka w całej Europie i zwiększyć ochronę podstawowych praw i wolności w Unii; wzywa Komisję i Radę do zapewnienia jak najszybszego wywiązania się z tego zobowiązania, przy zachowaniu pełnej przejrzystości, aby zwiększyć ochronę osób oraz odpowiedzialność instytucji UE za działania lub zaniechania w zakresie praw podstawowych;

Skutki pandemii COVID-19

17. podkreśla, że pandemia COVID-19, która zmusiła władze krajowe do przyjęcia nieprzewidzianych środków, wywarła szkodliwy wpływ na prawa podstawowe, a także na konstytucyjne mechanizmy kontroli i równowagi; nalega, aby wszelkie środki ograniczające prawa i wolności obywateli UE nie wykraczały poza to, co absolutnie niezbędne, a także by były przejrzyste, proporcjonalne i tymczasowe; wzywa Komisję do dalszej analizy środków podjętych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 w sprawozdaniu z 2021 r.;
18. z zadowoleniem przyjmuje refleksję nad odpornością systemu wymiaru sprawiedliwości i podkreśla, że skuteczny system wymiaru sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności; przypomina, że w kontekście pandemii negatywny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości i skuteczność sądów krajowych miało częściowe zamknięcie sądów krajowych; zwraca się do Komisji o uwzględnienie w sprawozdaniu zalecenia dla państw członkowskich dotyczącego ograniczenia negatywnego wpływu pandemii na działalność sądów krajowych i zapewnienia zgodności z jednym z podstawowych elementów

praworządności, jakim jest skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości;

Konferencja w sprawie przyszłości Europy

19. ubolewa, że Unia jest nadal strukturalnie słabo przygotowana do radzenia sobie z przypadkami naruszania standardów demokratycznych, praw podstawowych i praworządności oraz z pogarszaniem się sytuacji w państwach członkowskich; uważa, że ostatecznie Komisji należy zapewnić solidny i kompletny zestaw narzędzi zapobiegania naruszeniom wartości UE oraz że konferencja w sprawie przyszłości Europy stanowi dobrą okazję do zajęcia się tymi kwestiami i zaproponowania alternatywnych rozwiązań;
20. z zadowoleniem przyjmuje zatem fakt, że we wspólnej deklaracji dotyczącej konferencji w sprawie przyszłości Europy wyraźnie stwierdzono, że „europejskie prawa i wartości, w tym praworządność” będą jednym z zagadnień do omówienia podczas zbliżającej się konferencji³; zachęca uczestników konferencji do obszernej dyskusji i refleksji nad skutecznością istniejących narzędzi UE w monitorowaniu naruszeń zasad zapisanych w art. 2 TUE, zapobieganiu tym naruszeniom i przeciwdziałaniu im, oraz do przedstawienia konkretnych wniosków zmierzających do usprawnienia zestawu narzędzi UE; zaleca w tym kontekście, by Konferencja omówiła również potrzebę ułatwienia procedur stosowania art. 7 TUE, a w szczególności zajęła się wymogami dotyczącymi głosowania w odniesieniu do stosowania sankcji.

³ Wspólna deklaracja w sprawie konferencji w sprawie przyszłości Europy z 10 marca 2021 r. pt. „Zaangażowanie we współpracę z obywatelami na rzecz demokracji – budowanie odporniejszej Europy”.

INFORMACJE O PRZYJĘCIU PRZEZ KOMISJĘ OPINIODAWCZĄ

Data przyjęcia	25.5.2021
Wynik głosowania końcowego	+ : 21 - : 5 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Gerolf Annemans, Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Fabio Massimo Castaldo, Włodzimierz Cimoszewicz, Gwendoline Delbos-Corfield, Pascal Durand, Daniel Freund, Charles Goerens, Sandro Gozi, Laura Huhtasaari, Giuliano Pisapia, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Domènec Ruiz Devesa, Jacek Saryusz-Wolski, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Antonio Tajani, Mihai Tudose, Loránt Vincze, Rainer Wieland
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Jorge Buxadé Villalba, Othmar Karas, Maite Pagazaurtundúa

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

21	+
NI	Fabio Massimo Castaldo
PPE	Othmar Karas, Paulo Rangel, Sven Simon, Antonio Tajani, Loránt Vincze, Rainer Wieland
Renew	Pascal Durand, Charles Goerens, Sandro Gozi, Maite Pagazaurtundúa
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Giuliano Pisapia, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Mihai Tudose
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	Damian Boeselager, Gwendoline Delbos Corfield, Daniel Freund

5	-
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Jacek Saryusz-Wolski
ID	Gerolf Annemans, Laura Huhtasaari, Antonio Maria Rinaldi

0	0

Objaśnienie używanych znaków:

+: za

–: przeciw

0: wstrzymało się