



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.7.2024 r.
COM(2024) 800 final

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

Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r.

Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. WPROWADZENIE

Praworządność jest podstawowym zabezpieczeniem dobrego funkcjonowania naszych demokracji, ochrony praw jednostki, a tym samym witalności i dobrobytu naszych społeczeństw i gospodarek. Praworządność, demokracja i prawa podstawowe stanowią podstawę działań Unii Europejskiej na rzecz pokoju, dobrobytu, konkurencyjności, spójności społecznej i stabilności na całym kontynencie i na całym świecie. Wartości te, które są wspólne dla państw członkowskich¹, często znajdują się pod presją, a odporność demokratycznych społeczeństw i instytucji jest nieustannie wystawiana na próbę. W obliczu istotnych zmian – kryzysów związanych z pandemią COVID-19, wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie czy dwójakiej transformacji, ekologicznej i cyfrowej – wartości UE mają jak zawsze kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o zaufanie obywateli.

UE w coraz większym stopniu uznaje, że aktywne podejście do promowania i obrony praworządności jest podstawą jej skutecznego funkcjonowania². Zasadniczo pokrywa się to z poglądami i oczekiwaniami obywateli UE. W najnowszym badaniu Eurobarometr 74 % respondentów uznało, że UE odgrywa ważną rolę w utrzymywaniu praworządności, a 89 % było zdania, że wszystkie państwa członkowskie UE powinny przestrzegać podstawowych wartości UE³.

Każdego roku, począwszy od 2020 r., w wyniku systematycznej i obiektywnej analizy zmian w zakresie praworządności we wszystkich państwach członkowskich, sprawozdanie na temat praworządności pokazuje, że praworządność jest ważna dla obywateli i przedsiębiorstw w całej UE. Po upływie pięciu lat państwa członkowskie i cała UE są dużo lepiej przygotowane do wykrywania pojawiających się wyzwań, zapobiegania im i reagowania na nie. Przynosi to korzyści dla odporności naszych europejskich demokracji i wzajemnego zaufania w UE, a także dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku UE, wspierając otoczenie biznesowe, które sprzyja konkurencyjności i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu.

UE jest zaangażowana w promowanie praworządności jako kluczowego elementu ochrony praw człowieka i demokracji na całym świecie i w swoim sąsiedztwie⁴. Poza wyraźnymi korzyściami gospodarczymi oraz w zakresie bezpieczeństwa wynikającymi z powiększonej Unii najważniejszym celem rozszerzenia UE jest ugruntowanie demokracji, praworządności i poszanowania praw podstawowych na całym naszym kontynencie⁵. Uwzględnienie, oprócz państw członkowskich, niektórych krajów objętych procesem rozszerzenia⁶ w sprawozdaniu na temat praworządności z 2024 r. będzie wyrazem wsparcia dla starań podejmowanych przez te kraje w zakresie reform mających na celu osiągnięcie trwałego postępu w zakresie

¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

² Zestaw narzędzi na rzecz praworządności na szczeblu UE.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ Specjalne badanie [Eurobarometr 553](#) – praworządność (2024).

⁴ Zob. Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024 (JOIN(2020) 5 final).

⁵ Komunikat Komisji w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki, COM(2024) 146 final.

⁶ Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna i Serbia. Wyboru krajów dokonano na podstawie postępów poczynionych przez nie w procesie akcesyjnym lub ich zaawansowania pod względem poziomu gotowości w zakresie praworządności.

demokracji i praworządności przed przystąpieniem do UE oraz zagwarantowanie utrzymania wysokich standardów po przystąpieniu.

2. UTRZYMANIE PRAWORZĄDNOŚCI Z KORZYŚCIĄ DLA OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORSTW

Przez ostatnie pięć lat Komisja opracowywała strukturę praworządności, aby pomóc w przeciwdziałaniu ryzyku, jakie dla poszczególnych państw członkowskich i całej UE stwarzają niedociągnięcia w zakresie praworządności⁷.

Celem tych prac było **promowanie** kultury praworządności, **zapobieganie** powstawaniu lub pogłębianiu się problemów związanych z praworządnością oraz skuteczne **reagowanie** na szczeblu UE na poważne i uporczywe naruszanie praworządności. Wymagało to **zróżnicowania instrumentów w zakresie praworządności**, które mogą być stosowane na szczeblu UE, tak aby można było dostosować działania w celu osiągnięcia najlepszego efektu⁸.

Opracowanie struktury praworządności i zwiększenie wiedzy zgromadzonej podczas przygotowywania sprawozdania na temat praworządności, wraz z dynamiką reform w państwach członkowskich, przyczyniły się do wzmocnienia wzajemnego zaufania i pozwoliły lepiej zrozumieć, jak dbać o otoczenie, w którym praworządność może się rozwijać.

Ponadto od 2020 r. w ramach szeregu nowych inicjatyw UE, w oparciu o wyniki monitorowania w kontekście niniejszego sprawozdania, podnoszone są wspólne standardy w obszarach mających bezpośrednie znaczenie dla praworządności. Inicjatywy te przyczyniają się do zwiększenia **uczciwości**⁹ i intensyfikowania **walki przeciwko korupcji**¹⁰, zwiększenia **przejrzystości i odpowiedzialności w procesie decyzyjnym**¹¹, zwiększenia **potencjału i jakości administracji publicznej** na wszystkich szczeblach¹², ochrony **wolności i pluralizmu mediów**¹³ zarówno online, jak i offline, wzmocnienia **niezależności**

⁷ W komunikacie Komisji z 2019 r. zatytułowanym „Dalsze umacnianie praworządności w Unii” stwierdzono, że „[j]eżeli praworządność nie jest należycie chroniona we wszystkich państwach członkowskich, naruszone zostają fundamenty Unii, jakimi są solidarność, spójność i zaufanie niezbędne do wzajemnego uznawania decyzji krajowych oraz funkcjonowania rynku wewnętrznego jako całości” (COM(2019) 164).

⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy wezwał do bardziej szczegółowego przeglądu poszczególnych instrumentów w zakresie praworządności ([przegląd ETO dotyczący sprawozdawczości Komisji na temat praworządności](#)).

⁹ [Porozumienie ustanawiające międzyinstytucjonalny organ ds. norm etycznych dla członków instytucji i organów doradczych](#).

¹⁰ Pakiet w sprawie zwalczania korupcji (JOIN(2023) 12 final) zawierał wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji za pomocą prawa karnego (COM(2023) 234) oraz wniosek Wysokiego Przedstawiciela o uzupełnienie zestawu środków ograniczających (sankcje) w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (sankcje WPZiB) w celu zwalczania poważnych przypadków korupcji (HR(2023) 108).

¹¹ Wniosek dotyczący przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich (COM(2023) 637).

¹² W komunikacie zatytułowanym „Usprawnienie europejskiej przestrzeni administracyjnej (ComPAct)” (COM(2023) 667) określono ramy dla państw członkowskich dotyczące podnoszenia kwalifikacji ekspertów państwowych i wykorzystania technologii, aby sprostać wyzwaniom związanym z dobrymi rządami, efektywnością wymiaru sprawiedliwości i korupcją.

¹³ Rozporządzenie (UE) 2024/1083 w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) i dyrektywa (UE) 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywistie bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowań sądowych („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) Nadal prowadzone są prace nad zaleceniem z 2021 r.

organów, takich jak krajowe organy ds. równości¹⁴, oraz **promowania i ochrony przestrzeni sprzyjającej społeczeństwu obywatelskiemu**¹⁵, w której obywatele oraz aktywne i niezależne społeczeństwo obywatelskie korzystają z odpowiednich warunków i narzędzi umożliwiających znaczące uczestnictwo i zaangażowanie.

Sprawozdanie na temat praworządności centralnym punktem unijnej struktury praworządności

W 2019 r., ustanawiając nowe kolegium komisarzy, przewodnicząca Ursula von der Leyen uznała praworządność za priorytet agendy politycznej, a **sprawozdanie na temat praworządności** za jedną z głównych wytycznych politycznych dla tej kadencji, i zobowiązała się do dalszego wzmocnienia wysiłków w tym obszarze w ciągu najbliższych pięciu lat.

Sprawozdanie, które opracowuje się w ramach rocznego cyklu, koncentruje się na zapobieganiu przez podnoszenie świadomości na temat kluczowych zmian w zakresie praworządności. Przez identyfikację wyzwań sprawozdanie ma na celu zapewnienie państwom członkowskim pomocy w znalezieniu rozwiązań chroniących praworządność we współpracy z Komisją, innymi państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, np. Komisją Wenecką¹⁶. Sprawozdanie stało się centralnym instrumentem w zestawie narzędzi UE w zakresie praworządności i kluczowym punktem odniesienia na szczeblu unijnym i krajowym. Specjalne monitorowanie związane ze sprawozdaniem przyczyniło się do lepszego wspólnego zrozumienia zmian w sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, pomagając określić zagrożenia, opracować możliwe rozwiązania i odpowiednio wcześniej ukierunkować wsparcie.

Co roku w sprawozdaniu **podsumowuje się sytuację w zakresie praworządności w poszczególnych państwach członkowskich i w całej UE**, oceniając w ustrukturyzowany i rygorystyczny sposób istotne zmiany na szczeblu krajowym, zarówno pozytywne, jak i negatywne, w czterech kluczowych obszarach: **wymiar sprawiedliwości, walka z korupcją, pluralizm i wolność mediów oraz instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi**. Dzięki przejrzystej i obiektywnej metodyce, opartej na uznanych normach praworządności, w sprawozdaniu zapewnia się sprawiedliwe i równe traktowanie wszystkich państw członkowskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnych kontekstów krajowych i tradycji prawnych.

Od 2022 r. sprawozdanie zawiera **zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich**, aby lepiej wspierać ich wysiłki na rzecz wdrażania reform i określić, gdzie mogą być potrzebne usprawnienia lub działania następcze. W 2023 r. zrealizowano prawie 65 % pierwszego

w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy (C(2021) 6650, 16 września 2021 r.) i wnioskami 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, 27 kwietnia 2022 r.).

¹⁴ Dyrektywa (UE) 2024/1500 w sprawie norm dotyczących organów ds. równości i dyrektywa Rady (UE) 2024/1499 w sprawie norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości.

¹⁵ Zalecenie Komisji w sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz aktywnego uczestnictwa w tych procesach (C(2023) 8627).

¹⁶ COM (2020) 580 final.

zestawu zaleceń wydanych w 2022 r., co odzwierciedla pozytywną dynamikę reform w całej UE. W 2024 r. tendencja ta utrzymała się, a 68 % zaleceń z 2023 r. zostało zrealizowanych¹⁷.

Świadczy to o tym, że państwa członkowskie podejmują istotne starania na rzecz realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu. Jednocześnie, w zależności od charakteru i przedmiotu zaleceń, realizacja niektórych z nich może trwać dłużej niż roczny cykl tych sprawozdań. Może to na przykład wynikać z potrzeby szeroko zakrojonych konsultacji politycznych i konsultacji z zainteresowanymi stronami lub z faktu, że okresy wyborcze mogą zakłócać postęp prac legislacyjnych. Sprawozdanie i zawarte w nim zalecenia stanowią również punkt odniesienia dla monitorowania sytuacji w terenie, a także wyników reform.

Dialog i działania następce w związku ze sprawozdaniem na temat praworządności na szczeblu krajowym i unijnym

Sprawozdanie i zawarte w nim zalecenia stanowią podstawę ciągłego **dialogu** z państwami członkowskimi i między nimi. Obejmuje on zintensyfikowane kontakty między Komisją a państwami członkowskimi, w tym parlamentami krajowymi, których rola jako ustawodawców i rola w rozliczaniu władzy wykonawczej ma kluczowe znaczenie dla utrzymania praworządności. Regularne spotkania **unijnej sieci punktów kontaktowych ds. praworządności** służą jako forum wymiany doświadczeń w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, na które zwrócono uwagę w sprawozdaniach na temat praworządności¹⁸.

Sprawozdanie stało się centralnym elementem prac instytucji UE nad praworządnością. **Doroczny dialog na temat praworządności** w Radzie¹⁹ opiera się na sprawozdaniu Komisji na temat praworządności uznawanym za przestrzeń konstruktywnej wymiany politycznej między państwami członkowskimi oraz dzielenia się najlepszymi praktykami i zdobytymi doświadczeniami. W 2023 r. Rada pozytywnie oceniła dialog i postanowiła zwiększyć jego częstotliwość²⁰. Ponadto Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości kontynuowała omawianie aktualnych kwestii związanych z praworządnością podczas poszczególnych sześciomiesięcznych prezydencji Rady²¹. Kwestie praworządności są również istotne dla prac innych formacji Rady, o czym świadczy dyskusja z maja 2024 r. na temat promowania kultury praworządności poprzez edukację w Radzie ds. Edukacji.

Głębokie zainteresowanie **Parlamentu Europejskiego** przejawia się nie tylko w corocznych debatach poświęconych sprawozdaniom na temat praworządności, ale także w debatach dotyczących poszczególnych krajów i specjalnych otwartych posiedzeniach na temat

¹⁷ Ponad 20 % zaleceń zrealizowano w znacznym zakresie lub w całości, a w odniesieniu do 50 % zaleceń poczyniono pewne postępy. W przypadku pozostałych zaleceń nie odnotowano żadnych postępów.

¹⁸ [Sieć krajowych punktów kontaktowych ds. praworządności \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press-18-24-2024-01-01-EN.pdf). W ciągu ostatniego roku wymiana dobrych praktyk dotyczyła rzeczników praw obywatelskich i krajowe instytucje praw człowieka, systemy przydzielania spraw i instrumenty wsparcia technicznego dla reform zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach objętych procesem rozszerzenia.

¹⁹ W tym kontekście Rada do Spraw Ogólnych przeprowadziła horyzontalną dyskusję na temat ogólnych zmian w zakresie praworządności we wrześniu 2023 r. oraz dyskusje dotyczące poszczególnych krajów w październiku 2023 r. oraz w styczniu i maju 2024 r.

²⁰ Ocena dialogu Rady na temat praworządności – [konkluzje prezydencji](#). Ocena nadała formalny charakter sprawozdaniu na temat praworządności jako podstawie corocznego dialogu.

²¹ W marcu 2024 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości omówiła odporność wymiaru sprawiedliwości w związku z działalnością organizacji przestępczych w państwach konstytucyjnych. W październiku 2023 r. dyskusja w Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości dotyczyła zwiększenia skuteczności i jakości krajowego wymiaru sprawiedliwości.

demokracji, praworządności i praw podstawowych²². Nowa grupa ds. monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych przedstawiła dodatkowe kwestie warte uwagi.

Sprawozdanie pomogło również zainicjować szerszą debatę na temat praworządności. Przykłady obejmują drugą konferencję wysokiego szczebla, która odbyła się w listopadzie 2023 r. z udziałem przewodniczących najwyższych jurysdykcji konstytucyjnych UE²³. W styczniu 2024 r. odbył się 13. bezpośredni dialog między miastami stołecznymi UE a Komisją poświęcony praworządności, a uczestniczący w nim burmistrzowie omawiali lokalny wymiar czterech filarów sprawozdania²⁴. Europejski Trybunał Obrachunkowy wniósł wkład w dalsze rozważania dotyczące sprawozdania, publikując w lutym 2024 r. przegląd pt. „Sprawozdawczość Komisji na temat praworządności”²⁵.

Sprawozdanie stało się również katalizatorem dla większego zaangażowania **społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych stron** w kwestie praworządności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka odgrywają ważną rolę zarówno w stymulowaniu, jak i ochronie wartości i praw zapisanych w traktatach UE i Karcie praw podstawowych, przyczyniając się do wspierania praworządności w terenie. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszenia zawodowe reprezentujące grupy takie jak sędziowie, prokuratorzy czy dziennikarze co roku wnoszą znaczący wkład w sprawozdanie. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego przedstawiły również cenne zalecenia dotyczące sposobu usprawnienia procesu przygotowywania sprawozdań, co doprowadziło do wydłużenia okresu konsultacji z zainteresowanymi stronami i zwiększenia przejrzystości²⁶.

Komisja nadal organizuje **krajowe dialogi na temat praworządności** wraz z Agencją Praw Podstawowych, skupiając różne zainteresowane strony z poszczególnych krajów na szczeblu krajowym i starając się ściślej włączyć je w działania podejmowane w następstwie sprawozdań na temat praworządności. Stanowią one cenną okazję dla Komisji i władz krajowych do zebrania stanowisk społeczeństwa obywatelskiego, zgromadzenia różnych zainteresowanych stron i zgłębienia wspólnych podejść do wdrażania zaleceń²⁷.

Wspieranie reform w zakresie praworządności

Efektywne systemy wymiaru sprawiedliwości, walka z korupcją i dobre stanowienie prawa mają bezpośrednie znaczenie gospodarcze, wpływając na inwestycje, wzrost gospodarczy i miejsca pracy, a tym samym na dobre funkcjonowanie jednolitego rynku. Praworządność i dobre rządy to podstawy prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także zdrowego otoczenia biznesowego, stabilności finansów publicznych i skutecznych reform

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r. (2023/2113(INI)), P9_TA(2024)0108, a także specjalne debaty plenarne na temat Malty (19 października 2023 r.), Słowacji (17 stycznia 2024 r.), Grecji (7 lutego 2024 r.) i Węgier (24 kwietnia 2024 r.).

²³ Uczestnikami byli m.in. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka.

²⁴ W następstwie dialogu miasta stołeczne UE udostępniły swoje stanowisko jako wkład w sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r., w tym wezwanie do zwrócenia większej uwagi na lokalny wymiar praworządności oraz do udostępnienia dodatkowych funduszy UE na lokalne inicjatywy edukacyjne w tej dziedzinie.

²⁵ [Przegląd ETO 2024 dotyczący sprawozdawczości Komisji na temat praworządności.](#)

²⁶ W szczególności przed wizytami w poszczególnych krajach [Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r. – Komisja Europejska \(europa.eu\).](#)

²⁷ Aby uzyskać więcej informacji, zob.: [Krajowe dialogi na temat praworządności - Komisja Europejska \(europa.eu\).](#)

strukturalnych. Stanowią one część **europejskiego semestru** i jego zaleceń dla poszczególnych państw.

Kilka państw członkowskich włączyło konkretne środki w zakresie praworządności oraz powiązane kamienie milowe i wartości docelowe do swoich krajowych **planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP)** , które mają na celu uwzględnienie odpowiednich zaleceń dla poszczególnych państw. Pomogło to przeprowadzić ważne reformy systemów wymiaru sprawiedliwości, zwalczać korupcję oraz zwiększyć ogólną przejrzystość i inkluzywność procesu stanowienia prawa²⁸. W szczególności państwa członkowskie przyjęły środki mające na celu wzmocnienie niezależności sądów, na przykład dzięki reformie systemu dyscyplinarnego dla sędziów, a także poprawę efektywności systemów sądowych, na przykład dzięki reformie struktury sądów. Zgodnie ze zobowiązaniami zawartymi w swoich planach niektóre państwa członkowskie zintensyfikowały również walkę z korupcją, na przykład poprzez wzmocnienie instytucji zajmujących się zwalczaniem korupcji. Państwa członkowskie wdrażały również środki mające na celu poprawę jakości procesu legislacyjnego, na przykład poprzez wprowadzenie obowiązkowych konsultacji publicznych i ocen skutków. W niektórych przypadkach zobowiązania wynikające z planów RRP uznano za niezbędne do ochrony interesów finansowych UE, a ich odpowiednie wypełnienie warunkowało dostęp do wszelkich wypłat w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Inne **fundusze UE** pomogły również w budowaniu potencjału sądownictwa, mediów i społeczeństwa obywatelskiego w zakresie utrzymania praworządności, wraz ze wsparciem technicznym i wiedzą fachową w obszarze ukierunkowanych reform, w szczególności za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego, koncentrując się na poprawie efektywności i jakości administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości oraz podejmowaniu wyzwań związanych z przeciwdziałaniem korupcji i pluralizmem mediów²⁹. Wsparcia udzielano również w państwach członkowskich w ramach współpracy z **międzynarodowymi ekspertami** za pośrednictwem Rady Europy i jej różnych organów³⁰, a także poprzez wymianę z praktykami z innych państw członkowskich.

Zwiększona zdolność do reagowania na problemy związane z praworządnością

Oprócz opracowania zestawu narzędzi dotyczących praworządności w zakresie zapobiegania i tworzenia zachęt do reform praworządności UE zwiększyła również swoją zdolność do reagowania na problemy związane z praworządnością.

Komisja nadal pełniła swoją rolę strażniczki traktatów UE³¹. W razie potrzeby wszczyniała **postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** , aby zająć się konkretnymi naruszeniami praworządności. Niezależność sądów jest kluczowym elementem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawach wszczętych przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom

²⁸ Zob. [sprawozdanie Komisji dotyczące wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: czynione postępy](#) (COM(2023) 545).

²⁹ Inne programy oferujące ważne wsparcie obejmują program „Obywatelstwo, równość, prawa i wartości” oraz program „Kreatywna Europa”.

³⁰ W szczególności Komisja Wenecka i Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO).

³¹ W komunikacie z 2022 r. „Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania” podkreślono, że UE jest wspólnotą prawa opartą na wartościach wspólnych dla państw członkowskich i w związku z tym u jej podstaw leżą stosowanie i egzekwowanie prawa Unii oraz poszanowanie praworządności (COM(2022) 518).

państwa członkowskiego oraz w sprawach rozpatrywanych na podstawie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych przez sądy krajowe.

W 2021 r. wszedł w życie **ogólny system warunkowości** służący ochronie budżetu Unii, który zapewnia ochronę należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii i ochronę interesów finansowych Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego³². Komisja ściśle monitoruje sytuację we wszystkich państwach członkowskich i w razie potrzeby podejmuje stosowne działania. W 2022 r. Komisja wszczęła procedurę mającą na celu ochronę budżetu UE przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech³³. Na wniosek Komisji w grudniu 2022 r. Rada podjęła decyzję w sprawie środków ochrony budżetu³⁴. Chociaż nadal wdrażane są niektóre działania naprawcze przedstawione w odpowiedzi na procedurę warunkowości, nadal istnieją poważne niedociągnięcia, a Węgry nie przyjęły żadnych nowych środków w celu uwzględnienia pozostałych kwestii. W związku z tym 13 grudnia 2023 r. Komisja stwierdziła, że środki przyjęte przez Radę w poprzednim roku powinny pozostać w mocy. Komisja jest gotowa kontynuować współpracę z Węgrami w celu wyjaśnienia pozostałych kwestii³⁵.

Innym instrumentem, który zachęcał do reform wspierających państwa członkowskie w stosowaniu **Karty praw podstawowych**, jest **horyzontalny warunek podstawowy** przewidziany w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (horyzontalny warunek podstawowy dotyczący stosowania Karty). Państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia skutecznych mechanizmów zapewniających zgodność z Kartą na wszystkich etapach wdrażania programów UE³⁶. Obejmuje to przestrzeganie zapisanego w Karcie prawa do skutecznego środka prawnego i sprawiedliwego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem. Narzędzie to okazało się skuteczne w praktyce, ponieważ dotychczas miały miejsce dwa przypadki, w których Komisja udostępniła finansowanie UE dopiero po wdrożeniu przez zainteresowane państwa członkowskie reform uznanych za niezbędne do spełnienia horyzontalnego warunku podstawowego w odniesieniu do niezależności sądownictwa.

Ponadto Rada kontynuowała procedurę przewidzianą w **art. 7 ust. 1 TUE**, pozwalającą Radzie stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości UE i podjąć działania następcze w związku z takim ryzykiem. Art. 7 TUE³⁷ jest wyjątkowym narzędziem, które UE może stosować w celu zaradzenia najpoważniejszym uchybieniom w zakresie praworządności w państwie członkowskim. Dotychczas procedurę uruchomiono dwukrotnie:

³² W styczniu 2024 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie z funkcjonowania rozporządzenia ustanawiającego ogólny system warunkowości i stwierdziła, że środki przyjęte do tego momentu okazały się skuteczne w ochronie interesów finansowych UE (COM(2024) 17 final/2).

³³ 27 kwietnia 2022 r. Komisja po raz pierwszy przeprowadziła etap procedury określony w art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości.

³⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r.

³⁵ Decyzja Komisji C(2023) 8999 final z dnia 13 grudnia 2023 r. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości Węgry mogą przedkładać dalsze propozycje działań naprawczych, a jeśli Komisja uzna, że kwestie zostały rozwiązane częściowo lub w całości, przedkłada Radzie wniosek o dostosowanie lub zniesienie przyjętych środków.

³⁶ Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów reguluje trzy fundusze wchodzące w zakres polityki spójności, jeden fundusz morski, rybacki i akwakultury oraz trzy fundusze w obszarze spraw wewnętrznych, wszystkie w ramach zarządzania dzielonego. Zgodnie z horyzontalnym warunkiem podstawowym dotyczącym stosowania Karty państwa członkowskie mają obowiązek dysponować silnym mechanizmem rozpatrywania skarg.

³⁷ Art. 7 TUE określa warunki, na jakich Rada może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2; Rada Europejska może stwierdzić istnienie takiego poważnego i trwałego naruszenia; Rada może następnie określić działania, które należy podjąć w zakresie zawieszenia praw państwa członkowskiego na mocy Traktatów.

po raz pierwszy przez Komisję w odniesieniu do Polski w grudniu 2017 r.³⁸, a następnie przez Parlament Europejski w odniesieniu do Węgier we wrześniu 2018 r.³⁹ W ramach obu procedur Rada przeprowadziła szereg formalnych wysłuchań i posiedzeń dotyczących aktualnej sytuacji, nie podjęła jednak decyzji o przejściu do kolejnego etapu⁴⁰. W następstwie szeregu pozytywnych zmian w Polsce w maju 2024 r. Komisja stwierdziła, że nie istnieją już warunki do utrzymania procedury. W odpowiedzi na zastrzeżenia dotyczące niezależności sądów, o których mowa w uzasadnionym wniosku Komisji z grudnia 2017 r., władze polskie przyjęły plan działania, który Komisja wykorzysta w ramach monitorowania⁴¹. Uznając, że nie istnieje już wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności przez Polskę, Komisja wycofała swój uzasadniony wniosek, w związku z czym postępowanie przeciwko Polsce jest obecnie zamknięte. Monitorowanie rozwoju sytuacji w zakresie praworządności będzie kontynuowane w ramach sprawozdania na temat praworządności.

Dodatkowe zabezpieczenia przewidziano również w innych instrumentach. W ramach **Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** Komisja ściśle monitoruje osiągnięcie kamieni milowych i może zawiesić część przyszłych płatności, gdyby doszło do sytuacji, w której kamienie milowe lub wartości docelowe ocenione początkowo pozytywnie zostałyby odwrócone⁴². Jeśli odwrócony środek jest istotny dla ochrony interesów finansowych UE, wszystkie przyszłe płatności zostaną zablokowane i mogą zostać odblokowane dopiero po ponownym osiągnięciu danego kamienia milowego lub wartości docelowej. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów **horyzentalne i tematyczne warunki podstawowe** muszą być spełnione przez cały okres programowania. Jeżeli w jakimkolwiek czasie państwo członkowskie przestanie spełniać warunek podstawowy, który został wcześniej pozytywnie oceniony, nowa ocena może skutkować zablokowaniem płatności UE.

Praworządność u podstaw procesu rozszerzenia i współpracy z partnerami zewnętrznymi

Niczym niesprowokowana i nieuzasadniona agresja wojskowa Rosji wobec Ukrainy i jej mieszkańców, trwająca już trzeci rok, stanowi również bezpośredni atak na wartości UE. W obliczu rosyjskiej wojny napastniczej determinacja UE do utrzymania praworządności i międzynarodowego porządku opartego na zasadach wzrosła jeszcze bardziej. Ochrona i podtrzymywanie naszych demokratycznych instytucji i wartości stanowi wspólne zadanie państw członkowskich i instytucji UE. Jest to tym ważniejsze obecnie, gdy UE i jej państwom członkowskim zagrażają nieprzyjazne podmioty zagraniczne wykorzystujące dezinformację i cyberataki w celu podważenia naszych demokratycznych systemów, a także istnieje coraz więcej dowodów na bezpośrednią ingerencję z zagranicy w nasze demokratyczne struktury⁴³. Celem prób ingerencji ze strony Rosji są również kraje

³⁸ Wniosek dotyczący decyzji Rady (COM(2017) 835 z 20.12.2017).

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. (2017/2131 (INL)).

⁴⁰ Do tej pory odbyło się siedem formalnych wysłuchań dotyczących Węgier. Jeśli chodzi o Polskę, przed wycofaniem wniosku Komisji odbyło się sześć wysłuchań.

⁴¹ Zob. także rozdział poświęcony Polsce (SWD(2024) 821).

⁴² Sprawozdanie Komisji dotyczące wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: czynione postępy (COM(2023) 545).

⁴³ Przypadki obejmują działania takie jak hakowanie prawodawców przed wyborami, ukryta działalność lobbująca z wykorzystaniem pośredników, fałszywe badania publikowane w celu zatuszowania sytuacji dotyczącej przestrzegania praw człowieka oraz strony internetowe rzekomo będące niezależnymi platformami medialnymi, za pośrednictwem których w sposób ukryty ułatwia się kampanie ingerencji politycznej. Zob. komunikat Komisji w sprawie obrony demokracji, COM(2023) 630.

sąsiadujące i Bałkany Zachodnie, a szczególne obawy budzą dezinformacja oraz antydemokratyczna i antyunijna retoryka.

Konsolidacja struktur demokratycznych, utrzymanie praworządności i ochrona praw podstawowych stanowią istotę zaangażowania UE w krajach objętych procesem rozszerzenia. **Wiarygodne i trwale reformy** w tych obszarach mają kluczowe znaczenie dla czynienia postępów w kierunku przystąpienia do Unii. Zdefiniowano je jako „kwestie podstawowe” polityki rozszerzenia UE⁴⁴. Zmieniona metodyka rozszerzenia zatwierdzona przez Radę w 2020 r.⁴⁵ wzmocniła znaczenie tych kwestii podstawowych, w odniesieniu do których negocjacje akcesyjne rozpoczynają się jako pierwsze i kończą jako ostatnie, przy czym postępy w zakresie kwestii podstawowych mają kluczowe znaczenie dla ogólnych postępów w negocjacjach. Oznacza to, że są one monitorowane w trakcie całego procesu akcesyjnego i określają dynamikę krajów na drodze do przystąpienia.

W **rocznym pakiecie rozszerzenia** Komisja podsumowuje ogólne postępy poszczególnych krajów na drodze do przystąpienia do UE. Kierując się zasadą „indywidualnych osiągnięć”, Komisja może zalecić dalsze negocjacje z poszczególnymi państwami, tylko pod warunkiem że państwa te wykazują wyraźny i trwały postęp w zakresie praworządności. Praworządność jest również istotnym elementem nowego **Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich** oraz **Instrumentu a rzecz Ukrainy**. Aby w pełni skorzystać z tych dwóch bezprecedensowych mechanizmów wsparcia, państwa muszą przygotować i wdrożyć uzgodniony program reform, w tym konkretne działania dotyczące kwestii podstawowych.

Zgodnie z zapowiedzią przewodniczącej Ursuli von der Leyen w orędziu o stanie Unii z 2023 r., Komisja postanowiła rozszerzyć **udział w sprawozdaniu na temat praworządności**, począwszy od 2024 r., aby uzupełnić prace w ramach procesu akcesyjnego, który pozostaje wyłącznym polem do negocjacji w sprawie rozszerzenia⁴⁶. **Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna i Serbia** są obecnie uwzględnione w sprawozdaniu na temat praworządności i w unijnej sieci punktów kontaktowych ds. praworządności, co świadczy o postępach poczynionych w ich procesie akcesyjnym lub o zaawansowanym poziomie gotowości w zakresie praworządności. Takie podejście umożliwi w przyszłości rozszerzenie sprawozdania na inne kraje objęte procesem rozszerzenia. Włączenie tych krajów do sprawozdania wraz z państwami członkowskimi wzmocni wsparcie UE na rzecz reform w zakresie praworządności, będzie wyrazem wsparcia ich procesu akcesyjnego i pomoże utrzymać trwały wzorzec wysokich standardów po przystąpieniu.

Aby zapewnić wdrożenie reform w praktyce, kluczowe znaczenie ma budowanie potencjału. UE udziela **wsparcia finansowego i pomocy technicznej**, aby zapewnić dostosowanie reform do standardów europejskich. Zachęca do stosowania najlepszych praktyk, w tym do konsultowania ważnych przepisów z Komisją Wenecką. Wzajemne oceny, szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz promowanie współpracy instytucjonalnej z administracjami publicznymi w państwach członkowskich (twinning) były kluczowymi formami wsparcia UE w krajach objętych procesem rozszerzenia.

⁴⁴ Łącznie z kryteriami ekonomicznymi i reformą administracji publicznej.

⁴⁵ Komunikat Komisji zatytułowany „Usprawnienie procesu akcesyjnego – wiarygodna perspektywa członkostwa w UE dla państw regionu Bałkanów Zachodnich”, COM(2020) 57.

⁴⁶ Zapewniona zostanie synergia między procesem rozszerzenia a sprawozdaniem na temat praworządności, przy czym sprawozdanie to nie zawiera żadnych zaleceń dla krajów objętych procesem rozszerzenia. Zalecenia będą nadal wydawane w ramach corocznego pakietu rozszerzeniowego, a także w kontekście innych zobowiązań przewidzianych w układach o stabilizacji i stowarzyszeniu. Sprawozdanie na temat praworządności będzie stanowić wsparcie we wdrażaniu tych zaleceń.

UE przyjmuje zdecydowane i spójne podejście w całości swoich działań zewnętrznych – na poziomie dwustronnym, regionalnym i międzynarodowym – z myślą o propagowaniu praworządności na całym świecie. Utrzymywanie praworządności jest podstawą działalności zewnętrznej UE, a także jednym z głównych aspektów wszystkich umów zawieranych z partnerami międzynarodowymi. W niezależnej ocenie wsparcia UE na rzecz praworządności i walki z korupcją w krajach partnerskich (2010–2021)⁴⁷ stwierdzono, że UE zdołała poczynić postępy w realizacji agendy na rzecz praworządności, w tym w ograniczających kontekstach oraz w państwach niestabilnych i ogarniętych konfliktami. Na podstawie tej oceny uruchomiono globalną inicjatywę Drużyny Europy na rzecz demokracji, aby skuteczniej i bardziej strategicznie działać na rzecz wspierania praworządności i walki z korupcją⁴⁸. UE jest również wyraźnie zaangażowana w walkę z korupcją na poziomie ogólnosiwiatowym, wspierając w swoich działaniach reformy prawne i polityczne zmierzające do tworzenia instytucji antykorupcyjnych i podmiotów nadzorczych, oraz do nadania większego znaczenia społeczeństwu obywatelskiemu, sygnalistom, obrońcom praw człowieka i niezależnym mediom, aby działali oni jako organizacje strażnicze w walce z korupcją. Kwestie związane z praworządnością, w tym prawo do rzetelnego procesu sądowego i sprawiedliwości proceduralnej, walka z korupcją oraz niezależność sądownictwa są regularnie poruszane w dialogach dotyczących praw człowieka z krajami partnerskimi, a UE kieruje wsparcie do kluczowych podmiotów działających na rzecz praworządności.

3. KLUCZOWE ASPEKTY SYTUACJI W ZAKRESIE PRAWORZĄDNOŚCI NA POZIOMIE KRAJOWYM

Podobnie jak w ubiegłych latach niniejsze sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r. przedstawia istotne wspólne tematy i tendencje, konkretne wyzwania i pozytywne zmiany w ramach czterech filarów wymiaru sprawiedliwości, ram walki z korupcją, wolności i pluralizmu mediów oraz innych kwestii instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi. Przedstawione przykłady pochodzą z ocen, które można znaleźć w 31 rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, stanowiących integralną część niniejszego sprawozdania i zawierających szczegółowy opis sytuacji w każdym z państw członkowskich i krajów objętych procesem rozszerzenia⁴⁹. W sprawozdaniu uwzględniono również konkretne zalecenia dla państw członkowskich⁵⁰ i ocenę postępów w realizacji konkretnych zaleceń wydanych w poprzednim roku⁵¹.

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

⁴⁷ Wyniki tej [oceny](#) opublikowano w grudniu 2022 r. Ta strategiczna ocena stanowi niezależną i opartą na dowodach analizę wyników UE w zakresie wspierania praworządności w krajach partnerskich.

⁴⁸ Inicjatywa Drużyny Europy na rzecz demokracji (TED) to międzynarodowa inicjatywa tematyczna Drużyny Europy (TEI) obejmująca 14 państw członkowskich, mająca na celu upowszechnianie na całym świecie demokracji i praw człowieka. Odpowiedzialność i praworządność to tematy o najwyższym priorytecie.

⁴⁹ Rozdziały dotyczące poszczególnych państw udostępniono [tutaj](#).

⁵⁰ Zalecenia są przywoływane w przypisach do tego sprawozdania, wymienione w załączniku według kolejności filarów w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw, a także uwzględnione w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw.

⁵¹ Oceny zawarte w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw nie przesadzają o jakiegokolwiek przyszłej ocenie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (rozporządzenie (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r.), rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (rozporządzenie (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) lub ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (rozporządzenie 2020/2092 z dnia 22 grudnia 2020 r.).

Ocenę w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw dla każdego państwa członkowskiego i kraju objętego procesem rozszerzenia przygotowano zgodnie z ustaloną metodyką stosowaną w poprzednich edycjach sprawozdania⁵². Rozdziały dotyczące poszczególnych państw opierają się na ocenie jakościowej przeprowadzonej niezależnie przez Komisję, skoncentrowanej na podsumowaniu znacznych zmian, jakie zaszły od lipca 2023 r. 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 tym okresie sprawozdawczym. Analiza obejmuje jakościową ocenę postępów poczynionych przez państwa członkowskie w kierunku realizacji zaleceń z 2023 r.⁵³ Celem zaleceń z 2024 r. nadal jest udzielenie państwom członkowskim wsparcia w ich staraniach na rzecz realizacji reform⁵⁴. Niniejsze sprawozdanie nie zawiera zaleceń dla krajów objętych procesem rozszerzenia; takie zalecenia są wydawane w kontekście corocznego pakietu rozszerzeniowego.

Niniejsze sprawozdanie opracowano w wyniku ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, na podstawie różnych źródeł krajowych, międzynarodowych i innych źródeł⁵⁵, a także na podstawie danych własnych zebranych przez Komisję⁵⁶. Do współpracy obejmującej przedstawienie informacji na piśmie⁵⁷ i uczestnictwo w specjalnych wizytach krajowych⁵⁸ zaproszono wszystkie państwa członkowskie i kraje objęte procesem rozszerzenia. Ważny wkład stanowiły również uwagi przekrojowe i uwagi dotyczące konkretnych państw uzyskane w ramach ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami⁵⁹. Rada Europy również przedstawiła przegląd swoich

⁵² Ze wspomnianą metodyką można zapoznać się [tutaj](#).

⁵³ W zależności od postępów poczynionych w realizacji poszczególnych części składowych każdego zalecenia oraz od tego, czy wdrożono zalecenia określone w sprawozdaniu z 2022 r., Komisja w każdym przypadku formułuje wnioski według następujących kategorii: brak (dalszych) postępów, pewne (dalsze) postępy, znaczne postępy i pełna realizacja. W zależności od etapu postępów i osiągniętych wyników, zalecenia ze sprawozdania z 2023 r. przeniesiono do sprawozdania z tego roku, w razie potrzeby ze zmianami.

⁵⁴ Zalecenia sporządzono na podstawie zasad zastosowanych w poprzednim roku (zob. COM(2022) 500, s.3–4). Zalecenia pozostają bez uszczerbku dla wszelkich postępowań, które Komisja może wszcząć na podstawie innych instrumentów prawnych.

⁵⁵ Do źródeł danych wykorzystanych do sporządzenia niniejszego sprawozdania należą informacje na piśmie otrzymane od państw członkowskich, uwagi otrzymane podczas ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz informacje przedstawione przez organizacje międzynarodowe lub otrzymane podczas wizyt krajowych. Źródła te wpływają na ocenę Komisji, ale Komisja formułuje wnioski na własną odpowiedzialność.

⁵⁶ Porównywalnych i wiarygodnych danych na temat efektywności, jakości i niezależności systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich UE dostarcza w szczególności unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości. Jej celem jest pomaganie UE i państwom członkowskim w poprawie skuteczności ich krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Tablica wyników zawiera również wskaźniki niezależności sądownictwa związane ze skutecznością ochrony inwestycji. Tablica wyników jest sukcesywnie rozbudowywana o nowe dane: w 2024 r. obejmowała dane dotyczące wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, długości postępowań w sprawach o łapownictwo i systemów ujawniania informacji majątkowych oraz procedur powoływania i odwoływania prokuratorów. Tablica wyników jest również ważnym źródłem sprawozdań krajowych w ramach europejskiego semestru.

⁵⁷ Informacje przekazane przez państwa członkowskie można znaleźć [tutaj](#).

⁵⁸ Informacje na temat wizyt krajowych można znaleźć w rozdziałach dotyczących poszczególnych państw. W trakcie tych wizyt, przeprowadzonych drogą cyfrową, Komisja prowadziła rozmowy z przedstawicielami organów krajowych państw członkowskich, w tym organów sądowych i niezależnych, organów ścigania, a także innych zainteresowanych stron, takich jak stowarzyszenia dziennikarzy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

⁵⁹ Informacje przekazane przez zainteresowane strony można znaleźć [tutaj](#).

najnowszych opinii i sprawozdań⁶⁰. Przed przyjęciem sprawozdania władze krajowe miały możliwość aktualizacji informacji zawartych w rozdziale na ich temat. Co więcej, na poziomie politycznym i technicznym Komisja omawia sprawozdanie, po jego opublikowaniu, z krajowymi organami i rządami, a także z parlamentami narodowymi.

3.1 Systemy wymiaru sprawiedliwości

Sprawnie funkcjonujące, skuteczne i w pełni niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości mają kluczowe znaczenie dla stosowania i egzekwowania prawa Unii i prawa krajowego oraz utrzymywania praworządności. Niezależność sądów jest integralną częścią zadania polegającego na podejmowaniu decyzji sądowych i wynika z zasady skutecznej ochrony sądowej⁶¹. Niezależni sędziowie i niezależne sądy gwarantują rzetelność postępowań sądowych i ochronę praw jednostki oraz mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby wymiar sprawiedliwości działał na korzyść obywateli i przedsiębiorstw. Odgrywają również zasadniczą rolę w kontekście współpracy sądowej w całej UE, która jest kluczowym celem w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁶². Dostęp do niezależnych sądów i kontrola sądowa mają fundamentalne znaczenie dla praworządności⁶³.

Państwa członkowskie muszą w pełni przestrzegać wymogów określonych w prawie UE i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE), a także powinny uwzględniać europejskie normy w opracowywaniu swoich systemów wymiaru sprawiedliwości. Europejskie sieci i stowarzyszenia sądowe⁶⁴ również przyczyniają się do propagowania i utrzymania praworządności, ponieważ zajmują się dalszym rozwojem norm europejskich oraz wnoszą istotny wkład w przygotowanie sprawozdania na temat praworządności.

Postrzeganie niezależności sądów

Jak przedstawiono w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości UE na 2024 r., badania Eurobarometr przeprowadzone w 2024 r. świadczą o tym, że postrzeganie niezależności wśród ogółu społeczeństwa i wśród przedsiębiorstw, w porównaniu z 2023 r., poprawiło się lub pozostało stabilne w większości państw członkowskich, w tym w krajach, które doświadczyły wyzwań systemowych⁶⁵. Sprawnie funkcjonujące i w pełni niezależne systemy wymiaru sprawiedliwości mogą wywierać pozytywny wpływ na inwestycje i mają kluczowe znaczenie dla ich ochrony, a tym samym przyczyniają się do wzrostu i konkurencyjności. W [Danii](#), [Finlandii](#), [Austrii](#), [Szwecji](#), [Luksemburgu](#) i [Irlandii](#) poziom postrzeganej niezależności jest nadal szczególnie wysoki wśród ogółu społeczeństwa lub przedsiębiorstw (powyżej 75 %), natomiast pozostaje bardzo niski w [Chorwacji](#), [Polsce](#) i [Bułgarii](#) (poniżej 30 %). Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, wyniki badania Eurobarometr wskazują na stosunkowo niski poziom postrzeganej niezależności.

⁶⁰ Informacje przekazane przez Radę Europy można znaleźć [tutaj](#).

⁶¹ Zob. art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 47 Karty praw podstawowych.

⁶² Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁶³ 18 czerwca 2024 r. UE poinformowała o swojej decyzji o przestrzeganiu zalecenia OECD z 2023 r. w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i systemów wymiaru sprawiedliwości ukierunkowanych na ludzi. Komisja przyłączyła się do 22 państw członkowskich będących członkami OECD w opracowywanie zalecenia i kontynuuje prace nad jego realizacją.

⁶⁴ Takie jak Europejska Sieć Rad Sądownictwa, Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej i Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej oraz Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy.

⁶⁵ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2024 r., wykresy 51 i 53.

Rady sądownictwa i procedury powoływania i zwalniania sędziów jako kluczowe zabezpieczenia niezależności sądów

Procedury powoływania i odwoływania sędziów oraz uprawnienia i skład rad sądownictwa są ważne dla ochrony niezależności sądów z poszanowaniem zasad ustanowionych przez TSUE.

W państwach, w których ustanowiono rady sądownictwa, rady te przyczyniają się w istotny sposób do zapewnienia niezależności sądów⁶⁶ i mogą działać jako bufor między sądownictwem a innymi organami władzy w kwestiach takich jak mianowanie i kariera sędziów lub sędziów pokoju, a także w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości⁶⁷. W ramach Rady Europy opracowano normy europejskie określające sposób, w jaki należy tworzyć rady sądownictwa i dobierać ich skład, aby zagwarantować ich możliwie jak największą niezależność⁶⁸. Do skutecznego funkcjonowania rady sądownictwa potrzebują odpowiednich zasobów i niezależności administracyjnej.

W kilku państwach członkowskich poczyniono postępy w pracach legislacyjnych mających na celu wzmocnienie niezależności i skuteczności rad sądownictwa, w niektórych przypadkach zgodnie z zaleceniami z 2023 r. W [Luksemburgu](#) powołano Krajową Radę Sądownictwa, która osiąga obecnie pełną zdolność do działania. W [Bułgarii](#) w wyniku reformy konstytucyjnej zmieniono skład Najwyższej Rady Sądownictwa, dostosowując go do norm europejskich. Na [Węgrzech](#) w następstwie reformy legislacyjnej z 2023 r. nowe uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa zapewnią przeciwwagę dla uprawnień przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa, który odpowiada za centralne zarządzanie sądami. W innych państwach członkowskich inicjatywy są w toku. W [Polsce](#) Sejm przyjął przepisy odnoszące się do obaw związanych z niezależnością Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). W [Niderlandach](#) aktualnie trwa przegląd procedury powoływania członków Rady Sądownictwa i zarządów sądów. W [Estonii](#) toczy się dyskusja na temat reformy Rady Administracji Sądowej i przeniesienia większej liczby uprawnień z władzy wykonawczej do władzy sądowniczej. W [Hiszpanii](#), w następstwie zorganizowanego dialogu z Komisją Europejską w roli moderatora, osiągnięto porozumienie w sprawie powołania nowego składu Rady Sądownictwa oraz rozpoczęcia – niezwłocznie po powołaniu takiego nowego składu – prac nad dostosowaniem procesu wyboru członków tej rady będących sędziami, z uwzględnieniem norm europejskich. Z drugiej strony utrzymują się obawy dotyczące Rady Sądownictwa w [Słowacji](#), w której nie poczyniono żadnych postępów w celu wprowadzenia gwarancji dotyczących odwoływania członków Rady Sądownictwa, a trzech nominowanych odwołano przed upływem ich kadencji.

W odniesieniu do krajów objętych procesem rozszerzenia, po wprowadzeniu w 2022 r. zmian w konstytucji mających na celu wzmocnienie niezależności sądów w [Serbii](#) ustanowiono Najwyższą Radę Sądowniczą oraz Wysoką Radę Prokuratorów z nowym składem. W [Czarnogórze](#) zmieniono ramy prawne gwarantujące niezależność i bezstronność systemu sądownictwa. W [Albanii](#) wzmocniono odpowiedzialność dzięki weryfikacji wszystkich sędziów i prokuratorów, ale nadal występują niedociągnięcia w zakresie powoływania

⁶⁶ TSUE uznał, że jeżeli rada sądownictwa uczestniczy w procesie nominacyjnym z udziałem organów publicznych, może przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez określenie ram uznania, jakim dysponują takie organy publiczne, pod warunkiem, że taka rada jest wystarczająco niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz od organu, któremu przedkłada opinię. Zob. na przykład wyrok z dnia 2 marca 2021 r., AB i inni (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie).

⁶⁷ W ramach Rady Europy opracowano kluczowe normy europejskie określające sposób, w jaki należy tworzyć rady sądownictwa i dobierać ich skład, aby zagwarantować ich możliwie jak największą niezależność, zob. w szczególności zalecenie CM/Rec(2010)12 Rady Europy.

⁶⁸ Zob. w szczególności zalecenie CM/Rec(2010)12 Rady Europy.

członków Najwyższej Rady Sądowniczej i Wysokiej Rady Prokuratorów niebędących sędziami. W [Macedonii Północnej](#) nadal istnieją obawy dotyczące funkcjonowania i niezależności Rady Sądownictwa.

Metoda stosowana do powoływania i odwoływania sędziów jest ważna dla niezależności sądów i jej postrzegania przez opinię publiczną. Aby zagwarantować niezależność sądów, przepisy regulujące powoływanie sędziów muszą zapobiegać wątpliwościom co do odporności tych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz co do ich neutralności⁶⁹.

W szeregu państw członkowskich podejmowane są wysiłki na rzecz usprawnienia procedur powoływania sędziów, w tym w ramach działań następnych w związku z zaleceniami z 2023 r. W [Grecji](#) podjęto działania legislacyjne w celu zaangażowania środowiska sędziowskiego w nominacje na najwyższe stanowiska w sądownictwie. W [Irlandii](#) nową ustawą o Komisji ds. Powoływania Sędziów wprowadzono szereg usprawnień mających na celu ograniczenie wpływów politycznych na powoływanie i awansowanie sędziów. W [Finlandii](#) grupa robocza kontynuuje działania następne w związku ze sprawozdaniem dotyczącym oceny i przyszłych tendencji rozwojowych systemu sądownictwa, w tym procesu powoływania sędziów. W [Austrii](#) wdrażane są najnowsze reformy systemów powoływania prezesa Sądu Najwyższego i kandydatów na sędziów. W [Polsce](#) odwraca się niektóre negatywne skutki kwestionowanych reform wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. w odniesieniu do funkcjonowania sądów powszechnych. Rząd wyraził zamiar zaangażowania sędziów we wszystkie decyzje związane z powoływaniem na kluczowe stanowiska w sądach powszechnych oraz przeprowadzenia przejrzystych procedur powoływania opartych na otwartych konkursach: podejście to jest już wdrażane w odniesieniu do prezesów i wiceprezesów sądów. W [Niemczech](#) trwają dyskusje na temat możliwej reformy mającej na celu zwiększenie odporności Trybunału Konstytucyjnego. Na [Malcie](#) zapowiedziano podjęcie działań mających na celu zaangażowanie sędziów w procedurę powoływania prezesa Sądu Najwyższego, ponieważ rząd zatwierdził reformę konstytucyjną przewidującą konsultacje z urzędującym prezesem Sądu Najwyższego przed powołaniem nowego prezesa Sądu Najwyższego. Podjęto pewne działania w celu zapewnienia, aby reforma powoływania sędziów w [Słowenii](#) objęła odpowiednie gwarancje niezależności sądów, ponieważ zrezygnowano z przewidzianego wcześniej okresu próbnego bez określonych gwarancji. W związku z reformą konstytucyjną z 2022 r. mającą na celu wzmocnienie niezależności sądów w [Serbii](#) podejmuje się działania następne, w tym poprzez zastosowanie nowej procedury odwoławczej do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej powoływania sędziów.

W niektórych państwach członkowskich nadal istnieją wyzwania związane z powoływaniem na wysokie stanowiska sędziowskie i stanowiska prezesów sądów. Na [Łotwie](#) obsadzono stanowisko w Sądzie Najwyższym, ale nie podjęto żadnych działań w celu wprowadzenia odpowiednich gwarancji chroniących przed nadmiernymi wpływami politycznymi na przyszłe powołania. Podobnie w [Austrii](#) nie podjęto żadnych działań w celu zapewnienia udziału sędziów w powoływaniu (wiceprezesów) sądów administracyjnych. Na [Litwie](#) pojawiają się apele o wzmocnienie dodatkowych gwarancji w zakresie przejrzystości powołań sędziów. W [Szwecji](#), mimo podjęcia wstępnych działań w odniesieniu do niezależności ławników, nie poczyniono żadnych postępów w celu zapewnienia, aby system ich powoływania chronił ich niezależność.

⁶⁹ Zob. wyroki, w tym z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19 Komisja/Polska; z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19 Repubblica/Il-Prim Ministru; i z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18 A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego).

W [Czarnogórze](#) znaczne opóźnienia w powoływaniu sędziów miały poważny wpływ na system sądownictwa, choć obecnie do powołania pozostaje jedynie prezes Sądu Najwyższego. W [Serbii](#) do obsadzenia pozostaje znaczna liczba wolnych stanowisk sędziów i prokuratorów. W [Macedonii Północnej](#) decyzje o powołaniu prokuratorów i sędziów spotkały się z krytyką społeczeństwa obywatelskiego ze względu na brak wyjaśnień i jasnych kryteriów.

W wielu państwach członkowskich podejmuje się różne działania dotyczące aspektów niezależności sędziów i sądów. We [Włoszech](#) utworzono Departament Sprawiedliwości Podatkowej w celu zwiększenia niezależności nowo utworzonych sądów podatkowych od Ministerstwa Gospodarki i Finansów. W [Niderlandach](#) rozważa się zastosowanie wzmocnionych środków bezpieczeństwa w celu zwiększenia odporności wymiaru sprawiedliwości w obliczu przestępczości zorganizowanej. Na [Malcie](#) rozpoczęto prace w celu zaradzenia utrzymującym się obawom dotyczącym niezależności wyspecjalizowanych trybunałów. Przydzielanie spraw w sądach wymaga również gwarancji niezależności i bezstronności sądów, aby zapobiec wszelkim nadmiernym ingerencjom, co można zapewnić na różne sposoby, np. poprzez losowe przydzielanie spraw za pomocą algorytmu komputerowego lub z góry określoną kolejność. W [Portugalii](#) zwiększono przejrzystość w przydzielaniu spraw, ponieważ skutecznie wdrażany jest nowy system elektroniczny. Na [Węgrzech](#) przejrzystość przydzielania spraw w Sądzie Najwyższym uległa poprawie, natomiast nadal istnieją obawy co do przejrzystości przydzielania spraw w sądach niższej instancji.

W kilku państwach członkowskich istnieją obawy związane z nadmierną presją wywieraną na sądownictwo przez polityków lub władzę wykonawczą, a także istnieją dowody na naciski ze strony państw trzecich. Ryzyko, że publiczne wypowiedzi przedstawicieli rządów i polityków mogą wpłynąć na zaufanie publiczne do niezależności sądów, wzbudziło obawy na [Słowacji](#), we [Włoszech](#) i w [Hiszpanii](#). Szczególne obawy budzą przypadki zastraszania sędziów na [Litwie](#) przez rosyjskie sądy. Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, utrzymują się duże obawy związane z próbami ingerencji i wywierania nacisków na system sądownictwa przez urzędników państwowych lub polityków w [Albanii](#), [Serbii](#) i [Macedonii Północnej](#).

Ważnym przedmiotem reformy są autonomia i niezależność prokuratury.

Sposób organizacji prokuratury krajowej jest zróżnicowany na terytorium UE i nie obowiązuje żaden jednolity model w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Zabezpieczenia instytucjonalne powinny jednak gwarantować autonomię prokuratury, zapewniając prokuratorom możliwość wypełniania obowiązków zawodowych bez ingerencji z zewnątrz⁷⁰. Jest to niezbędne z punktu widzenia krajowego i unijnego prawa karnego, a także ochrony interesów finansowych UE.

Nadal kontynuowano reformy mające na celu wzmocnienie instytucjonalnych zabezpieczeń prokuratury, niektóre z nich w odpowiedzi na zalecenia z 2023 r. W [Polsce](#) podjęto dodatkowe działania w kierunku zapewnienia niezależności prokuratury od rządu oraz rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W [Czechach](#) reforma prokuratury obejmowała gwarancje w kontekście odwoływania Prokuratora Generalnego i innych prokuratorów naczelných. W [Danii](#) rząd przedłożył Parlamentowi propozycję wzmocnienia publicznego postrzegania niezależności Dyrektora Prokuratury poprzez ograniczenie maksymalnej kadencji na tym stanowisku.

⁷⁰ Zob. zestawianie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej na temat prokuratorów ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

Na [Malcie](#) poczyniono postępy w procesie przekazywania do Biura Prokuratora Generalnego postępowań prowadzonych przez policję⁷¹. Na [Cyprze](#) rząd jest w trakcie opracowywania przepisów mających na celu rozdzielenie doradczej i prokuratorskiej roli Biura Prawnego, co jest pozytywnym krokiem w kierunku wzmocnienia niezależności prokuratury; zapowiedziano również wprowadzenie możliwości kontroli decyzji Prokuratora Generalnego o zaniechaniu ścigania lub umorzeniu postępowania. W [Hiszpanii](#) przewiduje się reformę ustawy regulującej funkcjonowanie Prokuratora Generalnego, w wyniku której z piastowania tego urzędu wykluczone zostaną osoby pełniące w ostatnich latach funkcje polityczne i Prokurator Generalny nie będzie mógł prowadzić działań w sprawach, które dotyczą go osobiście. W [Serbii](#) przepisy o prokuraturze i Wysokiej Radzie Prokuratorów umożliwiają prokuratorom składanie zażaleń na obowiązkowe polecenia, co ma na celu wzmocnienie autonomii prokuratury

Uprawnienia władzy wykonawczej do wydawania poleceń prokuratorom w indywidualnych sprawach nadal są przedmiotem szczególnej uwagi. W [Niderlandach](#) trwa debata na temat pozbawienia władzy wykonawczej uprawnień do wydawania poleceń prokuratorom w indywidualnych sprawach. W [Niemczech](#) zaproponowano wprowadzenie dalszych zabezpieczeń w odniesieniu do korzystania przez ministrów sprawiedliwości, zarówno na szczeblu federalnym, jak i na szczeblu krajów związkowych, z uprawnień do wydawania poleceń prokuratorom w indywidualnych sprawach.

Wciąż pozostaje jednak wiele wyzwań, które wymagają podjęcia działań, w tym wyzwania ujęte w zaleceniach na rok 2023. Planowana reforma prokuratury w [Austrii](#) nie postępuje naprzód, gdyż nie osiągnięto politycznego porozumienia w sprawie realizacji propozycji grupy ekspertów przedstawionej w 2022 r. Na [Słowacji](#) problemem pozostaje uprawnienie Prokuratora Generalnego do uchylania decyzji podjętych przez prokuratorów niższego szczebla. W 2024 r., pomimo poważnych obaw zgłaszanych m.in. przez Komisję Europejską, rząd Słowacji rozwiązał Prokuratorę Specjalną, co wzbudziło obawy dotyczące zarówno natychmiastowego wpływu na sprawy, jak i długoterminowych skutków strukturalnych, zagrażających skuteczności i autonomii prokuratury.

Zapewnienie rozliczalności i zabezpieczenie niezależności w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów i prokuratorów

TSUE jasno stwierdził, że postępowania dyscyplinarne nie mogą służyć jako instrument kontroli politycznej nad władzą sądowniczą⁷². Gwarancje obejmują jasne przepisy określające, 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 według procedur w pełni gwarantujących poszanowanie praw przewidzianych w Karcie praw podstawowych, w szczególności prawa do obrony. Przepisy muszą również umożliwiać zaskarżenie orzeczeń organów dyscyplinarnych przed sądem⁷³.

Tendencja zaobserwowana w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności utrzymała się i w kilku państwach członkowskich podjęto działania w kierunku zwiększenia

⁷¹ Jest to również część RRP Małty, kamień milowy 6.3.

⁷² Trybunał powołał się na tę zasadę w sprawach dotyczących Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., C-204/21, Komisja/Polska) i rumuńskiej Inspekcji Sądowej (wyroki z dnia 11 maja 2023 r., sprawa 817/21 Inspekcja Judiciară i z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19 itd. Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in./Inspekcja Judiciară i in.).

⁷³ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, pkt 67.

gwarancji niezależności sądów i autonomii prokuratorów w postępowaniach dyscyplinarnych. W [Słowenii](#) przedstawiono projekt zmian w ustawie o Radzie Sądownictwa przewidujący przegląd ram dyscyplinarnych dla sędziów. W [Czechach](#) reforma postępowania dyscyplinarnego jest przedmiotem dyskusji w parlamencie. We [Francji](#) przyjęto nową ustawę reformującą status sędziów, w tym system dyscyplinarny. Na [Malcie](#) oczekuje się przeprowadzenia dyskusji na temat odnowienia systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej dla prokuratorów w drugiej połowie 2024 r. W [Polsce](#) zreformowano system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności.

Skuteczna ochrona niezależności sądów wymaga również kultury uczciwości i bezstronności. Szereg państw członkowskich wdraża politykę i praktyki służące propagowaniu uczciwości funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Za przykład mogą posłużyć działania podejmowane w [Chorwacji](#) i [Szwecji](#). W [Belgii](#) rząd zdecydował się nie przedstawiać propozycji wprowadzenia regularnych kontroli bezpieczeństwa wszystkich sędziów przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego. W [Macedonii Północnej](#) kodeksy etyczne obowiązują zarówno prokuratorów, jak i sędziów.

Działania na rzecz poprawy jakości i efektywności wymiaru sprawiedliwości

Efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości jest niezbędnym warunkiem ochrony praw, pewności prawa i zaufania publicznego do rządów prawa. Efektywny system wymiaru sprawiedliwości zarządza liczbą postępowań oraz wydaje orzeczenia bez zbędnej zwłoki. Zbyt przewlekłe postępowania i zaległe sprawy ograniczają zaufanie obywateli i przedsiębiorstw do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

W kilku państwach członkowskich wprowadzono nowe środki mające na celu poprawę efektywności. W [Hiszpanii](#) przyjęto nowe środki w celu zwiększenia efektywności wymiaru sprawiedliwości. Tendencja do skracania długości postępowań sądowych we [Francji](#) będzie dodatkowo wspierana za pomocą nowych przepisów promujących polubowne rozstrzyganie sporów. W [Czechach](#) efektywność nadal wzrasta, w szczególności w odniesieniu do długości postępowań w sprawach administracyjnych, natomiast w [Serbii](#) odnotowano pozytywną tendencję do skracania długości postępowań w sprawach cywilnych, handlowych i karnych.

Pomimo podjęcia pewnych działań, niektóre państwa członkowskie nadal borykają się z długotrwałymi wyzwaniami w zakresie efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości. Obawy wciąż występują na [Malcie](#), w [Chorwacji](#) i [Grecji](#), chociaż wszystkie te państwa wdrożyły nowe środki w celu skrócenia długości postępowań. Podobną sytuację obserwuje się w [Portugalii](#), w której pogłębiają się obawy, że ogólne przepisy postępowania karnego nie są dostosowane do skutecznego prowadzenia złożonych postępowań karnych. We [Włoszech](#) nadal odnotowuje się pozytywną tendencję, jeśli chodzi o długość postępowań sądowych, wciąż jednak kwestia ta pozostaje poważnym wyzwaniem. Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, długość postępowań w różnych rodzajach spraw pozostaje wyzwaniem w [Albanii](#) i [Macedonii Północnej](#).

Efektywny wymiar sprawiedliwości wymaga odpowiednich zasobów, w tym niezbędnych inwestycji w infrastrukturę, oraz dobrze wykwalifikowanego, przeszkolonego i odpowiednio wynagradzanego personelu. Szereg państw członkowskich poświęciło uwagę tej kwestii, przeznaczając dodatkowe zasoby na wzmocnienie odporności systemów wymiaru sprawiedliwości w swoich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. W [Danii](#), [Francji](#), [Szwecji](#) i [Finlandii](#) zwiększono zasoby przeznaczane na wymiar sprawiedliwości. W [Chorwacji](#), osiągnięto znaczne postępy w podnoszeniu wynagrodzeń i oczekuje się, że zostaną wprowadzone przepisy określające obiektywne kryteria wynagrodzeń. W [Rumunii](#)

Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości podjął działania mające na celu rozwiązanie problemu nierówności wynagrodzeń w sądownictwie. Na [Łotwie](#) odnotowano znaczny wzrost wynagrodzeń sędziów i pracowników sądów, choć nadal występują problemy z rotacją asystentów sędziów.

W innych państwach członkowskich poziom wynagrodzeń nadal stanowi wyzwanie, co często prowadzi do niedoborów i wolnych miejsc pracy, które są trudne do obsadzenia. W [Słowenii](#) podjęto pewne działania w celu podniesienia poziomu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, które w dużej mierze nie uległy zmianie od 2012 r. i w odniesieniu do których rząd zaproponował częściową podwyżkę, a Trybunał Konstytucyjny określił, w jaki sposób należy wdrożyć jego orzeczenie. W [Niemczech](#), chociaż podjęto pewne działania w celu zwiększenia ogólnych zasobów na potrzeby sądownictwa, poziom wynagrodzeń sędziów nadal stanowi problem. W [Czechach](#) zmodyfikowano metodę ustalania wynagrodzeń sędziów w celu ograniczenia wzrostu wynagrodzeń, a wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury na stanowiskach asystenckich nadal stanowią problem. W [Niderlandach](#) konkretne zalecenia mające zaradzić niedoborom personelu i problemom związanym z obciążeniem pracą w sądownictwie są obecnie przedmiotem dyskusji. Na [Litwie](#) reforma wynagrodzeń sędziowskich jest pozytywnie oceniana przez sędziów, natomiast nadal istnieją obawy co do wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratorów. Na [Cyprze](#), w [Portugalii](#) i [Rumunii](#) występują problemy z rekrutacją w różnych obszarach systemu sądownictwa. Na [Węgrzech](#) poziom wynagrodzeń sędziów i pracowników sądów jeszcze bardziej się obniżył z powodu wysokiej inflacji. Kraje objęte procesem rozszerzenia borykają się z podobnymi ograniczeniami zasobów. [Serbia](#) wdraża obecnie strategię dotyczącą zasobów ludzkich w sądownictwie na lata 2022–2026, ale niska atrakcyjność kariery zawodowej w sądownictwie stanowi wyzwanie. Podobnego wyzwania nie uwzględniono w nowelizacji przepisów o wynagrodzeniach sędziów i prokuratorów w [Macedonii Północnej](#).

Jeśli chodzi o poziom zatrudnienia, w [Hiszpanii](#) ustanowiono nowe stanowiska dla sędziów, natomiast we [Włoszech](#) poczyniono znaczne postępy w rekrutacji sędziów i pracowników administracyjnych. W [Belgii](#) poczyniono dalsze postępy w zapewnianiu odpowiednich zasobów dla wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy narzędzie mierzące obciążenie pracą potwierdza, że nadal występują strukturalne deficyty zasobów. W [Albanii](#) ogólny niedobór zasobów w wymiarze sprawiedliwości może negatywnie wpłynąć na jakość wymiaru sprawiedliwości.

Inwestowanie w cyfryzację może przyczynić się do wzmocnienia systemów wymiaru sprawiedliwości i sprawić, że będą one bardziej dostępne, odporne i gotowe do sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom. Nowe inicjatywy w zakresie cyfryzacji zostały wdrożone w [Hiszpanii](#), [Chorwacji](#), we [Włoszech](#), w [Irlandii](#), we [Francji](#), w [Niderlandach](#), na [Malcie](#) oraz w [Rumunii](#). W [Bułgarii](#) nowy projekt ustawy przewiduje zmiany w ustawie o systemie sądownictwa związane z cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości. W [Macedonii Północnej](#), [Serbii](#) i [Albanii](#) podejmuje się działania na rzecz cyfryzacji zarządzania sprawami, chociaż nadal występują niedociągnięcia.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz rola prawników w systemie wymiaru sprawiedliwości

Prawnicy i izby adwokackie odgrywają kluczową rolę w gwarantowaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewniając ochronę praw podstawowych, w tym prawa do rzetelnego procesu sądowego. W szeregu państw członkowskich podejmowane są działania w celu zapewnienia niezawodnych systemów pomocy prawnej i dostępu do prawnika. W [Luksemburgu](#) przyjęto reformę mającą na celu zwiększenie dostępności pomocy prawnej. W

[Czechach](#) i [Hiszpanii](#) zmieniono przepisy dotyczące pomocy prawnej w celu zwiększenia dostępu do tej pomocy. W [Irlandii](#) poczyniono pewne postępy w zakresie obniżenia kosztów postępowań sądowych, a obecnie trwa ogólny przegląd systemu pomocy prawnej w sprawach cywilnych. Na [Litwie](#) postępuje reforma systemu pomocy prawnej, a warunki uczestnictwa podmiotów świadczących pomoc prawną uległy poprawie. Na [Słowacji](#) trwają prace nad zmianami mającymi na celu zwiększenie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. W [Danii](#) trwa przegląd systemu pomocy prawnej. W [Finlandii](#) krajowy organ ds. usług prawnych ustanowiony w celu zapewnienia bardziej spójnej i wysokiej jakości pomocy prawnej rozpocznie działalność w 2025 r. Jeżeli chodzi o państwa spoza UE, [Albania](#) posiada kompleksowe ramy prawne w zakresie pomocy prawnej, a liczba jej beneficjentów rośnie.

Niektóre państwa członkowskie nadal napotykają wyzwania. W [Bułgarii](#) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa o obowiązkowej mediacji sądowej, która miała w pełni wejść w życie w lipcu 2024 r., jest niezgodna z konstytucją. Na [Węgrzech](#) wciąż występują obawy co do efektywności systemu pomocy prawnej zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. W [Austrii](#) stwierdzono również określone wyzwania związane z wysokimi opłatami sądowymi i dostępem do porad prawnych w sprawach administracyjnych, przy czym podjęto pewne działania w celu rozwiązania tego ostatniego problemu.

Aby system wymiaru sprawiedliwości był efektywny, prawnicy muszą mieć możliwość swobodnego wykonywania swojej pracy polegającej na doradzaniu i reprezentowaniu swoich klientów. W [Czechach](#) do parlamentu trafiła poprawka rozszerzająca ochronę tajemnicy adwokackiej. Z drugiej strony, przedstawiciele zawodów prawniczych w [Belgii](#) zwracają uwagę na problemy związane z poufnością wymiany informacji między prawnikiem a klientem, a w [Rumunii](#) na kwestię poszanowania ich prawnie uznanych uprawnień i przywilejów. Na [Litwie](#) prawnicy nadal zgłaszają obawy dotyczące poszanowania tajemnicy zawodowej.

3.2 Ramy antykorupcyjne

Korupcja negatywnie wpływa na świadczenie usług publicznych i podważa zaufanie obywateli oraz przedsiębiorstw do instytucji publicznych, tworząc poczucie braku uczciwości i niesprawiedliwości, a w konsekwencji naruszając praworządność. Kompleksowe podejście do walki z korupcją opiera się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych. Wiąże się to z koniecznością ustanowienia solidnych ram prawnych i instytucjonalnych, prowadzenia skutecznych postępowań przygotowawczych i sądowych oraz zagwarantowania woli politycznej w zakresie egzekwowania ram antykorupcyjnych. Wymaga to również kompleksowych i skutecznych środków w celu ograniczenia możliwości korupcji i zapewnienia uczciwości.

Postrzeganie korupcji w całej UE

Ze wskaźnika postrzegania korupcji (CPI)⁷⁴ wynika, że państwa członkowskie UE stanowią ponad połowę z 20 państw postrzeganych jako najmniej skorumpowane na świecie⁷⁵. Między poszczególnymi państwami członkowskimi utrzymują się jednak różnice, także pod

⁷⁴ Transparency International (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ W pierwszej dwudziestce znalazło się 11 państw członkowskich, czyli o dwa więcej niż w poprzednim roku. Trzy państwa członkowskie (Dania, Finlandia i Szwecja) uzyskały wynik wskaźnika na poziomie 80/100 lub wyższym, a pozostałe (Niderlandy, Niemcy, Luksemburg, Irlandia, Estonia, Belgia, Austria i Francja) uzyskały wynik powyżej 70/100. Średnia unijna wynosi (podlega wyliczeniu)/100.

względem tendencji w ostatnich latach⁷⁶. Kraje objęte procesem rozszerzenia osiągają wyniki poniżej średniej⁷⁷.

Wyniki badań Eurobarometr z 2024 r.⁷⁸ wskazują, że korupcja pozostaje poważnym problemem dla obywateli UE i dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w UE. Około 7 na 10 Europejczyków (68 %) uważa, że korupcja jest szeroko rozpowszechniona w ich kraju, a ponad 4 na 10 (41 %) uważa, że poziom korupcji w ich kraju wzrósł. 57 % obywateli jest zdania, że wysiłki ich rządu na rzecz zwalczania korupcji są nieskuteczne. Ponadto większość europejskich przedsiębiorstw (65 %) uważa, że problem korupcji jest w ich kraju powszechny, a połowa (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

W przepisach prawa międzynarodowego uznano znaczenie prowadzenia skutecznej polityki antykorupcyjnej⁷⁹. W ramach krajowych strategii antykorupcyjnych można zapewnić, aby państwa stosowały kompleksowe, spójne i zintegrowane podejście tak, aby działania antykorupcyjne można było uwzględnić we wszystkich odpowiednich obszarach polityki. Prawie wszystkie państwa członkowskie mają obecnie własne strategie antykorupcyjne, choć różnią się one pod względem stopnia kompleksowości. Od lipca 2023 r. [Węgry](#), [Grecja](#), [Włochy](#), [Szwecja](#) i [Austria](#) zaktualizowały swoje krajowe strategie lub plany działania⁸⁰, a w [Portugalii](#) przyjęto program antykorupcyjny. [Francja](#), [Finlandia](#) i [Bułgaria](#) rozpoczęły proces przeglądu obowiązujących strategii krajowych, a procesy przygotowania przeglądu postępują również w [Słowenii](#), natomiast w [Niemczech](#) wciąż oczekują na rozpoczęcie. W [Estonii](#) wdrażanie planu działań antykorupcyjnych przebiega sprawnie i terminowo. Na [Malcie](#) wystąpiły pewne opóźnienia w monitorowaniu wdrażania krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Czarnogórze](#) przyjęto, a w [Serbii](#) obecnie finalizuje się strategie antykorupcyjne. W [Macedonii Północnej](#) powolne wdrażanie środków przewidzianych w strategii antykorupcyjnej wskazuje na brak zaangażowania politycznego, natomiast w [Albanii](#) wdrażanie obecnej strategii przebiega zgodnie z planem, ale z ograniczonym uwzględnieniem sektorów wysokiego ryzyka.

Zwiększanie potencjału instytucji i wzmacnianie ram prawnych na potrzeby walki z korupcją

⁷⁶ Wynik poniżej 50 uzyskały: Rumunia (46), Bułgaria (45) i Węgry (42).

⁷⁷ Wynik poniżej 50 uzyskały: Czarnogóra (45), Macedonia Północna (40), Albania (36) i Serbia (36).

⁷⁸ Specjalne badanie [Eurobarometr 548](#) na temat korupcji (2024) i badanie [Eurobarometr Flash 543](#) dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2024). Poprzednie zbiory danych to specjalne badanie Eurobarometr 534 (2023) i badanie Eurobarometr Flash 524 (2023).

⁷⁹ Zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji państwa strony powinny, zgodnie z podstawowymi zasadami ich systemów prawnych, wypracować i wprowadzić w życie lub utrzymać istniejącą skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedlała podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność. Wszystkie państwa członkowskie i UE są stronami tej konwencji. Zob. również [oświadczenie z Kuala Lumpur dotyczące strategii antykorupcyjnych](#).

⁸⁰ Obecnie w 20 państwach członkowskich funkcjonują specjalne strategie lub programy antykorupcyjne; w niemal wszystkich pozostałych państwach członkowskich kwestia zwalczania korupcji stanowi element innych krajowych strategii i planów działania.

Solidne prawne i instytucjonalne ramy antykorupcyjne⁸¹ oraz silne i niezależne instytucje egzekwujące przepisy są niezbędne do skutecznej walki z korupcją. Ogólnie rzecz biorąc, we wszystkich państwach członkowskich i krajach objętych procesem rozszerzenia, których dotyczy niniejsze sprawozdanie, obowiązują solidne ramy prawne, choć nadal istnieją pewne luki. Zgodnie z zaleceniami z 2023 r. w wielu państwach członkowskich podjęto reformy prawa karnego w celu wzmocnienia walki z korupcją. [Austria](#) rozszerzyła przestępstwa przekupstwa tak, aby odnosiły się one również do kandydatów chcących objąć funkcje publiczne, oraz uwzględniła dodatkowe kary za przestępstwa korupcyjne, w tym zakaz obejmowania funkcji publicznej. [Grecja](#) wzmocniła przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za przekupstwo, a [Chorwacja](#) zaostrzyła przepisy dotyczące przekupstwa wobec funkcjonariuszy publicznych, rozszerzając zakres odpowiedzialności osób prawnych i podnosząc poziomy kar dla osób prawnych. W [Niemczech](#) przyjęto ustawę zaostrzającą przepisy dotyczące płatnej protekcji z udziałem posłów. W innych państwach członkowskich nadal istnieją pewne luki, zwłaszcza w odniesieniu do przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. W [Szwecji](#) komisja śledcza przeprowadza obecnie analizę definicji prawnych przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, które to definicje są nadal ograniczone, a w [Finlandii](#) wciąż nie ma decyzji w sprawie zmiany przestępstwa przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.

W niektórych państwach członkowskich niektóre reformy prawa karnego mogą jednak utrudniać walkę z korupcją. W [Słowacji](#) ostatnia reforma prawa karnego budzi szereg poważnych obaw i niedawno poddano ją kolejnym zmianom. Obniżenie kar za korupcję i przestępstwa związane z korupcją, skrócenie okresów przedawnienia mających zastosowanie do przestępstw związanych z korupcją oraz zniesienie Prokuratury Specjalnej – wszystko to stwarza ryzyko osłabienia walki z korupcją. We [Włoszech](#) nowa ustawa uchylająca przestępstwo nadużycia stanowiska i ograniczająca zakres przestępstwa płatnej protekcji może mieć wpływ na wykrywanie i prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawie nadużyć finansowych i korupcji. Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Macedonii Północnej](#) ostatnie zmiany w kodeksie karnym osłabiły ramy prawne, negatywnie wpływając na ściganie korupcji, zwłaszcza w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

W niektórych państwach członkowskich nastąpiły istotne zmiany mające na celu poprawę antykorupcyjnego otoczenia instytucjonalnego. W [Bułgarii](#) Komisja ds. Zwalczania Korupcji i Przepadku Nielegalnego Majątku została podzielona na dwa odrębne organy (Komisję Antykorupcyjną i Komisję ds. Przepadku Nielegalnego Majątku) z myślą o rozwoju antykorupcyjnych ram instytucjonalnych, jak przewidziano w bułgarskim planie odbudowy i zwiększania odporności. W [Polsce](#) planuje się likwidację Centralnego Biura Antykorupcyjnego i przekazanie jego zasobów i kompetencji do Centralnego Biura Śledczego Policji, aby zaradzić wcześniejszym obawom dotyczącym ingerencji.

Zdolność organów ścigania, prokuratury i sądownictwa w szerszym ujęciu do egzekwowania antykorupcyjnych przepisów prawa karnego ma kluczowe znaczenie dla skutecznego zwalczania korupcji. Specjalizacja, wiedza fachowa i odpowiednia kadra pracowników muszą być dostosowane do rosnącej złożoności przestępstw korupcyjnych. Na [Cyprze](#),

⁸¹ Do norm międzynarodowych zasadniczo zalicza się Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji; konwencje Rady Europy, Prawnokarną konwencję o korupcji i Cywilnoprawną konwencję o korupcji; oraz Konwencję OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Na szczęblu UE 3 maja 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji, COM (2023) 234 final, której celem jest zaktualizowanie i wzmocnienie unijnych ram wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

[Malcie](#) i w [Portugalii](#) podjęto działania w celu zwiększenia zasobów organów śledczych, natomiast [Luksemburg](#) planuje podjęcie takich działań. Z drugiej strony, obawy dotyczące zarówno ogólnego poziomu zasobów, jak i stopnia specjalizacji, zostały zgłoszone w odniesieniu do [Słowacji](#) i [Irlandii](#). Podobne braki w zakresie wyspecjalizowanych służb ścigania przestępstw korupcyjnych stwierdzono w [Czarnogórze](#) i [Serbii](#).

Współpraca między organami ścigania a innymi jednostkami, takimi jak jednostki analityki finansowej, organy podatkowe, instytucje audytowe i organy ochrony konkurencji oraz inne organy administracyjne, a także dostęp do informacji i wzajemne połączenia baz danych i rejestrów mają kluczowe znaczenie dla zwalczania korupcji. Dzięki specjalnemu porozumieniu między organami ścigania ds. zwalczania nadużyć finansowych w [Hiszpanii](#) współpraca tych organów jest coraz ściślejsza. We [Włoszech](#) współpraca między różnymi krajowymi służbami policyjnymi i prokuratorskimi, organami podatkowymi i krajowym organem antykorupcyjnym jest efektywna, a ważne inwestycje w narzędzia informatyczne i interoperacyjność przynoszą korzyści organom ścigania. W [Irlandii](#) forum przedstawicieli wyższego szczebla spotyka się regularnie w celu ułatwienia koordynacji między agencjami i wymiany informacji między policją a prokuraturą oraz innymi służbami krajowymi zajmującymi się zapobieganiem i zwalczaniem korupcji. W innych państwach członkowskich stwierdzono pewne wyzwania. Urząd Kontroli na [Cyprze](#) informuje, że niektóre kontrolowane organy publiczne (w tym w niektórych przypadkach policja) nie przekazują istotnych informacji. Na [Węgrzech](#) nowy Urząd ds. Etyki napotyka w praktyce pewne przeszkody, zwłaszcza gdy musi działać we współpracy z innymi organami publicznymi.

Współpraca między organami krajowymi a Prokuraturą Europejską (EPPO) jest ogólnie dobra w uczestniczących państwach członkowskich. [Polska](#) i [Szwecja](#) przystąpiły do EPPO w 2024 r.⁸² Przygotowania do rozpoczęcia działania EPPO w obu państwach zakończą się przed końcem 2024 r. Jeżeli chodzi o państwa spoza UE, [Albania](#), [Czarnogóra](#) i [Macedonia Północna](#) zawarły porozumienia robocze z EPPO, natomiast takich porozumień nie zawarto jeszcze z [Serbią](#).

Usuwanie przeszkód utrudniających prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych oraz poprawa wyników działań w sprawie korupcji na wysokim szczeblu

Zgodnie ze specjalnym badaniem Eurobarometr dotyczącym postaw obywateli wobec korupcji, około 2/3 Europejczyków (65 %) uważa, że przypadków korupcji na wysokim szczeblu nie ściga się w wystarczającym stopniu⁸³. Skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach korupcyjnych może być utrudnione z powodu niedociągnięć prawnych, takich jak zbyt uciążliwe lub niejasne procedury uchylania immunitetów lub krótkie okresy przedawnienia. Przeszkody te mogą być szczególnie szkodliwe w przypadku złożonych spraw korupcyjnych, w których często potrzebny jest czas na zebranie dowodów. W [Rumunii](#) z powodu opóźnionej reakcji legislacyjnej w kwestiach dotyczących przedawnienia nadal dochodziło do zakończenia wielu spraw korupcyjnych i unieważnienia wyroków skazujących. We [Włoszech](#) proponowane zmiany w zakresie przedawnienia mogą przyczynić się do skrócenia czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania sądowego w sprawach karnych, w tym w sprawach korupcyjnych. W [Słowenii](#) ostatnie zmiany w kodeksie postępowania karnego ograniczają możliwości stosowania niektórych środków dochodzeniowych i mogą utrudnić skuteczne prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach korupcyjnych.

⁸² Polska przystąpiła 29 lutego, a Szwecja 17 lipca.

⁸³ Specjalne badanie [Eurobarometr 548](#) dotyczące opinii obywateli na temat korupcji w UE (2024 r.).

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r. stwierdzono, że aby poprawić rezultaty mierzone liczbą prawomocnych wyroków, w niektórych państwach członkowskich konieczne są reformy skracające czas trwania postępowań w sprawach karnych, w szczególności w odniesieniu do spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. W [Chorwacji](#) podjęto działania w celu zwiększenia skuteczności postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach korupcyjnych, zaległe pozostają natomiast działania mające na celu zmianę kodeksu postępowania karnego i ustawy o wyspecjalizowanej prokuraturze antykorupcyjnej. W [Czechach](#) sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu nadal są kwestią zasługującą na uwagę ze względu na opóźnienia w niektórych postępowaniach. W [Hiszpanii](#) reforma kodeksu postępowania karnego, która mogłaby również zwiększyć efektywność rozpatrywania spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, jest nadal w toku.

Niektóre państwa członkowskie uzyskują coraz lepsze rezultaty w obszarze prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących korupcji, ścigania tego rodzaju korupcji i pociągania osób, które się jej dopuszczają, do odpowiedzialności, w tym również w sprawach na wysokim szczeblu⁸⁴. [Austria](#), [Łotwa](#) i [Rumunia](#) nadal prowadzą skuteczne postępowania przygotowawcze w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. Postępowania przygotowawcze w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu w [Polsce](#) nabrały nowego tempa, a kilka spraw korupcyjnych na dużą skalę jest obecnie w toku. We [Francji](#) nadal osiąga się znaczące wyniki w ściganiu przestępstw korupcyjnych na wysokim szczeblu oraz orzekaniu w ich sprawie. [Grecja](#) podjęła starania na rzecz poprawy swoich wyników, również poprzez rozwiązywanie problemów stwierdzonych w procesie gromadzenia statystyk dotyczących korupcji, w tym korupcji na wysokim szczeblu. W [Słowenii](#) znacznie zwiększyła się liczba wyroków sądów pierwszej instancji w sprawach dotyczących korupcji, a liczba wyroków skazujących prawie się podwoiła, podczas gdy postępowania przygotowawcze w sprawie możliwego wpływu politycznego na wysokim szczeblu na podejmowanie decyzji przez policję są w toku.

W innych państwach członkowskich nie udało się jeszcze uzyskać konkretnych rezultatów, jeżeli chodzi o postępowania przygotowawcze i sądowe w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, w wyniku których wymierzone byłyby odstraszające kary w prawomocnych wyrokach skazujących. Ma to miejsce na przykład w [Bułgarii](#) i na [Malcie](#). Na [Słowacji](#) osiągnięcie dobrych wyników w walce z korupcją na wysokim szczeblu jest utrudnione przez ciągły brak koordynacji między śledczymi i prokuratorami zajmującymi się korupcją, a także z powodu korzystania przez Prokuratora Generalnego z uprawnień do unieważniania postępowań przygotowawczych i sądowych. Na [Węgrzech](#) niektóre sprawy dotyczące korupcji na wysokim szczeblu dotarły do etapu wniesienia aktu oskarżenia, ale wyroki skazujące w takich sprawach nadal zapadają rzadko, a poważnym problemem nadal pozostaje brak wymiernych osiągnięć w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawie zarzutów korupcyjnych stawianych urzędnikom wysokiego szczebla i osobom z ich najbliższego otoczenia.

W [Czarnogórze](#) wyniki postępowań przygotowawczych i sądowych w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu są stabilne, ale brak procesów i prawomocnych orzeczeń przyczynia się do postrzegania korupcji jako zjawiska bezkarnego. W [Macedonii Północnej](#) ograniczone zasoby i brak współpracy między organami krajowymi utrudniają skuteczne

⁸⁴ 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. Ocenę przeprowadzono na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie.

prowadzenie postępowań w sprawie korupcji i osiąganie dobrych wyników w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu. W [Albanii](#) liczba osób objętych postępowaniami przygotowawczymi i sądowymi oraz skazanych za korupcję rośnie, ale niedawna ustawa o amnestii budzi obawy. W [Serbii](#) liczba prawomocnych wyroków skazujących w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu wzrosła w ubiegłym roku, ale konieczne są dalsze postępy, aby osiągnąć solidne wyniki w zakresie postępowań przygotowawczych, aktów oskarżenia i prawomocnych wyroków skazujących.

Zwalczanie korupcji jako czynnika sprzyjającego przestępczości zorganizowanej

Korupcja ułatwia działalność przestępczą i dotyczy zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z korupcją w kontekście infiltracji służb publicznych, organów ścigania i sądownictwa oraz wywierania na nie bezprawnego nacisku przez przestępczość zorganizowaną staje się coraz ważniejszym priorytetem dla władz w szeregu państw członkowskich. W [Niderlandach](#) przeciwdziałanie infiltracji przez zorganizowane grupy przestępcze służby cywilnej i policji poprzez korupcję jest priorytetem strategicznym. Od 2020 r. realizowany jest program walki z przestępczością zorganizowaną o charakterze wywrotowym, w ramach którego rozpoczęto ocenę ryzyka w kilku sektorach (w tym w portach i we władzach lokalnych) oraz wprowadzono środki mające na celu wyeliminowanie słabych punktów. [Szwecja](#) koncentruje się na obszarach ryzyka i czynnikach umożliwiających infiltrację przestępczości zorganizowanej. [Belgia](#) podejmuje szereg działań w celu walki z korupcją związaną z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i zorganizowanymi grupami przestępczymi, którą uznaje się za poważne zjawisko.

Sprzysianie uczciwości w sektorze publicznym i zapobieganie konfliktom interesów

Przejrzyste i rozliczalne ramy zarządzania i uczciwości stanowią najlepszą ochronę przed korupcją. Z tego względu skuteczne podejście antykorupcyjne często bazuje na środkach poprawy sytuacji w zakresie przejrzystości, etyki i uczciwości, a także na uregulowaniu obszarów takich jak konflikt interesów, lobbing i efekt „drzwi obrotowych”⁸⁵.

Do konfliktów interesów dochodzi w przypadku, gdy urzędnik publiczny ma interes prywatny lub zawodowy, który mógłby utrudnić mu bezstronne i obiektywne wykonywanie powierzonych mu obowiązków⁸⁶. Niektóre państwa członkowskie podjęły dalsze działania w celu uregulowania konfliktów interesów, również zgodnie z zaleceniami z 2023 r. W [Czechach](#) przyjęto przepisy mające na celu rozszerzenie systemu konfliktu interesów, w tym wprowadzenie całkowitego zakazu własności mediów dla wybieranych urzędników, chociaż media internetowe pozostają poza zakresem tych przepisów. W [Słowenii](#) trwa przegląd przepisów dotyczących nadzoru nad konfliktami interesów i niepołączalności stanowisk. W innych państwach członkowskich nadal nie udało się przezwyciężyć niektórych wyzwań. We [Włoszech](#) nadal trwają prace nad kompleksowymi przepisami dotyczącymi konfliktu interesów dla osób sprawujących urzędy polityczne. W [Hiszpanii](#) nie podjęto żadnych dalszych działań w celu poprawy przepisów dotyczących konfliktów interesów wśród urzędników służby cywilnej, mimo iż prace w tym zakresie trwają od 2021 r. Jeżeli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Albanii](#) przepisy dotyczące konfliktu interesów urzędników publicznych są niekompletne i niedostosowane do norm europejskich, a w

⁸⁵ JOIN (2023) 12 final, s. 4.

⁸⁶ Zob. Rada Europy, zalecenie Rec(2000)10 w sprawie kodeksów postępowania dla urzędników publicznych.

[Macedonii Północnej](#) należałoby wzmocnić system wykrywania naruszeń przepisów dotyczących konfliktu interesów.

Urzednicy państwowi wyższego szczebla i posłowie często podlegają szczególnym przepisom w zakresie uczciwości, a w wielu państwach członkowskich obowiązują kodeksy postępowania. Należy dopilnować, aby wdrażanie tych przepisów w praktyce podlegało regularnej weryfikacji i ocenie. W [Belgii](#) ministerialny kodeks postępowania osób sprawujących federalne urzędy publiczne został rozszerzony na wszystkich członków gabinetów ministerialnych. W [Estonii](#) opracowuje się i rozpowszechnia narzędzia cyfrowe w celu zapewnienia lepszego wdrożenia istniejących zasad uczciwości. W [Grecji](#) kontynuowane są prace nad kodeksami postępowania dla posłów i członków rządu.

W [Portugalii](#) przyjęto również nowy kodeks postępowania mający zastosowanie do członków rządu i urzędników wysokiego szczebla, w którym wyraźnie jest mowa o możliwości zwolnienia w razie naruszenia kodeksu i w którym przewidziano opracowanie planu zapobiegania ryzyku korupcji. W innych państwach członkowskich wciąż pozostają braki. W [Bułgarii](#) ze względu na stwierdzone poważne braki powołano grupę roboczą w celu opracowania kodeksu postępowania dla osób zajmujących najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej. W [Finlandii](#) nadal nie ma specjalnego kodeksu postępowania dla ministrów. W [Czarnogórze](#), o ile w wielu instytucjach obowiązują specjalne kodeksy postępowania, o tyle kodeks rządu jest nieskuteczny, a ustawa o karach dyscyplinarnych nie została jeszcze przyjęta.

Zapewnienie przejrzystości lobbingu i uregulowanie efektu „drzwi obrotowych”

Aby lobbing był aktem uczestnictwa w życiu politycznym, który jest zgodny z prawem, muszą mu towarzyszyć rygorystyczne wymogi dotyczące przejrzystości i uczciwości, aby wspierać rozliczalność i uczestnictwo w podejmowaniu decyzji oraz ograniczać nadmierne i ukryte wpływy⁸⁷. Słabo uregulowany lobbing może również prowadzić do ingerencji z zagranicy.

Niektóre państwa członkowskie zmieniły swoje przepisy dotyczące przejrzystości lobbingu, również zgodnie z zaleceniami z 2023 r. W [Niemczech](#) weszły w życie bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące rejestru lobbystów, z rozszerzonymi wymogami dotyczącymi przejrzystości, a także podjęto pewne działania w celu wprowadzenia śladu legislacyjnego. W [Chorwacji](#) na mocy nowej ustawy wprowadzono elektroniczny rejestr lobbystów, ograniczenia działalności lobbingowej oraz zestaw przepisów dotyczących weryfikacji, egzekwowania i kar. W [Finlandii](#) nowe przepisy prawne wymagają rejestracji działalności lobbingowej w nowym rejestrze przejrzystości. Na [Cyprze](#), w [Irlandii](#), na [Litwie](#) i [Łotwie](#) weszły w życie lub są wdrażane nowe przepisy dotyczące lobbingu, natomiast debata na temat nowych przepisów toczy się w [Belgii](#), [Czechach](#) i [Portugalii](#).

W innych państwach członkowskich konieczne są dalsze usprawnienia. We [Francji](#) weszły w życie wytyczne w sprawie rejestru lobbystów, a kolejne projekty są przedkładane do parlamentu, nadal jednak istnieją obawy dotyczące ujawniania spotkań lobbingowych wysokich rangą urzędników. W [Luksemburgu](#) dokonano przeglądu kodeksu postępowania posłów w celu zwiększenia przejrzystości, ale rejestr nadal zawiera ograniczone informacje.

⁸⁷ OECD (2021), Lobbying in the 21st century [Lobbing w XXI w.]. OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [Zalecenie Rady w sprawie zasad przejrzystości i uczciwości w lobbingu]; Council of Europe standards on lobbying transparency [Normy Rady Europy dotyczące przejrzystości lobbingu], zalecenie CM/Rec(2017)2, OECD (2024) [Zalecenie dotyczące przejrzystości i uczciwości w lobbingu i wywierania wpływu](#).

Wciąż brakuje specjalnych regulacji dotyczących lobbingu na [Słowacji](#) i we [Włoszech](#), a obowiązujące przepisy w [Austrii](#), [Polsce](#), na [Węgrzech](#) i w [Niderlandach](#) wymagają udoskonalenia. W [Rumunii](#) nadal brakuje przepisów dotyczących lobbingu dla posłów, nastąpiły jednak pewne zmiany w zakresie egzekwowania przepisów regulujących lobbing dla członków rządu.

Nadal uwagi wymaga ustanowienie i egzekwowanie przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” między funkcjami publicznymi i prywatnymi w celu rozwiązania potencjalnych konfliktów interesów. Obecnie obowiązują bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące zatrudniania urzędników wysokiego szczebla po ich odejściu z urzędu i wyższe normy w zakresie przejrzystości w [Niemczech](#). W [Portugalii](#) w ramach nowych przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” wprowadzono surowsze sankcje. W [Szwecji](#) oceniono przepisy dotyczące zatrudnienia osób piastujących najwyższe stanowiska wykonawcze w rządzie po ich odejściu z urzędu i zasugerowano wprowadzenie udoskonaleń. Dyskusje na temat wprowadzenia lub zmiany istniejących przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” toczą się w [Finlandii](#) i [Niderlandach](#), a we [Włoszech](#) opracowuje się wytyczne. W innych państwach członkowskich poczyniono mniejsze postępy. Na [Węgrzech](#) ograniczenia po odejściu z urzędu i okresy karencji są fragmentaryczne i mają ograniczony zakres, ale planuje się wprowadzenie przepisów w tym obszarze w 2025 r. W [Danii](#) nie podjęto żadnych działań zmierzających do wprowadzenia przepisów dotyczących efektu „drzwi obrotowych” mających zastosowanie do ministrów. W [Estonii](#) w 2024 r. spodziewane są szczegółowe wytyczne dotyczące efektu „drzwi obrotowych” wraz z ewentualnymi instrukcjami dotyczącymi ograniczania ryzyka, które są obecnie opracowywane przez Radę Etyki Publicznej.

W [Macedonii Północnej](#), choć ramy prawne i rejestry lobbingu są już gotowe, nie ma jeszcze zarejestrowanych lobbystów. W [Czarnogórze](#) ostatnio przyjęto nowe przepisy dotyczące lobbingu.

Ujawnianie informacji majątkowych i konfliktów interesów

Oświadczenia majątkowe i oświadczenia o braku konfliktu interesów składane przez urzędników publicznych sprzyjają przejrzystości i rozliczalności sektora publicznego i są ważnymi instrumentami służącymi propagowaniu uczciwości i przeciwdziałaniu korupcji. W większości państw członkowskich obowiązują przepisy zapewniające, aby takie ujawnienia miały zastosowanie do osób sprawujących władzę polityczną i wykonawczą. Przepisy te znacznie różnią się jednak co do zakresu, przejrzystości i dostępności ujawnianych informacji, jak również co do skuteczności weryfikacji i egzekwowania.

W niektórych państwach członkowskich odnotowano pozytywne zmiany, które dotyczą również kwestii objętych zaleceniami z 2023 r. W [Grecji](#) wdrażanie nowej ustawy o oświadczeniach majątkowych przebiega zgodnie z planem, a znaczny odsetek weryfikacji został zakończony, również dzięki aktualizacji specjalnej platformy elektronicznej. Na [Cyprze](#) w sądownictwie wprowadzono własne ramy regulacyjne dotyczące ujawnienia informacji majątkowych, a wszyscy sędziowie składają obecnie swoje oświadczenia majątkowe w Trybunale Konstytucyjnym. W [Portugalii](#) weszła w życie reforma mająca na celu powierzenie monitorowania i weryfikacji oświadczeń majątkowych urzędników politycznych i urzędników państwowych wyższego szczebla jednostce ds. przejrzystości ustanowionej w 2019 r.

W innych państwach członkowskich wciąż występują wyzwania. W [Belgii](#) system oświadczeń majątkowych nie zapewnia odpowiedniej weryfikacji i przejrzystości, a kontrole odbywają się jedynie w kontekście postępowań karnych. W [Danii](#) nie poczyniono żadnych

postępów w zakresie oświadczeń majątkowych składanych przez osoby zajmujące najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej, a także brakuje weryfikacji i monitorowania. W [Luksemburgu](#) nadal nie funkcjonuje formalny system weryfikacji prawidłowości oświadczeń majątkowych. [Węgry](#) muszą jeszcze podjąć dalsze działania w celu udoskonalenia systemu oświadczeń majątkowych, w tym w zakresie nadzoru. W [Irlandii](#) nie poczyniono postępów w zakresie cyfryzacji oświadczeń majątkowych. Jeżeli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, to choć w [Albanii](#) i [Serbii](#) przepisy dotyczące oświadczeń majątkowych obejmują stosunkowo szeroką grupę urzędników, występują niedociągnięcia w skutecznej weryfikacji i egzekwowaniu przepisów.

Ochrona sygnalistów

Ochrona sygnalistów odgrywa kluczową rolę w wykrywaniu korupcji i jej zapobieganiu. Jak zauważono w zeszłorocznym sprawozdaniu, transpozycja dyrektywy UE w sprawie ochrony sygnalistów⁸⁸ doprowadziła w wielu państwach członkowskich do zmiany przepisów lub wprowadzenia nowych. Od lipca 2023 r. w kilku państwach członkowskich poczyniono postępy w zakresie przepisów dotyczących ochrony sygnalistów⁸⁹.

W praktyce nadal jednak istnieją poważne przeszkody utrudniające zgłaszanie przypadków korupcji – tylko 43 % Europejczyków wie, gdzie zgłosić przypadek korupcji, a 28 % Europejczyków uważa, że przypadków korupcji się nie zgłasza, ponieważ osoby odpowiedzialne i tak nie zostałyby ukarane⁹⁰. Aby przezwyciężyć niechęć, wiele państw członkowskich wprowadza narzędzia zapewniające wytyczne i podnoszenie świadomości. Na przykład w [Niderlandach](#) w ramach kampanii promuje się świadomość i zachęca sygnalistów do korzystania z nowych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. [Włochy](#) i [Cypr](#) opracowały nowe wytyczne i narzędzia informacyjne, aby wspierać sygnalistów. We [Francji](#) utworzono konsorcjum organizacji pozarządowych, aby doradzać potencjalnym sygnalistom. Na [Malcie](#) trwają prace nad utworzeniem bazy danych i narzędzi do przetwarzania zgłoszeń o nieprawidłowościach.

Kraje objęte procesem rozszerzenia pracują nad dostosowaniem swoich przepisów do dorobku prawnego UE. W [Czarnogórze](#) zmieniono przepisy prawne dotyczące ochrony sygnalistów w celu dostosowania ich do dorobku prawnego UE, a rząd w [Macedonii Północnej](#) pracuje nad aktualizacją ustawy o ochronie sygnalistów w tym samym celu.

Zajęcie się obszarami o wysokim ryzyku korupcji

Żaden sektor ani obszar działalności nie jest wolny od ryzyka korupcji, ale na szczególną uwagę zasługują wspólne obszary wysokiego ryzyka – zwykle te, w których zarządza się znacznymi funduszami publicznymi, takie jak zamówienia publiczne lub dostęp do usługi krytycznej. Za sektory podatne na zagrożenia uznaje się sektory takie jak opieka zdrowotna, energetyka, planowanie przestrzenne oraz władze regionalne i lokalne. Inne obszary o wysokim ryzyku korupcji obejmują ogniska przestępczości zorganizowanej, takie jak porty.

⁸⁸ Dyrektywa (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019).

⁸⁹ W najnowszym [sprawozdaniu](#) z wdrażania i stosowania dyrektywy w sprawie ochrony sygnalistów oceniono środki zgłoszone przez państwa członkowskie, które zadeklarowały pełną transpozycję do 17 grudnia 2023 r. (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ Specjalne badanie [Eurobarometr 548](#) dotyczące opinii obywateli na temat korupcji w UE (2024 r.).

Inne obszary ryzyka dotyczą finansowania partii politycznych oraz programów obywatelstwa⁹¹ i ułatwień pobytowych dla inwestorów⁹².

Oceny ryzyka są ważnym narzędziem dostarczającym dane na potrzeby kształtowania polityki antykorupcyjnej. W [Czechach](#) opracowano metodykę oceny i pomiaru ryzyka korupcji, aby zapewnić stosowne informacje na potrzeby przyszłych działań. W [Niderlandach](#) rozpoczęto krajową ocenę ryzyka w celu określenia największych zagrożeń związanych z korupcją na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, wraz z ukierunkowanymi kampaniami podnoszącymi świadomość w sektorach wysokiego ryzyka. Na [Łotwie](#) władze planują opracowanie swojej metodyki oceny ryzyka. W [Estonii](#) opracowano elektroniczne narzędzie do oceny ryzyka korupcji w sektorze prywatnym.

W szeregu państw członkowskich przeprowadzono reformy mające na celu zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie nadzoru w zakresie finansowania partii politycznych, także w celu wsparcia demokratycznej rozliczalności i przeciwdziałania bezprawnym obcym wpływom⁹³. W [Niderlandach](#) opracowano nowy projekt ustawy mającej na celu zwiększenie przejrzystości i zakazanie działalności partii politycznych, które w ramach swojej działalności wyraźnie i realnie przyczyniają się do podważenia lub zniesienia demokratycznej praworządności. W [Niemczech](#) przyjęto nowe zasady finansowania partii politycznych regulujące sponsorowanie partii i ukryte finansowanie kampanii partyjnych przez inne osoby. W [Dani](#) weszła w życie nowa ustawa o publicznym finansowaniu partii politycznych, a wniosek dotyczący zwiększenia przejrzystości prywatnego finansowania partii politycznych wciąż czeka na rozpatrzenie. W [Słowenii](#) przyjęto nowe przepisy, które powinny skutkować częstszymi kontrolami największych partii politycznych i większej części państwowego finansowania. W [Czechach](#) przeprowadzono reformę, w wyniku której wzmocniono urząd nadzorujący finansowanie partii politycznych.

W innych państwach członkowskich nadal nie udało się przezwyciężyć niektórych wyzwań. W [Belgii](#) długo oczekiwana reforma finansowania partii politycznych utknęła w martwym punkcie z powodu braku porozumienia między partiami politycznymi. Na [Cyprze](#) w wyniku kontroli finansowania kandydatów i partii politycznych wykazano uchybienia, które nie zostały jeszcze uwzględnione w przepisach. We [Włoszech](#) nadal stosuje się praktykę przekazywania darowizn za pośrednictwem fundacji i stowarzyszeń politycznych i nie istnieje jeden rejestr informacji o partiach i kampaniach, a kilka projektów ustaw jest wciąż przedmiotem dyskusji w parlamencie.

Państwa członkowskie wdrażają różne środki w celu ograniczenia ryzyka korupcji w innych obszarach o wysokim ryzyku. We [Francji](#), w związku z obawami związanymi z dużymi zamówieniami publicznymi, w parlamencie przedstawiono projekt ustawy o korzystaniu z usług firm konsultingowych w zakresie polityki publicznej, a rząd ustanowił agencję doradzącą społeczeństwu i przedłożył ustawę o korzystaniu z usług firm konsultingowych w zakresie polityki publicznej. We [Włoszech](#) cyfryzacja całego cyklu życia wszystkich

⁹¹ Komisja podjęła działania skierowane przeciwko programom obywatelstwa dla inwestorów w UE, ponieważ 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. Działania te obejmowały skierowanie sprawy przeciwko jednemu państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości.

⁹² Wspólny komunikat w sprawie zwalczania korupcji, JOIN(2023) 12, 3 maja 2023 r.

⁹³ W grudniu 2023 r. Komisja przedstawiła zalecenie w sprawie odpornych procesów wyborczych sprzyjających włączeniu społecznemu w Unii (C(2023) 8626). W jednym z punktów zachęcono państwa członkowskie do określenia i wyeliminowania ewentualnych braków w ich przepisach dotyczących darowizn i innych form finansowania krajowych partii politycznych przez państwa trzecie.

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub umów koncesji zapewni większą przejrzystość zamówień publicznych. Na [Litwie](#) przeprowadzono kontrole obszarów o wysokim ryzyku, takich jak zamówienia publiczne, nadzór budowlany i planowanie przestrzenne. Organy ds. zapobiegania korupcji w [Słowenii](#) zakończyły przegląd procedur udzielania zamówień w sektorze opieki zdrowotnej, wydając konkretne zalecenia mające na celu usunięcie niedociągnięć.

W takich sektorach występuje również zwiększone ryzyko w krajach objętych procesem rozszerzenia. W [Albanii](#) uznano, że zbyt skomplikowane ramy prawne również stanowią przeszkodę w poczynieniu postępów, a w [Serbii](#) zidentyfikowano kilka zwolnień ze stosowania prawa zamówień publicznych, które nie są zgodne z dorobkiem prawnym UE i są powszechnie stosowane w celu obejścia obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

3.3. Pluralizm mediów i wolność mediów

Wolne i pluralistyczne środowisko medialne ma zasadnicze znaczenie dla praworządności, a wolne i niezależne media odgrywają ważną rolę, stojąc na straży demokracji i rozliczając władzę. Wywieranie presji politycznej i państwowej na media lub sprawowanie nad nimi politycznej lub państwowej kontroli ogranicza wolność mediów, a także wolność ludzi do poszukiwania, uzyskiwania i przekazywania informacji. Konflikty interesów i wysoce skoncentrowany rynek zdominowany przez zaledwie kilka podmiotów również mogą podważać pluralizm mediów, w szczególności w przypadku braku silnych zabezpieczeń niezależności redakcyjnej.

UE wprowadziła przepisy i normy w kilku kluczowych obszarach objętych sprawozdaniami na temat praworządności, poczynając od bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy oraz środków mających na celu przeciwdziałanie zjawisku strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP). Europejski akt o wolności mediów (EMFA) wprowadza m.in. szczegółowe przepisy dotyczące przejrzystości własności mediów, przejrzystego i sprawiedliwego przydziału reklam państwowych oraz niezależnego funkcjonowania mediów publicznych i dostępności zasobów finansowych na realizację ich misji publicznej⁹⁴. Biorąc pod uwagę znaczenie tych przepisów dla wspierania wolności mediów i pluralizmu mediów, państwa członkowskie powinny jak najszybciej zacząć wprowadzać je w życie, w tym poprzez zastosowanie się do odpowiednich zaleceń zawartych w sprawozdaniach na temat praworządności, zwłaszcza w przypadkach, w których obawy dotyczące kwestii objętych europejskim aktem o wolności mediów zasygnalizowane w sprawozdaniach na temat praworządności utrzymują się od kilku lat lub w odniesieniu do których odnotowano pogorszenie sytuacji.

Monitor pluralizmu mediów ocenia zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich i większości krajów przystępujących, koncentrując się na czterech obszarach: podstawowej ochronie wolności mediów, pluralizmie rynku, niezależności politycznej i inkluzywności społecznej mediów. Tegoroczne wyniki monitora (MPM 2024) wskazują na brak większej zmiany sytuacji w tych obszarach, chociaż można zaobserwować pewne różnice w przypadku konkretnych wskaźników. Wskaźnik odnoszący się do zawodu dziennikarza, norm i ochrony dziennikarzy wykazuje taki sam średni poziom ryzyka jak w poprzednim roku, przy czym wyższy poziom ryzyka odnotowano w odniesieniu do bezpieczeństwa cyfrowego dziennikarzy. Warunki pracy dziennikarzy i brak niezależności

⁹⁴ Odpowiednie przepisy stosuje się od 8 sierpnia 2025 r.

w zarządzaniu mediami publicznymi w kilku krajach nadal budzą obawy. W tegorocznym ogólnym rankingu kraje podzielono według pięciu przedziałów ryzyka, przy czym siedem państw członkowskich znalazło się w kategorii „wysokiego i średniego ryzyka”, natomiast dwa państwa członkowskie i trzy kraje objęte procesem rozszerzenia znalazły się w przedziale „wysokiego ryzyka”.

Zwiększenie niezależnego funkcjonowania organów regulacyjnych ds. mediów

Organy regulacyjne ds. mediów odgrywają istotną rolę w utrzymywaniu pluralizmu mediów, gdy są funkcjonalnie i skutecznie niezależne oraz korzystają ze swoich uprawnień w sposób bezstronny i przejrzysty, dysponując wystarczającymi zasobami. We wszystkich państwach członkowskich obowiązują przepisy określające kompetencje i gwarancje niezależności organów regulacyjnych ds. mediów. Zarówno dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD), jak i europejski akt o wolności mediów (EMFA) zawierają zestaw wymogów dla organów regulacyjnych ds. mediów: niezależność od rządu, bezstronność, przejrzystość, odpowiedzialność, odpowiednie zasoby, procedury powoływania i odwoływania oraz skuteczne mechanizmy odwoławcze⁹⁵.

Od czasu sprawozdania na temat praworządności z 2023 r. zadania i kompetencje szeregu krajowych organów regulacyjnych ds. mediów zostały wzmocnione i rozszerzone, m.in. dzięki przyjęciu unijnego aktu o usługach cyfrowych⁹⁶. Pozytywne zmiany odnotowano w [Hiszpanii](#), gdzie wzmocniono funkcję nadzorczą organu regulacyjnego ds. mediów audiowizualnych. W [Szwecji](#) zrestrukturyzowano krajowy organ regulacyjny, łącząc szereg zadań w celu zapewnienia bardziej efektywnych usług. Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Czarnogórze](#) wprowadzono ramy prawne umożliwiające organowi regulacyjnemu ds. mediów stosowanie kompleksowych instrumentów do nakładania kar, w tym nadano mu uprawnienia do nakładania grzywien w przypadku naruszeń prawa.

W kilku państwach członkowskich nadal istnieją obawy dotyczące niezależności lub bezstronności organów regulacyjnych, w tym niewystarczających zabezpieczeń przed nadmiernym wpływem politycznym na proces nominacji lub funkcjonowanie organów regulacyjnych, jak ma to miejsce na [Węgrzech](#), w [Słowenii](#), [Chorwacji](#), [Bułgarii](#) i [Polsce](#). W [Grecji](#) wprowadzono dodatkowe środki w celu wzmocnienia zasobów, jednak ich adekwatność do wykonywanych przez organ zadań nie została jeszcze w pełni uwzględniona. Również kraje objęte procesem rozszerzenia stoją przed wyzwaniem związanym z zapewnieniem niezależności organów regulacyjnych ds. mediów. W [Serbii](#) organ regulacyjny ds. mediów nie wykonuje w pełni swoich uprawnień w zakresie ochrony pluralizmu mediów i norm zawodowych oraz istnieją poważne obawy co do jego niezależności, natomiast w [Albanii](#) pojawiają się wątpliwości związane z przynależnością polityczną i postrzeganiem konfliktu interesów regulatora.

Zwiększanie przejrzystości własności mediów

Przejrzystość własności mediów jest bezpośrednio związana z wolnością i pluralizmem mediów, ponieważ pozwala użytkownikom na dokonywanie bardziej świadomych osądów, gdyż właściciele mediów mogą bezpośrednio lub pośrednio kontrolować decyzje redakcyjne i przekazywane informacje lub wywierać wpływ na te decyzje i informacje. Kluczowe środki

⁹⁵ Dyrektywa 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. i rozporządzenie (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

⁹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r.

określono w normach europejskich⁹⁷, a szczegółowe wymogi w tym zakresie zawarto w przepisach prawa UE⁹⁸. Od ostatniego sprawozdania odnotowano pozytywne zmiany w [Irlandii](#), [Grecji](#) i [Hiszpanii](#) w zakresie ustanawiania lub rozszerzania internetowych rejestrów własności. W [Macedonii Północnej](#) media drukowane i nadawcze muszą ujawniać informacje o własności organowi regulacyjnemu ds. mediów audiowizualnych, natomiast samoregulacja dotyczy rejestru własności cyfrowych mediów krajowych. W [Czarnogórze](#) nowa ustawa o audiowizualnych usługach medialnych zobowiązuje dostawców usług audiowizualnych do przekazywania informacji o własności organowi regulacyjnemu ds. mediów.

Wcześniej wskazane wyzwania dotyczące przejrzystości własności mediów utrzymują się w [Bułgarii](#), [Czechach](#), [Francji](#), [Niderlandach](#) i na [Cyprze](#). W [Portugalii](#) w związku z głośną sprawą pojawiły się dyskusje na temat ram prawnych. W [Albanii](#) przejrzystość własności mediów jest ograniczona, a w [Serbii](#) środki mające na celu zwiększenie przejrzystości własności mediów nie zostały jeszcze w pełni wdrożone, a polityczny i ekonomiczny wpływ na media pozostaje źródłem obaw.

Ochrona mediów przed presją polityczną i bezprawnym wpływem politycznym

Niezależność mediów może być zagrożona przez naciski polityczne i nadmierne wpływy. Aby temu zapobiec konieczne są w szczególności silne zabezpieczenia przed upolitycznieniem mediów publicznych i przejrzyste zasady sprawiedliwego przydziału reklam państwowych. Europejski akt o wolności mediów (EMFA) zawiera przepisy zapewniające niezależne funkcjonowanie mediów publicznych i dostępność środków finansowych na realizację ich misji publicznej. Wymaga również, aby państwa członkowskie szanowały rzeczywistą wolność redakcyjną i niezależność dostawców usług medialnych w wykonywaniu ich działalności zawodowej oraz nie ingerowały w politykę wydawniczą i decyzje dostawców usług medialnych ani nie próbowały na nie wpływać.

Działalność w zakresie reklamy państwowej obejmuje wszystkie przypadki wykorzystania środków z budżetu przez władze lub podmioty publiczne na wszystkich szczeblach do celów reklamy i kampanii. Jeśli nie są one przydzielane w sposób przejrzysty i sprawiedliwy, mogą być wykorzystywane jako środek wpływu politycznego i faworyzowania niektórych mediów. Pod tym względem EMFA określa wymogi dotyczące kryteriów i procedur przydziału reklam, a także corocznej publikacji przez organy lub podmioty publiczne informacji na temat wydatkowanych kwot, których państwa członkowskie będą musiały przestrzegać po rozpoczęciu stosowania odpowiednich przepisów. W niektórych państwach członkowskich – a mianowicie w [Austrii](#), [Bułgarii](#) i [Słowenii](#) – podjęto pewne pozytywne działania, również zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach z 2023 i 2022 r., chociaż nadal występują wyzwania. Nie podjęto żadnych działań w celu zwiększenia przejrzystości i uczciwości w przydzielaniu reklam państwowych na [Węgrzech](#), w [Chorwacji](#), na [Malcie](#) i w [Hiszpanii](#). W [Albanii](#) brakuje przejrzystego systemu dystrybucji reklam państwowych. W [Czarnogórze](#) informacje na temat wszystkich płatności z sektora publicznego na rzecz mediów, w tym reklam instytucjonalnych, są ograniczone. W [Macedonii Północnej](#) niektóre

⁹⁷ Zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

⁹⁸ Odpowiednie przepisy zawarto w prawodawstwie UE: dyrektywa 2010/13/UE, zmieniona dyrektywą 2018/1808 (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych); ogólne (niesektorowe) obowiązki w zakresie przejrzystości beneficjentów rzeczywistych w dyrektywach w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (dyrektywy 2018/843 i 2015/849). EMFA zobowiązuje wszystkich dostawców usług medialnych do ujawniania swoich bezpośrednich i pośrednich właścicieli oraz beneficjentów rzeczywistych.

elementy nowej ustawy obejmującej reklamy finansowane przez państwo wzbudziły obawy zainteresowanych stron.

Chociaż finansowanie mediów publicznych należy do kompetencji poszczególnych państw członkowskich⁹⁹, obowiązują normy i wytyczne europejskie dotyczące niezależności, ram regulacyjnych i ram polityki, finansowania, mianowania, rozliczalności, zarządzania, przejrzystości i otwartości¹⁰⁰. Po wejściu w życie EMFA konieczne będzie przestrzeganie przepisów mających na celu zapewnienie niezależnego funkcjonowania mediów publicznych, w szczególności przepisów przewidujących wymóg zabezpieczenia odpowiednich, trwałych i przewidywalnych zasobów finansowych oraz wspieranie przejrzystości w mianowaniu i odwoływaniu kierownictwa.

W szeregu państw członkowskich trwa proces przeprowadzania reform mających na celu wzmocnienie niezależności krajowych nadawców publicznych lub reformy takie zostały uzgodnione. Przepisy wprowadzono lub podjęto inne pozytywne działania w [Niemczech](#), [Szwecji](#) i [Czechach](#), natomiast dyskusje na temat reform prowadzone są w [Austrii](#), na [Cyprze](#), w [Estonii](#), [Finlandii](#), [Danii](#), [Bułgarii](#), [Niderlandach](#) i [Polsce](#). Uprzednio zgłaszane obawy dotyczące niezależnego zarządzania mediami publicznymi i niezależności redakcyjnej tych mediów nie zostały jeszcze rozwiązane w [Rumunii](#), na [Malcie](#) i na [Węgrzech](#). Na [Słowacji](#) w lipcu 2024 r. przyjęto ustawę, na mocy której rozwiązano obecnego nadawcę publicznego i ustanowiono nowego, co doprowadziło do obaw o przyszłą niezależność tego nadawcy. We [Włoszech](#), chociaż obowiązują przepisy mające na celu zapewnienie, aby media publiczne dostarczały niezależnych i pluralistycznych informacji, nadal istnieją wyzwania związane ze skutecznością systemu zarządzania nimi i ich finansowania.

Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, mimo iż w [Albanii](#) i [Macedonii Północnej](#) istnieją ramy prawne regulujące zarządzanie mediami publicznymi, w praktyce nie chronią one jednak mediów publicznych przed upolitycznieniem. Finansowanie jest niestabilne w [Macedonii Północnej](#). W [Serbii](#), pomimo planowanego na koniec 2024 r. przeglądu mającego na celu zapewnienie stabilnego finansowania, należy zająć się kwestiami autonomii redakcyjnej i pluralizmu mediów publicznych. Oczekuje się, że niedawna reforma prawna mediów publicznych w [Czarnogórze](#) przyniesie pozytywne zmiany zarówno w zakresie zarządzania, jak i finansowania.

Dostęp do informacji

Prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu organów publicznych stanowi jeden z głównych instrumentów służących przejrzystości i rozliczalności, którymi dysponują organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obywatele, i ma kluczowe znaczenie w pracy dziennikarzy. Kilka państw członkowskich, takich jak [Estonia](#), [Luksemburg](#), [Austria](#), [Bułgaria](#) i [Finlandia](#), poczyniło dalsze wymierne postępy w tym zakresie. W [Austrii](#) przyjęto i zapisano w konstytucji ustawę o wolności informacji, która po raz pierwszy zapewnia prawo do informacji od władz publicznych i przedsiębiorstw państwowych. Ograniczone postępy zaobserwowano jednak w kilku innych państwach członkowskich, w których wcześniej zidentyfikowano problemy, m.in. w [Hiszpanii](#), [Polsce](#), [Niemczech](#), [Grecji](#), [Rumunii](#) i na [Malcie](#). We [Włoszech](#) przepisy regulujące ujawnianie informacji sądowych w postępowaniu karnym budzą obawy, natomiast w [Chorwacji](#), chociaż dziennikarze są zwolnieni z odpowiedzialności karnej z tytułu ujawnienia takich informacji, nadal istnieje

⁹⁹ O ile przestrzegane są unijne reguły dotyczące handlu i konkurencji. Zob. protokół dołączony do traktatów (nr 29) w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich.

¹⁰⁰ Zalecenie Rady Europy CM/Rec(2012)1 w sprawie zarządzania mediami publicznymi.

silna krytyka ze strony zainteresowanych stron i nadal podejmowane są wysiłki, aby temu zaradzić.

Prawo dostępu do informacji jest prawnie zagwarantowane we wszystkich krajach objętych procesem rozszerzenia, ale możliwość korzystania z tego prawa w praktyce często podlega znacznym ograniczeniom. W [Serbii](#) i [Czarnogórze](#) dziennikarze często spotykają się z odmową udostępnienia informacji przez organy publiczne.

Zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy oraz zajęcie się problemem gróźb prawnych i strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej

Dziennikarze nadal doświadczają gróźb fizycznych i prawnych, a internetowe kampanie oszczerstw i cenzura również zagrażają ich bezpieczeństwu. Szereg środków rekomendowanych w zaleceniu Komisji z 2021 r. w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy¹⁰¹ wymaga poprawy w kilku państwach członkowskich, co podkreślono w niezależnym badaniu opublikowanym w maju 2024 r.¹⁰² Obejmują one skuteczne i bezstronne prowadzenie postępowań przygotowawczych i sądowych, specjalne szkolenia, reagowanie na zagrożenia i ataki w internecie oraz zapewnienie bezpieczeństwa dziennikarkom, dziennikarzom należącym do mniejszości i tym, którzy relacjonują w kwestiach równościowych. Jeśli chodzi o pozytywne zmiany, kilka państw członkowskich (i krajów objętych procesem rozszerzenia)¹⁰³ przyjęło specjalne plany działania i podjęło działania w celu ustanowienia specjalnych struktur wsparcia promujących bezpieczeństwo dziennikarzy.

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) stanowią szczególną formę nękania stosowaną wobec dziennikarzy i innych obrońców praw człowieka zaangażowanych w kwestie leżące w interesie publicznym. Jedną z najczęstszych podstaw wszczynania powództwa typu SLAPP wobec dziennikarzy jest zniesławienie. Tego rodzaju nękanie ma zazwyczaj na celu uciszenie dziennikarzy i wywołanie efektu mrożącego dla wolności mediów i wolności wypowiedzi. Od maja 2024 r. obowiązują nowe przepisy prawa UE mające na celu ograniczenie SLAPP¹⁰⁴, a państwa członkowskie zachęca się do podjęcia dodatkowych działań¹⁰⁵. Ponadto europejski akt o wolności mediów wprowadza wymogi dotyczące skutecznej ochrony źródeł dziennikarskich i poufnej komunikacji oraz zabezpieczenia przed stosowaniem oprogramowania do inwazyjnego nadzoru.

W następstwie pozytywnych zmian w niektórych państwach członkowskich, co odnotowano w sprawozdaniu z 2023 r., inne państwa również zastosowały się do zaleceń wydanych

¹⁰¹ Zalecenie z 2021 r. w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy (C(2021) 6650, 16 września 2021 r.).

¹⁰² Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii, „Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists — Final report” [Badanie dotyczące stosowania w praktyce przez państwa członkowskie zalecenia w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom oraz wzmocnienia ich pozycji – sprawozdanie końcowe], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

¹⁰³ Chociaż zalecenie jest skierowane do państw członkowskich UE, zachęca ono również kraje kandydujące do przestrzegania jego postanowień.

¹⁰⁴ Dyrektywa 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”).

¹⁰⁵ Zalecenie Komisji z 2022 r. (C(2022) 2428 z 27 kwietnia 2022 r.) obejmuje środki dotyczące zniesławienia, szkoleń, zwiększania świadomości, mechanizmów wsparcia, gromadzenia danych, sprawozdawczości i monitorowania. Komisja pozostaje w kontakcie z państwami członkowskimi w celu przygotowania sprawozdania na temat działań podjętych w związku z zaleceniem. Rada Europy przyjęła również [zalecenie dotyczące przeciwdziałania stosowaniu strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej \(SLAPP\)](#) w kwietniu 2024 r.

w sprawozdaniach z 2023 i 2022 r. W [Chorwacji](#) nadal podejmowane są starania na rzecz podnoszenia świadomości w zakresie SLAPP wymierzonych w dziennikarzy, choć postępy są ograniczone. Na [Litwie](#) rząd przyjął plan działania na rzecz bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy i nadal wzmacnia ich ochronę przed stanowiącymi nadużycie powództwami. W [Luksemburgu](#) rząd zobowiązał się do zwiększenia bezpieczeństwa dziennikarzy, a w [Słowenii](#) oczekuje się, że nowy projekt ustawy wprowadzi zabezpieczenia chroniące dziennikarzy. Procesy reform utknęły jednak w martwym punkcie na [Cyprze](#) i [Malcie](#). Na [Słowacji](#), pomimo pewnych postępów w odniesieniu do mechanizmów mających na celu poprawę bezpieczeństwa dziennikarzy, istnieją coraz większe obawy w związku z doniesieniami o pogarszającym się środowisku ich pracy. Zarówno w [Czarnogórze](#), jak i w [Macedonii Północnej](#) zmiany legislacyjne przewidują surowsze kary w przypadku aktów przemocy lub zastraszania dziennikarzy.

Odnosząc się w szczególności do zagrożenia, jakim są powództwa typu SLAPP, oraz w odpowiedzi na zalecenia z 2023 r. i 2022 r., [Grecja](#) i [Irlandia](#) poczyniły postępy w pracach legislacyjnych mających na celu wprowadzenie konkretnych zabezpieczeń proceduralnych lub zmianę przepisów dotyczących zniesławienia, natomiast reforma w odniesieniu do kwestii zniesławienia utknęła w martwym punkcie we [Włoszech](#), a także na [Słowacji](#). W [Macedonii Północnej](#) wprowadzono zmiany legislacyjne ograniczające możliwość wszczynania spraw o powództwa typu SLAPP przeciwko organizacjom medialnym i dziennikarzom oraz zmniejszające grzywny stosowane w sprawach o zniesławienie.

3.4 Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi

Dobrze funkcjonujący system instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi ma kluczowe znaczenie dla praworządności i zapewnia system wzajemnej kontroli, w ramach którego władza sprawowana przez jeden organ państwowy podlega kontroli innych, nawet jeśli sposób organizacji tych mechanizmów różni się w zależności od różnych krajowych tradycji prawnych i konstytucyjnych. Otwarty proces legislacyjny i dbałość o jakość stanowionego prawa ma długoterminowy wpływ na zdolność do zapewnienia praworządności. Stabilność i jakość procesu stanowienia prawa są również kluczowymi wskaźnikami zaufania do ochrony inwestycji. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i niezależne organy, takie jak krajowe instytucje praw człowieka, organy ds. równości i rzecznicy praw obywatelskich, to niezbędne elementy takich mechanizmów kontroli i równowagi w zdrowej demokracji, więc ich swoboda działania jest bezpośrednio związana z praworządnością.

Inkluzywność, jakość i przejrzystość procesu stanowienia prawa

Nadal podejmuje się starania na rzecz poprawy jakości, inkluzywności i przejrzystości procesu legislacyjnego, w tym w kwestiach objętych zaleceniami z 2023 r. W [Czechach](#) zmniejszono wykorzystanie przyspieszonego trybu ustawodawczego i uruchomiono nową publiczną platformę cyfrową umożliwiającą bezpłatny dostęp do przepisów. Podobnie w [Irlandii](#) znacznie ograniczono stosowanie wniosków o skrócenie czasu debaty nad wnioskami ustawodawczymi. We [Francji](#) wprowadzono szereg narzędzi mających na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa. W [Portugalii](#) wprowadzono nowe środki w celu poprawy przejrzystości procesu stanowienia prawa, natomiast rozporządzenie w sprawie oceny skutków nadal czeka na przyjęcie.

Niektóre państwa członkowskie zainicjowały działania mające na celu poprawę jakości procesu legislacyjnego, które wciąż znajdują się na wczesnym etapie. W [Chorwacji](#) przyjęto nową ustawę o lepszym stanowieniu prawa, którą wprowadzono kompleksowy przegląd ocen

skutków i ewaluacji oraz dodatkowe normy dotyczące konsultacji publicznych. Na [Cyprze](#) opracowano nową platformę e-konsultacji, która stanowi krok w kierunku ułatwienia zainteresowanym stronom przekazywania informacji w procesie legislacyjnym, przy czym potrzebne są dalsze środki na rzecz wnikliwych konsultacji publicznych. W [Luksemburgu](#) proces legislacyjny jest bardziej inkluzywny, w szczególności w odniesieniu do przepisów stanowiących z inicjatywy rządu, nadal występują jednak niedociągnięcia w zakresie projektów ustaw przedkładanych przez posłów. W [Polsce](#) rząd zaczął skuteczniej angażować społeczeństwo obywatelskie w konsultacje dotyczące przepisów, choć podejście to wymaga konsolidacji. W [Macedonii Północnej](#) funkcjonuje krajowy elektroniczny system konsultacji umożliwiający zainteresowanym stronom udział w konsultacjach publicznych, ale nie wszystkie projekty ustaw są publikowane na platformie

W szeregu państw członkowskich utrzymują się wyzwania w takich obszarach, jak nadmierne stosowanie przyspieszonego trybu ustawodawczego lub ogólna jakość procesu stanowienia prawa, a także konsultacje z zainteresowanymi stronami. W [Hiszpanii](#) „ustawa organiczna o amnestii na rzecz instytucjonalnej, politycznej i społecznej normalizacji w Katalonii” wywołała kontrowersje i była przedmiotem opinii Komisji Weneckiej, która poruszyła szereg kwestii związanych z praworządnością. Ustawa została przyjęta w trybie pilnym, co pozwoliło jedynie na ograniczone konsultacje społeczne. W [Bułgarii](#) utrzymują się wyzwania związane z jakością procesu legislacyjnego. Na [Węgrzech](#) jakość stanowionego prawa i częste zmiany w przepisach nadal stanowią poważny powód do obaw. Niepewność prawa zwiększa obawy związane z arbitralnymi decyzjami rządu i władz publicznych, które postrzegane są jako przeszkody dla funkcjonowania przedsiębiorstw na jednolitym rynku. We [Francji](#), w [Estonii](#) i we [Włoszech](#) podnoszono obawy dotyczące znaczącego stosowania przyspieszonego trybu ustawodawczego lub dekrétów nadzwyczajnych. Na [Słowacji](#) ważne reformy przeprowadzono bez skutecznego zaangażowania zainteresowanych stron, często w ramach przyspieszonego trybu ustawodawczego. W [Finlandii](#) zainteresowane strony poinformowały o zmianie praktyki w zakresie konsultacji publicznych polegającej na ograniczeniu możliwości zgłaszania uwag. Na [Malcie](#) nadal brakuje formalnych ram dotyczących zaangażowania społeczeństwa w opracowywanie przepisów. Z kolei w [Rumunii](#) nadal konieczne są starania na rzecz zapewnienia skutecznych konsultacji publicznych, ponieważ wciąż występują niedociągnięcia.

W [Albanii](#) i [Macedonii Północnej](#) głęboka polaryzacja polityczna ma negatywny wpływ na proces legislacyjny, co w przypadku Macedonii Północnej spowodowało opóźnienia w pracach i doprowadziło do nadmiernego i czasem niewłaściwego stosowania przyspieszonego trybu ustawodawczego. W [Czarnogórze](#), pomimo ustanowionych ram dla inkluzywnego procesu legislacyjnego, nadal istnieją wyzwania związane z nieodpowiednimi konsultacjami publicznymi. W [Serbii](#) zdolność parlamentu do zapewnienia mechanizmów kontroli i równowagi jest ograniczona z powodu problemów ze skutecznością, autonomią i przejrzystością, a proces konsultacji publicznych wymaga dalszego wzmocnienia.

Reformy konstytucyjne i debaty mające wpływ na instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi

W kilku państwach członkowskich zainicjowano procesy reform konstytucyjnych lub są one przedmiotem ważnych debat publicznych. W [Bułgarii](#) w wyniku reformy konstytucyjnej zmieniono procedurę powoływania rządu tymczasowego, ograniczając uprawnienia prezydenta. W [Szwecji](#) rząd analizuje dalsze działania związane ze sprawozdaniem komisji zrzeszającej przedstawicieli wszystkich partii politycznych w sprawie możliwej zmiany konstytucji w celu rozwiązania poważnych kryzysów w czasie pokoju. W [Niderlandach](#) przedstawiciele wszystkich władz państwa podjęli dalsze działania w celu wzmocnienia

ochrony prawnej obywateli, a krajowa komisja ds. praworządności wydała zalecenia. We [Włoszech](#) rząd przedłożył parlamentowi projekt reformy konstytucyjnej w celu zapewnienia większej stabilności rządu.

Istotne zmiany dotyczące sądów najwyższych i konstytucyjnych w zakresie mechanizmów kontroli i równowagi

Trybunały konstytucyjne odgrywają kluczową rolę w skutecznym stosowaniu prawa UE i zapewnianiu integralności porządku prawnego UE oraz stanowią kluczowe elementy w mechanizmach kontroli i równowagi. Chociaż ustanowienie jurysdykcji konstytucyjnych, ich skład i funkcjonowanie należą do kompetencji państw członkowskich, przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności przestrzegać wartości UE¹⁰⁶.

W niektórych państwach członkowskich zakres kontroli zgodności z konstytucją jest coraz szerszy. W [Bułgarii](#) reforma konstytucyjna zwiększyła dostępność kontroli zgodności z konstytucją, umożliwiając wszystkim sądom składanie wniosków w sprawie zgodności z konstytucją. Na [Litwie](#) Rada Sądownictwa przygotowuje wniosek o zmianę konstytucji w celu przyznania jej prawa do skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisów mających wpływ na sądownictwo. Utrzymują się obawy dotyczące innych aspektów pracy trybunałów konstytucyjnych w niektórych państwach członkowskich. Na [Węgrzech](#) Trybunał Konstytucyjny nadal kontroluje zasadność prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych, chociaż, jak wcześniej informowano, władze publiczne nie mogą już kwestionować prawomocnych orzeczeń sądowych przed Trybunałem Konstytucyjnym. W [Słowenii](#) w związku z obawami zgłaszanymi od lat przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do jego znacznego obciążenia pracą, które uniemożliwia Trybunałowi poświęcenie większej uwagi najistotniejszym z konstytucyjnego punktu widzenia sprawom, kontynuowano dyskusje na temat zmian w konstytucji mających na celu zmniejszenie obciążenia Trybunału Konstytucyjnego poprzez przeniesienie niektórych typów spraw do sądów administracyjnych.

Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia, w [Albanii](#) Trybunał Konstytucyjny skutecznie utrzymuje instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi, chociaż parlament nie zastosował się do niektórych jego orzeczeń. W [Serbii](#) należy obsadzić kilka wolnych stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym.

Rzecznicy praw obywatelskich, krajowe instytucje praw człowieka, organy ds. równości i inne niezależne organy

Krajowe instytucje praw człowieka (NHRI)¹⁰⁷, rzecznicy praw obywatelskich¹⁰⁸, organy ds. równości i inne niezależne organy odgrywają ważną rolę w krajowych mechanizmach kontroli i równowagi. W niektórych państwach członkowskich status tych organów dodatkowo wzmocniono lub przeprowadza się stosowne reformy. W [Bułgarii](#) i na [Cyprze](#), rzecznicy praw obywatelskich otrzymali nowe zadania, a na [Litwie](#) i w [Polsce](#) zwiększono środki finansowe dla biur rzecznika praw obywatelskich. W [Szwecji](#) krajowa instytucja praw

¹⁰⁶ TSUE, wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutek orzeczeń sądu konstytucyjnego), C-430/21.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Zob. zasady dla rzeczników praw obywatelskich opracowane przez Komisję Wenecką.

człowieka zapewniła finansowanie swoich działań i kontynuuje prace nad uzyskaniem akredytacji na poziomie A. W [Estonii](#), [Luksemburgu](#) i [Finlandii](#) prowadzone są dyskusje na temat reform mających na celu wzmocnienie autonomii niezależnych instytucji.

W innych państwach członkowskich krajowe instytucje praw człowieka i instytucje rzecznika praw obywatelskich nadal borykają się jednak z wyzwaniami. Na [Węgrzech](#) nadal utrzymują się obawy dotyczące niezależności Komisarza ds. Praw Podstawowych i skuteczności podejmowanych przez niego działań. W [Chorwacji](#) podjęto dalsze działania w związku z zaleceniami rzecznika praw obywatelskich, ale nadal istnieją wyzwania związane z dostępem do informacji. Instytut Praw Człowieka w [Niderlandach](#) nadal boryka się z problemami dotyczącymi zarządzania. W [Słowenii](#) rzecznik praw obywatelskich zgłosił obawy dotyczące proponowanych zmian w ustawie dotyczących funkcjonowania tej instytucji.

W [Czarnogórze](#) biuro rzecznika praw obywatelskich zwiększyło swoją zdolność do rozpatrywania skarg i poprawy jakości decyzji, ale brak systematycznych działań następczych w związku z jego zaleceniami podważa efektywność pracy biura. W [Serbii](#) brakuje systematycznych działań następczych w związku z zaleceniami niezależnych organów.

Szczególnym wyzwaniem okazały się procedury powoływania szefów niezależnych organów. Opóźnienia w powołaniach utrzymywały się w [Bułgarii](#) i [Austrii](#), natomiast na [Słowacji](#) zmiany legislacyjne spowodowały rozszerzenie uprawnień rządu do powoływania i odwoływania szefów niektórych niezależnych organów. W [Grecji](#), chociaż wdrożono środki w celu poprawy systemu wynagrodzeń, niezależne organy stoją w obliczu wyzwań, które mogą podważyć ich status i zdolność do efektywnego wykonywania zadań. Z kolei w [Polsce](#) zalecenie dotyczące Najwyższej Izby Kontroli zostało w pełni wdrożone poprzez zapewnienie powołania członków Kolegium i podjęcie odpowiednich działań następczych w związku z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli.

Jeśli chodzi o cztery państwa członkowskie, które nie ustanowiły jeszcze krajowych instytucji praw człowieka zgodnie z zasadami paryskimi ONZ, w [Czechach](#) wprowadzono zmianę polegającą na powierzeniu rzecznikowi praw obywatelskich funkcji krajowej instytucji praw człowieka, a w [Rumunii](#) poczyniono pewne postępy w zakresie uzyskania akredytacji dla rzecznika praw obywatelskich i krajowej instytucji praw człowieka. We [Włoszech](#) i na [Malcie](#) nie poczyniono jednak żadnych postępów w kierunku ustanowienia krajowej instytucji praw człowieka.

Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów krajowych

Od 2022 r. w rozdziałach poświęconych poszczególnym państwom znajdują się dane liczbowe dotyczące wykonywania wyroków wiodących Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co stanowi ważny wskaźnik funkcjonowania praworządności w danym kraju. Wyniki różnią się w zależności od państwa członkowskiego. W całej UE nie wykonano jeszcze około 44 % wyroków wiodących ETPC wydanych w odniesieniu do państw członkowskich w ciągu ostatnich dziesięciu lat, co stanowi nieznaczny wzrost w porównaniu z ubiegłym rokiem¹⁰⁹.

W [Belgii](#) poważne obawy budzi nieprzestrzeganie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów krajowych, w tym prawomocnego wyroku sądu ostatniej instancji.

¹⁰⁹ W ubiegłym roku było to 40 %. Uwagi przekazane przez European Implementation Network na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2024 r.

[Rumunia](#) pozostaje pod wzmocnionym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w związku z długotrwałym problemem strukturalnym polegającym na niewykonywaniu lub opóźnionym wykonywaniu prawomocnych orzeczeń sądów krajowych wydanych przeciwko państwu. W [Chorwacji](#) przyjęto nową ustawę o postępowaniach administracyjno-sądowych, w której przewidziano środki zachęcające do szybkiego wykonywania wyroków sądów administracyjnych.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako podmioty niezbędne dla praworządności

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka to kluczowe podmioty w systemie mechanizmów kontroli i równowagi. Podmioty te pełnią rolę strażników przed naruszeniami praworządności i aktywnie przyczyniają się do promowania i ochrony wartości UE i praw podstawowych. Fakt ten potwierdzono w zaleceniu Komisji w sprawie zaangażowania obywatelskiego z grudnia 2023 r.¹¹⁰, w którym wzywa się państwa członkowskie do ustanowienia i utrzymania bezpiecznego i sprzyjającego środowiska dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka, aby zwiększyć ich możliwości skutecznego uczestnictwa w kształtowaniu polityki. Jednocześnie Komisja przedstawiła wniosek w sprawie europejskich stowarzyszeń transgranicznych, który ma na celu usunięcie barier regulacyjnych i administracyjnych na jednolitym rynku dla organizacji non-profit¹¹¹.

W większości państw członkowskich istnieje sprzyjające i wspierające środowisko dla społeczeństwa obywatelskiego, a przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego nadal uważa się za otwartą¹¹². Kontynuowane są inicjatywy mające na celu dalszą poprawę ich przestrzeni do działania, takie jak reforma ram podatkowych w [Austrii](#). W [Szwecji](#) podjęto dalsze działania w ramach trwających reform ram prawnych dotyczących finansowania i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. W [Irlandii](#) poczyniono dalsze postępy w celu usunięcia przeszkód prawnych w dostępie do finansowania, a Komisja Wyborcza dokonała przeglądu obowiązujących przepisów. W [Chorwacji](#) nastąpiła stopniowa zmiana w kierunku wieloletniego finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie opracowano jeszcze szerszego planu. W [Polsce](#) utworzono urząd Ministra do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, co postrzega się jako pierwszy krok w kierunku nowych inicjatyw mających na celu poprawę ram prawnych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Podobnie jak zauważono w poprzednich sprawozdaniach, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka coraz częściej zmagają się jednak z wyzwaniem, takimi jak nowe ograniczenia prawne, brak finansowania czy ataki fizyczne i werbalne. W [Niemczech](#) jak dotąd nie podjęto żadnych konkretnych działań w celu rozwiązania problemu niepewności w odniesieniu do statusu organizacji nienastawionych na zys jako zwolnionych z podatku. W [Grecji](#) trwa wdrażanie interoperacyjności istniejących rejestrów organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co jest pozytywnym zjawiskiem, nadal konieczna jest jednak ocena ram rejestracji i wciąż występują obawy dotyczące przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego. Na [Cyprze](#) plany regularnego dialogu między władzami a społeczeństwem

¹¹⁰ Zalecenie Komisji w sprawie propagowania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy kształtowania polityki publicznej oraz aktywnego uczestnictwa w tych procesach (C(2023) 8627, 12 grudnia 2024 r.).

¹¹¹ COM(2023) 516 final z 5 września 2023 r.

¹¹² Według oceny przeprowadzonej przez organizację pozarządową CIVICUS. Ocen dokonuje się według skali obejmującej pięć kategorii: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. W porównaniu z 2023 r. kategorię jednego państwa członkowskiego obniżono z „otwartej” do „ograniczonej”.

obywatelskim są optymistyczne, ale pozostają pytania dotyczące wymogów administracyjnych nałożonych na organizacje społeczeństwa obywatelskiego. We [Włoszech](#) nadal występują wyzwania związane z przestrzenią społeczeństwa obywatelskiego, również w świetle doniesień o werbalnych atakach na organizacje społeczeństwa obywatelskiego zaangażowane w działania humanitarne. W [Hiszpanii](#) w parlamencie ogłoszono reformę ustawy o bezpieczeństwie obywateli, która ma być odpowiedzią na obawy dotyczące wpływu tej ustawy na przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego.

W [Macedonii Północnej](#) organizacje społeczeństwa obywatelskiego działają w ogólnie sprzyjających warunkach, ale nadal występują wyzwania związane z zapewnieniem ich trwałego zaangażowania w kształtowanie polityki. W [Serbii](#) brakuje sprzyjających warunków do zakładania, działania i finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a przeciwko niektórym z nich prowadzone są kampanie oszczerstw.

W niektórych państwach członkowskich społeczeństwo obywatelskie stoi w obliczu poważnych wyzwań lub mierzy się z systemowymi, nieuzasadnionymi ograniczeniami swojej działalności. Na [Węgrzech](#) nie poczyniono postępów w usuwaniu istniejących przeszkód dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a kampanie oszczerstw i szkalowanie niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego to stała praktyka. Pojawiają się również obawy związane z rolą państwa w finansowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Na [Słowacji](#) pogorszyły się warunki działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza tych, których rola polega na nadzorowaniu działań państwa oraz działań w obszarze praw człowieka

Krajowe mechanizmy kontroli i równowagi w odniesieniu do stosowania oprogramowania do inwazyjnego nadzoru („oprogramowania szpiegującego”)

Nawet w przypadku gdy oprogramowanie szpiegujące jest stosowane do celów związanych z bezpieczeństwem narodowym, oraz w przypadkach, gdy stosowanie to wykracza poza zakres prawa UE, krajowe mechanizmy kontroli i równowagi muszą zapewnić odpowiednie gwarancje. W tym kontekście należy zapewnić poszanowanie praw podstawowych takich jak prawo do ochrony danych osobowych, swoboda otrzymywania i przekazywania informacji, wolność wypowiedzi oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Przepisy unijne dotyczące ochrony danych oferują kompleksowy mechanizm nadzoru i gwarancji oraz mają zastosowanie w sytuacjach, w których oprogramowanie szpiegujące jest wykorzystywane do celów egzekwowania prawa. Komisja Wenecka pracuje nad stworzeniem zasad i dobrych praktyk mających zastosowanie do nadzoru ukierunkowanego z zastosowaniem oprogramowania szpiegującego.

W sprawozdaniu z 2024 r. nawiązano do incydentów związanych z domniemanym nielegalnym stosowaniem oprogramowania szpiegującego (takiego jak „Pegasus” i równoważne oprogramowanie szpiegujące służące inwigilacji), o których mowa w poprzednich sprawozdaniach, w szczególności w odniesieniu do funkcjonowania krajowych mechanizmów kontroli i równowagi w odpowiedzi na takie zarzuty. W [Polsce](#) Sejm powołał sejmową komisję śledczą do zbadania wykorzystania oprogramowania „Pegasus” przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, policję i inne organy państwowe w latach 2015–2023. Nowy prokurator generalny podjął również decyzję o formalnym powiadomieniu osób będących celem oprogramowania „Pegasus” i powołał specjalny zespół śledczy do zbadania legalności jego stosowania. W innych państwach członkowskich sytuacja pozostaje bez zmian. W [Grecji](#) postępowania sądowe w sprawie korzystania z oprogramowania szpiegującego są w toku. Z drugiej strony na [Węgrzech](#)

obawy utrzymują się ze względu na brak skutecznego nadzoru sądowego lub innego nadzoru w odniesieniu do stosowania środków tajnego nadzoru poza postępowaniem karnym.

Zabezpieczenia przed wpływami zagranicznymi

Ingerencja rządów obcych państw mająca na celu manipulowanie opinią publiczną i zakłócanie debaty demokratycznej stanowi zagrożenie dla unijnych demokracji¹¹³. Działania mające na celu ochronę interesu publicznego i ujawnienie wpływów zagranicznych na demokrację UE muszą być proporcjonalne i należy je podejmować z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i wartości demokratycznych. Powołując się na Trybunał Sprawiedliwości¹¹⁴ i Komisję Wenecką¹¹⁵, w grudniu 2023 r. Komisja zaproponowała uregulowanie przejrzystości reprezentacji interesów z państw trzecich w UE, skupiając się na przejrzystości i demokratycznej rozliczalności oraz wprowadzaniu ukierunkowanych przepisów, którym towarzyszą silne zabezpieczenia.

W niektórych państwach członkowskich zaproponowane lub przyjęte środki, w których powołano się na potrzebę przeciwdziałania wpływom zagranicznym, wzbudziły poważne obawy, w szczególności dlatego, że stygmatyzują zainteresowane organizacje. Zgodnie z nową ustawą mającą na celu ochronę suwerenności narodowej [Węgry](#) utworzyły nowy urząd o szeroko zdefiniowanych kompetencjach, którego zadaniem jest informowanie o wszelkich osobach lub organizacjach podejrzanych o działanie na rzecz zagranicznych interesów lub otrzymywanie zagranicznego finansowania¹¹⁶. Jest to obecnie przedmiotem wszczętego przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Na [Słowacji](#) przedstawiono w parlamencie projekt zmian wprowadzających obowiązkowe oznaczanie organizacji otrzymujących finansowanie z zagranicy powyżej pewnego progu jako „organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne”.

Inicjatywy mające na celu wspieranie kultury praworządności

Promowanie silnej kultury praworządności ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia długoterminowej odporności społeczeństw demokratycznych. Aktywnie przyczyniają się do tego różne podmioty, na przykład organizując debaty lub inicjatywy edukacyjne.

W [Czechach](#) władze publiczne podjęły inicjatywy mające na celu promowanie kultury praworządności, organizując szereg wydarzeń w obu izbach parlamentu oraz wydarzenia na wysokim szczeblu organizowane przez rząd i rzecznika praw obywatelskich. W [Hiszpanii](#) podjęto liczne inicjatywy mające na celu wspieranie kultury praworządności. Na [Słowacji](#) Słowackie Krajowe Centrum Praw Człowieka, upoważnione do działania jako krajowa instytucja praw człowieka i organ ds. równości, uczestniczy w realizacji projektów mających na celu wzmocnienie kultury praworządności.

¹¹³ Komunikat w sprawie obrony demokracji (C(2023)630).

¹¹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Sprawozdanie Komisji Weneckiej w sprawie finansowania stowarzyszeń CDL-AD(2019)002. Zob. również przyjęta w trybie pilnym opinia Komisji Weneckiej w sprawie gruzińskiej ustawy o przejrzystości wpływów zagranicznych (CDL PI(2024)013) oraz opinia w sprawie ustawy LXXXVII z 2023 r. o ochronie suwerenności narodowej (CDL(2024)001).

¹¹⁶ W czerwcu 2024 r. Urząd Ochrony Suwerenności wszczął dochodzenia w sprawie działalności i finansowania antykorupcyjnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego i mediów z nurtu dziennikarstwa śledczego.

4. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

W ciągu kolejnych pięciu lat, w których Komisja przedstawiła sprawozdania na temat praworządności, wykazano, że poszanowania praworządności nigdy nie można traktować jako czegoś oczywistego. Zmieniające się okoliczności, zmiany polityczne, rozwój społeczny i technologiczny mogą przynosić nowe wyzwania w obszarze praworządności. Charakter i stopień wyzwań różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co znalazło odzwierciedlenie w zaleceniach zawartych w sprawozdaniu na temat praworządności.

Jednocześnie sprawozdania te pokazują również, w jaki sposób dialog może pomóc w osiąganiu postępów. W ciągu ostatnich pięciu lat UE znacznie zwiększyła swoją zdolność do rozwiązywania problemów związanych z praworządnością i wspierania reform. Państwa członkowskie mogą w coraz większym stopniu kierować się wspólnym zrozumieniem tego, w jaki sposób można najlepiej kształtować politykę, instytucje i przepisy w celu ochrony praworządności. Chociaż problemy związane z praworządnością nadal istnieją i będą się pojawiać, UE jest teraz lepiej przygotowana do rozwiązywania ich w obiektywny i rozsądny sposób oraz do korzystania z różnych instrumentów w celu znalezienia odpowiednich rozwiązań. Państwa członkowskie mają swobodę opracowywania rozwiązań uwzględniających ich szczególny kontekst krajowy, ale takie rozwiązania powinny opierać się na skonsolidowanym zbiorze norm i wymogów w zakresie praworządności.

Wytyczne polityczne dla Komisji na lata 2024–2029 umacniają praworządność w centralnym punkcie sprawnie działającej UE. Podkreślono to również w programie strategicznym Rady Europejskiej przyjętym w czerwcu 2024 r. Konsensus ten pokazuje, jak ważne jest dalsze pogłębianie prac UE nad praworządnością, budowanie wspólnego porozumienia, poszerzanie wpływu prac UE i pogłębianie zestawu narzędzi, którymi dysponujemy w celu promowania praworządności.

Sprawozdanie na temat praworządności będzie nadal wytyczać kierunek tych prac. W tym względzie przewiduje się rozszerzenie sprawozdawczości w celu uwzględnienia kluczowych kwestii, takich jak wymiar jednolitego rynku, ze szczególnym zwróceniem uwagi na kwestie mające wpływ na przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, prowadzące działalność transgraniczną. Planuje się również stworzenie ściślejszego powiązania między sprawozdaniem na temat praworządności i jego zaleceniami a finansowaniem z budżetu UE: będzie to ważny czynnik, który należy wziąć pod uwagę, jeżeli kolejne wieloletnie ramy finansowe mają oferować obywatelom Europy maksymalne korzyści. Finansowanie UE można w większym stopniu skoncentrować na wspieraniu krajowych działań na rzecz zwalczania korupcji i ochrony interesów finansowych UE, inwestując w utrzymywanie praworządności. W sprawozdaniu na temat praworządności uwzględnione zostaną kolejne kraje objęte procesem rozszerzenia, gdy tylko będą one na to gotowe. Szczególne znaczenie będzie miało egzekwowanie przepisów: monitorowanie wdrażania zaleceń sprawozdania zostanie doprecyzowane jako sposób na konsolidację postępów.

Podstawowe zasady leżące u podstaw sprawozdania na temat praworządności – równe traktowanie państw członkowskich, rygorystyczne stosowanie norm UE oraz proces oparty na dialogu i wzajemnym porozumieniu – przetrwały próbę czasu. Komisja z niecierpliwością oczekuje współpracy z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i Radą w celu zapewnienia, aby praworządność mogła nadal stanowić kamień węgielny dla europejskich demokracji.