

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

138. SESJA PLENARNA KR-U, 11.2.2020–12.2.2020

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania”

(2020/C 141/04)

Sprawozdawca:	Franco IACOP (IT/PES), członek Rady Regionu Friuli-Wenecja Julijska
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania” –COM(2019) 343 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji, w którym uznaje i promuje się praworządność jako warunek wstępny procesu integracji europejskiej oraz jako podstawową wartość UE zapisaną w Traktatach, wspólną dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Podkreśla, że pozytywnym uzupełnieniem obecnego systemu są inicjatywy wskazane przez Komisję w zakresie propagowania zasad praworządności, zapobiegania ich możliwym naruszeniom oraz proporcjonalnego reagowania na ich nieprzestrzeżenie.
2. Zgadza się, że choć kontrola przestrzegania praworządności jest przede wszystkim zadaniem poszczególnych państw członkowskich, wspólną odpowiedzialność za nią ponoszą państwa członkowskie i UE. Art. 2 TUE stanowi pewną podstawę prawną sprawowania tej kontroli przez instytucje Unii Europejskiej.
3. Podkreśla ponadto, że ważną rolę w umacnianiu praworządności odgrywają społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne i regionalne, które stanowią zasadniczy szczebel legitymizacji demokratycznej i powinny stale promować kulturę państwa prawa i monitorować przestrzeganie związanych z nim zasad. Władze lokalne i regionalne mogą przyczynić się do działań upowszechniających proponowanych przez Komisję i być źródłem informacji podczas monitorowania, które zamierza ona prowadzić. KR może natomiast ułatwiać i koordynować wysiłki władz lokalnych i regionalnych na rzecz umocnienia praworządności, na przykład poprzez zachęcanie ich do budowania międzypartyjnych porozumień w sprawie aspektów demokracji lokalnej, które zostały uznane za niepodlegające negocjacji i będą przedmiotem wspólnej obrony w razie ich atakowania.
4. Zaznacza, że poszanowanie praworządności trzeba zagwarantować w interesie wszystkich, ponieważ jest to również warunek wstępny korzystania z praw i wolności podstawowych przysługujących jednostkom na mocy unijnego porządku prawnego. Umocnienie praworządności w państwach członkowskich przekłada się na wzmocnienie gwarantowanych wszystkim praw.
5. Jest przekonany, że całościowy system ochrony praworządności wymaga kontroli nad państwami członkowskimi, a także monitorowania instytucji UE. Jest zatem zdania, że przygotowany przez UE system kontroli poszanowania praworządności należy uzupełnić mechanizmami zewnętrznymi wobec samej UE. Choć ma świadomość trudności prawnych, które należy przewyżczyć, docenia zatem zamiar Komisji, by wznowić proces przystąpienia Unii do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zgodnie z wymogiem zawartym w art. 6 ust. 2 TUE.

6. Przyjmuje z zadowoleniem dokładne wskazanie w komunikacie cech charakterystycznych praworządności takich jak niezawisłość sądownictwa, ochrona praw podstawowych, obecność aktywnego społeczeństwa obywatelskiego i pluralizm mediów. Są to elementy niezbędne do zagwarantowania wzajemnego zaufania państw członkowskich, prawidłowego funkcjonowania UE, lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi oraz przede wszystkim pełnego poszanowania praw przyznanych obywatelom na mocy porządku prawnego Unii Europejskiej.

7. Podkreśla, że poszanowanie praworządności, zagwarantowanie praw podstawowych i przestrzeganie zasad demokracji są ze sobą ściśle powiązane i od siebie wzajemnie zależne i muszą być przestrzegane, chronione i wzmacniane na wszystkich szczeblach sprawowanie rządów: wzywa zatem Komisję, by w ramach mechanizmów ochrony praworządności, w szczególności rocznego systemu monitorowania, zapewniła należyte uwzględnienie ryzyka naruszenia praw podstawowych oraz odejścia od zasad demokracji w państwach członkowskich na wszystkich szczeblach sprawowanie rządów.

8. Przypomina Komisji o konieczności uwzględnienia także cech szczególnych i tradycji krajowych systemów prawnych przy ocenie przestrzegania przez państwa członkowskie zasad praworządności.

9. Przypomina, że obywatele UE mają prawo zwracać się do organów sądowych, które muszą być i wydawać się niezależne. Normy skuteczności krajowych systemów sądownictwa i gwarancje niezawisłości sędziów, którzy stosują prawo UE, muszą być ekwiwalentne, bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w zakresie regulacji organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Wzywa Komisję do dalszego stałego kontrolowania ewentualnych naruszeń niezależności sądownictwa.

10. Podkreśla potrzebę zadbania o to, by wszystkie państwa członkowskie UE podlegały temu samemu poziomowi kontroli, bez jakiegokolwiek zróżnicowania w oparciu o dodatkowe kryteria.

11. Podkreśla, że wolność i pluralizm mediów stanowią zasadnicze elementy praworządności. Apeluje zatem do Komisji, by sprawowała stałą kontrolę nad możliwą ingerencją władz publicznych w środki masowego przekazu oraz by w wypadku naruszenia wolności informacji podejmowała interwencje za pomocą instrumentów przyznanych jej w Traktatach.

12. Odnotowuje, że przywłaszczanie sobie przez platformy cyfrowe treści dziennikarskich bez opłaty pieniężnej stanowi zagrożenie dla niezależnego i profesjonalnego dziennikarstwa, podobnie jak tendencja do wyszukiwania w mediach społecznościowych informacji i wiadomości, które nie są weryfikowane i w wielu przypadkach są niepotwierdzone, a być może nawet całkowicie bezpodstawne i poddane manipulacji.

13. Przypomina zatem potrzebę unikania deprofesjonalizacji dziennikarstwa, wsparcia finansowego niezależnych mediów wysokiej jakości i promowania dziennikarstwa śledczego oraz ochrony zaangażowanych w nie osób, jak również promowania systemów potwierdzania zasadności informacji rozpowszechnianych za pośrednictwem platform internetowych. Proponuje, by promowano i rozwijano działania monitorujące zainicjowane już przez Komisję.

14. Podkreśla, że źródłem poważnego zagrożenia dla praworządności mogą być nie tylko władze państwowe, lecz również duże prywatne podmioty gospodarcze działające w mediach i gospodarce cyfrowej. Komisja nie może ignorować zagrożeń dla pluralizmu mediów, prawa do prawidłowych i zweryfikowanych informacji oraz swobodnego korzystania z prawa głosu, które stwarzać może gospodarka cyfrowa. Odpowiednia część rocznego sprawozdania zaproponowanego przez Komisję mogłaby zostać poświęcona ryzyku naruszeń przez podmioty niepaństwowe.

Apel o rozważenie rezolucji KR-u z dnia 22 i 23 marca 2017 r.

15. Wzywa, by realizując swe propozycje, Komisja w pełni uwzględniła kryteria, które wskazał w swej rezolucji z dnia 22 i 23 marca 2017 r. w sprawie praworządności w UE z perspektywy lokalnej i regionalnej.

16. Zaznacza, że poszanowanie zasad praworządności wymaga skutecznego zwalczania korupcji oraz prawidłowego i przejrzystego wykorzystywania funduszy UE; oszustwa związane z gospodarowaniem funduszami trzeba szybko zgłaszać organom sądowym i surowo ścigać na wszystkich szczeblach.

17. Wyraża zadowolenie w związku z tym, że umocnienie zasad praworządności może nastąpić dzięki procedurom uzależniającym przyznawanie środków UE od pełnej zgodności z tymi zasadami.

18. Podkreśla, że istotne jest, by nie dopuścić do postrzegania mechanizmów kontroli praworządności jako sankcji dla społeczności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym i by nie podważały one poczucia przynależności tych społeczności do wspólnego europejskiego domu.

19. Odnotowuje w związku z tym, że zmniejszenie środków UE przeznaczonych dla władz lokalnych i regionalnych może okazać się sankcją dla poziomów sprawowania rządów, które nie są odpowiedzialne za naruszenia zasad praworządności stwierdzone przez Komisję. Ponadto beneficjenci i, ogólniej mówiąc, obywatele zainteresowanych społeczności mogą postrzegać zakładane zmniejszenie funduszy jako nieuzasadnioną sankcję, gdyż nie wiąże się ona z konkretnymi naruszeniami w ramach realizacji finansowanych projektów. Działania te mogą zatem wywoływać poczucie wrogości wobec instytucji Unii Europejskiej.

20. Jest zatem zdania, że warunkowość przyznawania środków powinna być rozwiązaniem stosowanym jedynie w przypadku poważnych i systemowych naruszeń; w razie konieczności zastosowania tego środka należy jasno wskazać opinii publicznej zainteresowanych społeczności zasadniczą odpowiedzialność władz za zmniejszenie finansowania.

21. Uważa niemniej, że pierwszoplanowe znaczenie mają mechanizmy dialogu politycznego i monitorowania, które zapewniają równość państw członkowskich i umożliwiają zapobieganie naruszeniom praworządności.

Oceny rocznego systemu monitorowania przestrzegania zasad praworządności

22. Przypomina, że zasada równego traktowania wszystkich państw członkowskich jest warunkiem wstępnym całego procesu integracji europejskiej; dlatego też przyjmuje z zadowoleniem propozycję stworzenia rocznego systemu monitorowania obejmującego wszystkie państwa członkowskie.

23. Zaznacza, że monitorowanie wszystkich państw członkowskich wyraźnie pokazuje, że celem Unii jest obrona wspólnych wartości, a nie kwestionowanie modeli organizacji instytucji państwowych powołanych przez poszczególne państwa członkowskie w ramach wykonywania ich kompetencji. Ponadto kontrola przekrojowa dowodzi, że mniej lub bardziej znaczące odchylenia od zasad praworządności mogą wystąpić w każdym państwie członkowskim.

24. Podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiedniego udziału państw członkowskich w tworzeniu systemu monitorowania praworządności oraz w samym procesie monitorowania.

25. Nalega, aby nowa Komisja Europejska nadała priorytet wdrażaniu systemu corocznego monitorowania. W związku z tym wzywa Komisję do podjęcia natychmiastowych działań i przeznaczenia niezbędnych środków na finansowanie i personel. Równie szybko należy wyznaczyć punkty kontaktowe w poszczególnych państwach członkowskich i zaangażować władze lokalne i regionalne oraz społeczeństwo obywatelskie w ich funkcjonowanie.

26. Podkreśla znaczenie obiektywnych i przejrzystych parametrów dla właściwego monitorowania, przy czym kluczową rolę w ich opracowywaniu odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Proponuje, by rozwinąć modele wykorzystywane w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, stosować i udoskonalić listę kontrolną dotyczącą praworządności (ang. rule of law checklist) opracowaną przez Komisję Wenecką oraz, ogólniej rzecz biorąc, wykorzystać doświadczenia zebrane przez organy Rady Europy.

27. Zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 25 października 2016 r. podkreśla potrzebę koordynacji i, w miarę możliwości, włączenia do jednego mechanizmu monitorowania narzędzi oceny praworządności, demokracji i praw podstawowych, które zostały już przewidziane na szczelbu unijnym.

28. Uważa za bardzo ważne, by monitorowanie opierało się na systemie zgłaszania potencjalnych naruszeń przez jak największą liczbę istotnych źródeł, w tym władze lokalne i regionalne, środowisko akademickie, jak również przez osoby prywatne i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

29. Podziela pogląd, że Komisja powinna nadal koordynować system monitorowania, ale podnosi kwestię roli, jaką Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej mogłaby i powinna odgrywać w corocznym monitorowaniu. Zwraca się do Komisji, by oceniła, czy konieczna jest zmiana mandatu Agencji, aby w pełni wykorzystać jej potencjał.

Konkretne propozycje dotyczące większego zaangażowania KR-u oraz władz regionalnych i lokalnych w umacnianie praworządności w Unii

30. Proponuje, by zwiększyć zaangażowanie KR-u, władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w promowanie kultury poszanowania praworządności.

31. Odnawia, że zaproponowane przez Komisję doroczne wydarzenie promujące praworządność powinno zwiędzać serię spotkań odbywających się na szczelbu regionalnym i krajowym, których ukoronowaniem byłoby wspólne wydarzenie na szczelbu Unii. W związku z tym zwraca się do Komisji, by przed tym dorocznym wydarzeniem i w ramach przygotowań do niego organizowała – we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi i państwami członkowskimi – regionalne spotkania poświęcone praworządności.

32. Zaznacza, że to doroczne wydarzenie nie musi koniecznie odbywać się w Brukseli – rolę gospodarza mogłyby tu odgrywać rotacyjnie poszczególne europejskie miasta lub regiony. Proponuje zatem, by Komisja wyznaczała co roku „miasto praworządności”, które organizowałoby to doroczne wydarzenie.

33. Uważa, że należy znacznie zwiększyć przewidziane obecnie w wieloletnich ramach finansowych środki finansowe dla społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. Część tych środków należy przeznaczyć na media lokalne.

34. Odnotowuje, że również izby adwokackie i stowarzyszenia prawników – a nie tylko europejskie sieci sądowe – powinny zostać włączone w proponowane przez Komisję działania promocyjne i monitorujące. Na szczeblu lokalnym prawnik postrzegany jest jako pierwsza linia ochrony przed możliwymi nadużyciami i naruszeniami w zakresie praworządności i praw podstawowych. Ponadto stowarzyszenia prawników istnieją na całym terytorium Unii i na wszystkich poziomach sprawowania rządów w Europie (lokalnym, regionalnym, państwowym i unijnym).

35. Podkreśla, że również rzecznicy praw obywatelskich – których jest dużo na szczeblu lokalnym i regionalnym – powinni zostać zaangażowani w zaproponowane przez Komisję działania promocyjne i monitorujące. Wspomniane organy gwarancyjne powinny także uczestniczyć w gromadzeniu informacji, jak również w spotkaniach i wydarzeniach regionalnych propagujących zasady praworządności.

36. Docenia zamiar Komisji, by wspierać uczelnie wyższe i ośrodki badawcze w badaniu zagadnień związanych z praworządnością. Jest zdania, że należy zapewnić znaczące dotacje naukowcom działającym w tych państwach członkowskich, w których stwierdzono – na podstawie ustalonych parametrów – większe ryzyko naruszenia zasad praworządności. Część finansowanych działań powinna polegać na rozpowszechnianiu tych zasad w społecznościach regionalnych i lokalnych – również przy udziale zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

37. Podkreśla, że tysiące administratorów i podmiotów lokalnych musi się zaznajomić z zasadami i strategiami Unii w trakcie zarządzania unijnymi środkami. Jest zdania, że władze lokalne i regionalne zarządzające funduszami Unii powinny również szkolić swoich urzędników w sprawach związanych z praworządnością.

38. Odnotowuje, że mógłby organizować wydarzenia szkoleniowe dla urzędników i podmiotów lokalnych na bazie własnych doświadczeń w upowszechnianiu polityki UE i w koordynacji z już istniejącymi inicjatywami, a także przy wsparciu Komisji Europejskiej i we współpracy z EKES-em.

39. Proponuje w szczególności, by ocenić przydatność projektu pilotażowego polegającego na zastosowaniu wykazu kryteriów oceny praworządności w odniesieniu do wybranej grupy władz lokalnych i regionalnych (na podstawie kryteriów opracowanych przez Komisję Wenecką). W ramach środków dostępnych instytucji, inicjatywa ta mogłaby wzorować się na jednym z modeli sieci już wspieranych przez KR, takich jak Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości lub centra regionalne. Pewna ograniczona liczba miast i regionów mogłaby na zasadzie dobrowolności sprawdzać przestrzeganie zasad praworządności przez własne władze i urzędy. KR mógłby sporządzić wykaz przeznaczonych do stosowania parametrów i koordynować procesem samooceny przez władze lokalne i regionalne, które zobowiązałyby się zaangażować w te działania partnerów lokalnych, takich jak uczelnie wyższe, rzecznicy praw obywatelskich, izby adwokackie i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

Wnioski

40. W związku z powyższym KR:

- zwraca się do Komisji o dopilnowanie, by mechanizmy ochrony praworządności, w szczególności system corocznego monitorowania, należycie uwzględniały ryzyko naruszenia praw podstawowych i odejścia od zasad demokratycznych w państwach członkowskich, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym,
- wzywa Komisję do dalszego ciągłego monitorowania ewentualnych naruszeń niezależności wymiaru sprawiedliwości i ewentualnych ingerencji władz publicznych w środki masowego przekazu,
- proponuje, by promowano i rozwijano działania monitorujące związane z monitorowaniem mediów zainicjowane już przez Komisję,
- wzywa do znacznego zwiększenia środków pieniężnych przewidzianych obecnie w wieloletnich ramach finansowych dla społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów i sugeruje, by przeznaczyć część środków na niezależne media lokalne,
- proponuje, by roczne sprawozdanie na temat praworządności zawierało specjalną część poświęconą ryzyku naruszeń popełnianych przez podmioty niepaństwowe, w szczególności przez duże, prywatne podmioty gospodarcze działające w gospodarce cyfrowej,
- wnosi o podjęcie odpowiednich działań w związku z zamiarem wznowienia procesu przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- apeluje, by uznać, że warunkowość przyznawania funduszy jest rozwiązaniem, które należy stosować jedynie w przypadku poważnych i systemowych naruszeń, oraz wzywa do zadbania o to, by sankcje te nie uderzyły w niesprawiedliwy sposób we władze lokalne i regionalne,

-
- wzywa Komisję, by nadała priorytet uruchomieniu systemu monitorowania w państwach członkowskich i by przydzieliła odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe na utworzenie tego nowego instrumentu,
 - wnosi o zrealizowanie propozycji zawartych w niniejszej opinii w celu zwiększenia zaangażowania KR-u, władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w promowanie kultury poszanowania praworządności.

Bruksela, dnia 12 lutego 2020 r.

Apostolos TZITZIKOSTAS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
