

Raport o praworządności. Instrument, który wymaga udoskonalenia, aby zwiększyć wpływ UE na kwestie praworządności w Europie

Rekomendacje organizacji społecznych

Raport Komisji Europejskiej na temat praworządności (zwany dalej Raportem) jest bardzo potrzebnym mechanizmem monitorowania działań podejmowanych przez rządy państw członkowskich w tym obszarze. Proces przygotowywania Raportu stanowi okazję do zajęcia się filarami praworządności w ich złożoności i w każdym państwie członkowskim.

W czasie przygotowywania Raportu Komisja Europejska zaprasza zainteresowane podmioty do udziału w konsultacjach. Komisja zachęca organizacje społeczeństwa obywatelskiego do zaangażowania się w ten proces. Wiele organizacji inwestuje w ten proces znaczny potencjał, zasoby i oczekiwania. Raport może zatem stworzyć ważną przestrzeń do dialogu na temat praworządności, zarówno na poziomie UE, jak i krajowym. Potencjał ten nie jest jednak w pełni wykorzystywany ani rozwijany. Ostatecznie Raport jest jedynie narzędziem do uchwycenia ważnych wydarzeń; brakuje w nim określenia środków do działania i oceny, w jaki sposób przyczynić się on ma do poprawy praworządności w Europie.

Niniejszy dokument ma na celu zwiększenie skuteczności procesów związanych z tworzeniem, publikowaniem, promowaniem i monitorowaniem zaleceń Raportu. Nasze rekomendacje zostały opracowane przy udziale organizacji pochodzących głównie z regionu Europy Środkowo-Wschodniej i zaangażowanych w codzienną pracę nad wkładami do Raportu w swoich krajach i na poziomie całej UE. Odzwierciedlają dyskusje z warsztatów, które odbyły się w Brukseli w kwietniu 2024 roku. Nasze rekomendacje wynikają z praktycznej oceny całego procesu.

Niniejszy dokument, opracowany z intencją wsparcia procesu przygotowywania i efektywnego wykorzystywania treści Raportu, ma na celu poprawę uczciwego dialogu na temat rządów prawa. W związku z tym może wydawać się krytyczny, celowo koncentrując się na niedociągnięciach proceduralnych, nie umniejszając znaczenia Raportu jako narzędzia.

W publikacji pokazano wyzwania, jakich doświadczają przedstawiciele organizacji społecznych w swojej pracy nad Raportem, a na ich podstawie opracowano rekomendacje dla Komisji Europejskiej i organizacji społecznych.

CO WYMAGA POPRAWY?

Uczestnicy warsztatów omówili kwestie związane z opracowaniem Raportu oraz promocją jego ustaleń. Dotyczyły one harmonogramu i procesu pracy nad Raportem i jego zaleceniami oraz zaangażowania Komisji Europejskiej lub jej lokalnego przedstawicielstwa w ten proces.

Harmonogram cyklu oceny praworządności w UE

Kalendarz całego cyklu znacząco wpływa na jakość danych wejściowych i dowodów, a tym samym na cały raport. Ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi podmiotami zwykle rozpoczynają się na krótko przed świętami Bożego Narodzenia, a termin składania wniosków upływa na początku nowego roku. Ze względu na trwający okres świąteczny i niedostępność aktualnych statystyk za poprzedni rok, organizacje poświęcają dużo czasu i energii, jednak nie są w stanie dostarczyć wyczerpujących informacji na temat stanu praworządności w swoich krajach.

Publikacja raportu w środku letnich wakacji również jest niekorzystna. Taki termin powoduje utratę niezbędnej uwagi opinii publicznej, mediów i decydentów i nie ma żadnego związku z kluczowymi momentami politycznymi na szczeblu krajowym lub unijnym. Wydaje się, że jest to marnowanie możliwości i zasobów.

Cykl pracy nad Raportem, w tym data jego publikacji, nie powinien być też dostosowywany do uwarunkowań politycznych. Odkładanie dyskusji na temat wyzwań związanych z praworządnością może negatywnie wpłynąć na wiarygodność Raportu.

Zaangażowanie różnych interesariuszy

Wiele podmiotów monitoruje stan praworządności, zwłaszcza w odniesieniu do skutecznych środków ochrony praw człowieka. Kluczową rolę odgrywa na przykład Agencja Praw Podstawowych. Jednak potencjał dialogów krajowych (ang. National Dialogues), które synchronizują pracę wielu interesariuszy na poziomie państw członkowskich, pozostaje niewykorzystany. Organizacje uważają, że przy opracowywaniu raportów i pracy nad ich zaleceniami inne instytucje nie wykorzystują w pełni swojego potencjału, co prowadzi do utraty potencjalnej synergii między różnymi działaniami.

Proces pracy Komisji

W procesie przygotowywania Raportu brakuje publicznie dostępnych informacji o organizacjach i osobach, które przesyłają swoje opinie. Opinie te są publikowane dopiero tuż przed wydaniem Raportu, a materiały przesłane przez rządy krajowe pozostają nieznanne. Sytuacja ta uniemożliwia organizacjom społecznym reagowanie na potencjalnie fałszywe lub niedokładne oświadczenia składane przez rządy w trakcie procesu. Tymczasem rządy krajowe mogą komentować treść Raportu przed jego publikacją.

Kalendarz spotkań na stronie internetowej Komisji nie precyzuje, z kim te spotkania odbywają się w poszczególnych krajach ani kto został na nie zaproszony. Zwiększenie przejrzystości procesu opracowywania Raportu umożliwi lepsze zaangażowanie i przygotowanie zainteresowanych stron.

Zbyt ogólne zalecenia

Metodologia sporządzania Raportu zakłada, że „zalecenia będą wystarczająco szczegółowe, aby umożliwić państwom członkowskim podjęcie konkretnych działań naprawczych”. Organizacje zwracają jednak uwagę, że zalecenia są zbyt ogólne i pozostawiają wiele miejsca na interpretację. Ta

niejednoznaczność utrudnia organizacjom monitorowanie wdrażania zaleceń i ustalenie, czy rządy rzeczywiście rozwiązały kwestie wskazane przez Komisję. Przyznaje również państwom członkowskim nadmierną swobodę decyzyjną, co często skutkuje jedynie pozornym wdrażaniem zaleceń.

Publikacja i promocja raportu

Komisja Europejska i jej biura przedstawicielskie w państwach członkowskich odgrywają kluczową rolę w promowaniu ustaleń i zaleceń raportu, a także w ułatwianiu dialogu krajowego. Wymaga to aktywnego zaangażowania lokalnych mediów, różnych interesariuszy i opinii publicznej. Jednak w wielu państwach członkowskich przedstawicielstwa KE nie były wystarczająco aktywne. Nie ma wyznaczonych przedstawicieli odpowiedzialnych za prezentowanie raportów, odpowiadanie na pytania dziennikarzy lub wyjaśnianie opinii publicznej różnych kwestii związanych z raportem. Ponadto, nie ma wystarczającej liczby spotkań między Komisją a wszystkimi zainteresowanymi stronami w państwach członkowskich w celu omówienia możliwych scenariuszy wdrażania zaleceń.

Format Raportu (tj. dokument roboczy Komisji) nie jest wizualnie ani komunikacyjnie atrakcyjny do prezentacji wśród szerszej publiczności i zainteresowanych stron. Organizacje społeczne pragną zwiększyć zainteresowanie i znajomość ustaleń Raportu wśród opinii publicznej i decydentów. Wzywają one Przedstawicielstwa KE do przyjęcia proaktywnego podejścia i współpracy w celu aktywizacji krajowego dialogu na temat praworządności w państwach członkowskich.

Ograniczone wsparcie dla współpracowników

Komisja otrzymuje wiele cennych informacji od organizacji społecznych, które często promują wyniki raportów jednocześnie działając jako jedyne podmioty monitorujące wdrażanie zaleceń. Agregacja i analiza tych zbiorowych wkładów wymaga solidnych mechanizmów gromadzenia danych i dowodów, analizy, weryfikacji oraz zaangażowania wielu ekspertów i organizacji. Proces ten obejmuje również komunikację z różnymi podmiotami na szczeblu rządowym i parlamentarnym. Organizacje społeczne często podejmują się tej pracy bez systemowego finansowania i z ograniczonymi możliwościami.

Co więcej, uczestnikom brakuje wsparcia w zdobywaniu wiedzy na temat całego procesu, zmian Raportu oraz konkretnych kwestii objętych konsultacjami. Często rozwijają oni niezbędne kompetencje i umiejętności na bieżąco, aby skutecznie zaangażować się w proces. Nie przeprowadzono sesji szkoleniowych w zakresie budowania kompetencji dla organizacji, które chciałyby się włączyć w proces pracy nad Raportem ani kampanii aktywnie informujących organizacje społeczne o możliwościach wniesienia wkładu w ten proces.

Format przesyłania komentarzy

Wiele organizacji zwróciło uwagę na ograniczenia formatu przyjętego do zgłaszania uwag. Formularz internetowy Komisji nie pozwala na umieszczanie hiperłączy ani przypisów, co uniemożliwia odniesienie się do wielu przydatnych źródeł. Ograniczenie to dodatkowo utrudnia Komisji weryfikację informacji.

REKOMENDACJE

W oparciu o powyższą diagnozę organizacje przedstawiają kilka rekomendacji mających na celu zwiększenie oddziaływania Raportu.

Rekomendacje dla instytucji UE

OGÓLNE

- Brak konsekwencji za brak postępów we wdrażaniu zaleceń.
- Zwiększenie zaangażowania Komisji Europejskiej. Komisja Europejska (najlepiej właściwi komisarze) mogłaby stać się twarzą Raportu i zaleceń.
- Zwiększenie zaangażowania reprezentacji UE w organizację procesu promowania wyników Raportu.

Niewdrożenie zaleceń Raportu o praworządności powinno mieć wyraźne konsekwencje i powinno wyraźnie prowadzić do zastosowania innych narzędzi z unijnego zestawu narzędzi praworządności.

Komisja i Przedstawicielstwa UE powinny odgrywać bardziej aktywną rolę w wyjaśnianiu celów Raportu i przedstawianiu zaleceń. Powinny one wziąć na siebie główną odpowiedzialność za przygotowanie wydarzeń i konferencji prasowych. Obie instytucje powinny również aktywnie uczestniczyć w monitorowaniu wdrażania zaleceń, we współpracy z innymi zainteresowanymi podmiotami.

TREŚĆ

- Zoperacjonalizowanie zaleceń i rozpisanie szczegółowego planu działania na rzecz ich wdrożenia.
- Przedstawienie konkretnych wskaźników pozwalających na ocenę postępu w ich wdrażaniu.

Zalecenia są kluczowym elementem Raportu. Informują one rządy o koniecznych zmianach i wskazują organizacjom i innym interesariuszom, co należy monitorować. W tym celu zalecenia powinny być jak najbardziej precyzyjne i zawierać plan działań, w którym np. wyraźnie by wyszczególniono, konkretne przepisy, które należy zmienić. Społeczeństwo z zadowoleniem przyjęłoby jasne zalecenia sformułowane w mniej dyplomatyczny sposób.

Przygotowanie raportu jest skomplikowane, a liczba zaleceń może się różnić w zależności od kraju. Zalecenia krajowe mają jednak kluczowe znaczenie. Zarówno konkretne zalecenia, jak i opis stanu praworządności powinny wskazywać, kiedy ujawnione problemy w państwie członkowskim mają charakter strukturalny i systemowy.

Komisja Europejska powinna rozważyć dołączenie do zaleceń przykładów najlepszych praktyk, aby zilustrować, jak mogłaby wyglądać docelowy model dla konkretnego rozwiązania.

Plan działań mógłby zostać uzupełniony wskaźnikami służącymi do oceny kolejnych kroków podejmowanych przez władze. Pomogłoby to stworzyć obiektywne mechanizmy oceny postępów, pokazujące zakres, w jakim zalecenie jest wdrażane i jak zaawansowane są prace nad jego implementacją.

PROCES TWORZENIA RAPORTU I WSPÓŁPRACA Z RÓŻNYMI PODMIOTAMI

- Wzmocnienie i sformalizowanie roli Agencji Praw Podstawowych (FRA) w mechanizmie sprawozdania na temat praworządności.

Od 2016 roku FRA przygotowuje coroczne raporty dotyczące stanu wolności obywatelskich. W związku z tym Komisja Europejska powinna rozważyć zwiększenie zaangażowania Agencji, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że jedna z sekcji Raportu koncentruje się na warunkach, w jakich funkcjonuje społeczeństwo obywatelskie w UE. Należy bezpośrednio zaprosić FRA do udziału w procesie i konsultować się z nią w celu przedstawienia uwag na temat Raportu z jej perspektywy.

- Stworzenie cyklu pracy nad Raportem o praworządności jako ciągłego cyklu, otwartego na **ciągły wkład** ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Taki model powinien wspierać interakcje między wieloma zainteresowanymi stronami przed publikacją i ułatwiać informacje zwrotne na temat procesu.

Chociaż Komisja deklaruje, że jest otwarta na bieżące otrzymywanie informacji od organizacji, proces ten pozostaje nieprzejrzysty. W związku z tym Komisja powinna opublikować wyraźne informacje na ten temat i przeprowadzić kampanię komunikacyjną, aby zachęcić organizacje do przysyłania informacji na temat stanu praworządności w ich krajach. Ponadto, organizacje powinny mieć możliwość skomentowania danych i opinii dostarczonych przez rządy przed publikacją Raportu.

- Zmiana kalendarza prac nad Raportem.

Harmonogram konsultacji powinien unikać nakładania się z wakacjami i zapewniać wystarczającą ilość czasu na dokładne zebranie danych i przygotowanie opinii przez zainteresowane strony. Zbieranie opinii powinno trwać co najmniej do początku marca, a ogłoszenie publikacji Raportu powinno zostać przełożone na okres po wakacjach letnich.

- Zwiększenie **przejrzystości** w zakresie tego, kto jest zapraszany na wizyty krajowe i kto przekazuje informacje zwrotne po tych wizytach.

Komisja Europejska powinna również podjąć wysiłki w celu zwiększenia świadomości i zainteresowania udziałem w pracach nad Raportem wśród różnorodnych grup, takich jak stowarzyszenia sędziowskie, organizacje dziennikarskie, izby adwokackie i inne.

- Zmiana szablonu formatki do przysyłania uwag, aby uwzględnić miejsce na dodatkowe informacje, hiperłącza i przypisy.

Aby zwiększyć przejrzystość Raportu i lepiej uwzględnić wkład organizacji, szablon formatki do konsultacji powinien zostać zmieniony, aby umożliwić włączenie dodatkowych informacji, linków i przypisów.

- Wprowadzenie mechanizmów finansowania organizacji społecznych w celu pokrycia kosztów pracy, korekty, dodatkowych badań itp.

Proces ten wymaga większej przejrzystości w odniesieniu do tego, które konkretne organizacje i instytucje są zapraszane na spotkania podczas wizyt krajowych, w jaki sposób są one przeprowadzane i jakie są główne ustalenia.

Jakość raportu zależy od jakości danych wejściowych. Aby rozwiązać kwestie harmonogramu, Komisja Europejska powinna wspierać organizacje, które monitorują stan praworządności i poświęcają czas poza

swoimi zwykłymi działaniami, aby zapewnić dostarczenie najlepszej możliwej wiedzy. Komisja powinna przyznawać dotacje organizacjom, które regularnie dostarczają informacji, promują raport i monitorują wdrażanie zaleceń.

PROMOCJA

- Opracowanie atrakcyjnych form przekazu, wizualizacji i infografik do prezentacji raportu
- Organizowanie wielostronnych dialogów w państwach członkowskich, w tym z DG ds. Sprawie-dliwości, Przedstawicielstwem UE, Agencją Praw Podstawowych (FRA), organizacjami społeczeń-stwa obywatelskiego, rządami państw członkowskich, sędziami itp.

Treść jest ważna, ale opakowanie również. Publikacja i promocja raportu wymaga skutecznej komuni-kacji, aby zaspokoić potrzeby i oczekiwania różnych odbiorców. Aby to osiągnąć, Komisja i jej przed-stawicielstwa mogą korzystać z różnych form uatrakcyjniających przekaz, w tym infografik i innych materiałów promocyjnych w mediach społecznościowych.

- Przedstawienie danych, które wskazują zmiany (trendy) na przestrzeni lat na poziomie UE i w od-niesieniu do poszczególnych krajów.

Aby lepiej promować informacje i rekomendacje zawarte w Raporcie, Komisja Europejska i jej przed-stawicielstwa powinny regularnie angażować różne grupy interesariuszy. Mogą one organizować np. Dialogi Krajowe i utrzymywać regularną komunikację z uczestnikami. Wysiłki te zwiększą poczucie odpowiedzialności za całą inicjatywę.

Rekomendacje dla organizacji społecznych

Nasze dyskusje i postulaty są skierowane nie tylko do instytucji UE. Widzimy również duże możliwości usprawnienia naszych własnych działań i zwiększenia skuteczności organizacji społecznych we wpły-waniu na stan praworządności w państwach członkowskich.

OGÓLNE

- Budowanie społeczności podmiotów zaangażowanych w pracę z Raportem przy jednoczesnym zapewnieniu otwartości i zaangażowania interesariuszy. Zapewnienie zasobów dla zaangażowa-nych organizacji i proaktywne zapraszanie tych, którzy nie są jeszcze włączeni w działania.

Powinniśmy aktywnie zachęcać inne organizacje, zwłaszcza te reprezentujące mniejszości narodowe, etnicz-ne, religijne lub seksualne, do zaangażowania się w pracę nad Raportem i zapewnić, że głosy te zostaną wysłuchane. Ważna jest również rola organizacji działających na poziomie regionalnym i lokalnym. Powin-niśmy dzielić się naszymi doświadczeniami i angażować inne organizacje w promowanie Raportu i monito-rowanie jego zaleceń.

- Przyjęcie partnerskiego, a nie wyłącznie krytycznego podejścia do Komisji Europejskiej.

Komisja Europejska jest kluczowym partnerem dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Powinniśmy dążyć do budowania relacji opartych na zaufaniu zapewniając jednocześnie, że uzasadniona krytyka pozostanie konstruktywna.

PROMOCJA I WYKORZYSTANIE RAPORTU

- Organizacje społeczne i sieci powinny rozważyć organizację jednoczesnych wydarzeń międzynarodowych.

W jedności siła. Chociaż monitorujemy głównie praworządność w naszych krajach, kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla całej UE i jej regionów. Dlatego powinniśmy być bardziej aktywni w systematycznej ocenie praworządności w Europie i poszukiwaniu najlepszych praktyk z innych krajów. Organizując międzynarodowe wydarzenia i kampanie, możemy również okazać solidarność z organizacjami działającymi w trudnych politycznie okolicznościach. Celem jest wysłanie jasnego sygnału, że praworządność jest fundamentalną kwestią, którą zdecydowanie wspieramy. Naszym celem jest przekazanie, że podobne kwestie są identyfikowane w większości państw członkowskich, być może w różnym stopniu, i jesteśmy zobowiązani do aktywnego ich rozwiązywania.

- Organizacje społeczne powinny regularnie korzystać z Raportu w swoich działaniach rzeczniczych, w tym cytować go w innych materiałach i działaniach rzeczniczych.

Musimy pamiętać o Raporcie nie tylko podczas jego publikacji czy promowania. Organizacje społeczne powinny włączyć jego ustalenia do innych działań, przypominać decydentom o jego znaczeniu przy różnych okazjach i rozwijać więcej inicjatyw mających na celu wzmocnienie naszych kompetencji i zwiększenie presji na rządy i decydentów w celu wdrożenia rekomendacji.

PROCES WSPÓŁPRACY ZE WSZYSTKIMI INTERESARIUSZAMI

- Dzielenie się stanowiskami w trakcie konsultacji i promowanie ich wśród innych sieci organizacji społecznych.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny regularnie angażować się we współpracę z Komisją i innymi instytucjami UE, tworzyć koalicje w celu wzmocnienia głosu środowisk społecznych i pozostawać otwarte na zaangażowanie innych organizacji.

ZAŁĄCZNIK I – Dobre praktyki. Dialogi krajowe na temat praworządności w Chorwacji

Autor: Vanja Mladineo, Centrum Miko Tripalo, Chorwacja

- **Zaproszeni goście:** Sędziowie Sądu Najwyższego, przewodniczący i wiceprzewodniczący Państwowej Rady Sądownictwa (organu, który wybiera sędziów), przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele organizacji społecznych zajmujących się praworządnością i prawami człowieka, członkowie związku zawodowego sędziów, poseł z Komisji Sądownictwa, rzeczniczka praw obywatelskich, prokurator stanowy, sekretarz generalny Chorwackiego Stowarzyszenia Dziennikarzy oraz profesorowie prawa.
- **Format:** Klasyczna World Cafe z dwoma pytaniami i trzema rotacjami na pytanie. Pierwsze pytanie koncentrowało się na identyfikacji problemów, a drugie na możliwych rozwiązaniach. Nie było przemówień ani prezentacji, a jedynie krótkie wprowadzenie przedstawiciela DG ds. Sprawiedliwości, który przemawiał w języku chorwackim, a następnie wprowadzenie moderatorów wyjaśniające metodologię. Uczestnicy zostali z wyprzedzeniem poinformowani, że format dyskusji będzie interaktywny.
- **Moderatorzy:** Jeden z nich był profesjonalistą metody Art of Hosting, a drugi został przeszkolony w zakresie jej wykorzystywania, a także kierował organizacją zorientowaną na społeczność, co zapewniło uwzględnienie odpowiedniego kontekstu rozmów.
- **Miejsce:** Zaproszenia pochodziły z Przedstawicielstwa Komisji w Zagrzebiu, gdzie odbyła się debata, postrzegana jako „neutralny teren” dla wszystkich zaangażowanych.
- **Wynik:** Dialog zakończył się sukcesem dzięki aktywnej współpracy między DG Justice, Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Przedstawicielstwem Komisji w Zagrzebiu i lokalnym społeczeństwem obywatelskim.

Sygnatariusze [kolejność alfabetyczna]:

Association Center for Public Innovation
Centre for Democracy and Law Miko Tripalo
Democracy Reporting International
European Civic Forum
Glopolis
Human Rights House Zagreb
Institute of Public Affairs
National Federation of Polish NGOs
Ökotárs - Hungarian Environmental Partnership Foundation
Open Lithuania foundation
Open Society Fund Prague
PIC – Legal Center for the Protection of Human Rights and the Environment
Stefan Batory Foundation

Inicjatorzy powstania dokumentu

