

**Dokument analityczny IBA w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej z dnia
3 kwietnia 2019 r.**

Wzmocnienie praworządności w Unii Europejskiej

IBA i praworządność

1. Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników (International Bar Association, IBA), założone w 1947 roku. IBA jest wiodącą na świecie organizacją, zrzeszającą międzynarodowych prawników, stowarzyszenia prawników, kancelarie i towarzystwa prawnicze. Obecnie Stowarzyszenie liczy ponad 80.000 członków, 186 najlepszych firm prawniczych na świecie oraz osoby prawne reprezentujące różnorodne firmy międzynarodowe. Stowarzyszenie jest aktualnie obecne w ponad 170 krajach i zrzesza 195 indywidualnych organizacji (w tym: jest reprezentowane w 28 państwach członkowskich UE). Obszar prac i działalności IBA obejmuje wszystkie obszary prawa materialnego oraz szeroki zakres innych zagadnień prawnych i etycznych.
2. U podstaw wszystkich tych działań leży głębokie przekonanie, że fundamentem współczesnego porządku w funkcjonowaniu demokratycznego państwa i społeczeństwa jest praworządność. Prawo sprawiedliwie sformułowane i stosowane stanowi podstawę zaufania i pewności, umożliwiającą wymierzanie sprawiedliwości i stanowiącą podstawę do osiągnięcia porozumienia i celów społecznych. Jeśli państwo nie stoi na straży prawa i sprawiedliwości, żadne inne prawa ani uprawnienia nie mogą być egzekwowane.
3. IBA wspiera wartości, na których zbudowana jest Unia Europejska, a w centrum których znajduje się właśnie praworządność. Przestrzeganie zasad praworządności jest kluczowym elementem członkostwa w Unii i ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia demokratycznego funkcjonowania zarówno państwa członkowskiego, jak i Unii jako całości. Polityczna akceptacja - i polityczna determinacja - potrzebne są, by w oparciu o takie wartości można było kształtować społeczeństwo. Wymaga to wzajemnego szacunku i zrozumienia między trzema rodzajami władzy w państwie - ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską.
4. Samo istnienie prawa i jego egzekwowanie nie stanowi o praworządności. Praworządności nie ustanawiają opresyjne, dyskryminujące lub arbitralne przepisy

prawne, które są przestrzegane lub egzekwowane. Istotna jest treść prawa. Zgodnie z zasadą praworządności prawo musi na przykład chronić podstawowe prawa jednostki. Sądy, które są szybkie i skuteczne, ale niesprawiedliwe, nie będą wypełniały tej definicji. W opresyjnych, autokratycznych reżimach wskaźnik przestępczości może być niższy, ale reżimy te nie będą praworządne.

U podstaw praworządności leży ograniczenie uprawnień samego rządu oraz to, że ani rząd, ani jego urzędnicy nie stoją ponad prawem.

5. **Niezależność sędziowska.** Kiedy mówimy o praworządności, słusznie skupiamy się na niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a pojęcie niezależności sądownictwa jest podstawowym wymogiem prawa UE. Oprócz niezależności istnieją jednakże również kwestie kompetencji, uczciwości i sprawiedliwości, które są trudniejsze do zmierzenia niż to, na ile efektywnie sąd prowadzi i rozpatruje sprawy. Sprawiedliwość jest ostatecznym celem niezależnego sądownictwa, przy jednoczesnym zachowaniu szacunku dla innych organów państwa, w celu zapewnienia poszanowania „porównawczych kompetencji instytucjonalnych”.
6. **Zagrożenia dla praworządności.** Praktyki lub postawy, które podważają praworządność lub zwiastują jej erozję, dotyczą wielu z naszych krajów. Wśród nich można wymienić polaryzację polityczną lub partyjną, narastające niestosowne postawy zarówno w rządzie, jak i poza nim, lekceważenie prawości i uczciwości w debacie publicznej, niezdolność lub niechęć do kompromisu w stanowieniu prawa i w dążeniu do rozwiązywania problemów, obniżenie poziomu edukacji publicznej i świadomości obywatelskiej w odniesieniu do rządu, nauk politycznych i praworządności. Chociaż „populizm” jest często oznaczany jako zagrożenie dla praworządności, zaobserwowaliśmy w naszym życiu, że ruchy populistyczne mogą dążyć bądź do rozwoju praworządności, bądź do odchodzenia od niej. Wydaje się, że zależy to od definicji i punktu widzenia.
7. W nawiązaniu do Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 3 kwietnia 2009 r, poniżej przedstawiono sugestie i przemyślenia IBA w odniesieniu do każdego z trzech proponowanych obszarów wzmocnienia praworządności. Nie było możliwe udzielenie odpowiedzi na każde pytanie wymienione w trzech opisanych obszarach, ale niektóre z naszych propozycji obejmują więcej niż jeden punkt i stanowią spójną odpowiedź na kompleksowe zagadnienie.

1. Lepsza Promocja

- a. *W jaki sposób UE może lepiej promować istniejące unijne wymogi prawne i europejskie standardy dotyczące praworządności, w szczególności na szczeblu krajowym?*

Ustawodawcy, sędziowie i urzędnicy często nie posiadają podstawowej, merytorycznej wiedzy o prawie UE i unijnych wymaganiach dotyczących praworządności. Ten brak informacji otwiera drzwi do błędnej interpretacji przepisów i wartości UE oraz przyczynia się do rozgrywania spraw przez grupy o określonych programach politycznych.

Być może warto, aby KE zastanowiła się nad opracowaniem specjalistycznych warsztatów na temat podstawowych zagadnień związanych z praworządnością w UE dla ustawodawców i zaproponowała ich przeprowadzenie na poziomie lokalnym, być może we współpracy z krajowymi stowarzyszeniami prawników.

Ponadto standardy praworządności UE nie powinny być przedstawiane jako „obce normy” narzucone przez UE, ale raczej jako wartości właściwe dla porządku konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego w celu zwiększenia poczucia przynależności. Odnosi się to w szczególności do państw, które dopiero niedawno wprowadziły pojęcie „praworządność” do swoich krajowych systemów prawnych (na przykład kraje postsowieckie, które wprowadziły to pojęcie dopiero w latach dziewięćdziesiątych).

Możliwość połączenia teczek praworządności i sprawiedliwości, i powierzenia ich jednemu specjalnemu Komisarzowi w nowej Komisji, jest potencjalnym sposobem podkreślenia znaczenia tej koncepcji i konieczności jej przestrzegania przez państwa członkowskie i Unię. Podnosząc rangę tej kwestii i powierzając ją znaczącemu, specjalnie wyznaczonemu do tego obszaru Komisarzowi, UE zwiększy swoją zdolność do zwracania uwagi na potencjalne zagrożenia, zapobiegania im i reagowania na nie w sposób spójny i bardziej skuteczny. IBA zauważa, że jest to propozycja złożona przez Le Conseil des Barreaux Europeens (CCBE) i z tych samych powodów uzyskałaby poparcie Stowarzyszenia.

- b. *W jaki sposób UE może najlepiej zachęcać kluczowe organizacje sieciowe i społeczeństwo obywatelskie, a także sektor prywatny, do rozwijania oddolnej debaty na temat kwestii związanych z praworządnością, w tym jej wymiaru gospodarczego, oraz do promowania standardów leżących u podstaw praworządności?*

UE musi promować i rozwijać poczucie „europejskiego patriotyzmu konstytucyjnego”, aby zwiększyć poczucie przynależności do unijnego systemu zasad w zakresie praworządności wśród społeczeństwa obywatelskiego, a także inwestować w edukację swoich przyszłych liderów (w tym poprzez programy akademickie). Sędziowie mogą również odegrać rolę w edukacji obywatelskiej, by zachęcić do zrozumienia sądownictwa, jego roli i relacji z władzą wykonawczą i ustawodawczą. W Anglii i Walii Lord Chief Justice stworzył program zaangażowania szkół, umożliwiającą

spotkania poszczególnych sędziów w szkołach na terenie całego kraju. Podobne zaangażowanie poprzez konferencje prasowe, udział w komisjach parlamentarnych, których celem jest wyjaśnianie spraw istotnych dla sądownictwa i funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, jest kolejnym sposobem, w jakie sędziowie mogą się angażować i kształcić innych.

Z tego punktu widzenia ważne są również takie programy, jak rozpoczęty w 2018 r. program Stowarzyszenia IBA, obejmujący osiem filmów edukacyjnych „Praworządność”, przeznaczonych dla osób nie zajmujących się zawodowo prawem. Stowarzyszenie IBA z zadowoleniem przyjąłoby dalsze możliwości współpracy z instytucjami UE, państwami członkowskimi, stowarzyszeniami prawników i społeczeństwem obywatelskim na rzecz upowszechniania tych materiałów (i innych istotnych informacji/zestawów narzędzi) oraz pomocy w programach mających na celu zwiększenie świadomości i zrozumienia wśród obywateli. Kluczowe znaczenie będzie miało zwiększenie długoterminowych inwestycji w zakresie tych priorytetów.

W odniesieniu do wymiaru gospodarczego, konieczne jest nawiązanie relacji ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, aby pomóc im zrozumieć, że w pełni funkcjonująca praworządność, potwierdzona przez UE i inne podmioty międzynarodowe, ma kluczowe znaczenie dla przyciągnięcia inwestycji zagranicznych i utrzymania konkurencyjności kraju. Kto będzie inwestował w państwie, w którym majątek jest przedmiotem zmiennych i arbitralnych decyzji podejmowanych przez urzędników? Przestrzeganie i poszanowanie praworządności powinno być podstawowym elementem przyszłych umów handlowych między UE a stronami trzecimi; z tych samych powodów postępowanie zgodne z tymi zasadami i ich utrzymanie przez poszczególne państwa członkowskie powinno być absolutnie bez zarzutu.

- c. *Czy państwa członkowskie mogą zrobić więcej w celu promowania dyskusji na temat praworządności na szczeblu krajowym, w tym na przykład poprzez debaty w parlamentach narodowych, na forach branżowych i działania na rzecz podnoszenia świadomości skierowane do ogółu społeczeństwa?*

Parlamente narodowe powinny być lepiej (oraz może wcześniej) informowane o ustaleniach różnych raportów, dotyczących przestrzegania przez dany kraj standardów w zakresie praw człowieka, praworządności i demokracji. Powinny mieć także możliwość przekładania tych raportów na krajowe polityki w zakresie praworządności i przestrzegania praw człowieka. **Krajowe stowarzyszenia prawników, które regularnie uczestniczą w procesie konsultacji z ustawodawcami, mogłyby odegrać rolę w zwróceniu ich uwagi na te raporty, a IBA byłoby skłonne zachęcać do działania w tym zakresie oraz pomagać w dialogu.**

- d. *Jak UE i jej państwa członkowskie powinny zacieśnić współpracę z Radą Europy i innymi*

organizacjami międzynarodowymi, które stoją na straży praworządności? M.in. poprzez wspieranie prac Rady Europy oraz w odniesieniu do ocen i zaleceń Rady Europy?

- e. W jaki sposób UE może prowadzić dalsze prace w oparciu o działania Rady Europy i promować wspólne unijne podejście? Czy wzajemna ocena pomiędzy państwami członkowskimi (peer review) może pomóc w tym procesie? Jaka jest rola KE? – patrz poniżej notatka z KE – jak inaczej można do tego w sposób uzasadniony podejść?*

Często sugeruje się, że każdy nowy mechanizm praworządności powinien opierać się na orzecznictwie ETS i spostrzeżeniach Europejskiej Agencji Praw Podstawowych (FRA), ale także ETPCz i Komisji Weneckiej. Protokół ustaleń z 2007 r. między UE a Radą Europy określa praworządność jako wspólny priorytet obu instytucji i wyraźny obszar ich współpracy. Mechanizm wzajemnej oceny mógłby zatem gromadzić i analizować informacje dostarczone przez ETS, ETPCz, FRA i Komisję Wenecką (oraz potencjalnie zalecenia wyrażone już podczas Powszechnego Przeglądu Okresowego ONZ) w celu stworzenia całościowego podsumowania sytuacji w zakresie praworządności w danym państwie członkowskim. Jeżeli jednak rząd państwa członkowskiego w sposób systematyczny podważa zasady praworządności, taka procedura oceny nie będzie wystarczająca. [więcej na temat mechanizmu wzajemnej oceny poniżej].

- f. W jaki sposób można poprawić i dalej rozwijać istniejące działania podejmowane przez Parlament Europejski i Radę? Czy można bardziej zaangażować grupy polityczne i parlamenty narodowe?*

Parlamenty narodowe powinny otrzymać pewną formę narzędzia służącego do zwrócenia uwagi KE na potencjalne zagrożenia dla praworządności. Jak dotąd jedynym sposobem (poza skargą w sprawie zasady pomocniczości), by ministrowie zwrócili uwagę Komisji na potencjalne naruszenie prawa, jest zwykły "formularz skargi w sprawie naruszenia prawa UE" na stronie internetowej Komisji, który jest dostępny dla każdego obywatela UE. Procedura ta ma ograniczone znaczenie prawne i polityczne. Rządy państw członkowskich niechętnie uruchamiają nadzór UE i zazwyczaj są popierane przez większość w parlamencie. Bardziej formalne narzędzie umożliwiające sprawowanie nadzoru Komisji mogłoby zatem zostać udostępnione ministrom jako prawo mniejszości (np. przez zastosowanie kworum 1/3), ponieważ bardzo często to właśnie opozycja polityczna w danym kraju jest pierwszą grupą, która odnotowuje i reaguje na próby naruszenia zasad praworządności.

2. Wczesne zapobieganie

- a. W jaki sposób UE może zwiększyć swoją zdolność budowania głębszej i porównawczej bazy wiedzy na temat sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich,*

usprawnienia dialogu oraz umożliwienia rozpoznania potencjalnych problemów na wczesnym etapie?

Aby perspektywiczne państwa członkowskie mogły zostać przyjęte do UE, muszą spełnić kryteria kopenhaskie, a poziom wypełniania tych kryteriów jest mierzony za pomocą rocznych sprawozdań. Jednakże traktaty nigdy w odpowiedni sposób nie przewidywały obniżenia poziomu stosowania wartości zapisanych w art. 2 TUE po realizacji procesu akcesji (z wyjątkiem "opcji jądrowej" z art. 7 TUE). Pojawia się koncepcja ustanowienia „komisji kopenhaskiej”, która miałaby za zadanie sprawdzanie, czy państwa członkowskie nadal przestrzegają kryteriów kopenhaskich. Propozycja ta wydaje się cieszyć szerokim poparciem, ale jest postrzegana jako opcja w kategoriach średnio- do długookresowych, ponieważ wymagałaby albo zmiany w prawie pierwotnym UE, albo musiałyby zostać przyjęta w drodze porozumienia międzyrządowego poza obecną strukturą traktatową. Ponadto zasugerowano, że taka komisja najlepiej łączyłaby kompetencje w zakresie monitorowania i sankcji.

IBA chce i jest w stanie pomóc UE, i innym działającym w tym obszarze podmiotom UE, w opracowaniu najważniejszych kryteriów i wskaźników stosowanych do oceny przestrzegania zasad praworządności przez państwa kandydujące do członkostwa oraz do oceny potencjalnych przypadków naruszenia prawa. Pogłębionej uwagi mogą wymagać poszczególne aspekty operacyjne, w szczególności: przestrzeganie gwarancji proceduralnych; dostęp do wybranego prawnika; dostęp do pomocy prawnej i, ostatecznie, przestrzeganie wymogu równości broni w całym procesie.

b. Jak można dalej rozwijać istniejące narzędzia do oceny sytuacji w zakresie praworządności?

Popularną i stosunkowo niekontrowersyjną sugestią jest stosowanie postępowań w sprawie naruszenia przepisów w sposób bardziej systematyczny. Zazwyczaj postępowanie o naruszenie przepisów na mocy art. 258 i 260 TFUE jest wszczynane przez KE w celu stwierdzenia konkretnego naruszenia prawa UE w państwie członkowskim, które pod innymi względami przepisów przestrzega. Zgodnie z obecną praktyką KE, w postępowaniach tych zgłaszane są tylko niektóre naruszenia - niekoniecznie te najistotniejsze. Z tego powodu ETS ma trudności z dostrzeżeniem wzorców leżących u podstaw osłabienia praworządności, zwłaszcza że wszystkie skargi wniesione przeciwko danemu państwu członkowskiemu są rozpatrywane przez różne składy. Aby przewyciężyć ten problem, KE mogłaby zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie powiązanych ze sobą spraw przed Wielką Izbą, ale i tak nie pozwoliłoby to ETS-owi na ustalenie ogólnego wzorca braku stosowania prawa w poszczególnych państwach członkowskich. Argumentowano zatem, że KE powinna skoncentrować się na określonych grupach naruszeń, które tworzą określony wzorec i połączyć je w jedną sprawę. Sprawie tej powinna towarzyszyć nadrzędna teoria

prawna, która wyjaśnia systemowe naruszenie zasad praworządności i wskazuje na odpowiedni środek ochrony prawnej. W tym miejscu można wymienić bezpośrednią skargę w sprawie o naruszenie art. 2 TUE. Pozostają jednak nadal kontrowersje, czy art. 2 TUE może być zgodnie z prawem egzekwowany przez ETS, a nie wyłącznie na drodze politycznych środków ochrony przewidzianych w art. 7 TUE.

- c. *W jaki sposób można najskuteczniej zorganizować wymianę informacji między Komisją a państwami członkowskimi w zakresie praworządności?*

Obecny dialog na temat praworządności, wprowadzony w odpowiedzi na sytuację na Węgrzech i w Polsce, może często przynosić większe korzyści tym, którzy naruszają praworządność niż jej obrońcom. Pozwala on państwu niestosującemu się do przepisów zyskać czas na strategiczne manewry i rozmyte zobowiązania, by oddalić w czasie faktyczne postępowanie w sprawie o naruszenie. Taka sformalizowana forma dialogu nie powinna być zatem postrzegana jako alternatywa dla postępowań w sprawie o naruszenie, postępowań z Artykułu 7 lub potencjalnych przyszłych sankcji finansowych. W celu zapewnienia ściślejszego przestrzegania przepisów i większej przejrzystości, Można byłoby lepiej zrozumieć ramy czasowe, w których należy podjąć pozytywne działania w celu zaradzenia naruszeniom, aby zapewnić ściślejsze przestrzeganie przepisów i większą przejrzystość.

3. Właściwe reakcje

- a. *W jaki sposób można skutecznie upowszechnić odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i w pełni wykorzystać jego potencjał?*

Zob. powyżej w pkt 2(b) „istniejące narzędzia”. Inną proponowaną opcją jest interpretacja obywatelstwa Unii w sposób, który pociąga za sobą gwarancję ostatniej instancji w odniesieniu do praw podstawowych w przypadku systemowych uchybień w danym państwie członkowskim (tzw. odwrócona zasada Solange – Reverse Solange). Pozwoliłoby to na egzekwowanie gwarancji praworządności za pośrednictwem krajowego sądownictwa, ale wymaga od ETS kreatywnej ponownej wykładni art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, co sprawiłoby, że Karta miałaby zastosowanie do przypadków czysto krajowych. Podejście to jest oczywiście nieco kontrowersyjne, ale warte dalszego zbadania.

- b. *W jaki sposób Komisja, Parlament Europejski i Rada mogą skuteczniej koordynować i zapewnić terminową i odpowiednią reakcję w przypadku kryzysu w zakresie praworządności w danym państwie członkowskim?*

Jak widzieliśmy w sytuacji polskiej i węgierskiej, uruchomienie art. 7 TUE zajmują

znaczną ilość czasu, nawet w przypadku rażących naruszeń praworządności. W 2014 r. Komisja zaproponowała nowy mechanizm w zakresie praworządności, który gromadziłby i oceniał dowody oraz prowadziłby do procedury na podstawie art. 7 TUE. Taki mechanizm mógłby pomóc w wywieraniu nacisku na PE i Radę Europejską, aby zatwierdziły postępowanie na podstawie art. 7. Służba Prawna Rady wydała jednak opinię, że taki nowy mechanizm nie może zostać ustanowiony w obecnych ramach traktatowych i zaproponowała w zamian mechanizm wzajemnej oceny, do poparcia którego, jak wiemy, Komisja nie jest entuzjastycznie nastawiona (przynajmniej jeśli nie ma w nim dla niej istotnej roli).

Zgodnie z art. 5 TUE „granice kompetencji Unii podlegają zasadzie przyznania”. Poszanowanie praworządności przez państwa członkowskie nie może być przedmiotem działań instytucji UE bez istnienia szczególnych istotnych kompetencji do nadania temu działaniu ram. W traktatach nie ma podstawy prawnej, która umożliwiłaby stworzenie mechanizmu nadzoru, a art. 7 upoważnia jedynie Radę Europejską, Radę i Parlament Europejski do stosowania jednej, jasno określonej procedury. Nie przyznaje ona UE żadnych istotnych kompetencji do monitorowania sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Najprawdopodobniej konieczna zmiana byłaby dość niewielka. Problem leży jednak raczej w ogólnym fakcie, że każda zmiana obecnych traktatów UE może być politycznie trudna do osiągnięcia. Jedną z sugestii może polegać na tym, że taki mechanizm mógłby najpierw zostać ustanowiony jako organ międzyrządowy (jak to miało miejsce na przykład w przypadku Europejskiego Mechanizmu Stabilności - ESM) poza obecnymi ramami traktatowymi, a następnie, jeśli państwa członkowskie uzgodnią później zmiany w polizbońskim TUE i TFUE, zostać włączony do nowych ram prawa pierwotnego.

Wzajemna ocena (peer-review) byłaby jednak możliwa, ponieważ nie wymaga ustanowienia nowego organu, a działania materialne (ocena) pozostawałyby w kompetencji państw członkowskich. Gdyby miał powstać wiarygodny mechanizm wzajemnej oceny, mógłby on prawdopodobnie opierać się na doświadczeniach Powszechnego Przeglądu Okresowego (UPR), gdzie wszyscy dokonują oceny wszystkich, aby uniknąć np. sytuacji, w której Polska ocenia Węgry. Wymagałoby to jednak prawdopodobnie znacznie większego zaangażowania i środków krajowych.

- c. *W jaki sposób można by jeszcze bardziej wzmocnić ramy praworządności? Czy powinno to obejmować większe zaangażowanie w działania innych instytucji i partnerów międzynarodowych (np. Rady Europy / Komisji Weneckiej, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie / Biura ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka)?*

Chociaż instytucje zewnętrzne, takie jak Komisja Wenecka lub Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), oraz wewnętrzne agencje UE, jak, takie jak Agencja Praw Podstawowych, mogą być pomocne w monitorowaniu przestrzegania art.

2 TUE, rzeczywiste sankcje musiałyby być nadal nakładane przez UE. Komisja Wenecka może być przydatna w udzielaniu pomocy technicznej w celu naprawienia istniejących nieprawidłowości, ale nie może egzekwować ani narzucać swoich rad państwom członkowskim. Rola instytucji zewnętrznych będzie zatem ograniczona do fazy promocji i zapobiegania.

- d. *Czy istnieją inne obszary, poza interesami finansowymi UE, w których UE powinna opracować specjalne mechanizmy (w tym uwarunkowania związane z praworządnością) w celu uniknięcia określonych ryzyk lub ich zaradzenia dla wdrażania prawa lub polityki UE?*

Jednym z obszarów mogłaby być współpraca w zakresie sądownictwa. Jak widzieliśmy w sprawie *LM* dotyczącej niezależności sądów w Polsce, sądy krajowe mogą zawiesić postępowanie ekstradycyjne oraz inne formy współpracy sądowej z państwami członkowskimi w przypadkach, w których oskarżony może nie mieć prawa do uczciwego procesu ze względu na ingerencję rządu w sądownictwo. Wdrożenie mechanizmu Europejskiego Nakazu Aresztowania może zostać zawieszona w przypadku poważnego i utrzymującego się naruszenia art. 2 TUE. Ostatecznie jednak to do sądów krajowych należy decyzja, czy zagrożenie dla praworządności stanowi poważne naruszenie art. 2 i uzasadnia zawieszenie zobowiązań w zakresie współpracy sądowej. Sądy w różnych państwach członkowskich mogą dochodzić do różnych wniosków, a spójność jest trudna do utrzymania w kontekście podmiotowego monitorowania. Sądy te mogą korzystać z mechanizmu ogólnounijnego lub przynajmniej z wytycznych w celu ujednoczenia odpowiedzi wobec państwa członkowskiego, które nie stosuje się do wymogów. Zawieszenie współpracy sądowej kwalifikowałoby się zarówno jako środek zapobiegawczy (poprzez nieprzekazywanie osób do systemu prawnego, którego zgodność z prawem rodzi wątpliwości), jak i jako sankcja (poprzez odmawianie państwom członkowskim, które nie przestrzegają przepisów, korzyści ze współpracy sądowej).

Wniosek

Jeżeli skoncentrujemy się na tym, co jest możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu obecnych ram prawnych - połączenie wzajemnej weryfikacji (styl UPR - Powszechnego Przeglądu Okresowego), utworzenie stanowiska odrębnego Komisarza, strategiczne postępowania w sprawie naruszeń oraz sankcje finansowe z jasno określonymi ramami czasowymi, mogłyby znacząco wzmocnić istniejące mechanizmy praworządności.

IBA jest gotowe i chętne do udzielenia wsparcia w różnorodnych działaniach na rzecz podnoszenia świadomości, w szczególności w zakresie rozpowszechniania ośmiu edukacyjnych filmów z 2018 r. na temat praworządności, przeznaczonych dla osób, które

nie wykonują zawodu prawnika. Podkreślamy, że IBA z zadowoleniem przyjęłoby dalsze możliwości współpracy z instytucjami UE, państwami członkowskimi, stowarzyszeniami prawników i społeczeństwem obywatelskim w celu popularyzacji tego materiału (i innych istotnych informacji/zestawów narzędzi) oraz pomocy w programach mających na celu zwiększenie świadomości i zrozumienia wśród obywateli.