



2015/2254(INL)

5.4.2016

NÁVRH SPRÁVY

s odporúčaniami pre Komisiu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu,
právny štát a základné práva
(2015/2254(INL))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajkyňa: Sophia in 't Veld

(Iniciatíva – článok 46 rokovacieho poriadku)

OBSAH

	strana
NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	3
PRÍLOHA – Podrobné odporúčania k návrhu medziinštitucionálnej dohody o opatreniach týkajúcich sa postupov na monitorovanie a následnú kontrolu situácie v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv v členských štátoch a inštitúciách EÚ	9
DÔVODOVÁ SPRÁVA	18

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

s odporúčaniami pre Komisiu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva (2015/2254(INL))

Európsky parlament,

- so zreteľom na článok 225 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
- so zreteľom na preambulu k Zmluve o Európskej únii (ZEÚ), najmä na jej druhé, štvrté a siedme odôvodnenie,
- so zreteľom najmä na článok 2, článok 3 ods. 1, článok 3 ods. 3 druhý pododsek a na články 6 a 7 ZEÚ a so zreteľom na články ZFEÚ týkajúce sa dodržiavania, podpory a ochrany demokracie, právneho štátu a základných práv v Únii vrátane článkov 70, 258, 259, 260, 263 a 265 ZFEÚ,
- so zreteľom na článok 4 ods. 3 ZEÚ, článok 295 ZFEÚ a protokol (č. 1) o úlohe národných parlamentov v Európskej únii,
- so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 (ďalej len „charta“), ktorá bola vyhlásená 12. decembra 2007 v Štrasburgu a nadobudla platnosť nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy v decembri 2009,
- so zreteľom na kodanské kritériá, najmä na kapitoly 23 a 24,
- so zreteľom na Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP), na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, dohovory, odporúčania, uznesenia a správy Parlamentného zhromaždenia, Výboru ministrov, komisára pre ľudské práva a Benátskej komisie Rady Európy,
- so zreteľom na kontrolný zoznam zásad právneho štátu, ktorý 18. marca 2016 prijala Benátska komisia na svojom 106. plenárnom zasadnutí, CDL-AD(2016)007,
- so zreteľom na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv prijatú Valným zhromaždením OSN v roku 1948,
- so zreteľom na zmluvy OSN o ochrane ľudských práv a základných slobôd a na judikatúru zmluvných orgánov OSN,
- so zreteľom na publikácie Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA) vrátane Európskeho informačného systému pre základné práva (EFRIS) navrhovaného v dokumente agentúry FRA s názvom Základné práva v budúcnosti v rámci spravodlivosti a vnútorných veciach Európskej únie z 31. decembra 2013¹,
- so zreteľom na list ministrov zahraničných vecí Nemecka, Dánska, Fínska a Holandska

¹ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_submission_on_the_future_of_eu_justice.pdf.

predsedovi Komisie zo 6. marca 2013¹,

- so zreteľom na poznámku talianskeho predsedníctva o „Zabezpečení dodržiavania právneho štátu v Európskej únii“ z 15. novembra 2014²,
- so zreteľom na závery Rady Európskej únie a členských štátov zo schôdzy v Rade zo 16. decembra 2014 o zabezpečení dodržiavania zásad právneho štátu,
- so zreteľom na „Usmernenia o metodických opatreniach, ktoré treba prijať s cieľom overiť súlad so základnými právami v prípravných orgánoch Rady“ z 19. decembra 2014, 5377/15³,
- so zreteľom na súčasný mechanizmus monitorovania a na nástroje pravidelného posudzovania Komisiou vrátane mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania, porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície, správ o boji proti korupcii a monitorovania médií,
- so zreteľom na oznámenie Európskej komisie z 11. marca 2014 s názvom Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu [COM(2014)0158],
- so zreteľom na medziinštitucionálnu dohodu o lepšej právnej regulácii [COM(2015)0216],
- so zreteľom na vyhlásenie prvého podpredsedu Komisie Timmermansa z 19. mája 2015 o situácii v Maďarsku, SPEECH/15/5010,
- so zreteľom na vyhlásenie prvého podpredsedu Komisie Timmermansa a komisára Oettingera z 19. januára 2016 o situácii v Poľsku, SPEECH/16/114,
- so zreteľom na otvorenie dialógu Komisie s poľskou vládou v kontexte rámca právneho štátu oznámené 13. januára 2016,
- so zreteľom na svoje uznesenie zo 7. júla 2013 o situácii v oblasti základných práv: normy a postupy v Maďarsku, najmä na jeho bod 79⁴, na uznesenie z 27. februára 2014 o situácii v oblasti základných práv v Európskej únii (2012)⁵, na uznesenie z 8. septembra 2015 o situácii v oblasti základných práv v Európskej únii (2013 – 2014)⁶ a na uznesenie z 10. júna 2015 o situácii v Maďarsku, najmä na jeho bod 12⁷,
- so zreteľom na posúdenie európskej pridanej hodnoty opatrení Únie týkajúcich sa demokracie, právneho štátu a základných práv, ktoré uskutočnilo oddelenie posudzovania európskej pridanej hodnoty Európskeho parlamentu,

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.pdf>.

² <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=SK&f=ST%2015206%202014%20INIT>.

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5377-2015-INIT/en/pdf>.

⁴ Prijaté texty, P7_TA(2013)0315.

⁵ Prijaté texty, P7_TA(2014)0173.

⁶ Prijaté texty, P8_TA(2015)0286.

⁷ Prijaté texty, P8_TA(2015)0227.

- so zreteľom na články 46 a 52 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci a stanovisko Výboru pre ústavné veci (A6-0000/2016),
- A. keďže Európska únia je spoločenstvo hodnôt, založené na demokracii, zásade právneho štátu a základných právach, ktoré sú zakotvené v jej základných zásadách a cieľoch v prvých článkoch Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a v kritériách členstva v EÚ;
 - B. keďže v súlade s článkom 2, článkom 3 ods. 1 a článkom 7 ZEÚ Únia môže využiť možnosť konať s cieľom ochrániť svoje „ústavné jadro“, ktoré sa prejavuje v spoločných hodnotách jej členských štátov;
 - C. keďže všetky členské štáty, inštitúcie Únie a kandidátske krajiny musia dodržiavať tieto zásady a hodnoty a majú povinnosť lojálnej spolupráce;
 - D. keďže dodržiavanie zásady právneho štátu v Únii je predpokladom pre vzájomné uznávanie a dôveru, kľúčové prvky oblastí politiky, ako je vnútorný trh, policajná a justičná spolupráca, schengenský priestor a azylová a migračná politika, a keďže narušenie zásady právneho štátu, demokratickej správy vecí verejných a základných práv predstavuje vážnu hrozbu pre stabilitu, bezpečnosť a prosperitu Únie;
 - E. keďže vymedzenie základných hodnôt a zásad je živý a nepretržitý proces a hoci sa tieto hodnoty a zásady môžu časom vyvíjať, musia sa chrániť pred krátkodobými cieľmi a ad hoc zmenami, ktoré sú výsledkom rôznych politických väčšín;
 - F. keďže uznávanie kultúrnej rozmanitosti a národných tradícií nesmie prekážať jednotnej a vysokej úrovni ochrany demokracie, právneho štátu a základných práv;
 - G. keďže vysoká úroveň právneho štátu a účinné justičné systémy zohrávajú kľúčovú úlohu pri vytváraní prostredia priaznivého pre investície, pri obnovení dôvery, poskytovaní lepšej predvídateľnosti v oblasti regulácie a udržateľnom raste;
 - H. keďže Komisia určila zvýšenie účinnosti justičných systémov v členských štátoch ako kľúčovú zložku štrukturálnych reforiem v európskom semestri, ročnom cykle pre koordináciu hospodárskych politík na úrovni Únie;
 - I. keďže výskumná služba Európskeho parlamentu vo svojej štúdii o nákladoch v oblasti organizovanej trestnej činnosti a korupcie v prípade nekonania na úrovni EÚ poukázala na to, že začlenenie súčasných mechanizmov monitorovania EÚ do širšieho rámca pre monitorovanie zásady právneho štátu by malo za následok úspory vo výške 70 miliárd EUR ročne;
 - J. keďže nesplnenie požadovaných štandardov zo strany kandidátskej krajiny vedie k odloženiu prístupu k Európskej únii, kým nesplnenie tých istých štandardov zo strany členského štátu alebo inštitúcie Únie má v praxi len malé následky;
 - K. keďže povinnosti uložené kandidátskym krajinám na základe kodanských kritérií sa v členských štátoch po ich prístupe k Únii naďalej uplatňujú v zmysle článku 2 ZEÚ a zásady lojálnej spolupráce a keďže by sa preto mali všetky členské štáty pravidelne

hodnotiť s cieľom overiť, či naďalej dodržiavajú spoločné hodnoty Únie;

- L. keďže existuje málo nástrojov slúžiacich na nápravu rozhodnutí inštitúcií Únie v oblasti legislatívnej a exekatívnej politiky;
- M. keďže Súdny dvor Európskej únie nedávno vydal rôzne rozsudky, ktorými sa zrušila platnosť určitých právnych predpisov Únie, rozhodnutí Komisie alebo legislatívne postupy, pretože boli v rozpore s chartou základných práv alebo odporovali zásadám zmluvy týkajúcim sa transparentnosti a prístupu k dokumentom, ale inštitúcie Únie v niekoľkých prípadoch nevyhoveli v plnej miere zneniu a duchu rozsudkov;
- N. keďže prístupenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je povinnosťou vyplývajúcou z článku 6 ods. 2 ZEÚ;
- O. keďže potrebu účinnejších a záväzných mechanizmov zabezpečujúcich plné uplatňovanie zásad a hodnôt zmluvy uznala Komisia aj Rada a keďže sa táto potreba realizovala vytvorením rámca právneho štátu Európskej komisie a dialógu Rady o právnom štáte;
- P. keďže Európska únia disponuje veľkým množstvom nástrojov a postupov na zabezpečenie plného a riadneho uplatňovania zásad a hodnôt zmluvy, v praxi sa však zdá, že tieto nástroje a postupy majú obmedzený rozsah, javia sa ako nedostatočné a neúčinné alebo nie je pravdepodobné, že budú použité; súčasne mnohí vnímajú ich nerovnaké uplatňovanie ako politicky motivované, svojvoľné a nespravodlivo zamerané proti určitým krajinám;
- Q. keďže počet rozsudkov Súdneho dvora Európskej únie, v ktorých sa cituje charta základných práv vzrástol zo 43 v roku 2011 na 210 v roku 2014;
- R. keďže súdržnosť medzi inštitúciami a členskými štátmi pri dodržiavaní zásad demokracie, právneho štátu a základných práv poskytnie zrejmy prínos, akým sú menej nákladné súdne prípady, lepšia jasnosť pre občanov Únie a ich práva a väčšia istota pre členské štáty v zmysle vykonávania;
- S. keďže niektoré vlády členských štátov odmietajú uznať, že dodržiavanie zásad a hodnôt Únie je povinnosťou vyplývajúcou zo zmluvy alebo že Únia má právomoc zabezpečiť ich dodržiavanie;
- T. keďže v situáciách, keď členský štát už nezaručuje dodržiavanie zásad demokracie, právneho štátu a základných práv, Európska únia a jej členské štáty majú povinnosť chrániť práva obyvateľov daného členského štátu;
- U. keďže nedávne udalosti ukázali, že je naliehavo potrebné prepracovať a zjednotiť súčasné mechanizmy a vytvoriť účinný mechanizmus, ktorým sa zabezpečí dodržiavanie zásad a hodnôt vyplývajúcich zo zmluvy v celej Európskej únii;
- V. keďže nový mechanizmus by mal byť založený na týchto hlavných zásadách: mal by byť založený na dôkazoch; mal by byť objektívny; mal by byť nediskriminačný a hodnotenie by malo prebiehať na rovnakom základe; mal by platiť aj pre členské štáty, aj pre inštitúcie Európskej únie; a mal by byť založený na odstupňovanom prístupe

a mal by mať preventívnu aj nápravnú časť;

- W. keďže účelom nového mechanizmu by mal byť jednotný ucelený rámec, ktorý buduje na súčasných nástrojoch a mechanizmoch, ktoré sa doň včlenia, a ktorým sa uzatvoria všetky zvyšné medzery;
- X. keďže vytvorením paktu EÚ o demokracii, právnom štáte a základných právach nie je dotknuté priame uplatňovanie článku 7 ods. 1 a 2 ZEÚ;
1. žiada Komisiu, aby do konca roku 2016 na základe článku 295 ZFEÚ predložila návrh na uzatvorenie paktu EÚ o demokracii, právnom štáte a základných právach v podobe medziinštitucionálnej dohody, v ktorej sa stanovujú opatrenia umožňujúce spoluprácu inštitúcií Únie a jej členských štátov v rámci článku 7 ZEÚ a ktorou sa zjednocujú, zladujú a dopĺňajú súčasné mechanizmy, a to na základe podrobných odporúčaní uvedených v prílohe k tomuto uzneseniu;
 2. predovšetkým odporúča, aby súčasťou mechanizmov paktu EÚ o demokracii, právnom štáte a základných právach boli preventívne a nápravné prvky a aby tieto mechanizmy platili pre všetky členské štáty, ako aj pre tri hlavné inštitúcie Únie;
 3. vyzýva Komisiu, aby najneskôr do júna 2017 predstavila nový návrh dohody o prístupí Európskej únie k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a aby v tomto návrhu dohody zohľadnila stanovisko 2/13 Súdneho dvora Európskej únie z 18. decembra 2014;
 4. vyzýva európskeho ombudsmana, aby ako súčasť svojej výročnej správy vydal konkrétne odporúčania inštitúciám Únie v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv;
 5. požaduje, aby sa vytvoril fond Únie na základe pilotného projektu na právnu pomoc osobám a organizáciám, ktoré vedú súdne spory súvisiace s porušovaním zásad demokracie, právneho štátu a základných práv zo strany národných vlád alebo inštitúcií Únie;
 6. vyzýva Komisiu, aby pripravila a vykonala kampaň na zvýšenie informovanosti, v ktorej poskytne informácie o právach občanov na justičnú nápravu alebo prostriedky súdneho sporu v prípadoch súvisiacich s porušovaním zásad demokracie, právneho štátu a základných práv zo strany národných vlád alebo inštitúcií Únie;
 7. vyzýva Súdny dvor Európskej únie, aby predložil návrhy na zrýchlenie svojich postupov s cieľom zlepšiť prístup k spravodlivosti pre jednotlivcov, ktorí napadli porušovanie zásad demokracie, právneho štátu a základných práv;
 8. odporúča, aby v rámci navrhovanej medziinštitucionálnej dohody skupina odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv posudzovala aj prístup k spravodlivosti na úrovni Európskej únie, pričom sa uplatnia rovnaké kritériá na Súdny dvor Európskej únie a ESĽP, vrátane takých aspektov, ako je nezávislosť a nestrannosť súdov a sudcov, dĺžka a náklady súdnych sporov, vykonávanie súdnych rozsudkov, rozsah súdneho preskúmania a súdnej nápravy, ktoré majú občania k dispozícii, a možnosti cezhraničného kolektívneho uplatňovania nárokov na nápravu;

9. okrem toho sa domnieva, že pri akomkoľvek preskúmaní zmluvy v budúcnosti by sa do nej mali začleniť tieto zmeny:
 - článok 2 ZEÚ by sa mal stať právnym základom pre konania o porušení povinnosti a pre legislatívne opatrenia, ktoré sa prijímajú v rámci riadneho legislatívneho postupu;
 - umožniť vnútroštátnym súdom, aby v rámci článku 2 ZEÚ mohli pred Súdny dvorom Európskej únie podať žalobu na zákonnosť opatrení členských štátov;
 - umožniť jednotlivcom podať žalobu pred Súdny dvorom Európskej únie;
 - zrušenie článku 51 charty základných práv a premena charty na Listinu práv Európskej únie;
 - preskúmanie požiadavky jednomyselnosti v oblastiach súvisiacich s dodržiavaním, ochranou a presadzovaním základných práv, ako je rovnosť a nediskriminácia;
10. potvrdzuje, že tieto odporúčania rešpektujú základné práva a zásadu subsidiarity;
11. domnieva sa, že akékoľvek finančné dôsledky požadovaných návrhov na rozpočet Únie by mali byť zahrnuté do existujúcich rozpočtových prostriedkov; zdôrazňuje, že v prípade EÚ aj jej členských štátov, ako aj v prípade občanov by prijatie a vykonanie týchto návrhov viedlo k značným úsporám v oblasti nákladov a času, čo by bolo prínosné z hospodárskeho aj sociálneho hľadiska;
12. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie a podrobné odporúčania uvedené v prílohe Komisii, Rade, ako aj parlamentom a vládam členských štátov.

PRÍLOHA – Podrobné odporúčania k návrhu medziinštitucionálnej dohody o opatreniach týkajúcich sa postupov na monitorovanie a následnú kontrolu situácie v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv v členských štátoch a inštitúciách EÚ

NÁVRH MEDZIINŠTITUCIONÁLNEJ DOHODY

PAKT EURÓPSKEJ ÚNIE O DEMOKRACII, PRÁVNOM ŠTÁTE A ZÁKLADNÝCH PRÁVACH

Európsky parlament, Rada Európskej únie a Európska komisia:

so zreteľom na preambulu k Zmluve o Európskej únii (ZEÚ), najmä na jej druhé, štvrté a siedme odôvodnenie,

so zreteľom najmä na článok 2, článok 3 ods. 1, článok 3 ods. 3 druhý pododsek a na články 6 a 7 ZEÚ a so zreteľom na články ZFEÚ týkajúce sa dodržiavania, podpory a ochrany demokracie, právneho štátu a základných práv v Únii vrátane článkov 70, 258, 259, 260, 263 a 265 ZFEÚ,

so zreteľom na článok 4 ods. 3 ZEÚ, článok 295 ZFEÚ a protokol (č. 1) o úlohe národných parlamentov v Európskej únii,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 (ďalej len „charta“), ktorá bola vyhlásená 12. decembra 2007 v Štrasburgu a nadobudla platnosť nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy v decembri 2009,

so zreteľom na kodanské kritériá, najmä na kapitoly 23 a 24,

so zreteľom na Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP), na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, dohovory, odporúčania, uznesenia a správy Parlamentného zhromaždenia, Výboru ministrov, komisára pre ľudské práva a Benátskej komisie Rady Európy,

so zreteľom na kontrolný zoznam zásad právneho štátu, ktorý 18. marca 2016 prijala Benátska komisia na svojom 106. plenárnom zasadnutí, CDL-AD(2016)007,

so zreteľom na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv prijatú Valným zhromaždením OSN v roku 1948,

so zreteľom na zmluvy OSN o ochrane ľudských práv a základných slobôd a na judikatúru zmluvných orgánov OSN,

so zreteľom na publikácie Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA) vrátane Európskeho informačného systému pre základné práva (EFRIS) navrhovaného v dokumente agentúry FRA s názvom Základné práva v budúcnosti v rámci spravodlivosti a vnútorných veciach Európskej únie z 31. decembra 2013,

so zreteľom na list ministrov zahraničných vecí Nemecka, Dánska, Fínska a Holandska predsedovi Komisie zo 6. marca 2013,

so zreteľom na poznámku talianskeho predsedníctva o „Zabezpečení dodržiavania právneho štátu v Európskej únii“ z 15. novembra 2014,

so zreteľom na závery Rady Európskej únie a členských štátov zo schôdze v Rade zo 16. decembra 2014 o zabezpečení dodržiavania zásad právneho štátu,

so zreteľom na „Usmernenia o metodických opatreniach, ktoré treba prijať s cieľom overiť súlad so základnými právami v prípravných orgánoch Rady“ z 19. decembra 2014, 5377/15,

so zreteľom na súčasný mechanizmus monitorovania a na nástroje pravidelného posudzovania Komisiou vrátane mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania, porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície, správ o boji proti korupcii a monitorovania médií,

so zreteľom na oznámenie Európskej komisie z 11. marca 2014 s názvom Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu [COM(2014)0158],

so zreteľom na medziinštitucionálnu dohodu o lepšej právnej regulácii [COM(2015)0216],

so zreteľom na vyhlásenie prvého podpredsedu Komisie Timmermansa z 19. mája 2015 o situácii v Maďarsku, SPEECH/15/5010,

so zreteľom na vyhlásenie prvého podpredsedu Komisie Timmermansa a komisára Oettingera z 19. januára 2016 o situácii v Poľsku, SPEECH/16/114,

so zreteľom na otvorenie dialógu Komisie s poľskou vládou v kontexte rámca právneho štátu oznámené 13. januára 2016,

so zreteľom na uznesenie Európskeho parlamentu zo 7. júla 2013 o situácii v oblasti základných práv: normy a postupy v Maďarsku, (2012/2130(INI)), najmä na jeho bod 79,

so zreteľom na uznesenie Európskeho parlamentu z 27. februára 2014 o situácii v oblasti základných práv v Európskej únii (2012), (2013/2078(INI)),

so zreteľom na uznesenie Európskeho parlamentu z 8. septembra 2015 o situácii v oblasti základných práv v Európskej únii (2013 – 2014), (2014/2254(INI)),

so zreteľom na uznesenie Európskeho parlamentu z 10. júna 2015 o situácii v Maďarsku, (2015/2700(RSP)), najmä na jeho bod 12,

- (1) keďže existuje potreba pre mechanizmus na podporu demokracie, právneho štátu a základných práv, ktorý je objektívny, založený na dôkazoch, ktorý platí rovnako a spravodlivo pre všetky členské štáty a ktorý obsahuje preventívny aj nápravný rozmer;
- (2) keďže prvoradým cieľom tohto mechanizmu by malo byť zabrániť porušovaniu a nedodržiavaniu zásad demokracie, právneho štátu a základných práv a súčasne poskytovať nástroje potrebné pre fungovanie preventívnej aj nápravnej časti článku 7 ZEÚ v praxi;

- (3) keďže sa treba vystríhať zbytočného vytvárania nových štruktúr alebo duplicity a keďže sa má uprednostňovať zjednocovanie a začleňovanie existujúcich nástrojov;
- (4) keďže vypracovanie vymedzení pojmov, noriem a kritérií týkajúcich sa demokracie, právneho štátu a základných práv nie je jednorazové rozhodnutie, ale skôr nepretržitý a interaktívny proces založený na širokej verejnej diskusii a konzultáciách, pravidelnom preskúvaní a vzájomnej výmene najlepších postupov;
- (5) keďže účinný môže byť len taký mechanizmus, ktorý má širokú podporu občanov Únie a ktorý im umožňuje prevziať zodpovednosť za proces;
- (6) keďže členské štáty v prvom rade zodpovedajú za dodržiavanie spoločných noriem, ale keď ich porušia, Únia má povinnosť zasiahnuť na ochranu svojho ústavného jadra a zabezpečiť, že hodnoty stanovené v článku 2 ZEÚ budú zaručené pre všetkých občanov Únie na celom jej území;
- (7) keďže existuje niekoľko nástrojov na riešenie rizika vážneho porušenia hodnôt Únie, chýbajú im však jasné a objektívne kritériá;

SA DOHODLI TAKTO:

Článok 1

Základné hodnoty a zakladajúce zásady Únie, najmä demokracia, právny štát a základné práva, sa budú dodržiavať v celej Únii prostredníctvom paktu Únie o demokracii, právnom štáte a základných právach, ktorý tvorí vymedzenie, rozpracovanie, monitorovanie a presadzovanie týchto hodnôt a zásad a ktorý sa uplatňuje na členské štáty, ako aj inštitúcie Únie.

Článok 2

Základné prvky paktu Únie o demokracii, právnom štáte a základných právach tvorí porovnávací prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv, semester v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv vrátane každoročnej medziparlamentnej rozpravy na základe tohto porovnávacieho prehľadu a opatrení na nápravu možných rizík a porušení a na aktiváciu preventívnej alebo nápravnej časti článku 7 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a politický cyklus pre demokraciu, právny štát a základné práva v inštitúciách Únie.

Článok 3

Semester v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv sa rozšíri tak, aby sa do jedného nástroja Únie začlenil rámec právneho štátu Komisie a dialóg Rady o právnom štáte.

ODDIEL I: Porovnávací prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv

Článok 4

Ročný porovnávací prehľad o stave demokracie, právneho štátu a základných práv

v členských štátoch vypracuje nezávislá skupina odborníkov a schváli ho Komisia.

Článok 5

Porovnávaci prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv bude zahŕňať, nahrádzať a dopĺňať existujúce nástroje, najmä porovnávaci prehľad EÚ v oblasti justície, mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pre Bulharsko a Rumunsko, monitorovanie plurality médií, správu o boji proti korupcii a postupy partnerského hodnotenia založené na článku 70 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Článok 6

Porovnávaci prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv sa vypracuje pomocou rozmanitých zdrojov vrátane:

- príspevkov z členských štátov;
- prostredníctvom Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA), najmä pomocou jej Európskeho informačného systému pre základné práva (EFRIS);
- pomocou iných špecializovaných agentúr Európskej únie, najmä prostredníctvom európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov (EDPS), Európskeho inštitútu pre rodovú rovnosť (EIGE), Európskej nadácie pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok (Eurofound) a Eurostatu;
- prostredníctvom odborníkov, akademických pracovníkov, mimovládnych organizácií (MVO), profesijných a odvetvových združení, napríklad sudcov, právnikov a novinárov;
- existujúcich indexov a kritérií, ktoré vytvorili medzinárodné organizácie a MVO;
- prostredníctvom Rady Európy, predovšetkým Benátskej komisie a Európskej komisie pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ);
- prostredníctvom medzinárodných organizácií mimo EÚ, ako je OSN a OECD;
- judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP).

Článok 7

Porovnávaci prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv bude obsahovať všeobecnú časť a správy pre jednotlivé krajiny vrátane odporúčaní.

Článok 8

Porovnávaci prehľad bude založený na súbore ukazovateľov v troch kategóriách, predloží sa v harmonizovanom formáte a doplní sa o správy pre jednotlivé krajiny.

8.1. Ukazovatele demokracie:

- oddelenie právomocí,
- nestranná povaha štátu,
- zvratnosť politických rozhodnutí po voľbách,
- existencia inštitucionálnych brzd a protiváh, ktorými sa zaistí, že sa nespochybní nestranný štát,
- stálosť štátu a inštitúcií na základe nemennosti ústavy,
- sloboda a pluralita médií,
- morálna integrita a neprítomnosť korupcie,
- transparentnosť a zodpovednosť,
- hlava V Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

8.2. Ukazovatele právneho štátu:

- zákonnosť,
- právna istota,
- predchádzanie zneužitia právomocí,
- rovnosť pred zákonom a nediskriminácia.
- prístup k spravodlivosti: nezávislosť a nestrannosť, spravodlivé súdne konanie, ústavné súdnictvo (v štátoch, v ktorých existuje),
- špecifické výzvy v oblasti právneho štátu: korupcia, konflikt záujmov, zber osobných údajov a sledovanie,
- hlava V charty.

8.3. Základné práva:

- hlavy I až IV charty.

Článok 9

Posudzovanie stavu demokracie, právneho štátu a základných práv v členských štátoch, ako aj prípravu návrhu odporúčaní pre jednotlivé krajiny vykoná široká a reprezentatívna skupina nezávislých odborníkov (ďalej len „skupina odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv“) na základe kvantitatívneho a kvalitatívneho preskúmania dostupných údajov a informácií.

- 9.1. Skupina odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv bude mať týchto členov:

- jeden nezávislý expert vymenovaný za každý členským štátom,
- desať odborníkov z akademickej obce vymenovaných federáciou All European Academies (ALLEA),
- desať odborníkov vymenovaných Európskou sieťou národných inštitúcií pre ľudské práva (ENNHRI),
- dvaja odborníci vymenovaní Benátskou komisiou a dvaja komisárom pre ľudské práva Rady Európy,
- desať bývalých sudcov vymenovaných Európskou komisiou pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ),
- dvaja odborníci vymenovaní Organizáciou Spojených národov (OSN) a dvaja Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).

9.2. Skupine odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv predsedá predseda Vedeckého výboru agentúry FRA.

9.3. Komisia na uľahčenie prípravy návrhu porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv a návrhu odporúčaní pre jednotlivé krajiny poskytne skupine odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv sekretariát, čím jej umožní efektívne fungovať, najmä zhromažďovaním údajov a zdrojov informácií, ktoré sa majú preskúmať a posúdiť, a poskytovaním administratívnej podpory v procese prípravy návrhov.

Článok 10

Každý z členov skupiny odborníkov pridelí každému členskému štátu bodové hodnotenie za každý z ukazovateľov: uspokojivý (zelená), rizikový (žltá), nedodržanie alebo porušenie (červená). Výsledné hodnotenie je priemer hodnotení celej skupiny odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv. Tento postup hodnotenia sa uskutoční pod podmienkou anonymity a nezávislosti každého člena skupiny odborníkov, aby sa zabezpečila nezávislosť skupiny odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv a objektivita porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv. Členovia skupiny odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv sa však môžu navzájom radiť s cieľom prediskutovať metódy a schválené normy.

10.1. Ukazovatele sa budú preskúmať každý rok a v prípade potreby sa ďalej rozpracujú, vylepšia, obohatia a upravia na základe spoločnej dohody medzi Komisiou, Radou a Európskym parlamentom po porade s národnými parlamentmi, odborníkmi a občianskou spoločnosťou.

Článok 11

Porovnávacie prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv sa prijme týmto spôsobom:

- návrh porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv

vrátane návrhu odporúčaní pre jednotlivé krajiny vypracúva každý rok skupina odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv,

- skupina odborníkov v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv posúdi dostupné údaje a informácie a prideli zelené, žlté a červené farebné hodnotenie za každý ukazovateľ týkajúci sa demokracie, právneho štátu a základných práv každému prešetrovanému členskému štátu alebo inštitúcii Únie,
- návrh porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv a návrh odporúčaní pre jednotlivé krajiny sa zverejní,
- Komisia formálne prijme porovnávací prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv a správy pre jednotlivé krajiny vrátane odporúčaní a postúpi ich členským štátom, Európskemu parlamentu a Rade ako základ pre semester v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv.

ODDIEL II: Semester v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv

Článok 12

Prijatím porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv Komisiou sa začne semester v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv, ktorý sa zameria na výsledky porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv a odporúčaní uvedeným v správach pre jednotlivé krajiny prostredníctvom týchto krokov:

- Európsky parlament na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv usporiada medziparlamentnú rozpravu a prijme uznesenie,
- Rada usporiada výročnú rozpravu vychádzajúcu z jej dialógu o právnom štáte, a to na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv, a prijme závery Rady, v ktorých vyzve národné parlamenty, aby poskytli svoje reakcie na porovnávací prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv, návrhy alebo reformy,
- na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv, odporúčaní Európskeho parlamentu a záverov Rady sa Komisia môže rozhodnúť, že podá žalobu za „systematické porušovanie právnych predpisov“ podľa článku 2 ZEÚ a článku 258 ZFEÚ, v ktorej spojí dovedna niekoľko prípadov porušenia právnych predpisov,
- na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv, odporúčaní Európskeho parlamentu a záverov Rady sa Komisia môže rozhodnúť, že navrhne hodnotenie vykonávania politik Únie členskými štátmi v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti podľa článku 70 ZFEÚ.

12.1. Ak na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv má členský štát zelené hodnotenie vo všetkých ukazovateľoch, nie je potrebné žiadne ďalšie opatrenie.

- 12.2. Ak na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv členský štát dostal jedno alebo viac žltých hodnotení, Komisia môže s daným členským štátom otvoriť dialóg, v rámci ktorého bude vychádzať zo svojho rámca právneho štátu, pričom zohľadní správu pre danú krajinu.
- 12.2.1. Ak má členský štát žlté hodnotenie v prípade jednej tretiny ukazovateľov, znamená to, že v jeho prípade ide o jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ a že existujú dostatočné dôvody na odvolanie sa na článok 7 ods. 1 ZEÚ. Komisia, Rada a Európsky parlament prediskutujú danú záležitosť a prijímú odôvodnené rozhodnutie, ktoré sa zverejní.
- 12.3. Ak na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv členský štát dostal jedno alebo viac červených hodnotení, Komisia s daným členským štátom začne dialóg, pričom zohľadní správu pre danú krajinu.
- 12.3.1. Ak členský štát má červené hodnotenie vo viac ako jednej štvrtine ukazovateľov, alebo ak má červené hodnotenie v prípade jedného alebo viacerých ukazovateľov počas aspoň dvoch rokov, alebo ak sa počet červených hodnotení napriek dialógu s Komisiou alebo postupu podľa článku 7 ods. 1 zvýši, bude sa tento členský štát považovať za štát, ktorý závažne a stále porušuje hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ, a znamená to, že existujú dostatočné dôvody na odvolanie sa na článok 7 ods. 2 ZEÚ. Komisia, Rada a Európsky parlament prediskutujú danú záležitosť a prijímú odôvodnené rozhodnutie, ktoré sa zverejní.

Článok 13

Platnosť porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv uplynie päť rokov po nadobudnutí platnosti, ak sa ju signatári nerozhodnú obnoviť na obdobie, ktoré určia signatári.

ODDIEL III: Politický cyklus pre demokraciu, právny štát a základné práva v inštitúciách Únie

Článok 14

Komisia v súlade s článkom 20 medziinštitucionálnej dohody o lepšej právnej regulácii vykoná pri všetkých legislatívnych návrhoch systematické posúdenie vplyvu na základné práva.

- 14.1. Nezávislá skupina odborníkov, ktorú zriadi Komisia, Rada a Európsky parlament, posúdi súlad legislatívnych návrhov so zásadou demokracie, právneho štátu a základnými právami po medziinštitucionálnych rokovaníach a pred ich formálnym schválením v súlade s článkom 12 medziinštitucionálnej dohody o lepšej právnej regulácii. Skupina počas medziinštitucionálnych rokovaní bude poskytovať poradenstvo.

Článok 15

Ustanoví sa pracovná skupina pre medziinštitucionálne posúdenie vplyvu (ďalej len „pracovná skupina“) s cieľom zlepšiť medziinštitucionálnu spoluprácu na

posudzovaní vplyvov a vytvoriť kultúru dodržiavania základných práv a zásad právneho štátu. Skupina sa bude od začiatku radiť s národnými expertmi, aby mohla lepšie predvídať problémy pri vykonávaní v členských štátoch, ako aj pomáhať pri prekonávaní odlišných výkladov a porozumení v rôznych inštitúciách Únie, pokiaľ ide o vplyv základných práv a zásad právneho štátu na právne akty Únie. Pracovná skupina bude stavať na „Usmerneniach o metodických opatreniach, ktoré treba prijať s cieľom overiť súlad so základnými právami v prípravných orgánoch Rady“, 5377/15, na nástroji č. 24 zo súboru nástrojov na lepšiu právnu reguláciu a na článku 38 rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu, aby zabezpečila dodržiavanie a podporu demokracie, právneho štátu a základných práv.

Článok 16

Výročné správy Komisie, Rady a Európskeho parlamentu týkajúce sa presadzovania a dodržiavania zásad právneho štátu a základných práv inštitúciami Únie sa začlenia do ročného politického cyklu pre demokraciu, právny štát a základné práva porovnávacieho prehľadu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv:

- výročná správa o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie,
- výročná správa o uplatňovaní práva EÚ,
- výročná správa o uplatňovaní nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001¹.

Článok 17

Táto dohoda nadobúda platnosť...

V ...

Za Európsky parlament

predseda

Za Radu Európskej únie

predseda

Za Európsku komisiu

predseda

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43).

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Európa má dlhú tradíciu v oblasti demokracie, právneho štátu a občianskych práv, a to od aténskej demokracie a rímskeho práva, cez listinu Magna Carta z roku 1215, Deklaráciu ľudských a občianskych práv z roku 1789 a Európsky dohovor o ľudských právach až po Chartu základných práv Európskej únie.

Európska únia navyše zakotvila demokraciu, zásadu právneho štátu a základné práva medzi svoje základné zásady a ciele do prvých článkov zmlúv a medzi kritériá členstva v EÚ. Pokusy o zahrnutie odkazu na židovsko-kresťanské korene Európy do zmlúv neboli úspešné, ale potvrdzujú, že Európska únia sa považuje za spoločenstvo hodnôt. Vo svojich vonkajších politikách EÚ kladie dôraz na ľudské práva a demokratickú správu vecí verejných a od imigrantov v Európe sa očakáva, že budú rešpektovať a prijmú naše spoločné hodnoty.

Európska únia má široký rad nástrojov na presadzovanie svojich právnych predpisov a zmlúv, pokiaľ ide o konkrétne otázky. Európska komisia môže členským štátom nariadiť úpravu rozpočtu, systémov verejného zdravotníctva či daňových rozhodnutí, aby sa dosiahol súlad s právnymi predpismi EÚ. V týchto prípadoch členské štáty nespochybňujú skutočnosť, že sú zmluvami EÚ viazané dodržiavať právo Únie. No nie je to tak, keď treba presadzovať záväzky vyplývajúce zo zmlúv, ktoré sa týkajú demokracie, právneho štátu a základných práv. Pokusy Európskej komisie, strážkyne zmlúv, pripomenúť členským štátom ich záväzky sa stretávajú s neochotou alebo priamym odmietnutím uznať spoločne dohodnuté pravidlá a autoritu EÚ pri ich presadzovaní. Zásahy Komisie boli zatiaľ opatrné a svojvoľné. V niektorých prípadoch sa ani samotné inštitúcie EÚ neriadili základnými zásadami demokracie, právneho štátu a základných práv.

Hoci EÚ disponuje niekoľkými existujúcimi nástrojmi, aby mohla zabezpečiť dodržiavanie zásad demokracie, právneho štátu a základných práv, stále existujú veľké medzery a v praxi majú tieto nástroje často obmedzený rozsah pôsobnosti, bývajú nedostatočné a neúčinné alebo nie je pravdepodobné, že sa využívajú. V niektorých prípadoch mnohí vnímajú ich nerovnaké uplatňovanie ako politicky motivované, svojvoľné a nespravodlivo zamerané proti určitým krajinám; Neexistuje žiadny jednotný mechanizmus na systematické, nestranné a úplné monitorovanie všetkých členských štátov a inštitúcií Únie.

Je preto nevyhnutné schváliť rámec, ktorý EÚ umožní riešiť nielen porušenia konkrétnych právnych predpisov EÚ, ale aj prípady (riziká) vážneho ohrozenia demokracie, právneho štátu a základných práv. Európske hodnoty majú v zmluvách najvyššiu dôležitosť, a je už najvyšší čas, aby sa im najvyššia dôležitosť prisúdila aj v praxi.

Neschopnosť EÚ presadzovať vlastné pravidlá a pocit, že neexistujú nijaké spoločné európske hodnoty, takisto oslabujú vzájomnú dôveru a spoľahlivý, stabilný právny rámec, ktoré sú nevyhnutné pre dobré fungovanie EÚ vo všetkých oblastiach politiky. Podľa zmluvy, a najmä podľa článku 2, článku 3 ods. 1 a článku 7 ZEU, má Európska únia povinnosť chrániť svoj ústavný základ a základné hodnoty, ktoré sú spoločné pre všetky jej členské štáty.

Na základe pracovných dokumentov predložených a prediskutovaných vo výbore a s ohľadom na rozličné vstupy poskytnuté externými zainteresovanými stranami a na dve štúdie zadané generálnym riaditeľstvom pre parlamentné výskumné služby spravodajkyňa

odporúča prijať pakt EÚ o demokracii, právnom štáte a základných právach v podobe medziinštitucionálnej dohody.

Cieľom navrhovanej medziinštitucionálnej dohody je stanoviť opatrenia, ktoré uľahčia spoluprácu inštitúcií EÚ a jej členských štátov v rámci článku 7 ZEÚ a ktorými sa zjednocujú, zladujú a dopĺňajú súčasné mechanizmy. Medziinštitucionálnou dohodou sa navyše zabezpečí zjednotený mechanizmus preskúmania, ktorý bude platiť pre všetky členské štáty, ako aj pre tri hlavné inštitúcie EÚ. Vo vývojovom diagrame priloženom na konci dôvodovej správy sa uvádzajú postupy a povinnosti pre uplatňovanie paktu EÚ o demokracii, právnom štáte a základných právach, opierajúc sa o tieto tri prvky: porovnávací prehľad v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv (porovnávací prehľad DRF), semester v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv (semester DRF) a politický cyklus pre demokraciu, právny štát a základné práva v inštitúciách EÚ (politický cyklus DRF).

Spravodajkyňa namiesto vytvárania nových postupov odporúča, aby navrhovaná medziinštitucionálna dohoda stavala najmä na existujúcich nástrojoch, najmä na rámci právneho štátu Európskej komisie a dialógu Rady o právnom štáte, a aby ich zjednotila, pričom ich rozšíri o mechanizmus podávania správ (porovnávací prehľad DRF), oznámenia a sankcie (konania o porušení povinnosti alebo prípadná aktivácia článku 7). Tento nový jednotný rámec, ktorý sa vykoná, by mal byť objektívny, založený na dôkazoch, mal by platiť rovnako a spravodlivo pre všetky členské štáty a mal by obsahovať preventívny aj nápravný rozmer.

Spravodajkyňa popri navrhovanej medziinštitucionálnej dohode odporúča aj sériu dodatočných nelegislatívnych opatrení, aby sa zabezpečil zahŕňajúci prístup k dodržiavaniu hodnôt, na ktorých je založená EÚ, najmä pokiaľ ide o prístup k spravodlivosti na európskej úrovni.

PAKT EURÓPSKEJ ÚNIE O DEMOKRACII, PRÁVNOM ŠTÁTE A ZÁKLADNÝCH PRÁVACH

