

Středa 7. října 2020

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

USNESENÍ

EVROPSKÝ PARLAMENT

P9_TA(2020)0251

Vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva**Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. října 2020 o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva (2020/2072(INI))**

(2021/C 395/01)

Evropský parlament,

- s ohledem na článek 295 Smlouvy o fungování Evropské unie,
- s ohledem zejména na článek 2, čl. 3 odst. 1, čl. 3 odst. 3 druhý pododstavec, čl. 4 odst. 3 a články 5, 6, 7 a 11 Smlouvy o Evropské unii,
- s ohledem na články Smlouvy o fungování Evropské unie, které se týkají dodržování, ochrany a prosazování demokracie, právního státu a základních práv v Unii, včetně článků 70, 258, 259, 260, 263 a 265 této smlouvy,
- s ohledem na Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojené ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie,
- s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie,
- s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie,
- s ohledem na kodaňská kritéria a na soubor pravidel Unie, jež musí každá kandidátská země splnit, chce-li přistoupit k Unii (tzv. *acquis*),
- s ohledem na Všeobecnou deklaraci lidských práv,
- s ohledem na nástroje OSN týkající se ochrany lidských práv a základních svobod a na doporučení a zprávy všeobecného pravidelného přezkumu OSN, jakož i na judikaturu smluvních orgánů OSN a zvláštní postupy Rady pro lidská práva,
- s ohledem na Deklaraci OSN o obráncích lidských práv z 8. března 1999,
- s ohledem na doporučení a zprávy Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva, vysokého komisaře pro národnostní menšiny, zástupce pro svobodu sdělovacích prostředků a dalších orgánů Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě,
- s ohledem na Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropskou sociální chartu, judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Evropského výboru pro sociální práva, úmluvy, doporučení, rezoluce a zprávy Parlamentního shromáždění, Výboru ministrů, komisaře pro lidská práva, Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti, Řídícího výboru pro boj proti diskriminaci, pro rozmanitost a inkluzi, Benátské komise a dalších orgánů Rady Evropy,

Středa 7. října 2020

- s ohledem na memorandum o porozumění mezi Radou Evropy a Evropskou unií ze dne 23. května 2007,
- s ohledem na Úmluvu OSN proti korupci;
- s ohledem na dohodu o zřízení Skupiny států proti korupci,
- s ohledem na seznam kritérií právního státu, který přijala Benátská komise na svém 106. plenárním zasedání dne 18. března 2016,
- s ohledem na soubor nástrojů Rady Evropy pro členské státy „Dodržování demokracie, právního státu a lidských práv během zdravotní krize COVID-19“ ze dne 7. dubna 2020,
- s ohledem na výroční zprávu partnerských organizací Platformy Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů z roku 2020,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 17. července 2019 nazvané „Posilování právního státu v rámci Unie – akční plán“ (COM(2019)0343),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 29. ledna 2020 obsahující pracovní program Komise na rok 2020 (COM(2020)0037) a upravený pracovní program Komise ze dne 27. května 2020 (COM(2020)0440),
- s ohledem na srovnávací přehled EU o soudnictví 2020,
- s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 19. června 2019 nazvané „Posilování právního státu v Unii – Aktuální stav a možné další kroky“, které navrhlo zřídit výroční fórum o základních právech a právním státu;
- s ohledem na zprávu skupiny Evropského hospodářského a sociálního výboru pro základní práva a právní stát z června 2020 nazvanou „Vnitrostátní vývoj z hlediska občanské společnosti, 2018–2019“,
- s ohledem na zprávu Agentury Evropské unie pro základní práva s názvem „Problémy, kterým čelí organizace občanské společnosti působící v oblasti lidských práv v EU“, zveřejněnou dne 17. ledna 2018, a na další její zprávy a data,
- s ohledem na zprávu Evropského institutu pro rovnost žen a mužů nazvanou „Peking + 25 – pátý přezkum provádění Pekingské akční platformy členskými státy EU“, zveřejněnou dne 5. března 2020,
- s ohledem na závěry ohledně zajištění dodržování zásad právního státu, které dne 16. prosince 2014 přijala Rada Evropské unie a členské státy zasedající v Radě,
- s ohledem na své usnesení ze dne 25. října 2016 obsahující doporučení Komise o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva⁽¹⁾,
- s ohledem na své usnesení ze dne 19. dubna 2018 o nutnosti zřídit nástroj pro evropské hodnoty na podporu organizací občanské společnosti, které prosazují základní hodnoty v rámci Evropské unie na místní a vnitrostátní úrovni⁽²⁾,
- s ohledem na své legislativní usnesení ze dne 17. dubna 2019 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program Práva a hodnoty⁽³⁾,

⁽¹⁾ Úř. věst. C 215, 19.6.2018, s. 162.

⁽²⁾ Úř. věst. C 390, 18.11.2019, s. 117.

⁽³⁾ Přijaté texty, P8_TA(2019)0407.

Středa 7. října 2020

- s ohledem na své usnesení ze dne 14. listopadu 2018 o potřebě komplexního mechanismu EU na ochranu demokracie, právního státu a základních práv ⁽⁴⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 16. ledna 2019 o stavu základních práv v Evropské unii v roce 2017 ⁽⁵⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 13. února 2019 o odmítavých reakcích vůči ženským právům a rovnosti žen a mužů v EU ⁽⁶⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 28. března 2019 o situaci v oblasti právního státu a boje proti korupci v EU, konkrétně na Maltě a na Slovensku ⁽⁷⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 18. prosince 2019 o veřejné diskriminaci osob LGBTI a nenávistných projevech vůči nim, včetně zákazu vstupu osobám LGBTI do některých oblastí ⁽⁸⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 15. ledna 2020 o lidských právech a demokracii ve světě a o politice Evropské unie v této oblasti – výroční zpráva za rok 2018 ⁽⁹⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 16. ledna 2020 o probíhajících slyšeníh podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska ⁽¹⁰⁾,
 - s ohledem na své usnesení ze dne 17. dubna 2020 o koordinovaných opatřeníh EU v boji proti pandemii Covid-19 a jejím následkům ⁽¹¹⁾,
 - s ohledem na společná doporučení organizací občanské společnosti nazvaná „Od plánu k jeho provedení: Ochrana svobody a plurality sdělovacích prostředků prostřednictvím evropského mechanismu v oblasti právního státu“ z dubna 2020,
 - s ohledem na zprávu Evropské sítě vnitrostátních institucí pro lidská práva nazvanou „Právní stát v Evropské unii“ ze dne 11. května 2020,
 - s ohledem na návrh pracovní skupiny Síte pro lidská práva a demokracii, která se zabývá vnitřní politikou EU v oblasti lidských práv, ze dne 4. května 2020, který předložila Komise v rámci konzultace se zúčastněnými stranami v souvislosti se zprávou o právním státu,
 - s ohledem na posouzení evropské přidané hodnoty, které je součástí legislativní zprávy o mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva z října roku 2016,
 - s ohledem na předběžné posouzení z dubna roku 2020, které nechalo vypracovat oddělení Evropského parlamentu pro posuzování celoevropského přínosu,
 - s ohledem na články 46, 54 a 148 jednacího řádu,
 - s ohledem na stanoviska Výboru pro právní záležitosti a Výboru pro ústavní záležitosti,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A9-0170/2020),
- A. vzhledem k tomu, že Evropská unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin, jak je stanoveno v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU); vzhledem k tomu, že tyto hodnoty jsou společné všem členským státům, které se je dobrovolně zavázaly dodržovat; vzhledem k tomu, že demokracie, právní stát a základní práva jsou hodnoty, které se navzájem posilují;

⁽⁴⁾ Přijaté texty, P8_TA(2018)0456.

⁽⁵⁾ Přijaté texty, P8_TA(2019)0032.

⁽⁶⁾ Přijaté texty, P8_TA(2019)0111.

⁽⁷⁾ Přijaté texty, P8_TA(2019)0328.

⁽⁸⁾ Přijaté texty, P9_TA(2019)0101.

⁽⁹⁾ Přijaté texty, P9_TA(2020)0007.

⁽¹⁰⁾ Přijaté texty, P9_TA(2020)0014.

⁽¹¹⁾ Přijaté texty, P9_TA(2020)0054.

Středa 7. října 2020

- B. vzhledem k tomu, že Unie ve svých přístupových kritériích kodifikovala, že členství v Unii vyžaduje, aby kandidátská země dosáhla stability institucí zaručujících demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin; poukazuje však na to, že Unie nemá účinné nástroje k prosazování těchto kritérií, jestliže je země již součástí Unie;
- C. vzhledem k tomu, že v uplynulém desetiletí došlo v několika členských státech k bezostyšným útokům na unijní hodnoty; vzhledem k tomu, že Parlament se tímto znepokojivým vývojem opakovaně zabýval ve svých usneseních od roku 2011, včetně aktivace článku 7 SEU v roce 2018; vzhledem k tomu, že Parlament od roku 2016 žádá, aby v této oblasti probíhalo komplexní preventivní monitorování podložené fakty, a to prostřednictvím unijního mechanismu pro demokracii, právní stát a základní práva;
- D. vzhledem k tomu, že v některých členských státech stále nejsou plně dodržována práva zranitelných skupin, jako jsou ženy, osoby se zdravotním postižením, Romové, osoby LGBTI a starší osoby, a tyto skupiny nejsou plně chráněny před nenávistí a diskriminací, což je v rozporu s hodnotami Unie stanovenými v článku 2 SEU a s právem na nediskriminaci, jak je stanoveno v článku 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listiny“); vzhledem k tomu, že mimořádná opatření, která přijaly členské státy v reakci na pandemii COVID-19, znamenala další zátěž pro základní práva a demokratický systém brzd a protivah;
- E. vzhledem k tomu, že přibližně 10 % občanů Unie patří k některé národnostní menšině; vzhledem k tomu, že dodržování práv menšin je nedílnou součástí hodnot Unie stanovených v článku 2 SEU; vzhledem k tomu, že menšiny přispívají ke kulturní a jazykové rozmanitosti Unie; vzhledem k tomu, že v současnosti neexistuje žádný unijní právní rámec, který by zaručoval a monitoroval práva menšin;
- F. vzhledem k tomu, že porušování hodnot uvedených v článku 2 SEU bez náležité reakce a důsledků na úrovni Unie oslabuje soudržnost evropského projektu, práva všech občanů Unie i vzájemnou důvěru mezi členskými státy;
- G. vzhledem k tomu, že korupce je vážnou hrozbou pro demokracii, právní stát a rovné zacházení se všemi občany;
- H. vzhledem k tomu, že nezávislá žurnalistika a přístup k pluralitním informacím jsou klíčovými pilíři demokracie; vzhledem k tomu, že dosud nebyl dostatečně razantně řešen znepokojivý stav svobody a plurality sdělovacích prostředků v Unii; vzhledem k tomu, že občanská společnost má zásadní význam pro rozvoj demokracie; vzhledem k tomu, že zmenšující se prostor pro občanskou společnost přispívá k porušování demokracie, právního státu a základních práv; vzhledem k tomu, že orgány Unie mají udržovat otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností na všech úrovních;
- I. vzhledem k tomu, že nezávislost, kvalita a výkonnost vnitrostátních soudních systémů jsou nezbytným předpokladem dosažení účinné spravedlnosti; vzhledem k tomu, že dostupnost právní pomoci a výše soudních poplatků mohou mít výrazný dopad na přístup ke spravedlnosti; vzhledem k tomu, že Listina má stejnou právní sílu jako Smlouvy; vzhledem k tomu, že ačkoli v souladu s výkladem Soudního dvora Evropské unie vnitrostátní soudní orgány uplatňují Listinu pouze tehdy, pokud provádějí právní předpisy Unie, je pro posilování společné kultury práva, soudní moci a právního státu důležité, aby práva zakotvená v Listině byla vždy zohledňována;
- J. vzhledem k tomu, že Komise dne 30. září 2020 zveřejnila zprávu o právním státu za rok 2020 (COM(2020)0580), po které bude následovat obnovená strategie provádění Listiny základních práv a evropský akční plán pro demokracii;
- K. vzhledem k tomu, že nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech by se po svém přijetí stalo nepostradatelným nástrojem ochrany právního státu v rámci Unie;
- L. vzhledem k tomu, že do jakéhokoliv nástroje monitorování musí být úzce zapojeny všechny strany, které se aktivně podílejí na ochraně a podpoře demokracie, právního státu a základních práv, včetně občanské společnosti, orgánů Rady Evropy a Organizace spojených národů, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Agentury Evropské unie pro základní práva, vnitrostátních institucí pro lidská práva, příslušných orgánů a profesních sdružení, která podporují soudnictví při nezávislém výkonu spravedlnosti; vzhledem k tomu, že je proto zapotřebí dostatečné unijní financování pro občanskou společnost, zejména prostřednictvím programu Spravedlnost a programu Občané, rovnost, práva a hodnoty;

Středa 7. října 2020

- M. vzhledem k tomu, že je nezbytné zintenzivnit a zefektivnit stávající mechanismy a vytvořit účinný mechanismus, který zajistí dodržování zásad a hodnot zakotvených ve Smlouvách v celé Unii;
- N. vzhledem k tomu, že Parlament, Komise a Rada (dále jen „tři orgány“) společně nesou politickou odpovědnost za dodržování hodnot Unie, a to v mezích působnosti svěřené jim Smlouvami; vzhledem k tomu, že interinstitucionální dohoda založená na článku 295 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) by zajistila nezbytná opatření, která by v této věci usnadnila spolupráci mezi všemi třemi orgány; vzhledem k tomu, že v souladu s článkem 295 SFEU může takovou dohodu navrhnout kterýkoliv ze tří orgánů;
1. zdůrazňuje, že je třeba, aby Unie co nejdříve vypracovala důkladný, komplexní a pozitivně zaměřený plán účinné ochrany a posílení demokracie, právního státu a základních práv pro všechny své občany; trvá na tom, že Unie si musí udržet roli zastávce svobody a spravedlnosti v Evropě i ve světě;
 2. varuje, že Unie čelí bezprecedentní a stále se stupňující krizi základních hodnot, která ohrožuje její dlouhodobé přežití jako demokratického mírového projektu; je velmi znepokojen tím, že v některých členských státech sílí a etabloují se autokratické a neliberální tendence, které ještě zhoršila pandemie COVID-19 a hospodářská recese, ale i korupce, dezinformace a zmocňování se státu; zdůrazňuje, že tento trend představuje nebezpečí pro soudržnost právního řádu Unie, ochranu základních práv všech jejích občanů, fungování jednotného trhu, účinnost společných politik a mezinárodní kredibilitu Unie;
 3. připomíná, že Unie dosud nemá struktury k tomu, aby dokázala řešit situaci, kdy se v členských státech zhoršuje stav demokracie, základních práv a právního státu a dochází v nich k jejich porušování; vyjadřuje politování nad tím, že Rada není schopna učinit významný pokrok v prosazování hodnot Unie v rámci probíhajícího postupu podle článku 7 SEU; konstatuje, že neschopnost Rady účinně uplatňovat článek 7 SEU ve skutečnosti vede k tomu, že pokračuje odklon od hodnot stanovených v článku 2 SEU; se znepokojením konstatuje, že nástroje Unie jsou v této věci nedostačující, a žádá, aby byly zefektivněny a řádně vymáhány;
 4. vítá práci Komise na její výroční zprávě o právním státu; vítá, že součástí každoročního hodnocení je i korupce a svoboda sdělovacích prostředků; konstatuje však, že se tato zpráva nevěnuje oblasti demokracie a základních práv; vyjadřuje zejména politování nad tím, že do každoročního hodnocení není zahrnuta svoboda sdružování a zmenšující se prostor pro občanskou společnost; se znepokojením zdůrazňuje, že v některých členských státech stále nejsou plně dodržována práva zranitelných skupin, včetně žen, osob se zdravotním postižením, Romů, osob LGBTI a starších osob, a že tyto osoby nejsou plně chráněny před nenávistí a diskriminací, což je v rozporu s hodnotami Unie stanovenými v článku 2 SEU; připomíná, že Parlament opakovaně vyzýval k zavedení mechanismu monitorování, který by pokrýval plný rozsah působnosti článku 2 SEU; opakuje, že je zapotřebí objektivní a na důkazech založený monitorovací mechanismus, který by byl zakotven v právním aktu, jenž by tři orgány zavazoval k transparentnímu regulovanému postupu s jasně definovanými povinnostmi, aby se ochrana a podpora všech hodnot Unie staly trvalou a viditelnou součástí unijního programu;
 5. navrhuje vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva (dále jen „mechanismus“), který bude vycházet z návrhu Parlamentu z roku 2016 a výroční zprávy Komise o právním státu a bude se řídit interinstitucionální dohodou mezi třemi orgány; tento mechanismus bude spočívat v ročním cyklu monitorování unijních hodnot podle všech aspektů článku 2 SEU a bude uplatňován objektivně a nestranně na všechny členské státy při dodržení zásad subsidiarity a proporcionality;
 6. zdůrazňuje, že roční cyklus monitorování musí obsahovat jasná doporučení pro konkrétní stát a příslušné lhůty a cíle, jejichž plnění bude hodnoceno v následných výročních či naléhavých zprávách; zdůrazňuje, že neprovedení vydaných doporučení musí být spojeno s konkrétními opatřeními Unie, včetně postupů podle článku 7 SEU, řízení o nesplnění povinnosti a rozpočtové podmíněnosti, jakmile bude v platnosti; poukazuje na to, že doporučení by měla být zaměřena nejen na řešení porušování předpisů, ale také na podporu politik, které občanům umožňují práva a hodnoty Unie využívat;
 7. zdůrazňuje, že mechanismus by měl posílit a nahradit stávající nástroje, aby se zabránilo zdvojování činností, zejména výroční zprávu Komise o právním státu, rámec Komise pro právní stát, výroční zprávu Komise o uplatňování Listiny, dialog Rady o právním státu a mechanismus pro spolupráci a ověřování, a zároveň by se měla zvýšit jeho doplňkovost a soudržnost s dalšími dostupnými nástroji včetně postupů podle článku 7 SEU, řízení o nesplnění povinnosti a rozpočtové

Středa 7. října 2020

podmíněnosti, jakmile bude v platnosti; domnívá se, že všechny tři orgány by měly zjištění ročního cyklu monitorování využívat při posuzování pro účely uplatnění článku 7 SEU a rozpočtové podmíněnosti, jakmile vstoupí v platnost; zdůrazňuje, že je třeba respektovat úlohu a výsady všech tří orgánů;

8. zdůrazňuje, že nezávislost soudů je nezbytným předpokladem pro rozhodování soudů a tvoří požadavek vycházející ze zásady účinné právní ochrany, která je zakotvena v článku 19 SEU; je znepokojen tím, že nedávné útoky proti právnímu státu spočívaly především v pokusech o oslabení nezávislosti soudů, a zdůrazňuje, že každý vnitrostátní soud je současně soudem evropským; naléhavě vyzývá Komisi, aby využila veškeré dostupné nástroje a zakročila proti jakýmkoli pokusům vlád členských států, které by ohrožovaly nezávislost vnitrostátních soudů, a aby v případě takové situace včas informovala Parlament;

9. připomíná, že podle čl. 6 odst. 2 SEU je Unie povinna přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod; opakuje, že je třeba tento přístupový proces urychleně dokončit s cílem zajistit soudržný rámec pro ochranu lidských práv v celé Evropě a dále posílit ochranu základních práv a svobod v celé Unii; vyzývá proto Komisi, aby zvýšila úsilí o provádění Smluv v plném rozsahu a aby přístupový proces bez zbytečného odkladu dokončila;

10. připomíná nenahraditelnou roli, kterou mají hrát organizace občanské společnosti, vnitrostátní orgány pro lidská práva, orgány pro rovnost a další příslušní aktéři, a to ve všech stadiích ročního cyklu monitorování od poskytování vstupních údajů po pomoc při jeho provádění a monitorování; zdůrazňuje, že obráncům lidských práv a oznamujícím subjektům je třeba poskytnout ochranu jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Unie, a to případně i před zneužíváním soudních žalob, a to spolu s odpovídajícím financováním na všech úrovních; vyzývá v této souvislosti, aby byl po důkladném posouzení dopadů vytvořen statut evropských přeshraničních sdružení a neziskových organizací; zdůrazňuje, že oznamovatelé přispívají k ochraně právního státu a boji proti korupci; vyzývá Komisi, aby důkladně monitorovala provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie⁽¹²⁾, ve vnitrostátním právu a její uplatňování; zdůrazňuje, že jako ukazatel pro účely posouzení může posloužit i samotný akreditační status vnitrostátních organizací pro lidská práva a prostor pro občanskou společnost; podporuje vnitrostátní parlamenty, aby pořádaly veřejné rozpravy a přijímaly stanoviska o výsledcích cyklu monitorování; upozorňuje na to, že odborná příprava pracovníků v oblasti justice je zásadní pro řádné provádění a uplatňování unijního práva, a tedy i pro upevňování společné právní kultury v celé Unii; domnívá se, že nadcházející evropská strategie justičního vzdělávání musí klást dodatečný důraz na prosazování právního státu a nezávislosti soudnictví a musí také zahrnovat odbornou přípravu týkající se dovedností a neprávních otázek, aby byli soudci lépe připraveni na zvládání nepřiměřeného tlaku; vybízí Komisi a členské státy, aby dále podporovaly a usnadňovaly dialog mezi soudy a právními profesemi skrze podporu pravidelné výměny informací a osvědčených postupů za účelem posílení a rozvoje prostoru spravedlnosti v Unii, který je založen na demokracii, právním státě a základních právech; zdůrazňuje, že je zapotřebí zajistit odpovídající financování odvětvového programu Spravedlnost a programů Občané, rovnost, práva a hodnoty v příštím víceletém finančním rámci, neboť tyto programy jsou zaměřené na ochranu a podporu unijních hodnot, na rozvoj prostoru spravedlnosti v Unii založeného na právním státu a na podporu občanské společnosti;

11. upozorňuje na to, že by měla existovat doplňkovost mezi srovnávacím přehledem EU o soudnictví, který umožňuje srovnávat soudní systémy členských států, a tímto mechanismem; konstatuje, že podle srovnávacího přehledu EU o soudnictví za rok 2020 přetrvávají mezi členskými státy značné rozdíly v počtu nevyřízených případů a v některých členských státech počet nevyřízených případů vzrostl; že některé členské státy nenabízejí odbornou přípravu v oblasti dovedností IKT se zaměřením na přizpůsobení se digitalizaci a usnadnění přístupu ke spravedlnosti; že právní pomoc se v některých členských státech stala v posledních letech méně dostupnou a že v soudních systémech většiny členských států dosud nebyla zajištěna rovnost žen a mužů;

12. znovu zdůrazňuje roli Parlamentu při monitorování dodržování hodnot Unie podle článku 7 SEU; opětovně žádá, aby Parlament mohl předložit svůj odůvodněný návrh Radě a mohl se účastnit slyšení podle článku 7, pokud daný postup zahájil, přičemž budou dodrženy výsady každého ze tří orgánů a zásada loajální spolupráce; vyzývá Radu, aby Parlament pravidelně informovala a úzce zapojovala a aby pracovala transparentním způsobem; domnívá se, že mechanismus podpořený interinstitucionální dohodou zajistí nezbytné rámcové podmínky pro lepší koordinaci;

⁽¹²⁾ Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17.

Středa 7. října 2020

13. je toho názoru, že v dlouhodobém horizontu by posílení schopnosti Unie prosazovat a bránit svůj ústavní základ mohlo vyžadovat změnu Smlouvy; se zájmem očekává diskusi a závěry konference o budoucnosti Evropy o této věci; zdůrazňuje, že účinnost postupu podle článku 7 SEU by měla být zlepšena tím, že bude provedena revize požadavku většiny nezbytné k přijetí opatření a že bude posílen mechanismus sankcí; vyzývá konferenci o budoucnosti Evropy, aby se zabývala posílením úlohy Soudního dvora Evropské unie při ochraně hodnot, na nichž je Unie založena; vyzývá k tomu, aby po důkladném posouzení dopadu byla provedena revize nařízení Rady (ES) č. 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva⁽¹³⁾ s cílem posílit a rozšířit mandát agentury tak, aby zahrnoval všechny hodnoty uvedené v článku 2 SEU;

14. je přesvědčen, že řešení krize unijních hodnot, mimo jiné prostřednictvím navrhovaného mechanismu, je předpokladem pro obnovení vzájemné důvěry mezi členskými státy, díky čemuž bude moci Unie jako celek zachovat a dále rozvíjet všechny společné politiky;

15. vyjadřuje politování nad tím, že Evropská rada ve svých závěrech ze dne 21. července 2020 oslabila mechanismus rozpočtové podmíněnosti navržený Komisí; opět vyzývá k zajištění toho, aby systematické porušování hodnot uvedených v článku 2 SEU bylo neslučitelné s financováním ze strany Unie; zdůrazňuje, že pro ochranu rozpočtu Unie je třeba využít obrácenou kvalifikovanou většinu, bez níž by byla účinnost nového mechanismu rozpočtové podmíněnosti ohrožena; požaduje, aby uplatňování rozpočtové podmíněnosti doprovázela opatření zaměřená na zmírnění případného dopadu na jednotlivé příjemce finančních prostředků Unie, včetně organizací občanské společnosti; zdůrazňuje, že mechanismus rozpočtové podmíněnosti nemůže být nahrazen pouze navrhovaným ročním cyklem monitorování; naléhavě vyzývá Evropskou radu, aby jednala v souladu se svým slibem chránit demokracii a právní stát učiněným v prohlášení ze Sibiu ze dne 9. května 2019;

16. vyzývá Komisi a Radu, aby bezodkladně zahájily jednání s Parlamentem o interinstitucionální dohodě podle článku 295 SFEU; za vhodný základ pro tato jednání považuje návrh uvedený v příloze;

17. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení a návrh, který je přílohou tohoto usnesení, Komisi a Radě.

⁽¹³⁾ Úř. věst. L 53, 22.2.2007, s. 1.

Středa 7. října 2020

PŘÍLOHA K USNESENÍ:

Návrh interinstitucionální dohody o posilování hodnot Unie

EVROPSKÝ PARLAMENT, RADA EVROPSKÉ UNIE A EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 295 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Podle článku 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) je Unie založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin (dále jen „hodnoty Unie“).
- (2) Podle článku 49 Smlouvy o EU je dodržování hodnot Unie a závazek podporovat tyto hodnoty základní podmínkou pro členství v Unii. Závažné a trvalé porušování hodnot v některém z členských států může podle článku 7 Smlouvy o EU vést k pozastavení hlasovacích práv zástupců vlády tohoto členského státu v Radě. Dodržování hodnot Unie je základem pro vysokou úroveň vzájemné důvěry mezi členskými státy.
- (3) Evropský parlament, Rada a Komise (dále jen „tři orgány“) si uvědomují význam dodržování hodnot Unie. Dodržování hodnot Unie je nezbytné pro správné fungování Unie a pro dosažení jejich cílů stanovených v článku 3 Smlouvy o EU. Tři orgány se zavazují k vzájemné loajální spolupráci s cílem podporovat hodnoty Unie a zajišťovat jejich dodržování.
- (4) Tři orgány si uvědomují, že je třeba zjednodušit stávající nástroje, které mají přispívat k dodržování hodnot Unie, a zvýšit jejich účinnost. Měl by proto být zaveden komplexní interinstitucionální mechanismus založený na důkazech a respektující zásady subsidiarity a proporcionality, který by zlepšil koordinaci mezi třemi orgány a upevnil již zavedené iniciativy. V souladu se závěry Rady pro spravedlnost a vnitřní věci ze dne 6. a 7. června 2013 by takový mechanismus měl být prováděn „transparentně na základě objektivně shromážděných, porovnaných a analyzovaných důkazů a na základě rovného zacházení se všemi členskými státy“.
- (5) Tři orgány se shodují na tom, že roční cyklus monitorování hodnot Unie je nezbytný pro intenzivnější prosazování hodnot Unie a jejich dodržování. Roční cyklus monitorování by měl být komplexní, objektivní a nestranný, měl by být založen na důkazech a měl by se rovnou měrou a spravedlivě vztahovat na všechny členské státy. Hlavním cílem ročního cyklu monitorování by mělo být bránit porušování hodnot Unie a nesouladu s těmito hodnotami, zdůrazňovat pozitivní vývoj, umožňovat výměnu osvědčených postupů a současně poskytovat sdílený základ pro další kroky tří orgánů. Tři orgány také souhlasí s využitím této interinstitucionální dohody k začlenění již existujících nástrojů a iniciativ týkajících se podpory a dodržování hodnot Unie, zejména výroční zprávy Komise o právním státu, dialogu Rady o právním státu a rámci Komise pro právní stát, za účelem zamezení zdvojení a zvýšení celkové efektivity této činnosti.
- (6) Roční cyklus monitorování by měl sestávat z přípravné fáze, zveřejnění výroční monitorovací zprávy o dodržování hodnot Unie, jejíž součástí budou doporučení pro jednotlivé země, a návazných opatření včetně provádění těchto doporučení. Roční cyklus monitorování by měl být prováděn v duchu transparentnosti a otevřenosti se zapojením občanů a občanské společnosti a měl by být chráněn před dezinformacemi.
- (7) Tři orgány sdílejí názor, že roční cyklus monitorování by měl nahradit rozhodnutí Komise 2006/928/ES⁽¹⁾ a 2006/929/ES⁽²⁾ a plnit mimo jiné cíle těchto rozhodnutí. Touto interinstitucionální dohodou není dotčen akt o přistoupení z roku 2005, zejména články 37 a 38 tohoto aktu.

(¹) Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (Úř. věst. L 354, 14.12.2006, s. 56).

(²) Rozhodnutí Komise ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Bulharska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizovanému zločinu (Úř. věst. L 354, 14.12.2006, s. 58).

Středa 7. října 2020

- (8) Roční cyklus monitorování by měl doplňovat další nástroje související s prosazováním a posilováním hodnot Unie a být s nimi v souladu. Tři orgány se konkrétně zavazují k tomu, že zjištění obsažená ve výročních monitorovacích zprávách budou používat při posuzování, zda existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty Unie, nebo zda došlo ze strany členského státu k závažnému a trvajícím porušení hodnot Unie, podle článku 7 Smlouvy o EU. Podobně musí Komise využít zjištění obsažená ve výroční monitorovací zprávě při posuzování, zda by mělo být zahájeno řízení o nesplnění povinnosti a zda v členských státech nedochází k všeobecným nedostatkům týkajícím se právního státu, v souladu s článkem 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/xxxx⁽³⁾. Tři orgány se shodují na tom, že by se měly obecně ve své činnosti s ohledem na dodržování hodnot Unie řídit výročními monitorovacími zprávami.
- (9) V souladu s článkem 295 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) stanoví tato interinstitucionální dohoda opatření pouze za účelem usnadnění spolupráce mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí. V souladu s čl. 13 odst. 2 Smlouvy o EU jsou tyto orgány povinny jednat v mezích působnosti svěřené jim Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Touto interinstitucionální dohodou nejsou dotčeny výsady Soudního dvora Evropské unie, pokud jde o autentický výklad práva Unie,

SE DOHODLY TAKTO:

I. CÍLE

1. Tři orgány se dohodly, že budou prostřednictvím koordinace a spolupráce prosazovat a posilovat dodržování hodnot Unie v souladu s článkem 2 Smlouvy o EU.

II. ROČNÍ CYKLUS MONITOROVÁNÍ

2. Tři orgány se dohodly, že budou v loajální vzájemné spolupráci pořádat roční cyklus monitorování hodnot Unie, který se bude týkat otázek a osvědčených postupů ve všech oblastech spojených s hodnotami Unie. Roční cyklus monitorování sestává z přípravné fáze, zveřejnění výroční monitorovací zprávy o hodnotách Unie (dále jen „výroční zpráva“) obsahující doporučení a návazných opatření.
3. Tři orgány se dohodly na zřízení stálé interinstitucionální pracovní skupiny pro hodnoty Unie (dále jen „pracovní skupina“). Pracovní skupina usnadňuje koordinaci a spolupráci tří orgánů v rámci ročního cyklu monitorování. Pracovní skupina pravidelně informuje veřejnost o své činnosti.
4. Pracovní skupině a třem orgánům radí panel nezávislých odborníků. Ve spolupráci s Agenturou Evropské unie pro základní práva určí panel nezávislých odborníků nestranným způsobem hlavní pozitivní a negativní vývoj v každém členském státě a přispěje k vypracování metodiky pro výroční zprávu. Tři orgány mohou vést s panelem konzultace v kterékoli fázi ročního cyklu monitorování.

Přípravná fáze

5. Komise každoročně pořádá cílené konzultace se zúčastněnými stranami za účelem získání informací pro výroční zprávu. Konzultace se zúčastněnými stranami se konají v prvním čtvrtletí každého roku. Konzultace jsou transparentní a vycházejí z jasné a přesně definované metodiky schválené pracovní skupinou. Metodika v každém případě ve vhodné podobě zahrnuje referenční cíle, jako jsou ty, které jsou uvedené v přílohách rozhodnutí Komise 2006/928/ES a 2006/929/ES.
6. Konzultace se zúčastněnými stranami jsou příležitostí pro organizace občanské společnosti, vnitrostátní lidskoprávní instituce a subjekty působící v oblasti rovnosti, profesní asociace a sítě, orgány Rady Evropy a jiné mezinárodní organizace, orgány, instituce a jiné subjekty Unie a členské státy, včetně příslušných vnitrostátních orgánů, aby přispěly k vypracování výroční zprávy. Komise začlení informace získané od zúčastněných stran do výroční zprávy. Příspěvky zúčastněných stran z konzultací zveřejní před vydáním výroční zprávy na svých internetových stránkách.

⁽³⁾ [namísto xxxx vložit do textu číslo 2018/136(COD) (také v bodech 16, 19 a 25) a do poznámky pod čarou odkaz na Úřední věstník] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) .../... o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, Úř. věst. C ..., ..., s. ...

Středa 7. října 2020

7. Komise při přípravě výroční zprávy bere v potaz všechny informace, které má k dispozici, na základě metodiky schválené pracovní skupinou. Zvláštní důraz je v tomto ohledu kladen na zprávy a data od Agentury Evropské unie pro základní práva a dalších orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, Rady Evropy včetně Benátské komise a Skupiny států proti korupci a dalších mezinárodních organizací, které v této věci publikují studie a hodnocení. Pokud se výroční zpráva vypracovaná Komisí odchyluje od zjištění panelu nezávislých odborníků, mohou Evropský parlament a Rada Komisi požádat, aby pracovní skupině vysvětlila své důvody.

8. Jmenovaní zástupci kteréhokoli ze tří orgánů mají po koordinaci s pracovní skupinou možnost podniknout vyšetřovací mise do členských států za účelem získání dalších informací a vysvětlení týkajících se stavu hodnot Unie v dotčených členských státech. Komise tato zjištění začlení do výroční zprávy.

9. Komise pravidelně informuje pracovní skupinu o pokroku, kterého bylo dosaženo v přípravné fázi.

Výroční zpráva a doporučení

10. Na základě informací získaných v přípravné fázi vypracuje Komise návrh výroční zprávy. Výroční zpráva by měla zahrnovat jak pozitivní, tak negativní vývoj v oblasti hodnot Unie ve všech členských státech. Výroční zpráva je nestranná, vychází z objektivně získaných důkazů a dodržuje zásadu rovného zacházení se všemi členskými státy. Stupeň podrobnosti zprávy by měl odpovídat závažnosti konkrétní situace. Výroční zpráva zahrnuje část, která se věnuje řízením o nesplnění povinnosti týkajícím se hodnot Unie.

11. Výroční zpráva obsahuje konkrétní doporučení pro každý členský stát s cílem posílit ochranu a prosazování hodnot Unie. Doporučení stanoví konkrétní cíle a lhůty pro provedení a náležitě zohledňují veškeré obavy vyjádřené v odůvodněných návrzích přijatých podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU. Doporučení přihlížejí k rozdílnosti politických a právních systémů v jednotlivých členských státech. Plnění doporučení bude podle potřeby vyhodnoceno v dalších výročních zprávách či v naléhavých zprávách.

12. Výroční zpráva včetně doporučení se zveřejňuje každý rok v září. Datum zveřejnění stanoví ve vzájemné koordinaci tři orgány v pracovní skupině. Před zveřejněním výroční zprávy předloží Komise její návrh pracovní skupině.

Návazná opatření

13. Evropský parlament a Rada projednají obsah výroční zprávy nejpozději dva měsíce po jejím zveřejnění. Toto projednání probíhá veřejně. Parlament a Rada přijmou stanoviska k výroční zprávě v podobě usnesení a závěrů. Evropský parlament a Rada v rámci návazných opatření posoudí a vyhodnotí, do jaké míry členské státy splnily předchozí doporučení, včetně provádění relevantních rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. Tři orgány využívají vlastní pravomoci podle Smluv s cílem přispět k účinným návazným opatřením. Tři orgány usilují o to, aby v členských státech včas proběhla diskuse o výroční zprávě, a to zejména ve vnitrostátních parlamentech.

14. Na základě zjištění výroční zprávy Komise z vlastního podnětu, nebo na žádost Evropského parlamentu či Rady zahájí dialog s jedním či více členskými státy, včetně příslušných orgánů, s cílem usnadnit provádění doporučení. Komise pravidelně podává Evropskému parlamentu a Radě zprávy o průběhu tohoto dialogu. Komise může členským státům kdykoliv, a to i na žádost dotčeného členského státu, poskytnout technickou pomoc prostřednictvím různých činností. Evropský parlament ve spolupráci s vnitrostátními parlamenty pořádá meziparlamentní diskusi o zjištěných obsažených ve výroční zprávě.

15. Při stanovování priorit financování by tři orgány měly vzít v úvahu zjištění obsažená ve výroční zprávě. Komise by zejména při vytváření příslušných ročních pracovních programů pro vyplácení finančních prostředků Unie v rámci sdíleného i přímého řízení měla zahrnout cílenou podporu vnitrostátním subjektům přispívajícím k ochraně a prosazování hodnot Unie, jako jsou organizace občanské společnosti a mediální organizace.

16. Aniž jsou dotčeny pravomoci Komise podle článku 258 Smlouvy o fungování EU a podle článku 5 nařízení (EU) 2020/xxxx, a právo jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu a Komise předložit Radě odůvodněný návrh v souladu s čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU, tři orgány se shodují na tom, že by se jejich činnost, která se týká hodnot Unie, měla řídit výročními zprávami.

Středa 7. října 2020

17. Evropský parlament a Rada mohou požádat Komisi, aby vypracovala další pokyny a ukazatele pro řešení příslušných horizontálních otázek, které vyvstanou z ročního cyklu monitorování.

Naléhavá zpráva

18. Pokud situace v jednom či více členských státech naznačuje, že bezprostředně hrozí závažné poškození hodnot Unie, Komise může buď z vlastního podnětu, nebo na žádost Evropského parlamentu nebo Rady vypracovat návrh naléhavé zprávy o situaci. Komise zprávu připravuje na základě konzultace s pracovní skupinou. Komise návrh naléhavé zprávy vypracuje bezodkladně a zveřejní jej nejpozději do dvou měsíců po předložení žádosti Evropským parlamentem nebo Radou. Zjištění naléhavé zprávy by měla být součástí příští výroční zprávy. Naléhavá zpráva může obsahovat doporučení pro řešení bezprostředního ohrožení hodnot Unie.

III. DOPLŇKOVOST S JINÝMI NÁSTROJI

19. Tři orgány uznávají, že roční cyklus monitorování a další mechanismy pro ochranu a prosazování hodnot Unie, zejména postup stanovený článkem 7 Smlouvy o EU, řízení o nesplnění povinnosti a nařízení (EU) 2020/xxxx mají doplňkovou povahu. Tři orgány se zavazují k tomu, že cíle této interinstitucionální dohody zohlední v unijních politikách.

20. Pokud výroční zpráva odhalí systémové nedostatky v souvislosti s jednou či více hodnotami Unie, tři orgány se zavazují k tomu, že bezodkladně zahájí náležitou činnost v mezích jejich pravomocí svěřených jim Smlouvami. Tři orgány souhlasí s tím, že zjištění výroční zprávy slouží jako základ pro rozhodnutí o tom, zda bude aktivován postup stanovený v článku 7 Smlouvy o EU a zahájeno řízení o nesplnění povinnosti týkající se ochrany hodnot Unie. Tři orgány mimo jiné zváží, zda je možné zachovat unijní politiky vyžadující vysokou úroveň vzájemné důvěry i přes systémové nedostatky odhalené ve výroční zprávě.

21. Roční cyklus monitorování zřízený touto dohodou nahrazuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci zřízený rozhodnutím Komise 2006/928/ES a mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Bulharska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci a organizovanému zločinu zřízený rozhodnutím Komise 2006/929/ES, a sleduje mimo jiné i cíle těchto rozhodnutí. Komise se proto zavazuje tato rozhodnutí ve vhodnou dobu zrušit.

Obecná ujednání pro uplatňování článku 7 Smlouvy o EU

22. Tři orgány se dohodly, že zjištění výroční zprávy budou používat při posuzování toho, zda existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty Unie, nebo zda došlo ze strany členského státu k závažnému a trvajícimu porušení hodnot Unie, podle článku 7 Smlouvy o EU.

23. S cílem posílit transparentnost a účinnost postupu stanoveného článkem 7 Smlouvy o EU se tři orgány dohodly na tom, že zajistí, aby měl orgán podávající návrh podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU možnost představit návrh Radě a byl plně informován a zapojen ve všech fázích tohoto postupu. Tři orgány se dohodly na tom, že budou provádět vzájemné konzultace v rámci pracovní skupiny v souvislosti s již probíhajícími a potenciálními postupy podle článku 7 Smlouvy o EU.

24. Tři orgány se dohodly, že vypracují pravidla zaměřená na zvýšení účinnosti postupu stanoveného v článku 7 Smlouvy o EU. Tato nová pravidla mohou zahrnovat pravidelný harmonogram slyšení a zasedání týkajících se aktuální situace, doporučení zaměřená na nápravu obav vyjádřených v odůvodněném návrhu a lhůty pro provedení.

Obecná ujednání o rozpočtové podmíněnosti

25. Tři orgány se dohodly na tom, že zjištění z výroční zprávy budou používat při posuzování, zda v členských státech dochází k všeobecným nedostatkům týkajícím se právního státu v souladu s článkem 5 nařízení (EU) 2020/xxxx, jakož i při jakémkoli jiném relevantním posouzení pro účely stávajících a budoucích rozpočtových nástrojů. Pokud výroční zpráva uvádí, že všeobecný nedostatek týkající se právního státu v členském státě ovlivňuje, nebo hrozí, že ovlivní zásady řádného finančního řízení nebo ochranu finančních zájmů Unie, zašle Komise tomuto členskému státu písemné oznámení v souladu s čl. 5 odst. 1 nařízení (EU) 2020/xxxx.

Středa 7. října 2020

IV. ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

26. Tři orgány učiní nezbytné kroky k tomu, aby disponovaly prostředky a zdroji pro řádné plnění této interinstitucionální dohody.
27. Plnění této interinstitucionální dohody budou tři orgány společně a nepřetržitě monitorovat, a to na politické úrovni prostřednictvím pravidelných diskusí a na odborné úrovni v rámci pracovní skupiny.
28. Tato dohoda vstupuje v platnost dnem podpisu.
-