



Pakt EU o demokratické správě věcí veřejných Dodržování právního státu a základních práv *Nástin iniciativy skupiny ALDE*

Úvod

Země, které se chtějí připojit k Evropské unii, musí splňovat nejvyšší normy demokratické správy věcí veřejných a lidských práv, jak je stanoveno v tzv. kodaňských kritériích. Dvě EU jsou nadále důkladně uzavřeny zemím, které nedodržují svobodu tisku, rovná práva osob LGBTI nebo nezávislost soudnictví. Vyhlídka na členství v EU je pro státy silnou pobídkou, aby vynaložily veškeré úsilí a osvědčily se jako příkladná demokracie. EU však není stejně přísná, pokud jde o země, které již jejími členy jsou. EU má pouze několik slabých nástrojů, které zajišťují, že její členové jsou i nadále zavázáni vůči demokratické správě věcí veřejných, právnímu státu a základním právům; kromě toho nejsou členské státy příliš nakloněny závazným pravidlům v těchto oblastech.

V posledních letech nebyla EU schopná a ochotná ukázat ty členy, kteří nedodržují pravidla. I nadále jsou opakovaně porušována základní práva: deportace romských obyvatel, zákony proti homosexuálům, umlčování a zastrasování sdělovacích prostředků, podbídní nezávislosti soudnictví, tajné programy hromadného sledování, spoluúčast na programech mučení, manipulace s volebními zákony a jejich zneužívání za účelem odstranění opozičních stran, beztrestnost korupce a mnoho dalších záležitostí. Všechny členské státy podepsaly Smlouvy EU, ale v praxi se značně zdráhají normy, které podepsaly, uplatňovat. Vzhledem k tomu, že neexistují závazná pravidla a panuje ovzduší všeobecného pohrdání demokracií, právním státem a základními právy, členské státy se necítí být nijak vázány normami, které ukládají kandidátským zemím. Jejich vymáhání zůstává na evropských soudech v Lucemburku a Štrasburku.

Samotné orgány EU, strážci Smluv EU, jsou někdy odpovědné za tvorbu politik, jež jsou v rozporu s našimi vlastními normami demokratické správy věcí veřejných, a dokonce mohou porušovat základní práva nebo právní stát, např. právo na soukromí, právo na spravedlivý proces, zásadu rovnosti nebo normy transparentní a demokratické tvorby právních předpisů.

EU nemůže být důvěryhodná a nemůže mít ve světě morální autoritu, pokud není schopna dodržovat své vlastní normy. Demokratická správa věcí veřejných, právní stát a základní práva nejsou méně důležité než pravidla pro jednotný trh nebo rozpočtová kázeň. V takovém srovnání jsou spíše důležitější. Není náhodou, že hodnoty Evropské unie jsou uvedeny v článku 2 Smlouvy, tedy přede všemi ostatními cíli EU. Evropským hodnotám je ve Smlouvách přiřazena nejvyšší důležitost. Postarejme se nyní o to, aby jim nejvyšší důležitost byla přiznávána i v praxi.

Evropská unie naléhavě potřebuje účinné nástroje, kterými by zajistila, že všichni její členové dodržují pravidla. Podobně jako eurozóna potřebuje Pakt o stabilitě a růstu, potřebuje Evropská unie Pakt o demokratické správě věcí veřejných.

Finanční krize a její dopad na evropské hospodářství a rozpočty podnítily Evropskou unii k opatřením na posílení její rozpočtové a hospodářské soudržnosti a k přijetí nových nástrojů, takže členské státy lépe dodržují své povinnosti a závazky v souladu se Smlouvami. Pokud jde o právní stát a základní práva v EU, je třeba politického impulsu, aby byla dosažena stejná míra dodržování pravidel, a je nutné zaujmout společný přístup. Skupina ALDE předkládá konkrétní návrhy, kterými by se mělo zajistit, že Unie v této základní záležitosti plní své úkoly.

EU se musí vybavit nástroji potřebnými k dodržování pravidel a jejich vymáhání. Skupina ALDE navrhuje spojit všechny nástroje do Paktu o demokratické správě věcí veřejných, který stanoví pravidla sledování a vymáhání demokratické správy věcí veřejných, právního státu a základních práv ze strany členských států a orgánů EU. Tato iniciativa může být provedena bez změny Smlouvy, vyžaduje pouze politickou vůli. Skupina ALDE se dále chce zabývat budoucí situací a prověřit potenciální změny Smluv, které by mohly být nezbytné s ohledem na další zajišťování souladu s hodnotami a zásadami, na nichž je EU založena.

Skupina ALDE navrhuje různé nástroje pro každoroční sledování zemí, podávání zpráv o porušení pravidel nebo o negativním vývoji a pro zahájení řízení proti zemi, jež trvale nedodržuje hodnoty stanovené v Paktu o demokratické správě věcí veřejných.

Pakt EU o demokratické správě věcí veřejných

Skupina ALDE vyzývá evropské orgány, aby plnily své povinnosti a dodržovaly své závazky dané Smlouvou, a to tím, že se bez nadbytečných průtahů zavážou k plánu přijetí Paktu o demokratické správě věcí veřejných. Skupina ALDE naléhavě vyzývá místopředsedu Evropské komise Franse Timmermansa, který je odpovědný za právní stát a uplatňování Listiny základních práv, aby zajistil, že Komise bude plnit svou úlohu strážkyně Smluv a bude se zabývat tím, jak členské státy i orgány EU dodržují hodnoty EU stanovené ve Smlouvě. Skupina ALDE navrhuje Pakt EU o demokratické správě věcí veřejných, který podává přehled nástrojů pro dodržování a vymáhání pravidel pro demokratickou správu věcí veřejných, právní stát a základní práva a jež by všechny členské státy a orgány EU měly podepsat. Pakt o demokratické správě věcí veřejných se stane pro demokracii, právní stát a základní práva tím, čím je Pakt o stabilitě a růstu pro eurozónu.

Pět malých krůčků pro demokracii, právní stát a základní práva, jeden velký krok pro evropské občany

1. Listina základních práv jako donucovací právní nástroj

– Komise doposud Listinu základních práv vykládala v nejužším možném významu a v politických dokumentech ji používala spíše jako referenční bod než právní nástroj. Je nezbytné, aby se Listina základních práv stala skutečným právním nástrojem na ochranu práv občanů. Musí být uplatňována ve spojení s článkem 2 Smluv a používána v případech řízení o nesplnění povinnosti týkajících se porušení základních práv. Bude tak sloužit k boji proti porušování základních práv nad rámec konkrétních porušení právních předpisů EU.

2. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech

- Přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP), což je povinnost podle Smlouvy, je nezbytným krokem k zajištění toho, aby měli jednotlivci přístup k řádné ochraně svých lidských práv ve vztahu k případům jednání a opomenutí ze strany EU a k účinným opravným prostředkům v případě, že jsou jejich práva porušena. V každém členském státě by měl být posouzen současný stav právního státu a lidských práva svých povinností tyto normy dodržovat při rozhodování a přijímání právních předpisů by neměly být zproštěny ani orgány EU.
- Nedávné stanovisko Soudního dvora v této věci představuje závažné zpomalení bezproblémového dokončení postupu přistoupení, nicméně EU musí nyní co nejdříve nalézt novou strategii pro splnění povinnosti přistoupit k EÚLP, jak stanoví Smlouva. Zároveň je možné učinit okamžité kroky pro posílení souladu rozhodnutí orgánů EU s normami základních práv.

3. Základní práva ve všech politikách EU

- Evropská komise by měla, zatímco vyjednává o přistoupení EU k EÚLP, okamžitě zavést zohlednění demokratických norem, právního státu a základních práv do vlastních vnitřních postupů, včetně povinného posuzování dopadů pro všechny své legislativní a politické návrhy. Každý legislativní návrh by měl být v případě potřeby provázen stanoviskem Agentury Evropské unie pro základní práva a stanoviskem evropského inspektora ochrany údajů, přičemž jejich stanoviska musí být zveřejněna.
- Rada nedávno přijala pokyny k metodologickým krokům, které by měly být učiněny pro kontrolu dodržování základních práv v přípravných orgánech Rady; jejich uplatňování by se mělo stát závazným postupem.
- Evropský parlament by měl zajistit, že postoje, které zaujímá k legislativním spisům, jsou v souladu s normami základních práv, a to ustanovením panelu odborníků za tímto účelem, jež bude řídit právní služba Evropského parlamentu.

4. Srovnávací přehled EU pro demokracii, právní stát a základní práva

- Kontrola zemí se nebude omezovat na kandidátské země ani na několik málo nových členských zemí, ale bude rozšířena tak, aby se vztahovala na všechny členské státy EU, bez rozdílu a za stejných podmínek. Prověřování stavu demokracie, právního státu a základních práv v každém členském státě vyžaduje existenci společné struktury a ukazatelů k provádění nestranného a systematického hodnocení.
- Soubor ukazatelů stavu demokracie, právního státu a základních práv by měl být vymezen ve srovnávacím přehledu EU a měl by do něj být začleněn, přičemž tento přehled by měl sloužit jako základ pro pravidelné hodnocení jednotlivých zemí. Bude „měřítkem demokracie, právního státu a základních práv“, které zdůrazní úroveň souladu u každého ukazatele.
- Nadcházející revize nařízení o zřízení Agentury EU pro základní práva bude využita k rozšíření jejího mandátu a umožnění toho, aby tato agentura prováděla uvedené hodnocení podle srovnávacího přehledu EU pro demokracii, právní stát a základní práva a podávala každoroční zprávu o sledování stavu demokracie, právního státu a základních práv v jednotlivých zemích.

– Ukazatele by měly zahrnovat následující: svobodu projevu; svobodu tisku a pluralitu sdělovacích prostředků; rovnost a nediskriminaci; svobodu náboženského vyznání, přesvědčení, svědomí; nezávislost soudnictví; svobodu shromažďování; postavení politických stran, překážky pro opozici; dělbu moci; rozvoj občanské společnosti; transparentnost; právní stát; přístup ke spravedlnosti.

5. Evropský semestr pro demokratickou správu věcí veřejných, právní stát a základní práva

– Výroční zpráva o sledování stavu základních práv by měla vycházet z hodnocení a výsledků srovnávacího přehledu EU a měla by být výchozím bodem pro evropský semestr pro demokratickou správu věcí veřejných, právní stát a základní práva, během něhož by mělo být jakékoli případné porušování právního státu a základních práv hlášeno a řešeno v rámci dialogu orgánů EU a dotčeného členského státu.

– Semestr pro demokratickou správu věcí veřejných, právní stát a základní práva musí zahrnovat závazný mechanismus, který zavede Evropská komise z vlastního podnětu nebo na základě doporučení Agentury EU pro základní práva a jenž bude sloužit jako preventivní a nápravná složka, dříve než dojde k uplatnění postupu podle článku 7.

– Podobně jako stávající mechanismus správy ekonomických záležitostí EU by zavedení evropského semestru pro demokratickou správu věcí veřejných, právní stát a základní práva odstranilo stávající nedostatky a umožnilo automaticky a postupně reagovat na porušování právního státu a základních práv na úrovni členských států.

– Semestr pro demokratickou správu věcí veřejných bude mít povinný roční cyklus diskusí, jichž se bude účastnit Evropský parlament, vnitrostátní parlamenty, Komise, Rada a Agentura pro základní práva.

Právní základ

Návrhy a nástroje požadované skupinou ALDE spadají do oblastí působnosti nynějších Smluv a nevyžadují žádnou jejich změnu.

Legislativní návrhy nezbytné k zavedení nástrojů, jež skupina ALDE navrhuje, může předložit Evropská komise na základě článku 2 SEU a Listiny základních práv.

A – Odstraňování mezer a nedostatků za účelem zajištění účinného dodržování právního státu a základních práv

● **Chybějící preventivní a sankční složka před zahájením postupu podle článku 7**

- Článek 2 SEU / kodaňská kritéria: poté, co se země připojí k EU, se již neprovádí dlouhodobé ani pravidelné hodnocení těchto kritérií.

- Článek 7 SEU: „jaderná alternativa“, která se v minulých letech ukázala být neúčinnou v řešení četných postupného a soustavného porušování právního státu a základních práv.

- Nový mechanismus právního státu ve sdělení Komise: papírově užitečný nástroj, který však neodstraňuje nedostatek spočívající v absenci závazného nástroje k zahájení postupných navrhovaných kroků.

● **Na porušování právního státu a základních práv se i nadále vztahuje kontextové a/nebo politické hodnocení.**

- Při absenci společných a objektivních ukazatelů jsou diskuse o stavu právního státu a základních práv v členských státech neustále zpochybňovány na základě politických nebo institucionálních úvah.

- Diskuse o „relativitě“ některých případů porušení základních práv odvádějí diskusi od řádného právního posouzení toho, zda daný členský stát dodržuje článek 2 Smluv a Listinu základních práv.

- Dodržování primárních a sekundárních právních předpisů EU je právní povinností všech členských států i samotných orgánů EU; nemělo by být považováno za politickou volbu nebo rozhodnutí.

● **Nedostatek závazných postupů příliš často vede k trvání *statu quo* nebo k nečinnosti, a to za spoluúčasti orgánů EU.**

- Komise svůj nový „mechanismus právního státu“ představila prostřednictvím přijetí sdělení, což je text bez závazné nebo právní hodnoty a nestanoví žádnou povinnost ohledně toho, kdy by Komise měla tento mechanismus aktivovat.

- Skutečnost, že Evropská komise po nedávném incidentu v Maďarsku nespustila ani první fázi tohoto nového mechanismu (strukturovaný dialog s členským státem, který porušuje právní stát a základní práva), je pro tento procesní nedostatek příznačná.

- Závěry Rady z prosince 2014 o zajištění dodržování právního státu dokládají nedostatek ambicí členských států, pokud jde o řešení této záležitosti a jejich cíl vést jakoukoli diskusi v mezích „dialogu“, jenž je založen především na mezivládní spolupráci.

Zjištěné nedostatky a mezery si žádají přijetí závazného nástroje, který se opírá o soubor objektivních ukazatelů a umožňuje automatickou a postupnou reakci na porušení právního státu a základních práv.

B – Navržení srovnávacího přehled EU pro demokracii, právní stát a základní práva za účelem podpory pravidelného hodnocení jednotlivých zemí

• Zřízení skupiny odborníků za účelem vymezení ukazatelů demokracie, právního státu a základních práv

- Soubor ukazatelů by měl odrážet kodaňská politická kritéria, která musí splnit přistupující země, a rovněž hodnoty a práva podle článku 2 Smluv a Listiny základních práv.

- Ukazatele by měly být vymezeny na základě stávajících nebo již vytvořených a uznávaných norem v oblasti základních práv – jako jsou normy vytvořené na úrovni OSN a Rady Evropy, a zároveň by měly zohledňovat příspěvek Agentury EU pro základní práva, stávajících mezinárodních orgánů a organizací občanské společnosti, které se angažují v oblasti lidských práv a základních svobod.

• Ukazatele by měly zahrnovat zejména následující: svobodu projevu; svobodu tisku a pluralitu sdělovacích prostředků; rovnost a nediskriminaci; svobodu náboženského vyznání, přesvědčení, svědomí; nezávislost soudnictví; svobodu shromažďování; postavení politických stran, překážky pro opozici; dělbu moci; rozvoj občanské společnosti; transparentnost; právní stát; přístup ke spravedlnosti.

- Metodika pro vymezení těchto kritérií by měla vycházet z již existujících nástrojů pro sledování, jako je srovnávací přehled o soudnictví nebo mechanismus spolupráce a ověřování pro Rumunsko a Bulharsko. Měla by být vymezena ve spolupráci s mezinárodními orgány, které již podobné normy používají, zejména s Benátskou komisí Rady Evropy.

Podobné nástroje již existují na úrovni EU jako součást rámce správy ekonomických záležitostí EU, například srovnávací přehled pro postup při makroekonomické nerovnováze. O zřízení této skupiny odborníků může rozhodnout Evropská komise z vlastního podnětu a toto rozhodnutí nevyžaduje žádný formální legislativní postup.

• Rozšíření pravomocí a struktury Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA)

- Nařízení o zřízení Agentury EU pro základní práva by mělo být změněno, aby byl rozšířen mandát a oblasti pravomocí této agentury, a agentura tak mohla provádět sledování společných ukazatelů v oblasti právního státu a základních práv a aby byla vybavena dalšími zaměstnanci a finančními zdroji potřebnými k plnění jejich nových úkolů a zároveň aby byla zachována její nezávislost a nestrannost jakožto součást hlavních zakládajících zásad.

- V rámci agentury by měl být zřízen Výbor pro posuzování právního státu a základních práv (Výbor agentury FRA pro posuzování) za účelem analýzy a přezkumu výsledků pravidelně prováděného sledování ukazatelů. Toto posuzování by mělo zahrnovat zvláště oblast svobody sdělovacích prostředků a nezávislosti.

- Výbor agentury FRA pro posuzování by měl sestávat z nezávislých univerzitních pracovníků, právníků a odborníků v oblasti základních práv, kteří budou jednat jako soukromé osoby a budou při tom zcela nestranní.

Specializované výbory odborníků již existují v jiných regulačních agenturách EU, například v rámci Evropské agentury pro léčivé přípravky nebo Evropského úřadu pro bezpečnost potravin. Zatímco agentura má pravomoc sama dát podnět k vydání stanoviska, je na výkonné moci, tzn. na Komisi, aby vydané doporučení schválila a přijala jej jako rozhodnutí.

- **Zavedení postupu pro podávání zpráv a varování v oblasti demokracie, právního státu a základních práv**

- Výbor agentury FRA pro posuzování by měl přijímat výroční monitorovací zprávu, v níž bude popsán podrobný přezkum všech ukazatelů ve všech členských státech. Agentura by měla tuto výroční zprávu předat Komisi, Parlamentu a Radě.

- Komise a předsednictví Rady by měly na základě vydání této monitorovací zprávy řešit před Evropským parlamentem závěry Výboru agentury FRA pro posuzování.

- Výbor agentury FRA pro posuzování může na základě této výroční zprávy a v případě, že jeden nebo více ukazatelů upozorňují na porušení právního státu nebo základních práv v jednom či několika členských státech, vydat doporučení Komisi, aby dotčenému členskému státu zaslala výzvu.

- Výbor agentury FRA pro posuzování může svolat v případě náhlého a/nebo vícenásobného porušení právního státu a základních práv v daném členském státě mimořádnou schůzi, aby rozhodl o vydání doporučení Komisi ohledně okamžité výzvy.

Aby byly tyto změny zaneseny do právních předpisů EU, měla by Evropská komise předložit následující legislativní návrh:

– návrh nařízení o zavedení srovnávacího přehledu EU pro demokracii, právní stát a základní práva,

– návrh nařízení, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva.

C – Zavedení evropského semestru pro demokratickou správu věcí veřejných, právní stát a základní práva: závazný mechanismus EU

- **Postup zaslání výzvy**

- Po zveřejnění srovnávacího přehledu EU a výroční monitorovací zprávy Výboru agentury FRA pro posuzování může Evropská komise z vlastního podnětu nebo na základě doporučení Výboru agentury FRA pro posuzování zaslat členským státům výzvu týkající se jednoho nebo více případů porušení právního státu a základních práv (jako výsledek posouzení, které bylo provedeno na základě srovnávacího přehledu EU v oblasti právního státu a základních práv).

- Dotčený členský stát by měl po obdržení výzvy Komise mít možnost ve stanovené lhůtě předložit své připomínky k problémům uvedeným ve výzvě Evropské komise.

- Po zaslání této výzvy by Komise měla provést podrobné posouzení na základě ukazatelů upozorňujících na problémy a vzít přitom v potaz případné připomínky daného členského státu.

Obdoba počáteční fáze řízení o nesplnění povinnosti

● **Dialog o právním státu a základních právech**

- Příslušný výbor Evropského parlamentu by měl jakožto součást dialogu o právním státě a základních právech vyzvat v rámci postupu zaslání výzvy ministry z členského státu a rovněž příslušné členy Komise k výměně názorů o problémech vznesených Evropskou komisí a o případných připomínkách dotčeného členského státu. Výzva zasláná Komisí by měla být rovněž konkrétně projednávána v rámci výroční zprávy Evropského parlamentu o stavu základních práv v EU.

- Vnitrostátní parlament členského státu, jehož se týká postup zaslání výzvy, může vyzvat Evropskou komisi k diskusi o vznesených obavách a konkrétních ukazatelích upozorňujících na porušení právního státu nebo základních práv.

- Výzva Komise členskému státu by rovněž měla být automaticky zařazena na pořad jednání příštího zasedání Rady ministrů pro spravedlnost a vnitřní věci, což umožní vzájemnou výměnu názorů mezi členskými státy a formulování případného závěru Rady.

Obdoba hospodářského dialogu zavedeného v rámci správy ekonomických záležitostí EU

● **„Formální doporučení“ a aktivace mechanismů stanovených v článku 7 SEU**

- Po dosažení závěru podrobného posouzení provedeného na základě výzvy členskému státu by Komise měla v daném časovém rámci rozhodnout, zda členský stát vznesené obavy svou připomínkou uspokojivě vyřešil nebo byla na vnitrostátní úrovni přijata případná nápravná opatření.

- Jestliže Komise dospěje k závěru, že dotčené členské státy obavy vznesené jako součást její výzvy nevyřešily, měla by vydat „formální doporučení týkající se právního státu a základních práv“, obsahující nápravná opatření, která musejí členské státy v určeném časovém rámci přijmout.

- Formální doporučení vydané Evropskou komisí by mělo být zařazeno na pořad jednání příštího plenárního zasedání Parlamentu a příštího zasedání Rady ministrů pro spravedlnost a vnitřní věci – a může proti němu vznést námitku kvalifikovaná většina hlasů (hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou). Námitkou vůči formálnímu doporučení není dotčena aktivace postupu podle článku 7 stanoveného ve Smlouvě.

- Jestliže dotčené členské státy nepřijmou nápravné opatření, měla by Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti (je-li na místě) nebo zahájit postup podle článku 7 SEU.

Obdoba dvousložkového nápravného opatření

Aby byly tyto změny zaneseny do právních předpisů EU, měla by Evropská komise předložit následující legislativní návrh:

– návrh nařízení o zavedení evropského semestru pro demokratickou správu věcí veřejných.

Dopad na rozpočet

- Je nezbytné zvážit nutné navýšení zdrojů pro Agenturu pro základní práva a náklady na fungování Výboru agentury FRA pro posuzování.
- Ukončení mechanismu spolupráce a ověřování pro Rumunsko a Bulharsko by případně mohlo uvolnit určité personální a finanční zdroje.

Další postup – návrhy na změny Smlouvy

- rozšíření úlohy Soudního dvora Evropské unie vytvořením nového zvláštního postupu na posílení zásady právního státu v členských státech, zakotvené v článku 2 SEU, prostřednictvím postupu o nesplnění povinnosti, který zahájí Komise nebo jiný členský stát u Soudního dvora Evropské unie (v současnosti může Soudní dvůr Evropské unie pouze kontrolovat, zda byla dodržena procesní pravidla článku 7 SEU),
- revize článku 7 Smlouvy o EU s tím, že bude doplněn o „uplatnění článku 2 Smlouvy o EU“ a oddělí fázi „rizika“ od fáze „porušení“, přičemž stanoví různé prahové hodnoty pro předpokládané většiny, dojde k posílení odborné a objektivní (a nejen politické) analýzy a k intenzivnějšímu dialogu s institucemi členských států a rozšíření škály podrobných a předvídatelných sankcí uplatnitelných v průběhu celého postupu (zpráva Louise Michela),
- zařadit do Smluv odkaz na Agenturu pro základní práva, včetně právního základu, který umožní, aby nařízení o zřízení agentury bylo možné měnit nikoli na základě jednomyslného rozhodnutí, jak je tomu nyní, nýbrž řádným legislativním postupem,
- umožnit vnitrostátním parlamentům, aby se s návrhem vnitrostátního zákona mohly obrátit na Soudní dvůr EU a požádal ho o stanovisko ohledně jeho shody se Smlouvami a Listinou základních práv.