

Wtorek, 25 października 2016 r.

P8\_TA(2016)0409

## **Utworzenie unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych**

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierające zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (2015/2254(INL))**

(2018/C 215/25)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając preambułę Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jej motyw drugi, czwarty, piąty i siódmy,
- uwzględniając w szczególności art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi oraz art. 6, 7 i 11 TUE,
- uwzględniając artykuły TFUE dotyczące poszanowania, propagowania i ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263 i 265,
- uwzględniając art. 4 ust. 3 i art. 5 TUE, art. 295 TFUE, Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączone do TUE i TFUE,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”),
- uwzględniając Europejską kartę społeczną Rady Europy, w szczególności jej art. E,
- uwzględniając kryteria kopenhaskie oraz zbiór zasad UE, jakie kraj kandydujący musi spełnić, jeśli chce przystąpić do Unii („wspólnotowy dorobek prawny”), w szczególności rozdziały 23 i 24,
- uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, konwencje, zalecenia, rezolucje i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej Rady Europy,
- uwzględniając zalecenie Rady Europy nr R(2000)21 z dnia 25 października 2000 r. i Podstawowe zasady ONZ w dziedzinie roli adwokatów z 1990 r., w których wzywa się państwa do zapewnienia wolnego i niezależnego zawodu prawnika,
- uwzględniając Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z dnia 23 maja 2007 r.,
- uwzględniając konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych,
- uwzględniając Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy,
- uwzględniając listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej w dniu 18 marca 2016 r.,
- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,
- uwzględniając traktaty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo organów traktatowych ONZ,
- uwzględniając Konwencję ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet,
- uwzględniając podejście ONZ do pomocy w zakresie praworządności z kwietnia 2008 r.,

Wtorek, 25 października 2016 r.

- uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ, zwłaszcza cel 16,
- uwzględniając dwudzieste piąte sprawozdanie półroczne COSAC: „Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej” z dnia 18 maja 2016 r.,
- uwzględniając publikacje Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), w tym europejski system informacji o prawach podstawowych (EFRIS) proponowany w dokumencie FRA z dnia 31 grudnia 2013 r. zatytułowanym „Prawa podstawowe a przyszłość wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej”,
- uwzględniając opinię FRA z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie opracowania zintegrowanego narzędzia w formie obiektywnych wskaźników praw podstawowych pozwalającego na zmierzenie zgodności ze wspólnymi wartościami wymienionymi w art. 2 TUE w oparciu o istniejące źródła informacji,
- uwzględniając pismo ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Danii, Finlandii i Niderlandów do przewodniczącego Komisji z dnia 6 marca 2013 r.,
- uwzględniając notę włoskiej prezydencji z dnia 15 listopada 2014 r. zatytułowaną „Zapewnienie poszanowania zasady państwa prawnego w Unii Europejskiej”,
- uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady i państw członkowskich zebranych w Radzie poświęconego zapewnieniu poszanowania zasad praworządności, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2014 r.,
- uwzględniając pierwszy i drugi dialog na temat praworządności w trakcie luksemburskiej i niderlandzkiej prezydencji w dniach 17 listopada 2015 r. i 24 maja 2016 r.,
- uwzględniając opracowane przez Radę „Wytyczne w sprawie metodologicznych działań podejmowanych w celu sprawdzenia zgodności z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady” z dnia 19 grudnia 2014 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 października 2010 r. zatytułowany „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”,
- uwzględniając dokument roboczy służb Komisji z dnia 6 maja 2011 r. zatytułowany „Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję”,
- uwzględniając istniejący mechanizm monitorowania i narzędzia oceny okresowej, którymi dysponuje Komisja, w tym mechanizm współpracy i weryfikacji, tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania o zwalczaniu korupcji i monitor mediów,
- uwzględniając doroczne seminarium Komisji dotyczące praw podstawowych,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 11 marca 2014 r. zatytułowany „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014)0158),
- uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.,
- uwzględniając opracowany przez Radę Europy kodeks dobrych praktyk – z dnia 1 października 2009 r. – dotyczących uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym,
- uwzględniając tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości UE za 2016 r. oraz sprawozdanie roczne Komisji z dnia 15 lipca 2016 r. w sprawie monitorowania przestrzegania prawa Unii Europejskiej w roku 2015,

Wtorek, 25 października 2016 r.

- uwzględniając ocenę przeprowadzoną przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej Parlamentu w kwietniu 2016 r. zatytułowaną „Unijny mechanizm dotyczący demokracji, praworządności i praw podstawowych”,
  - uwzględniając art. 46 i 52 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych (A8-0283/2016),
- A. mając na uwadze, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, zapisanych w jej podstawowych zasadach i celach wskazanych w pierwszych artykułach TUE i w kryteriach członkostwa w Unii;
- B. mając na uwadze, że instytucje, organy i państwa członkowskie Unii powinny przestrzegać swoich zobowiązań i dawać przykład ich skutecznego wypełniania oraz dążyć do wypracowania wspólnej kultury praworządności rozumianej jako wartość powszechna przez wszystkich tak samo w 28 państwach członkowskich i w instytucjach UE, podczas gdy pełne poszanowanie i propagowanie tych zasad jest niezbędnym warunkiem zasadności projektu europejskiego oraz podstawowym warunkiem budowania zaufania obywateli do Unii;
- C. mając na uwadze, że zgodnie z opinią 2/13 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał Sprawiedliwości”) z dnia 18 grudnia 2014 r. <sup>(1)</sup> i z jego odnośnym orzecznictwem prawa podstawowe uznane na mocy Karty znajdują się w samym centrum struktury prawnej Unii, a poszanowanie tych praw jest warunkiem legalności aktów UE, co oznacza, że środki niezgodne z tymi prawami są w Unii niedopuszczalne;
- D. mając na uwadze, że zgodnie z art. 2, art. 3 ust. 1 i art. 7 TUE Unia ma możliwość podjęcia działań w celu ochrony jej nadrzędnych wartości konstytucyjnych i wspólnych wartości, na których została zbudowana;
- E. mając na uwadze, że praworządność stanowi rdzeń europejskiej liberalnej demokracji i jest jedną z podstawowych zasad Unii wynikającą ze wspólnej tradycji konstytucjonalizmu wszystkich państw członkowskich;
- F. mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz kraje kandydujące są zobowiązane do przestrzegania, ochrony i propagowania tych zasad i wartości oraz mają obowiązek lojalnej współpracy;
- G. mając na uwadze, że zgodnie, między innymi, z protokołem nr 24 do TUE i TFUE w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, motywem 10 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW <sup>(2)</sup> i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (takim, jak wyrok z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M. S.S. przeciwko Belgii i Grecji) oraz Trybunału Sprawiedliwości (takim, jak wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie N.S. i M.E. <sup>(3)</sup>) oraz z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie Aranyosi i Căldăraru <sup>(4)</sup>) państwa członkowskie, w tym sądy krajowe, mają obowiązek powstrzymać się od wdrażania prawa Unii w odniesieniu do innych państw członkowskich, w przypadku gdy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia lub poważne i utrzymujące się naruszenie praworządności i praw podstawowych w innych państwach członkowskich;
- H. mając na uwadze, że poszanowanie praworządności w Unii jest warunkiem wstępnym ochrony praw podstawowych oraz przestrzegania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów i prawa międzynarodowego, jest też warunkiem wzajemnego uznawania i zaufania, odgrywa kluczową rolę w takich dziedzinach polityki jak rynek wewnętrzny, polityka wzrostu i zatrudnienia, przeciwdziałanie dyskryminacji, włączenie społeczne, współpraca policji i wymiarów sprawiedliwości, strefa Schengen oraz polityka azylowa i migracyjna, mając też na uwadze, że w konsekwencji erozja praworządności, demokratycznych rządów i praw podstawowych stanowi poważne zagrożenie dla stabilności Unii, unii walutowej i wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz dobrobytu Unii;

<sup>(1)</sup> ECLI:EU:C:2014:2454.

<sup>(2)</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1).

<sup>(3)</sup> ECLI:EU:C:2011:865.

<sup>(4)</sup> ECLI:EU:C:2016:198.

Wtorek, 25 października 2016 r.

- I. mając na uwadze, że sposób wcielania w życie praworządności w państwach członkowskich odgrywa kluczową rolę w zagwarantowaniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i ich systemami prawnymi, w związku z czym istotne znaczenie ma ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych;
- J. mając na uwadze, że Unia opiera się na wspólnym zbiorze podstawowych wartości i zasad, które umożliwiają rozkwit demokracji i ochronę praw podstawowych, oraz że ich definiowanie jest żywym i stałym procesem, i choć te wartości i zasady mogą zmieniać się wraz z upływem czasu, muszą być chronione, powinny stanowić podstawę decyzji politycznych niezależnych od zmieniających się większości politycznych i być odporne na zmiany tymczasowe, w związku z czym kluczową rolę odgrywa niezależne, bezstronne sądownictwo odpowiedzialne za ich wykładnię;
- K. mając na uwadze, że obywatele i mieszkańcy Unii czasami nie są w pełni świadomi swoich wszystkich praw, które posiadają jako Europejczycy; mając na uwadze, że powinni oni być w stanie kształtować podstawowe wartości i zasady Unii, a przede wszystkim utożsamiać się z nimi;
- L. mając na uwadze, że zgodnie z art 4 ust. 2 TUE Unia ma szanować równość państw członkowskich wobec traktatów, a poszanowanie różnorodności kulturowej i tradycji krajowych, własnych oraz innych państw członkowskich, nie może utrudniać stosowania jednolitego i wysokiego poziomu ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii; mając na uwadze, że zasada równości i niedyskryminacji ma charakter uniwersalny i stanowi wspólny element wszystkich dziedzin polityki i działań UE;
- M. mając na uwadze, że zagwarantowanie praworządności oraz skutecznych i niezależnych systemów wymiaru sprawiedliwości odgrywa kluczową rolę w tworzeniu warunków sprzyjających przywróceniu zaufania obywateli do instytucji, a przez to również środowiska sprzyjającego inwestycjom, oraz zwiększaniu przewidywalności regulacyjnej i zapewnianiu zrównoważonego wzrostu gospodarczego;
- N. mając na uwadze, że poprawa skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich stanowi jeden z kluczowych aspektów praworządności, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia równego traktowania, karania nadużyć ze strony rządów i zapobiegania arbitralności oraz jest uznawana przez Komisję za jeden z kluczowych elementów reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru – rocznego cyklu koordynacji polityk gospodarczych na szczeblu unijnym; mając na uwadze, że niezależny zawód prawnika jest podstawą wolnego i demokratycznego społeczeństwa;
- O. mając na uwadze, że w wytycznych Sekretarza Generalnego ONZ pt. „Podejście ONZ do pomocy w zakresie przestrzegania praworządności” zaleca się, aby praworządność obejmowała obywateli i społeczeństwo obywatelskie, gdyż przyczyniają się oni do wzmacniania praworządności oraz do zapewniania rozliczalności urzędników i instytucji publicznych;
- P. mając na uwadze, że w badaniu Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Koszty braku działań na poziomie europejskim w dziedzinie przestępczości zorganizowanej i korupcji” oszacowano, że integracja istniejących unijnych mechanizmów monitorowania, takich jak mechanizm współpracy i weryfikacji, tablica wyników wymiaru sprawiedliwości i sprawozdania o zwalczaniu korupcji, z szerzej rozumianymi ramami monitorowania praworządności przyniosłaby oszczędności w wysokości 70 mld EUR rocznie;
- Q. mając na uwadze, że podstawy prawne zarządzania demokracją i wymiarem sprawiedliwości Unii nie są tak solidne jak podstawy jej zarządzania gospodarczego, co oznacza, że Unia nie wykazuje takiej samej niezłomności i stanowczości w wymaganiu poszanowania swoich wartości podstawowych jak przy zapewnianiu prawidłowego wdrażania swoich zasad gospodarczych i podatkowych;
- R. mając na uwadze, że niespełnienie przez kraj kandydujący do UE wymaganych norm i brak poszanowania wymaganych wartości i zasad demokratycznych powoduje opóźnienie przystąpienia do Unii do czasu całkowitego spełnienia tych norm, podczas gdy niewywiązywanie się przez państwo członkowskie lub instytucję Unii ze spełniania tych samych norm wiąże się z niewielkimi konsekwencjami praktycznymi;

**Wtorek, 25 października 2016 r.**

- S. mając na uwadze, że wynikające z kryteriów kopenhaskich zobowiązania spoczywające na krajach kandydujących mają nadal zastosowanie do państw członkowskich po ich przystąpieniu do Unii na mocy art. 2 TUE i zasady lojalnej współpracy określonej w art. 4 TUE, mając też na uwadze, że w związku z tym nie tylko nowsze, ale i starsze państwa członkowskie powinny podlegać regularnej ocenie w celu ustalenia, czy ich ustawodawstwo i praktyki są nadal zgodne z kryteriami i wspólnymi wartościami, na których opiera się Unia;
- T. mając na uwadze, że około 8 % obywateli Unii należy do mniejszości narodowych i około 10 % posługuje się językiem regionalnym lub mniejszościowym; mając na uwadze, że nie istnieją unijne ramy prawne gwarantujące prawa tych osób jako mniejszości; mając na uwadze, że ustanowienie skutecznego mechanizmu monitorowania ich praw w Unii ma ogromne znaczenie; mając na uwadze, że istnieje różnica pomiędzy ochroną mniejszości a polityką antydyskryminacyjną; mając na uwadze, że równe traktowanie jest prawem podstawowym wszystkich obywateli, a nie przywilejem;
- U. mając na uwadze, że spójność i ciągłość wewnętrznej i zewnętrznej polityki dotyczącej demokracji, praworządności i praw podstawowych ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności Unii;
- V. mając na uwadze, że istnieje niewiele instrumentów pozwalających zagwarantować zgodność prawodawczych i wykonawczych decyzji politycznych podejmowanych przez instytucje Unii z podstawowymi zasadami i wartościami Unii;
- W. mając na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości wydał niedawno różne orzeczenia unieważniające niektóre przepisy prawa Unii i decyzje lub praktyki ustawodawcze Komisji, ponieważ stanowiły one naruszenie Karty lub zasad traktatów dotyczących przejrzystości i dostępu do dokumentów, jednak w niektórych przypadkach instytucje Unii nie wypełniły w całości litery i ducha tych orzeczeń;
- X. mając na uwadze, że przystąpienie Unii do EKPC stanowi zobowiązanie traktatowe wynikające z art. 6 ust. 2 TUE;
- Y. mając na uwadze, że propagowanie i ochrona demokracji pluralistycznej, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, praworządność, współpraca polityczna i prawna, spójność społeczna i wymiana kulturalna stanowią trzon współpracy między Radą Europy a Unią;
- Z. mając na uwadze fakt, że zapotrzebowanie na bardziej skuteczne i wiążące mechanizmy mające zapewnić pełne stosowanie zasad i wartości traktatowych zostało uznane przez Radę i Komisję i jest realizowane w praktyce poprzez utworzenie przez Radę dialogu poświęconego praworządności oraz przyjęcie przez Komisję ram dotyczących umocnienia praworządności;
- AA. mając na uwadze, że Unia dysponuje wieloma instrumentami i procesami służącymi zapewnieniu pełnego i prawidłowego stosowania zasad i wartości traktatowych, jednak nie ma szybkiej i skutecznej reakcji ze strony instytucji UE; mając na uwadze, że istniejące instrumenty powinny być wzmacniane, oceniane i uzupełniane w ramach mechanizmu praworządności, tak aby były odpowiednie i skuteczne, a nie postrzegane jako motywowane politycznie czy arbitralne i niesprawiedliwe wobec niektórych krajów;
- AB. mając na uwadze, że liczba wyroków Trybunału Sprawiedliwości, w których powołuje się on na Kartę, wzrosła z 43 w 2011 r. do 210 w 2014 r.;
- AC. mając na uwadze, że spójność między instytucjami i państwami członkowskimi w przestrzeganiu zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych zapewni wyraźne korzyści, takie jak zmniejszenie liczby kosztownych postępowań sądowych, większa przejrzystość dla obywateli Unii, w tym w odniesieniu do ich praw, oraz większa pewność dla państw członkowskich w zakresie wdrażania;
- AD. mając na uwadze, że rządy niektórych państw członkowskich nie zgadzają się ze stwierdzeniem, że poszanowanie wartości i zasad Unii stanowi zobowiązanie traktatowe czy że Unia ma uprawnienia do zapewniania ich poszanowania;

Wtorek, 25 października 2016 r.

- AE. mając na uwadze, że w sytuacjach gdy państwo członkowskie przestaje gwarantować poszanowanie demokracji, praworządności i praw podstawowych lub w przypadkach naruszenia zasad praworządności Unia i jej państwa członkowskie mają obowiązek bronić integralności i stosowania traktatów oraz praw każdej osoby w ramach swojej jurysdykcji;
- AF. mając na uwadze, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa ważną rolę w budowaniu i wzmacnianiu demokracji, monitorowaniu i ograniczaniu władzy państwa oraz propagowaniu dobrych rządów, przejrzystości, skuteczności, otwartości, zdolności reagowania i rozliczalności;
- AG. mając na uwadze, że nie można powoływać się na zasadę pomocniczości w celu odrzucenia interwencji unijnej mającej służyć zapewnieniu poszanowania zasad i wartości traktatowych przez państwa członkowskie;
- AH. mając na uwadze, że działanie Unii w celu zapewnienia poszanowania przez państwa członkowskie i instytucje wartości, na których się ona opiera i z których wynikają prawa Europejczyków, stanowi podstawowy warunek ich przynależności do projektu europejskiego;
- AI. mając na uwadze, że stały proces integracji europejskiej i niedawne wydarzenia w niektórych państwach członkowskich pokazały, że nie zapobiega się należycie naruszeniu praworządności i podstawowych wartości oraz że należy dokonać przeglądu i połączenia istniejących mechanizmów oraz stworzyć skuteczny mechanizm służący usunięciu istniejących braków i zapewnieniu poszanowania, ochrony i propagowania zasad i wartości traktatowych w całej Unii;
- AJ. mając na uwadze, że należy ustanowić nowy Pakt UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („Pakt”) a także mając na uwadze, iż Pakt powinien opierać się na podstawach naukowych; powinien być obiektywny i nie podlegać wpływowi zewnętrznym, w szczególności władzy politycznej, powinien też być niedyskryminacyjny, a przeprowadzane w jego ramach oceny powinny odbywać się na równych zasadach; powinien przestrzegać zasady pomocniczości, konieczności i proporcjonalności; powinien mieć zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii, oraz powinien – w przypadku obu swoich elementów: prewencyjnego i naprawczego – opierać się na podejściu stopniowym;
- AK. mając na uwadze, że Pakt powinien dążyć do zapewniania jednolitych i spójnych ram, opierając się na istniejących instrumentach i mechanizmach i konsolidując je, a także uzupełniając wszelkie pozostałe luki;
- AL. mając na uwadze fakt, że ustanowienie Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych powinno pozostawać bez wpływu na bezpośrednie stosowanie art. 7 ust. 1 i 2 TUE;
1. zaleca ustanowienie wszechstronnego mechanizmu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który obejmowałby wszystkie zainteresowane strony i funkcjonował do czasu ewentualnej zmiany Traktatu, w związku z czym zwraca się do Komisji o przedłożenie do września 2017 r., na podstawie art. 295 TFUE, wniosku dotyczącego zawarcia Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („Pakt”) w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego określającego uzgodnienia ułatwiające współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE, integrujące, dostosowujące i uzupełniające istniejące mechanizmy, zgodnie ze szczegółowymi zaleceniami przedstawionymi w załączniku, oraz przewidujące możliwość przystąpienia do Paktu przez wszystkie instytucje i organy Unii, które sobie tego życzą;
  2. zwraca się do Komisji o zaangażowanie się w znaczący dialog ze społeczeństwem obywatelskim oraz o zapewnienie wyraźnego uwzględnienia jego wkładu i roli we wniosku dotyczącym porozumienia międzyinstytucjonalnego;
  3. w szczególności zaleca, by Pakt obejmował element prewencyjny i naprawczy i był stosowany do wszystkich państw członkowskich, jak również do trzech głównych instytucji Unii z poszanowaniem zasady pomocniczości, konieczności i proporcjonalności;
  4. uważa, że wprawdzie głównym celem Paktu byłoby zapobieganie naruszeniom wartości Unii i ich naprawianie, jednak powinien on obejmować również możliwe sankcje, które mogą działać jako skuteczny środek odstraszący;

Wtorek, 25 października 2016 r.

5. uważa, że wnioski i opinie FRA, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stanowią dobrą podstawę dla wykładni art. 2 TUE oraz zakresu praw zapisanych w Karcie;
6. przypomina, że Komisja jako strażniczka traktatów ma obowiązek monitorować i oceniać poprawne wdrażanie prawa Unii oraz poszanowanie zasad i celów zapisanych w traktatach przez państwa członkowskie i przez wszystkie instytucje i organy Unii; zaleca w związku z tym uwzględnienie tego zadania Komisji w ocenie przestrzegania zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych w ramach cyklu polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych;
7. wzywa Komisję do powiązania, począwszy od 2018 r., swoich odpowiednich rocznych sprawozdań tematycznych oraz wyników istniejących mechanizmów monitorowania i narzędzi ocen okresowych w celu zaprezentowania ich wszystkich tego samego dnia i uwzględnienia w cyklu polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych;
8. uważa za istotne promowanie ciągłego dialogu oraz podjęcie starań zmierzających do osiągnięcia wyraźniejszego konsensusu między Unią a jej państwami członkowskimi w celu propagowania i ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych, żeby zagwarantować poszanowanie wspólnych wartości zapisanych w traktatach i Karcie w całkowicie przejrzysty i obiektywny sposób; jest przekonany, że nie może być żadnego kompromisu odnośnie do praw podstawowych oraz wartości zapisanych w traktatach i Karcie;
9. podkreśla, że Parlament i parlamenty narodowe powinny odgrywać kluczową rolę przy ocenie postępów we wdrażaniu wspólnych wartości Unii zapisanych w art. 2 TUE i monitorowaniu ich przestrzegania; zwraca uwagę na kluczową rolę Parlamentu w podtrzymywaniu niezbędnej stałej debaty w dążeniu do wspólnego unijnego konsensusu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, uwzględniającej zmiany zachodzące w naszym społeczeństwie; uważa, że wdrażanie tych wartości i zasad musi opierać się także na skutecznej kontroli poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie;
10. zaleca, aby każda międzyparlamentarna debata w sprawie demokracji, praworządności i praw podstawowych obejmowała społeczeństwo obywatelskie, i uważa, że uczestnictwo obywateli i siła społeczeństwa obywatelskiego powinny być brane pod uwagę jako wyznacznik demokracji;
11. wzywa Komisję do przedstawienia do czerwca 2017 r. nowego projektu porozumienia w sprawie przystąpienia UE do EKPC w celu wywiązania się z obowiązku zapisanego w art. 6 TUE, który to projekt będzie uwzględniał konkluzje przedstawione w opinii Trybunału Sprawiedliwości 2/13, a ponadto apeluje do Rady Europy, aby umożliwiła podpisywanie Europejskiej karty społecznej przez strony trzecie w celu rozpoczęcia przez Komisję negocjacji w sprawie przystąpienia do niej Unii;
12. wzywa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do podkreślenia i skonsolidowania w specjalnym rozdziale, w ramach sprawozdania rocznego, przypadków, zaleceń i decyzji związanych z prawami podstawowymi obywateli oraz zasadami demokracji i praworządności z uwzględnieniem opinii społeczeństwa; wzywa Komisję do przeanalizowania tych konkretnych zaleceń;
13. apeluje do Komisji o podjęcie środków w celu zapewnienia zgodnie z art. 47 Karty ogólnego dostępu do pomocy prawnej dla osób i organizacji uczestniczących w postępowaniach w sprawach o naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych przez rządy krajowe lub instytucje Unii, które to środki w razie konieczności uzupełniałyby systemy krajowe i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do pomocy prawnej przysługującego podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu karnym oraz osób podlegających nakazowi w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania;
14. z zadowoleniem przyjmuje reformę Trybunału Sprawiedliwości polegającą na stopniowym zwiększaniu liczby sędziów w celu podołania obciążeniu pracą i zagwarantowania skrócenia czasu trwania postępowań;
15. zaleca, aby zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych dokonywał również oceny dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu Unii, w tym takich aspektów jak niezależność i bezstronność sądów i sędziów, niezależny zawód prawnika, zasady dotyczące legitymacji procesowej, czas trwania i koszty postępowań, adekwatność i skuteczność systemu pomocy prawnej oraz istnienie niezbędnych funduszy na ten cel, wykonywanie wyroków sądowych, zakres kontroli sądowej oraz środków odwoławczych dostępnych obywatelom, a także opcje dotyczące dochodzenia transgranicznych roszczeń zbiorowych; w tym kontekście uważa, że należy zwrócić uwagę na art. 298 ust. 1 TFUE i prawo obywateli Unii do korzystania ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej;

Wtorek, 25 października 2016 r.

16. wzywa Komisję do przygotowania i przeprowadzenia wspólnie ze społeczeństwem obywatelskim kampanii informacyjnej w celu umożliwienia obywatelom i mieszkańcom Unii pełnego korzystania z ich praw wynikających z traktatów i Karty (np. wolności słowa, wolności zgromadzeń i prawa do głosowania), informującej o prawach obywateli do dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej oraz o możliwościach prowadzenia postępowań sądowych w sprawach o naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych przez rządy krajowe i instytucje Unii;

17. wzywa do ustanowienia fundacji dla organizacji przyznającej dotacje na rzecz demokracji i wspierającej lokalne podmioty propagujące demokrację, praworządność i prawa podstawowe w Unii;

18. przypomina, że skoro Unia określa w zawieranych porozumieniach międzynarodowych wymogi dotyczące ochrony i propagowania praw człowieka, musi też zadbać o to, by instytucje i wszystkie państwa członkowskie przestrzegały zasad praworządności i praw podstawowych;

19. zaleca ponadto, aby Pakt obejmował regularne monitorowanie zgodności międzynarodowych porozumień ratyfikowanych przez państwa członkowskie i Unię z unijnym prawem pierwotnym i wtórnym;

20. uważa ponadto, że jeśli w przyszłości rozważany byłby przegląd Traktatu, należałoby przewidzieć następujące zmiany:

— artykuł 2 TUE i Karta powinny stać się podstawą prawną środków ustawodawczych przyjmowanych w drodze zwykłej procedury ustawodawczej;

— na mocy art. 2 TUE i Karty należy umożliwić sądom krajowym wnoszenie do Trybunału Sprawiedliwości spraw dotyczących legalności działań państw członkowskich;

— należy dokonać przeglądu art. 7 TFUE, aby wprowadzić odpowiednie i możliwe do zastosowania sankcje wobec państw członkowskich ze wskazaniem praw (poza prawem głosu w Radzie), które mogą zostać zawieszane, na przykład sankcji finansowych lub zawieszenia finansowania ze środków unijnych;

— umożliwienie, aby jedna trzecia posłów do Parlamentu Europejskiego mogła skierować unijny akt ustawodawczy do Trybunału Sprawiedliwości po jego ostatecznym przyjęciu, lecz przed jego wdrożeniem;

— poprzez zmianę art. 258 i 259 TFUE należy umożliwić osobom fizycznym i prawnym, dotkniętym bezpośrednio i indywidualnie przez dane działanie, wnoszenie skarg do Trybunału Sprawiedliwości dotyczących zarzucanych naruszeń Karty przez instytucje Unii lub przez państwo członkowskie;

— należy znieść art. 51 Karty i przekształcić ją w Kartę praw Unii;

— należy dokonać przeglądu wymogu jednomyślności w dziedzinach związanych z poszanowaniem, ochroną i upowszechnianiem praw podstawowych takich jak równość i niedyskryminacja;

21. potwierdza, że niniejsze zalecenia są zgodne z prawami podstawowymi i zasadą pomocniczości;

22. jest zdania, że wszelkie konsekwencje finansowe przedstawionych propozycji dla budżetu Unii należy pokryć z istniejących pozycji budżetowych; podkreśla, że zarówno Unii, jej państwom członkowskim, jak i obywatelom przyjęcie i wdrożenie tych propozycji mogłoby przynieść znaczne oszczędności pod względem kosztów i czasu, sprzyjać budowaniu zaufania do decyzji i działań państw członkowskich i Unii oraz do ich uznawania, a przez to przynieść również korzyści gospodarcze i społeczne;

23. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji oraz szczegółowych zaleceń zawartych w załączniku Komisji i Radzie oraz parlamentom i rządów państw członkowskich oraz Komitetowi Regionów w celu przekazania ich organom i radom niższego szczebla krajowego.



Wtorek, 25 października 2016 r.

ZAŁĄCZNIK

Szczegółowe zalecenia dotyczące projektu porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie uzgodnień dotyczących monitorowania i procedur następczych w odniesieniu do stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich i instytucjach UE

PROJEKT POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO  
PAKT UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ DEMOKRACJI, PRAWORZĄDNOŚCI I PRAW PODSTAWOWYCH

Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska:

uwzględniając preambułę Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jej motyw drugi, czwarty, piąty i siódmy,

uwzględniając w szczególności art. 2, art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 3 akapit drugi oraz art. 6, 7 i 11 TUE,

uwzględniając artykuły Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczące poszanowania propagowania i ochrony demokracji, praworządności i praw podstawowych w Unii, w tym art. 70, 258, 259, 260, 263 i 265,

uwzględniając art. 4 ust. 3 i art. 5 TUE, art. 295 TFUE oraz Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączone do TUE i TFUE,

uwzględniając Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej („Karta”),

uwzględniając Europejską kartę społeczną Rady Europy, w szczególności jej art. E dotyczący zasady niedyskryminacji;

uwzględniając kryteria kopenhaskie oraz zbiór zasad Unii, jakie kraj kandydujący musi spełnić, jeśli chce przystąpić do UE (dorobek prawny), w szczególności rozdziały 23 i 24,

uwzględniając Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, konwencje, zalecenia, rezolucje i sprawozdania Zgromadzenia Parlamentarnego, Komitetu Ministrów, Komisarza Praw Człowieka oraz Komisji Weneckiej Rady Europy,

uwzględniając listę kontrolną dotyczącą praworządności przyjętą przez Komisję Wenecką na jej 106. sesji plenarnej w dniu 18 marca 2016 r.,

uwzględniając Protokół ustaleń między Radą Europy a Unią Europejską z dnia 23 maja 2007 r.,

uwzględniając konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych,

uwzględniając Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych Rady Europy,

uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka,

uwzględniając traktaty ONZ dotyczące ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo organów traktatowych ONZ,

uwzględniając publikacje Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), w tym europejski system informacji o prawach podstawowych (EFRIS) proponowany w dokumencie FRA z dnia 31 grudnia 2013 r. zatytułowanym „Prawa podstawowe a przyszłość wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej”,

Wtorek, 25 października 2016 r.

uwzględniając podejście ONZ do pomocy w zakresie rządów prawa z kwietnia 2008 r.,

uwzględniając cele zrównoważonego rozwoju ONZ, zwłaszcza cel 16,

uwzględniając dwudzieste piąte sprawozdanie półroczne COSAC: „Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej” z dnia 18 maja 2016 r.,

uwzględniając pismo ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Danii, Finlandii i Niderlandów do przewodniczącego Komisji z dnia 6 marca 2013 r.,

uwzględniając opinię FRA z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie opracowania zintegrowanego narzędzia w formie obiektywnych wskaźników praw podstawowych pozwalającego na zmierzenie zgodności ze wspólnymi wartościami wymienionymi w art. 2 TUE w oparciu o istniejące źródła informacji,

uwzględniając notę włoskiej prezydencji z dnia 15 listopada 2014 r. w sprawie zapewnienia poszanowania praworządności w Unii Europejskiej,

uwzględniając konkluzje z posiedzenia Rady i państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zapewnienia poszanowania zasad praworządności, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2014 r.,

uwzględniając opracowane przez Radę „Wytyczne w sprawie działań w zakresie metodyki, które należy podjąć, aby sprawdzić zgodność z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady” z dnia 19 grudnia 2014 r.,

uwzględniając pierwszy i drugi dialog na temat praworządności w trakcie luksemburskiej i niderlandzkiej prezydencji w dniach 17 listopada 2015 r. i 24 maja 2016 r.,

uwzględniając istniejący mechanizm monitorowania i narzędzia oceny okresowej, którymi dysponuje Komisja, w tym mechanizm współpracy i weryfikacji, tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, sprawozdania o zwalczaniu korupcji i monitor mediów,

uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 października 2010 r. zatytułowany „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”,

uwzględniając dokument roboczy służb Komisji z dnia 6 maja 2011 r. zatytułowany „Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję”,

uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 marca 2014 r. zatytułowany „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”,

uwzględniając doroczne seminarium Komisji dotyczące praw podstawowych,

uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.,

uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej (2012) <sup>(1)</sup>,

uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE (2013–2014) <sup>(2)</sup>,

- (1) mając na uwadze, że potrzebny jest mechanizm w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych, który byłoby obiektywny, bezstronny, oparty na podstawach naukowych i stosowany w sposób równy i sprawiedliwy do wszystkich państw członkowskich, a także do instytucji unijnych, i który obejmowałby zarówno aspekt prewencyjny, jak i naprawczy;

<sup>(1)</sup> Teksty przyjęte, P7\_TA(2014)0173.

<sup>(2)</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2015)0286.

Wtorek, 25 października 2016 r.

- (2) mając na uwadze, że nadrzędnym celem takiego mechanizmu powinno być zapobieganie naruszeniom i nieprzestrzeganiu zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych, a jednocześnie zapewnienie narzędzi niezbędnych do umożliwienia praktycznego funkcjonowania zarówno wymiaru prewencyjnego, jak i naprawczego art. 7 TUE oraz innych instrumentów przewidzianych w traktatach;
- (3) mając na uwadze, że należy unikać zbędnego tworzenia nowych struktur lub powielania działań, a preferowanym podejściem powinno być integrowanie i łączenie istniejących instrumentów;
- (4) mając na uwadze, że opracowanie definicji, norm i punktów odniesienia dotyczących demokracji, praworządności i praw podstawowych nie jest jednorazową decyzją, lecz stałym i interaktywnym procesem opartym na szerokiej debacie publicznej i konsultacjach, regularnym przeglądzie i wymianie najlepszych praktyk;
- (5) mając na uwadze, że skuteczny może być wyłącznie mechanizm, który ma szerokie poparcie obywateli Unii i pozwala im przyjąć współodpowiedzialność za ten proces;
- (6) mając na uwadze, że państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za przestrzeganie wspólnych norm, ale gdy tego nie czynią, Unia ma obowiązek interweniować, aby chronić swoje nadrzędne wartości konstytucyjne i dopilnowywać, by wartości określone w art. 2 TUE i w Karcie były gwarantowane wszystkim obywatelom i mieszkańcom Unii na całym jej terytorium;
- (7) mając na uwadze, że ważne jest, by władze na wszystkich szczeblach ściśle ze sobą współpracowały zgodnie ze swoimi kompetencjami i obowiązkami w celu identyfikowania na wczesnym etapie potencjalnych systemowych zagrożeń dla praworządności, a także w celu lepszej ochrony praworządności;
- (8) mając na uwadze, że istnieje szereg instrumentów odnoszących się do ryzyka poważnego naruszenia wartości Unii, jednak należy opracować jasne i obiektywne punkty odniesienia, aby instrumenty te były wystarczająco silne i odstrasżające i aby zapobiegały łamaniu zasad praworządności i praw podstawowych; mając na uwadze, że Unia nie posiada prawnie wiążącego mechanizmu pozwalającego na systematyczne monitorowanie przestrzegania wartości Unii i praw podstawowych przez państwa członkowskie i unijne instytucje;
- (9) mając na uwadze, że zgodnie z art. 295 TFUE wspomniane porozumienie międzyinstytucjonalne określa ustalenia dotyczące jedynie ułatwiania współpracy między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, a zgodnie z art. 13 ust 2 TUE instytucje te działają w granicach uprawnień przyznanych im na mocy traktatów oraz zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych; mając na uwadze, że przedmiotowe porozumienie międzyinstytucjonalne nie ma wpływu na prerogatywy Trybunału Sprawiedliwości w zakresie oficjalnej wykładni prawa Unii,

UZGADNIAJĄ, CO NASTĘPUJE:

#### Artykuł 1

Pakt Unii na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych („Pakt”) stoi na straży podstawowych wartości i zasad Unii, a mianowicie demokracji, praworządności i praw podstawowych, na całym jej terytorium. Pakt przewiduje zdefiniowanie, opracowanie, monitorowanie i egzekwowanie tych wartości i zasad oraz ma zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii.

#### Artykuł 2

Pakt obejmuje:

- roczne europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych, zawierające zalecenia dla poszczególnych krajów oraz sprawozdania FRA, Rady Europy i innych organów właściwych w tym obszarze;
- coroczną międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych;
- przewidziane w traktatach uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienia elementu prewencyjnego lub naprawczego art. 7 TUE;

Wtorek, 25 października 2016 r.

— cykl polityki na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych w instytucjach unijnych.

#### Artykuł 3

Pakt zostanie rozszerzony, by połączyć w jeden instrument unijny komisyjne ramy dotyczące praworządności i dialog Rady poświęcony praworządności.

#### Artykuł 4

Komisja sporządza europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich po konsultacjach z zespołem niezależnych ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych, o którym mowa w art. 8. Sprawozdanie to Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym. Sprawozdanie to jest ogólnie dostępne.

Zawiera ono część ogólną oraz zalecenia dla poszczególnych krajów.

Jeżeli Komisja nie przyjmie w przewidzianym terminie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, łącznie z zaleceniami dla poszczególnych krajów, właściwa komisja Parlamentu Europejskiego może oficjalnie zwrócić się do Komisji o przedstawienie wyjaśnień dotyczących opóźnienia oraz o niezwłoczne ich przyjęcie, aby zapobiec dalszym opóźnieniom.

#### Artykuł 5

Europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych obejmuje i uzupełnia istniejące instrumenty, w tym tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości, monitor pluralizmu mediów, sprawozdanie o zwalczaniu korupcji i procedury oceny wzajemnej w oparciu o art. 70 TFUE, oraz zastępuje mechanizm współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii.

#### Artykuł 6

Europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych sporządza się przy wykorzystaniu różnych źródeł i istniejących narzędzi oceny, sprawozdawczości i monitorowania działań państw członkowskich, takich jak:

- uwagi właściwych organów państw członkowskich w zakresie poszanowania demokracji, praworządności i praw podstawowych,
- FRA, w szczególności instrument EFRIS,
- inne wyspecjalizowane agencje Unii, w szczególności Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) oraz Eurostat,
- eksperci, pracownicy akademicy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia zawodowe i branżowe, np. sędziów, prawników i dziennikarzy,
- istniejące wskaźniki i punkty odniesienia opracowane przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe,
- Rada Europy, w szczególności Komisja Wenecka, Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy oraz Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ),
- organizacje międzynarodowe takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),
- orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz innych sądów i trybunałów międzynarodowych oraz organów traktatowych,
- wszystkie rezolucje lub inne właściwe dokumenty Parlamentu Europejskiego, w tym roczne sprawozdania w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Unii,
- uwagi ze strony instytucji unijnych.

Wtorek, 25 października 2016 r.

Wszelki wkład ze źródeł, o których mowa w niniejszym artykule, oraz projekt europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, sporządzonego przez zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych, łącznie z zaleceniami dla poszczególnych krajów, są dostępne publicznie na stronie internetowej Komisji.

#### Artykuł 7

Europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych, któremu towarzyszą zalecenia dla poszczególnych krajów, jest przedstawiane w jednolitym formacie i opracowywane ze szczególnym uwzględnieniem następujących aspektów:

- rozdział władz,
- bezstronny charakter państwa,
- odwracalność decyzji politycznych po wyborach,
- istnienie instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi, dzięki którym bezstronny charakter państwa nie jest podważany,
- trwałość państwa i instytucji z uwagi na niezmienność konstytucji,
- wolność i pluralizm mediów,
- wolność słowa i wolność zgromadzeń,
- promowanie przestrzeni obywatelskiej i skutecznych mechanizmów dialogu obywatelskiego,
- prawo do aktywnego i biernego uczestnictwa demokratycznego w wyborach oraz demokracja uczestnicząca,
- uczciwość i brak korupcji,
- przejrzystość i rozliczalność,
- zgodność z prawem,
- pewność prawa,
- zapobieganie nadużywaniu władzy,
- równość wobec prawa i niedyskryminacja,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości: niezależność i bezstronność, rzetelny proces sądowy, sprawiedliwość konstytucyjna (w stosownych przypadkach) i niezależność zawodu prawnika,
- szczególne wyzwania w zakresie praworządności: korupcja, konflikt interesów, zbieranie danych osobowych i nadzór,
- tytuły I–VI Karty,
- EKPC wraz z protokołami dodatkowymi.

#### Artykuł 8

Sporządzaniem oceny stanu demokracji, praworządności i praw podstawowych w państwach członkowskich, jak również projektów zaleceń dla poszczególnych krajów zajmuje się reprezentatywny zespół niezależnych ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych na podstawie ilościowego i jakościowego przeglądu dostępnych danych i informacji.

Wtorek, 25 października 2016 r.

8.1. W skład zespołu ekspertów wchodzi:

- po jednym niezależnym ekspercie wyznaczonym przez parlament narodowy każdego państwa członkowskiego, który musi być wykwalifikowanym sędzią trybunału konstytucyjnego lub sądu najwyższego niepozostającym w służbie czynnej;
- dziesięciu kolejnych ekspertów powołanych przez Parlament Europejski większością dwóch trzecich głosów, wybranych spośród ekspertów zgłoszonych przez:
  - (i) Zrzeszenie Europejskich Akademii Nauk (ALLEA);
  - (ii) Europejską sieć krajowych instytucji ds. praw człowieka (ENNHRI);
  - (iii) Radę Europy (w tym Komisję Wenecką, GRECO i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy);
  - (iv) CEPEJ oraz Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE);
  - (v) ONZ, OBWE i OECD.

8.2. Zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych wybiera przewodniczącego spośród swoich członków.

8.3. W celu ułatwienia przygotowywania projektu europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych i projektu zaleceń dla poszczególnych krajów Komisja zapewnia zespołowi ekspertów sekretariat, umożliwiający skuteczne funkcjonowanie zespołu, w szczególności poprzez gromadzenie źródeł danych i informacji, które należy poddać przeglądowi i ocenie, a także poprzez udzielanie wsparcia administracyjnego w procesie sporządzania wspomnianych projektów.

#### Artykuł 9

Zespół ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych ocenia każde państwo członkowskie pod względem aspektów wymienionych w art. 7 i określa ewentualne zagrożenia i naruszenia. Ocena ta jest przeprowadzana przez każdego członka zespołu w sposób anonimowy i niezależny, aby zagwarantować niezależność zespołu ekspertów oraz obiektywizm europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych. Członkowie zespołu ekspertów ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych mogą jednak konsultować się ze sobą w celu omówienia metod i uzgodnienia standardów.

Metody oceny są poddawane co roku przeglądowi przez zespół ekspertów i, w razie konieczności, dalej opracowywane, udoskonalane, uzupełniane i zmieniane, w stosownych przypadkach, w drodze porozumienia między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją po konsultacjach z parlamentami narodowymi, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim.

#### Artykuł 10

Przyjęcie przez Komisję europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych oznacza rozpoczęcie debaty międzyparlamentarnej i debaty w Radzie, której celem jest zajęcie się rezultatami sprawozdania europejskiego i zaleceniami dla poszczególnych krajów poprzez przeprowadzenie następujących czynności:

- Parlament Europejski organizuje międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych oraz przyjmuje rezolucję; debata ta powinna być organizowana w taki sposób, by w jej ramach można było określać wskaźniki i cele do realizacji oraz zapewnić środki pozwalające ocenić skalę zmian z roku na rok w ramach panującego unijnego konsensusu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych; stosowne procedury należy przyspieszyć w celu stworzenia takich środków, które nie tylko umożliwią natychmiastowe i skuteczne monitorowanie rocznych zmian, ale posłużą również do zapewnienia przestrzegania zobowiązań przez wszystkie zainteresowane strony;
- doroczna debata międzyparlamentarna stanowi część wieloletniego usystematyzowanego dialogu między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją oraz parlamentami narodowymi, a uczestniczy w niej również społeczeństwo obywatelskie, FRA i Rada Europy;

Wtorek, 25 października 2016 r.

- Rada przeprowadza coroczną debatę, której podstawę stanowią dialog poświęcony praworządności i europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych, oraz przyjmuje konkluzje, zachęcając parlamenty narodowe do podjęcia działań w reakcji na sprawozdanie europejskie, wnioski lub reformy;
  - na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych Komisja może podjąć decyzję o uruchomieniu postępowania w sprawie „systemowego uchybienia” zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 2 TUE i art. 258 TFUE, obejmującego kilka postępowań w sprawie uchybienia;
  - na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, po skonsultowaniu się z Parlamentem Europejskim i Radą, Komisja może podjąć decyzję o przedstawieniu wniosku w sprawie oceny wdrażania przez państwa członkowskie polityki Unii w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zgodnie z art. 70 TFUE.
- 10.1. Jeżeli z europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych wynika, że dane państwo członkowskie zachowuje zgodność co do wszystkich aspektów wymienionych w art. 7, nie są konieczne dalsze działania.
- 10.2. Jeżeli z europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych wynika, że dane państwo nie spełnia wymogów w odniesieniu do co najmniej jednego z aspektów wymienionych w art. 7, Komisja rozpoczyna niezwłocznie dialog z tym państwem członkowskim z uwzględnieniem zaleceń dla poszczególnych krajów.
- 10.2.1. Jeżeli w zaleceniu dla danego państwa członkowskiego zespół ekspertów uzna, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz że istnieją wystarczające podstawy do zastosowania art. 7 ust. 1 TUE, wówczas Parlament Europejski, Rada i Komisja niezwłocznie omawiają tę kwestię oddzielnie i podejmują uzasadnioną decyzję, która jest podawana do wiadomości publicznej.
- 10.3. Jeżeli – w oparciu o europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych – zespół ekspertów uzna w zaleceniu dla danego państwa członkowskiego, że dochodzi do stałego i poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, tzn. że w ciągu ostatnich dwóch lat nasiliło się ono lub utrzymało, oraz że istnieją wystarczające podstawy do zastosowania art. 7 ust. 2 TUE, wówczas Parlament Europejski, Rada i Komisja niezwłocznie omawiają tę kwestię oddzielnie i każda instytucja podejmuje uzasadnioną decyzję, która jest podawana do wiadomości publicznej.

#### Artykuł 11

W przypadku wszystkich wniosków ustawodawczych proponowanych przez Komisję w ramach oceny skutków, zgodnie z art. 25 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, uwzględnia się prawa podstawowe.

Zespół ekspertów, o którym mowa w art. 8, ocenia przestrzeganie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję zasad demokracji, praworządności i praw podstawowych.

#### Artykuł 12

Powołuje się międzyinstytucjonalną grupę roboczą ds. oceny skutków („grupa robocza”) w celu poprawy współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie ocen skutków oraz w celu ustanowienia kultury przestrzegania praw podstawowych i zasad praworządności. Grupa robocza zasięga opinii ekspertów krajowych na wczesnym etapie, tak aby móc skuteczniej przewidywać wyzwania związane z wdrażaniem w państwach członkowskich, a także pomóc pogodzić odmienne wykładnie i różne rozumienie przez poszczególne instytucje Unii kwestii wpływu praw podstawowych i praworządności na akty prawne Unii. Aby zapewnić zgodność z zasadami demokracji, praworządności i prawami podstawowymi oraz upowszechnić je, grupa robocza wykorzystuje opracowane przez Radę „Wytyczne w sprawie metodologicznych działań podejmowanych w celu sprawdzenia zgodności z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady”, przygotowaną przez Komisję „Strategię skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, opracowane przez Komisję „Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję”, narzędzie nr 24 z zestawu narzędzi na rzecz lepszych uregulowań prawnych i art. 38 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

Wtorek, 25 października 2016 r.

## Artykuł 13

Następujące roczne sprawozdania Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczące egzekwowania i przestrzegania praworządności i praw podstawowych przez instytucje Unii są przedstawiane równoległe do rocznego cyklu polityki w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych europejskiego sprawozdania:

- roczne sprawozdanie dotyczące stosowania Karty;
- roczne sprawozdanie dotyczące stosowania prawa Unii;
- roczne sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady <sup>(1)</sup>.

## Artykuł 14

Niniejsze porozumienie wchodzi w życie...

Sporządzono w...

W imieniu Parlamentu Europej-  
skiego  
Przewodniczący

W imieniu Rady Unii Europej-  
skiej  
Przewodniczący

W imieniu Komisji Europejskiej  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43).