

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski mechanizm kontroli przestrzegania praworządności i praw podstawowych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/02)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Współsprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Wniosek o konsultację:	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 21.1.2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	27.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	202/1/7

1. Uwagi i propozycje EKES-u dotyczące unijnego mechanizmu praworządności, demokracji i praw podstawowych

1.1. UE jest nie tylko wspólnym rynkiem; jest także unią wspólnych wartości, zgodnie z art. 2 Traktatu. Ponadto uznaje ona prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych UE. Wartości te, które są fundamentem Unii Europejskiej, są także podstawą integracji i częścią europejskiej tożsamości. A zatem nie są tylko kryteriami przystąpienia do UE, ale muszą być następnie przestrzegane w praktyce przez państwa członkowskie. W związku z tym niezbędne jest zastosowanie przewidzianych w Traktatach procedur w momencie, gdy wartości te są atakowane. EKES uważa, że instytucje europejskie powinny przyjąć proaktywne i prewencyjne podejście w swej działalności politycznej, by móc przewidywać problemy oraz im zapobiegać.

1.2. Tak jak wiele europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES jest zaalarmowany pogorszeniem się sytuacji w zakresie praw człowieka, rozprzestrzeniającymi się tendencjami populistycznymi i autorytarnymi, a także związanym z tym zagrożeniem dla jakości demokracji i ochrony praw podstawowych – praw, które zagwarantowane są zarówno przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i które stanowią ogólne zasady prawa UE ⁽¹⁾.

1.3. Wartości, o których jest mowa powyżej, atakowane są w całej Europie. Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego potępia sytuację, która ma miejsce w szeregu państwach członkowskich i ma nadzieję, że EKES podejmie nowe inicjatywy, by instytucje UE mogły zareagować w zdecydowany sposób. Nie tylko Unia Europejska jest w niebezpieczeństwie, lecz także zaufanie obywateli do krajowych i europejskich instytucji demokratycznych. EKES uważa, że ryzyko to jest bardzo poważne i ma charakter systemowy.

⁽¹⁾ Artykuł 6 TUE.

1.4. Konkretna treść zasad i norm, które wynikają z zasady praworządności, może różnić się na poziomie poszczególnych krajów, w zależności od systemu konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego. Niemniej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, w szczególności przez Komisję Wenecką, zawierają wykaz tych zasad i wartości UE. Zasady te obejmują legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; zakaz arbitralności władzy wykonawczej; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; równość wobec prawa; a także ochronę praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości.

1.5. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły, że zasady te nie są czysto formalnymi i proceduralnymi wymogami, lecz stanowią środek służący zapewnieniu przestrzegania i poszanowania demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych

1.6. Przestrzeganie praworządności jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez przestrzegania praworządności i odwrotnie. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona dzięki podstawowej roli odgrywanej przez sądownictwo, w tym trybunały konstytucyjne. Warto dodać, że są to **prawa człowieka**, a nie prawa państw członkowskich lub rządów. W związku z tym ich ochrona powinna być traktowana jako pilny priorytet.

1.7. EKES uważa – w świetle prac Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego oraz uwzględniając sprawozdania Komisji i uchwałę Parlamentu Europejskiego z 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej – że należy w odpowiednim czasie zmienić art. 51⁽²⁾ Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, aby rozszerzyć jego zakres i zapewnić bezpośrednie stosowanie wszystkich postanowień Karty w państwach członkowskich⁽³⁾.

1.8. Prowadzony jest regularny dialog między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dialog ten mógłby zostać jeszcze pogłębiony w momencie przystąpienia przez UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). EKES proponuje Komisji, by w pierwszej połowie 2017 r. przedłożyła ona wniosek w sprawie przystąpienia UE do tej konwencji, zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu.

1.9. Obowiązki spoczywające na krajach kandydujących w ramach kryteriów kopenhaskich muszą nadal mieć zastosowanie do państw członkowskich – na mocy art. 2 Traktatu – po ich przystąpieniu do UE. W związku z tym EKES uważa, że wszystkie państwa członkowskie należy poddawać regularnej ocenie, by weryfikować ciągłe przestrzeganie przez nie podstawowych wartości UE i by uniknąć naruszenia wzajemnego zaufania.

1.10. EKES jest zdania, że instytucje UE muszą wzmacniać procedury i mechanizmy zmierzające do ochrony i obrony demokracji, praworządności i praw podstawowych we wszystkich państwach członkowskich. W ostatnich latach, a zwłaszcza przed 2014 r., Komitet odnotowywał z zaniepokojeniem, że Komisja zawiodła w skutecznym odgrywaniu roli strażniczki Traktatów, pomimo wszczęcia przez nią w niektórych przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, i nie była w stanie odpowiednio zareagować na naruszenie europejskich zasad i wartości w szeregu państw członkowskich.

1.11. EKES zachęca Komisję do przyjęcia aktywnego podejścia do ochrony i obrony we wszystkich państwach członkowskich wartości oraz zasad UE określonych w art. 2 TUE i do jak najpełniejszego wykorzystania w tym celu istniejących ram z 2014 r.

1.12. Komitet proponuje, by trzy główne instytucje UE (Komisja, Rada i Parlament) przyjęły wspólne podejście. Dialog i współpraca między instytucjami w tak ważnej kwestii mają kluczowe znaczenie. EKES zaleca, aby Rada wsparła istniejące ramy opracowane przez Komisję poprzez przyjęcie decyzji Rady, która wzmacniałaby te ramy i wspierała dalsze umacnianie praworządności.

⁽²⁾ Artykuł 51: „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.

⁽³⁾ Propozycje konwentu i opinie EKES-u nie uwzględniały ograniczeń określonych przez Radę Europejską w art. 51.

1.13. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w promowaniu demokratycznych wartości, właściwego funkcjonowania praworządności i ochrony praw podstawowych. W związku z kurczeniem się przestrzeni demokracji i z trudnościami, z jakimi borykają się organizacje pozarządowe w państwach członkowskich, pozytywna rola odgrywana przez organizacje pozarządowe jest godna pochwały. Komitet bardzo aktywnie współpracuje z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w kwestii ochrony praw podstawowych oraz praw mniejszości, uchodźców i imigrantów.

1.14. EKES, jako organ reprezentujący europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, pragnie nawiązać dialog z Radą, Komisją i Parlamentem, w celu udoskonalenia zarządzania i wzmocnienia koordynacji politycznej między instytucjami UE a państwami członkowskimi oraz wprowadzenia systemu wczesnego ostrzeżenia.

1.15. EKES uważa za niezbędne utworzenie prawnie wiążącego mechanizmu europejskiego, tzn. ram aktywnie angażujących Komisję, Parlament i Radę, w ramach których EKES odgrywałby ważną rolę reprezentowania społeczeństwa obywatelskiego. Mechanizm ten stanowiłby uzupełnienie ram Komisji i międzyrządowego dialogu zainicjowanego przez Radę. Mógłby on być nazwany „nowym mechanizmem kopenhaskim”⁽⁴⁾ i podlegałby demokratycznemu i sądowemu nadzorowi⁽⁵⁾.

W ramach tego mechanizmu należałoby między innymi – z myślą o identyfikowaniu istniejących braków i wzywaniu do ich usunięcia – analizować takie aspekty jak legalność, hierarchia norm, pewność prawa, równość, niedyskryminacja, swobodny dostęp do wymiaru sprawiedliwości i sprawiedliwego procesu, zapobieganie nadużyciom prawa i arbitralności ze strony organów publicznych, rozdział władzy, poszanowanie i ochrona pluralizmu politycznego, mniejszości oraz różnorodności społecznej, seksualnej itp. oraz poszanowanie wolności wypowiedzi i prasy.

1.16. Komitet pragnie, aby przyjęto projekt sprawozdania będący przedmiotem dyskusji w Komisji LIBE Parlamentu Europejskiego oraz aby osiągnięto międzyinstytucjonalne porozumienie dotyczące wdrożenia Paktu Unii Europejskiej na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych. Ogólnie EKES popiera tę propozycję, gdyż stanowi ona podstawę wdrożenia prawnie wiążącego porozumienia międzyinstytucjonalnego, które wzmocniłoby europejski system rządów i koordynację polityki między instytucjami UE a państwami członkowskimi. EKES powinien zostać uwzględniony we wspomnianym pakcie, co pozwoliłoby prowadzić w Komitecie debatę ze społeczeństwem obywatelskim. Powinien też odgrywać odpowiednią rolę w proponowanym semestrze w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych.

1.17. Mechanizm, o którym jest mowa wyżej, powinien być oparty na następujących wskaźnikach bazujących na danych ilościowych i jakościowych:

- wskaźnikach w zakresie praworządności,
- wskaźnikach w zakresie jakości demokracji,
- wskaźnikach w zakresie ochrony praw podstawowych.

1.18. Komitet podkreśla znaczenie tytułów I, II, III i IV Karty w kontekście opracowania wskaźników, zważywszy, że podstawowe **prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne** są nieodłącznym elementem praw obywatelskich i politycznych.

1.19. Ważne jest, aby zarówno państwa członkowskie, jak i same instytucje, organy i agencje UE, przestrzegały praw podstawowych, w tym socjalnych – zwłaszcza w czasach kryzysu. Powinno to odnosić się także do stosunków i umów z państwami trzecimi, nie tylko z punktu widzenia zgodności z tymi prawami, lecz także pod względem zapewniania, że prawa te są egzekwowane.

1.20. Mechanizm ten wymaga uruchomienia systemu monitorowania i oceny z użyciem przejrzystych procedur. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) powinna być wyraźnie upoważniona do wsparcia takiego mechanizmu. EKES popiera wniosek Parlamentu dotyczący utworzenia panelu niezależnych ekspertów⁽⁶⁾ pod przewodnictwem Komitetu Naukowego FRA.

⁽⁴⁾ Jak zaproponował Parlament Europejski w rezolucji z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w UE (2012), P7_TA(2014)1773, sprawozdawca: Louis Michel, 22 listopada, pkt 9.

⁽⁵⁾ Carrera, S., E. Guild i N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism* [Trójstronna zależność między prawami podstawowymi, demokracją i praworządnością w UE – w kierunku unijnego mechanizmu kopenhaskiego], wydanie w miękkiej oprawie, Bruksela: Centrum Studiów nad Polityką Europejską.

⁽⁶⁾ Eksperti ci byliby wyznaczani przez państwa członkowskie, Zrzeszenie Europejskich Akademii Nauk (ALLEA), Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Komisję Wenecką, Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), ONZ i OECD

1.21. Komitet proponuje, by włączono go w skład tego panelu oraz by to rzecznicy praw obywatelskich byli wspomnianymi ekspertami wyznaczanymi przez rządy poszczególnych państw członkowskich.

1.22. Panel ekspertów będzie dokonywał przeglądu i oceny sytuacji w każdym państwie członkowskim na podstawie wskaźników i przy użyciu przejrzystych procedur. EKES może wnieść tutaj wkład poprzez organizowanie wizyt kontrolnych w państwach członkowskich w celu dokonywania przeglądu sytuacji – we współpracy z lokalnym społeczeństwem obywatelskim – i sporządzania sprawozdań.

1.23. EKES popiera wdrożenie semestru w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych. Na podstawie raportu ekspertów Komisja sporządzi raz w roku sprawozdania dla poszczególnych krajów, które zawierać będą zalecenia; Parlament przeprowadzi debatę międzyparlamentarną i sporządzi rezolucję, a Rada przeprowadzi coroczny dialog i przyjmie konkluzje. Mechanizm ten musi funkcjonować w kontekście nowego rocznego cyklu polityki, z myślą o zapewnieniu wspólnego i spójnego podejścia w UE.

1.24. Komitet pragnie wziąć udział w przygotowaniu porozumienia międzyinstytucjonalnego. Być może rozważy też powołanie stałej grupy w celu organizowania wysłuchań społeczeństwa obywatelskiego oraz sporządzania opinii i sprawozdań w tej kwestii.

1.25. W ramach semestru w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych i we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, Komitet mógłby organizować doroczne forum służące przeglądowi sytuacji w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych i opracowywać wnioski i zalecenia, które byłyby następnie przekazywane Komisji, Radzie i Parlamentowi. Komitet mógłby też współpracować z innymi instytucjami przy sporządzaniu ocen skutków.

2. Traktat i związane z nim kwestie

2.1. Ostatnie kilka lat unaocniło brak odpowiednich mechanizmów ochrony wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w którym stwierdza się, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

2.2. Unia opiera się na tych wartościach, obejmujących poszanowanie demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka. UE ma możliwość weryfikacji poszanowania tych wartości w okresie poprzedzającym przystąpienie danego państwa do UE, na podstawie kryteriów określonych jako „kryteria kopenhaskie” lub „kryteria akcesyjne”⁽⁷⁾. Członkostwo wymaga, aby państwo ubiegające się zapewniło stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka, a także poszanowanie i ochronę mniejszości.

2.3. Nie ma jednak podobnego mechanizmu, który miałby zastosowanie po przystąpieniu państw członkowskich do UE. Brak mechanizmu monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych określany jest jako „dylemat kopenhaski”.

2.4. Właściwe funkcjonowanie UE opiera się na „wzajemnym zaufaniu” między instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi, a także między samymi państwami członkowskimi – zaufaniu, że przyjmowane prawo i decyzje polityczne są zgodne z tymi samymi zasadami w odniesieniu do praworządności, demokracji i praw podstawowych. Tworzy się w ten sposób równe szanse między państwami członkowskimi w zakresie swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Umożliwia to również rządów współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym w zakresie prawa karnego, azylu oraz imigracji.

2.5. Unia Europejska została utworzona w celu zapewnienia pokoju i dobrobytu we wszystkich jej państwach członkowskich, a także poprawy dobrostanu jej narodów; opiera się nie tylko na istnieniu wolnego handlu, lecz także na ochronie podstawowych wartości UE. Te podstawowe wartości gwarantują, że obywatele UE mogą żyć wolni od opresji i nietolerancji, z demokratycznie wybranymi i odpowiedzialnymi rządami, które działają zgodnie z zasadami państwa prawnego.

2.6. W ostatnich latach decyzje polityczne i ustawodawcze podejmowane w różnych państwach członkowskich wywołują debaty i dyskusje z instytucjami europejskimi i innymi państwami członkowskimi, a „wzajemne zaufanie” zostało naruszone. W wielu przypadkach nie wykazano należytego poszanowania reguł demokracji, praworządności i praw podstawowych, a Unia Europejska nie była zdolna zareagować w odpowiedni sposób.

⁽⁷⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z Kopenhagi z 21–22 czerwca 1993 r.

2.7. EKES zauważa z głębokim niepokojem, że w różnych państwach członkowskich przyjmuje się akty prawne i wdraża polityki, które sugerują poważne pogorszenie jakości demokracji: naruszanie praw człowieka, szczególnie mniejszości; brak niezależności sądów i trybunałów konstytucyjnych; ograniczanie rozdziału władz; ograniczanie wolności prasy, wolności opinii, wolności zgromadzeń, ograniczanie wolności zrzeszania się, wolności informacji, konsultacji i rokowań zbiorowych, a także ograniczanie innych podstawowych praw obywatelskich i socjalnych. Kilkakrotnie Unia Europejska stała w obliczu kryzysów w niektórych państwach członkowskich wynikających z określonych kwestii związanych z praworządnością, a Komisja reagowała na to poprzez wywieranie nacisków politycznych i wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

2.8. Do dziś nie wykorzystano mechanizmów zapobiegawczych, ani mechanizmów związanych z nakładaniem kar, przewidzianych w art. 7 TUE, który jest jedynym artykułem Traktatów umożliwiającym postępowanie w przypadku naruszeń demokracji, praworządności i praw podstawowych w dziedzinach znajdujących się poza kompetencją ustawodawczą UE. Istnieją dwa podejścia: jedno zapobiegawcze, drugie związane z nakładaniem kar. W praktyce jednak nie były one nigdy stosowane ze względu na konsekwencje polityczne i ścisłe wymogi dotyczące ich wdrażania, które możliwe jest tylko w przypadku zaistnienia „wyraźnego ryzyka” dotyczącego „poważnego i stałego naruszania”.

2.9. Komisja i Parlament mogą interweniować w fazie zapobiegawczej. Na drugim etapie Rada może ukarać państwo członkowskie poprzez zawieszenie określonych praw, w tym prawa głosu jego przedstawicieli w Radzie.

2.10. Rada dysponuje jednak szerokim marginesem uznaniowości w stosowaniu powyższego mechanizmu, ponieważ nie ma konkretnych i przejrzystych kryteriów dotyczących uruchamiania tej procedury, wskaźników, jakie miałyby zostać zastosowane oraz procedur oceny. Parlament Europejski, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej mają w takich sytuacjach bardzo ograniczone uprawnienia⁽⁸⁾; nie ma również wymogu konsultacji z EKES-em.

3. Działania instytucji europejskich

3.1. W marcu 2014 r. **Komisja Europejska** przyjęła komunikat „Nowe unijne ramy na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014) 158). Ramy te będą uruchamiane w przypadkach, gdy państwa członkowskie będą podejmowały systematyczne działania lub tolerowały regularnie pojawiające się sytuacje mogące negatywnie wpływać na integralność, stabilność lub właściwe funkcjonowanie instytucji, a także mechanizmów zabezpieczających, które zostały ustanowione na poziomie krajowym w celu ochrony praworządności. Ramy te obejmują zagadnienia związane ze strukturami konstytucyjnymi, rozdziałem władz, niezależnością lub bezstronnością sądownictwa bądź systemem kontroli sądowniczej, w tym sądownictwem konstytucyjnym.

3.2. Opracowane przez Komisję ramy mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich zanim spełnione zostaną warunki pozwalające uruchomić mechanizmy określone w art. 7 TUE. Jest to zadaniem Komisji i zostało pomyślane tak, by wypełnić pewną lukę. Ramy te nie są alternatywą wobec przewidzianych w art. 7 mechanizmów, lecz mają je poprzedzać i uzupełniać. W przypadkach istnienia wyraźnych dowodów systemowego zagrożenia praworządności w danym państwie członkowskim, ramy te ułatwiłyby prowadzenie zorganizowanego dialogu między Komisją a tym państwem. Proces dialogu obejmowałby trzy główne etapy: opinię Komisji, zalecenie Komisji i działania podejmowane w następstwie tego zalecenia. Podczas przeprowadzania oceny Komisja może zasięgać opinii ekspertów⁽⁹⁾.

3.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przyjęte przez Komisję Europejską ramy na rzecz umocnienia praworządności. Zawierają one jednak szereg ograniczeń.

3.3.1. Ocena nie pozwala na okresowe przeprowadzanie porównawczych analiz problemów i sporów pojawiających się w państwach członkowskich i dotyczących demokracji, praworządności i praw podstawowych. Z definicji ramy te mogą być uruchamiane tylko w przypadku, gdy problem stał się „systemowy”, co stanowi wysoki próg. Zagrożenie „systemowe” może pojawić się, kiedy sądownictwo nie jest już w stanie zagwarantować, by rząd działał w granicach prawa, a to następuje już na dosyć późnym etapie rozwoju sytuacji.

⁽⁸⁾ Podczas gdy w prawie UE istnieje mechanizm ochrony praw człowieka umożliwiający osobom fizycznym obronę swoich praw, to art. 7 jest ogólnym mechanizmem prawnym i politycznym, który jest jednoznacznie wyłączony z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

⁽⁹⁾ FRA (Agencji Praw Podstawowych); Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej; Rada Europy (Komisja Wenecka); Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej oraz europejska sieć rad sądownictwa.

3.3.2. Komisja musi analizować informacje w sposób przejrzysty i przy użyciu konkretnych wskaźników lub obiektywnych procedur. Musi także ustalić zasady konsultowania się ze społeczeństwem obywatelskim i EKES-em.

3.3.3. Wspomniane ramy nie nadają żadnej szczególnej roli Parlamentowi Europejskiemu mimo tego, że podejmuje on własne inicjatywy polityczne w tym zakresie.

3.3.4. Nie przewidują też żadnego modelu zacieśnionej współpracy międzyinstytucjonalnej.

3.4. EKES jest zaniepokojony brakiem działań następczych w **Radzie** w odniesieniu do ram na rzecz umocnienia praworządności.

3.4.1. Na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2014 r. Rada do Spraw Ogólnych przyjęła konkluzje w sprawie roli Rady w zapewnieniu poszanowania praworządności. Rada zobowiązała się ustanowić **coroczny dialog** między państwami członkowskimi, który będzie miał miejsce w Radzie do Spraw Ogólnych i będzie przygotowywany przez COREPER. Prezydencja luksemburska zainicjowała ten dialog w listopadzie 2015 r. Ma on objąć różne konkretne tematy, które nie zostały upublicznione. Zwrócono się do rządów o wypowiedzenie się na temat wybranych przez nie aspektów państwa prawnego i podanie jednego przykładu sytuacji, w której radzą sobie dobrze i jednego przykładu wyzwania. Efektem była raczej seria monologów, a nie dialog. Państwa nie nawiązały wzajemnej interakcji poprzez zapewnienie wsparcia, pomocy lub wyrażenie krytyki. Nie wydały również żadnych zaleceń ani ich nie otrzymały i nie podjęły żadnych zobowiązań do wszczęcia działań następczych w celu poprawy sytuacji w tych przypadkach, w których zidentyfikowano określone wyzwania. Rada przeprowadzi ocenę tego doświadczenia pod koniec 2016 r., podczas prezydencji słowackiej.

3.4.2. Wspomniane Konkluzje Rady nie uwzględniły ram Komisji na rzecz praworządności ani nie zawierały żadnego odniesienia do nich. Nie dają one ponadto jasnego obrazu konkretnej roli, jaką odgrywać będzie Komisja, Parlament i EKES w tym dialogu.

3.5. Komisja Junckera wskazała praworządność jako jeden ze swoich priorytetów i wyznaczyła Fransa Timmermansa na wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za praworządność i prawa podstawowe. Nie wiadomo jednak, czy Komisja opracuje kryteria i wskaźniki na potrzeby wdrożenia ram na rzecz praworządności.

3.6. Komisja po raz pierwszy uruchomiła te ramy poprzez wszczęcie procedury w przypadku Polski o naruszenie zasad UE, biorąc pod uwagę krytyczną ocenę sytuacji przez Komisję Wenecką, organ Rady Europy⁽¹⁰⁾.

3.7. Komisja LIBE **Parlamentu Europejskiego** debatuje obecnie nad projektem sprawozdania z inicjatywy własnej⁽¹¹⁾ „obejmującego zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych” (2015/2254 (INL) – sprawozdawczyni: Sophia in 't Veld), w którym między innymi „Zwraca się do Komisji o przedłożenie do końca 2016 r., na podstawie art. 295 TFUE, wniosku dotyczącego zawarcia Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych 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”.

3.7.1. Załącznik zawiera **PROJEKT POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO – PAKT UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ DEMOKRACJI, PRAWORZĄDNOŚCI I PRAW PODSTAWOWYCH**, który musi zostać uzgodniony między Parlamentem, Radą a Komisją.

3.7.2. Pakt ten obejmuje tabelę wyników, coroczną debatę międzyparlamentarną oraz uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienia elementu prewencyjnego lub naprawczego przewidzianego w art. 7.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie nowelizacji Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Wenecka, 11 marca 2016 r.

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//PL>

3.7.3. Parlament proponuje zainicjowanie międzyinstytucjonalnego **semestru** w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych, w celu uwzględnienia ram Komisji, corocznego dialogu Rady oraz debaty międzyparlamentarnej. Europejski semestr otrzyma wsparcie ze strony sekretariatu i panelu ekspertów pod kierownictwem przewodniczącego Komitetu Naukowego FRA, którzy będą opracowywać wskaźniki i oceniać sytuację w państwach członkowskich oraz zalecenia.

3.7.4. **Cykl polityki** w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych uwzględniać będzie coroczne sprawozdania Komisji, Rady i Parlamentu. Ponadto powołana zostanie międzyinstytucjonalna grupa robocza ds. oceny skutków.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
