Evropský parlament
2019–2024

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2022/2051(INL)

10.2.2023

STANOVISKO

Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

pro Výbor pro ústavní záležitosti

Návrhy Evropského parlamentu na změnu Smluv
(2022/2051(INL))

Zpravodaj: Juan Fernando López Aguilar

(Podnět – článek 47 jednacího řádu)

PA_INL

NÁVRHY

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci vyzývá Výbor pro ústavní záležitosti jako příslušný výbor, aby do svého návrhu usnesení začlenil tyto návrhy:

Občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci: horizontální východiska

1. podporuje návrhy předložené na plenárním zasedání Konference o budoucnosti Evropy (dále jen „konference“) ze dne 9. května 2022 související s oblastí občanských svobod, spravedlnosti a vnitřních věcí[1]; znovu opakuje, že podporuje řádné kroky navazující na konferenci, jejichž cílem je splnit závěry konference a očekávání občanů; vyzývá Unii, aby systematičtěji prosazovala právní stát a demokracii, zajišťovala ochranu základních práv a aby kontrolovala dodržování všech hodnot stanovených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), a to jak při přistoupení nových členů, tak průběžně ve všech politikách Unie a ve všech členských státech; připomíná, že plné provedení mnoha opatření navržených konferencí by nevyžadovalo změny Smlouvy, ale legislativní změnu a/nebo lepší provádění stávajících právních předpisů;

2. poukazuje na to, že přijímání několika legislativních návrhů v oblasti svobody, bezpečnosti a práva je pomalé nebo dokonce zablokované, a to navzdory naléhavé potřebě jednat; vyzývá Komisi, aby na různých studiích výzkumné služby Evropského parlamentu, které se zabývají náklady na nečinnost na evropské úrovni v těchto oblastech[2]; vyzývá k tomu, aby byly požadavky na jednomyslnost při přijímání právních předpisů v těchto oblastech stanovené ve Smlouvách, a to i v případě používání překlenovacích ustanovení, nahrazeny postupy hlasování většinou, a k systematickému používání řádného legislativního postupu s cílem zlepšit schopnost Unie jednat; domnívá se, že vzhledem k mimořádně citlivému charakteru těchto záležitostí by jakákoli změna požadavků týkající se hlasování v Radě měla zajistit spravedlivou rovnováhu mezi „váhou hlasů“, aby byly chráněny zájmy menších zemí;

3. domnívá se, že jakékoli změny rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy v prostoru svobody, bezpečnosti a práva by měly plně respektovat zásady zakotvené v hlavě I SEU, konkrétně v článku 2, v čl. 4 odst. 2, čl. 4 odst. 3 a v článcích 5 a 6;

4. zdůrazňuje, že článek 68 SFEU je uplatňován jako de facto právo podnětu Evropské rady v prostoru svobody, bezpečnosti a práva; zdůrazňuje, že přijímání víceletých operačních programů v této oblasti Evropskou radou bez jakékoli povinnosti konzultovat Parlament nebo Komisi by vzhledem k obzvláště závažnému dopadu těchto politik na základní práva občanů mělo být změněno; vyzývá k tomu, aby byla Parlamentu a Radě udělena tato pravomoc za rovnocenných podmínek;

Ochrana demokracie, právního státu a základních práv

5. poukazuje na skutečnost, že hlavní nástroj Unie pro řešení a zvrácení systematických ohrožení a porušování právního státu ze strany členských států, článek 7 Smlouvy

[1] Zejména se jedná o následující návrhy: 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 a 45.
[2] Viz přehled: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631730/EPRS_BRI(2019)631730_EN.pdf.

o EU, se prozatím ukázal jako neúčinný, jelikož situace v oblasti právního státu se od zahájení postupu vůči Polsku a Maďarsku v obou těchto státech dále zhoršila;[3] proto považuje za nutné provést následující změny článku 7 SEU: změnit práh hlasování v Radě podle čl. 7 odst. 1 SEU ze čtyřpětinové většiny na hlasování kvalifikovanou většinou a zrušit požadavek na jednomyslnost v čl. 7 odst. 2 SEU; požadovat, aby Rada vyzvala zástupce orgánu, který podal odůvodněný návrh, k tomu, aby jej předložil, aby plně a okamžitě podávala v každé fázi postupu informace orgánu, který aktivuje čl. 7 odst. 1 SEU[4], aby během půl roku uspořádala nejméně dvě slyšení pro každou dotčenou zemi, a to řádným, strukturovaným a otevřeným způsobem, a aby vypracovala doporučení pro jednotlivé země a vyhodnotila jejich provádění podle čl. 7 odst. 1 SEU; zapojit Parlament a Komisi do navrhování postupů pro slyšení podle čl. 7 odst. 1 SEU;[5] umožnit Parlamentu aktivovat čl. 7 odst. 2 SEU; uvést, že členské státy, Komise a Parlament zváží aktivaci čl. 7 odst. 2 SEU, pokud postup podle čl. 7 odst. 1 SEU trvá déle než pět let; dále upřesnit práva vyplývající z uplatňování Smluv, která mohou být pozastavena podle čl. 7 odst. 3 SEU, včetně práva vykonávat předsednictví Rady; vyzvat Agenturu Evropské unie pro základní práva (dále jen „FRA“), aby poskytla svůj příspěvek během slyšení podle čl. 7 odst. 1;

6. konstatuje, že Komise nevyvíjí dostatečnou iniciativu ani nepřijímá účinná opatření, a to i pokud jde o formu řízení pro nesplnění povinností, která by řešila porušování nebo neuplatňování práva Unie v oblasti svobody, bezpečnosti a práva, a to navzdory důkazům o zhoršující se situaci v několika členských státech; konstatuje, že opakované výzvy Parlamentu k přijetí opatření zůstaly nezodpovězeny; domnívá se proto, že je nezbytné posílit prostředky Parlamentu pro kontrolu činností Komise, pokud jde o sledování a prosazování práva Unie;

7. konstatuje, že Smlouvy v současnosti neobsahují právní základ pro zavedení právních předpisů na obranu a podporu společných hodnot vyjádřených v článku 2 SEU a že je kvůli tomu Unie vážně omezena při vytváření vhodných a účinných mechanismů k nápravě vnitrostátních hrozeb a porušování společných hodnot; domnívá se, že pro ochranu všech má zásadní význam to, aby Unie byla schopna účinně řešit veškeré jevy svědčící o úpadku demokracie v členských státech; vyzývá k zahrnutí ustanovení, které by Unii umožnilo řádným legislativním postupem zavést nové mechanismy pro strukturální sledování a hodnocení vývoje, pokud jde o hodnoty stanovené v článku 2 SEU v jednotlivých členských státech a jejich vymáhání; tyto mechanismy by měly zahrnovat výroční zprávy posuzující, zda se v každém členském státě vyskytly nedostatky, riziko závažného porušení nebo skutečné porušení hodnot podle článku 2 SEU, doporučení pro jednotlivé země doprovázená lhůtami pro provedení, cíle a konkrétní opatření, která je třeba přijmout, jakož i referenční hodnoty pro měření pokroku a způsob jejich propojení s příslušnými donucovacími opatřeními; domnívá se, že toto ustanovení by mělo umožnit vytvoření dalších donucovacích mechanismů,

[3] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. ledna 2020 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska (2020/2513(RSP)). Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2022 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska (2022/2647(RSP)).

[4] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. ledna 2020 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska (2020/2513(RSP)).

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

včetně vhodných finančních opatření, která by měla přijmout Rada kvalifikovanou většinou, jako je pozastavení prostředků na závazky a na platby, a to i v případech, kdy neexistuje přímá souvislost s řádným finančním řízením rozpočtu Unie nebo ochranou finančních zájmů Unie; zdůrazňuje, že zřízení takového mechanismu přispěje k posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy, a tudíž k lepšímu fungování zásady vzájemného uznávání;

8. vyzývá k zahrnutí Listiny základních práv jako druhé kapitoly Smlouvy o Evropské unie s cílem zajistit, aby v zakládajících smlouvách byla výrazněji vyzdvižena základní práva a svobody; vyzývá, aby do Smluv bylo zahrnuto horizontální ustanovení o základních právech podobné článkům 8, 9 a 10 SFEU, díky čemuž by byla horizontální povinnost Unie začleňovat hledisko základních práv do všech politik na všech úrovních a ve všech fázích explicitnější, aby tak při provádění právních předpisů Unie spolunormotvůrci, jakož i všechny orgány, instituce, úřady a agentury Unie a členských států měly povinnost zajistit dodržování základních práv EU a podporovat jejich uplatňování ve všech svých činnostech; kromě toho považuje za nezbytné, aby pro orgány, instituce, agentury a jiné subjekty Unie bylo povinné zahrnovat mechanismy sledování základních práv a související hodnoticí ustanovení, které by zahrnovaly jasné cíle a referenční hodnoty, zejména při přijímání právních předpisů v oblastech politik citlivých z hlediska základních práv, včetně oblasti svobody, bezpečnosti a práva (posílené začleňování základních práv);

9. připomíná, že očekávání občanů vyjádřená na konferenci jdou nad rámec striktního výkladu čl. 51 prvního odstavce Listiny základních práv, podle něhož se Listina vztahuje na členské státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie, a že cílem by mělo být zajistit co nejúčinnější uplatňování základních práv; vyzývá k rozšíření oblasti působnosti Listiny základních práv Evropské unie ve vztahu k členským státům; domnívá se, že za tímto účelem by měl být čl. 51 odst. 1 Listiny revidován tak, aby uváděl, že práva uznaná Listinou by měla chránit občany vždy, když členské státy jednají v rámci pravomoci Unie, ať už výlučné, nebo sdílené, *i když taková pravomoc Unií dosud nebyla vykonávána*;[6]

10. žádá, aby byl vypracován evropský občanský statut, který by občanům poskytoval konkrétní práva a svobody, díky nimž by se evropské hodnoty a práva staly pro občany Unie hmatatelnějšími;

11. poukazuje na to, že občanství EU je udělováno na základě státní příslušnosti členského státu, což omezuje přístup k právům v případě značného počtu osob se státní příslušností země mimo EU, které pobývají na území EU, jako jsou příslušníci třetích zemí se statusem dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU; vyzývá k revizi článku 20 SFEU vložením nového odstavce 2a, který by stanovil, že aniž je dotčena pravomoc členských států udělovat občanství, požívání práv uvedených v čl. 20 odst. 2 by mělo být rozšířeno na státní příslušníky třetích zemí pobývající na území EU, včetně státních příslušníků třetích zemí, kteří mají status dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU; vyzývá k tomu, aby byly ve Smlouvách zakázány režimy občanství „pro investory“, podle nichž je státní občanství spolu s občanstvím EU nabízeno státním příslušníkům třetích zemí výměnou za především finanční hlediska;

[6] S ohledem na stanovisko generální advokátky Sharpstonové ze dne 30. září 2010 ve věci C-34/09, *Zambrano*.

12. konstatuje, že některé členské státy nepřiznávají svým občanům, kteří mají bydliště v jiných členských státech, právo volit ve vnitrostátních volbách; domnívá se, že to je v rozporu s evropskými demokratickými hodnotami, neboť v důsledku toho jsou tito občané EU při uplatnění svého základního práva na svobodu pohybu podle práva EU zbaveni svého práva volit; vyzývá k tomu, aby byla ve Smlouvách zakotvena zásada, že každý občan EU má právo volit v místních, regionálních, celostátních a evropských volbách;

13. vyzývá k tomu, aby se Agentura pro základní práva stala nezávislým orgánem pro lidská práva, který bude obdobou vnitrostátních institucí pro lidská práva a bude v souladu s pařížskými zásadami Valného shromáždění OSN z roku 1993 a jenž bude chránit a prosazovat Listinu základních práv Evropské unie ve všech politikách a postupech orgánů, institucí a jiných subjektů Unie a členských států při provádění práva Unie; domnívá se, že to vyžaduje, aby byl ve Smlouvách vytvořen právní základ pro zřízení Úřadu Evropské unie pro základní práva, který by zakotvil jeho nezávislost a zavedl řádný legislativní postup pro přijímání a změnu jeho mandátu; vyzývá k tomu, aby byl tento nový orgán oprávněn podávat žaloby podle článku 263 SFEU z důvodu porušení Listiny; vyzývá k tomu, aby byl jeho mandát rozšířen, včetně pravomoci vyřizovat stížnosti a povinné konzultace Komise s agenturou FRA při vypracovávání návrhů legislativních aktů nebo doporučení, které mají dopad na základní práva;

14. považuje za nezbytné poskytnout evropskému inspektorovi ochrany údajů oprávnění k tomu, aby mohl v souladu s článkem 263 SFEU podávat žaloby z důvodu porušení práva na ochranu údajů;

15. vyzývá k tomu, aby byla do SFEU začleněna nová sdílená pravomoc Unie pro vytvoření účinného právního rámce proti dezinformacím;

16. vyjadřuje hluboké politování nad tím, že horizontální právní předpisy EU o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich náboženské vyznání nebo přesvědčení, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci nebyly od návrhu Komise v roce 2008 stále přijaty z důvodu blokace v Radě, a to navzdory opakovaným výzvám Parlamentu; domnívá se proto, že je nezbytné, aby opatření EU pro boj proti diskriminaci na základě článku 19 SFEU byla přijímána řádným legislativním postupem s cílem zajistit, aby v Unii existovala jednotná minimální úroveň ochrany pro osoby, které jsou diskriminovány; vyzývá k tomu, aby článek 19 SFEU zahrnoval také důvody týkající se genderu, genderové identity, vyjádření genderové identity nebo pohlavních znaků, sociálního původu, genetických rysů, jazyka, politických názorů či jakýchkoli jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku a narození, jakož i diskriminace z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám;

17. vyzývá k tomu, aby byl do článku 8 SFEU zahrnut odkaz na nerovnosti mezi ženami a muži a povinnost Unie usilovat ve svých různých politikách o boj proti všem druhům genderově podmíněného násilí, a to i přijetím veškerých nezbytných opatření k předcházení těmto trestným činům a jejich trestání a k podpoře a ochraně obětí;

18. vyzývá k tomu, aby byly do článku 10 SFEU vloženy důvody týkající se genderu, genderové identity, vyjádření genderové identity nebo pohlavních znaků a všechny

ostatní důvody uvedené v čl. 21 odst. 1 Listiny, konkrétně barva pleti, genetické rysy, jazyk, politické nebo jiné názory, příslušnost k národnostní menšině, majetek a původ, aby se tak při definování a provádění politik a činností Unie bojovalo proti diskriminaci;

19. vyzývá k tomu, aby byl do čl. 21 odst. 1 Listiny začleněn gender, genderová identita, vyjádření genderové identity a pohlavní znaky, aby tak byla rovněž výslovně zakázána diskriminace z těchto důvodů;

20. zdůrazňuje, že článek 2 SEU výslovně zahrnuje práva příslušníků menšin mezi ústavní zásady Unie; vyzývá k přijetí opatření, včetně právních předpisů EU, na ochranu příslušníků menšin a na ochranu kultur a jazyků tradičních národnostních a jazykových menšin (PN 26 PPE); vyzývá Unii, aby přistoupila k Evropské chartě regionálních či menšinových jazyků a Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin;

21. považuje za nezbytné zajistit právo na přístup k sexuálnímu a reprodukčnímu zdraví a právům pro všechny v celé EU; vyzývá k tomu, aby bylo do nového článku Listiny základních práv začleněno právo každého na tělesnou autonomii, svobodný a informovaný přístup k sexuálnímu a reprodukčnímu zdraví a právům v těchto oblastech a ke všem souvisejícím zdravotnickým službám bez diskriminace, včetně bezpečného a legálního umělého přerušení těhotenství; žádá, aby znění čl. 42 odst. 2 písm. k) SFEU bylo nahrazeno následovným zněním: „společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví a ochrany lidského zdraví, včetně sexuálního a reprodukčního zdraví a práv“;

22. vyzývá k začlenění cíle v oblasti klimatu do článku 37 Listiny základních práv;

23. žádá, aby byla řádným legislativním postupem přijata opatření týkající se rodinného práva s přeshraničním dopadem;

Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví

24. znovu potvrzuje cíle a obecné zásady, na nichž jsou ve Smlouvách založeny společné politiky týkající se hranic, azylu a přistěhovalectví, jako je volný pohyb bez kontrol na vnitřních hranicích a účinná společná kontrola hranic podle článku 77 a čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, zákaz navracení podle čl. 78 odst. 1 SFEU, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, boj proti nelegální migraci a obchodování s lidmi nebo zásada solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy podle článku 80 SFEU, které by měly být využívány jako doplňkový právní základ pro právní předpisy podle této kapitoly Smlouvy;

25. domnívá se, že tato východiska tvoří pevný základ pro reakci na požadavky občanů vyjádřené na konferenci[7], které zahrnovaly posílení úlohy EU v oblasti legální migrace, azylu, řešení nelegální migrace, boje proti obchodování s lidmi a řádného řízení společných hranic Evropské unie při současném dodržování základních práv, jakož i reformu společného evropského azylového systému a jednotné uplatňování společných

[7] Doporučení č. 41 až 45, viz https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf

pravidel pro přijímání migrantů ve všech členských státech a zlepšení integračních politik ve všech členských státech;

26. zdůrazňuje, že opatření na úrovni EU nejsou dokončena zejména kvůli institucionální nerovnováze mezi spolunormotvůrci; doporučuje proto, aby se řádný legislativní postup uplatňoval na všechny politiky Unie týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, včetně hodnocení provádění těchto politik (článek 70 SFEU); vyzývá k tomu, aby mezi EU a členskými státy bylo sdíleno více pravomocí s cílem plnit cíle stanovené v kapitole II hlavy V SFEU, a to při plném dodržení zásady subsidiarity a proporcionality, včetně integračních opatření, na která se v současnosti tyto cíle nevztahují, přestože integrace a začlenění státních příslušníků třetích zemí je zásadní pro úspěch úsilí o vypracování společných pravidel týkajících se jejich příjezdu do EU a pobytu v ní a je klíčovou součástí provádění společného evropského azylového systému;

Justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce

27. domnívá se, že legislativní opatření horizontální povahy zavádějící zásady, které stanoví minimální normy v trestním právu EU, by zvýšila vzájemnou důvěru mezi členskými státy, což by vedlo k účinnější justiční spolupráci při současném dodržování zásady subsidiarity; vyzývá k tomu, aby byla v článku 82 SFEU zavedena pravomoc Unie stanovit minimální normy pro podmínky vyšetřovací vazby a vazby a aby byly stanoveny minimální normy týkající se přípustnosti důkazů, a to při plném respektování práva na spravedlivý proces v trestním řízení; vyzývá ke změně Smluv s cílem kodifikovat judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se výjimečného omezení vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí vydaných členským státem, pokud existují systémové nebo všeobecné nedostatky, které mají dopad na soudní systém tohoto členského státu;

28. vyzývá k většímu zapojení Parlamentu v rámci zvláštního legislativního postupu podle čl. 83 odst. 1 SFEU v souvislosti s určováním nových oblastí mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem; vyzývá k zařazení trestné činnosti proti životnímu prostředí, trestných činů z nenávisti a genderově podmíněného násilí na seznam „evropských trestných činů“.

INFORMACE O PŘIJETÍ VE VÝBORU POŽÁDANÉM O STANOVISKO

Datum přijetí	6.2.2023
Výsledek konečného hlasování	+: 35 –: 18 0: 0
Členové přítomní při konečném hlasování	Konstantinos Arvanitis, Katarina Barley, Theresa Bielowski, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Annika Bruna, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Evin Incir, Sophia in ‘t Veld, Patryk Jaki, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Náhradníci přítomní při konečném hlasování	Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, José Gusmão, Dietmar Köster, Alessandra Mussolini, Matjaž Nemec, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Thijs Reuten, Axel Voss
Náhradníci (čl. 209 odst. 7) přítomní při konečném hlasování	Aurélia Beigneux, Milan Brglez, Katalin Cseh, Marie Dauchy, Paolo De Castro, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Max Orville, Mounir Satouri

JMENOVITÉ KONEČNÉ HLASOVÁNÍ
VE VÝBORU POŽÁDANÉM O STANOVISKO

35	+
S&D	Katarina Barley, Milan Brglez, Paolo De Castro, Maria Grapini, Evin Incir, Łukasz Kohut, Dietmar Köster, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Theresa Bielowski, Matjaž Nemec, Thijs Reuten, Isabel Santos, Elena Yoncheva
Renew	Katalin Cseh, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu
Verts/ALE	Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Mounir Satouri, Tineke Strik
The Left	Konstantinos Arvanitis, Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

18	-
PPE	Karolin Braunsberger-Reinhold, Lena Düpont, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Alessandra Mussolini, Janina Ochojska, Paulo Rangel, Axel Voss, Javier Zarzalejos
ID	Aurélia Beigneux, Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Marie Dauchy, Tom Vandendriessche
ECR	Patryk Jaki
NI	Milan Uhrík

0	0

Význam zkratek:
+ : pro
- : proti
0 : zdrželi se