

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ COVID-19 na prawa podstawowe i praworządność w UE oraz przyszłość demokracji”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 275/02)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	10.2.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.2.2022
Sesja plenarna nr	567
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	205/7/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie tym, jak pandemia COVID-19 wpływa na życie, bezpieczeństwo, dobrobyt i godność wszystkich osób mieszkających w UE. Martwi się również wpływem COVID-19 na osoby i społeczności na całym świecie, zwłaszcza w krajach, w których brakuje odpowiedniej infrastruktury zdrowotnej, społecznej i edukacyjnej, aby radzić sobie z pandemią.

1.2. Reakcja UE i państw członkowskich musi polegać na zajęciu się słabością systemową europejskiej infrastruktury zdrowotnej w obliczu zwiększonej mobilności i większego prawdopodobieństwa wystąpienia niebezpiecznych chorób odzwierzęcych. Ponadto wysiłki na rzecz walki z pandemią powinny iść w parze z wprowadzeniem odpowiedniego systemu wsparcia społecznego i gospodarczego w celu złagodzenia negatywnych skutków.

1.3. Jak już stwierdził wcześniej EKES, Unia Europejska opiera się na wspólnych wartościach europejskich, które w żadnych okolicznościach nie podlegają dyskusji. Są to: poszanowanie godności ludzkiej i praw człowieka, wolność, demokracja, równość i praworządność⁽¹⁾. Nie można o nich zapominać, nawet gdy UE i jej państwa członkowskie stają w obliczu sytuacji nadzwyczajnej i jej skutków w postaci wyzwań gospodarczych, społecznych i edukacyjnych. Wprawdzie reakcja na obecny kryzys musi być szybka i wymaga pewnych wyjątkowych oraz ograniczonych w czasie środków, jednak podejmowane działania nie mogą być sprzeczne z zasadami państwa prawa i podziału władzy ani zagrażać demokracji oraz prawom podstawowym mieszkańców Europy⁽²⁾.

1.4. UE powinna dostosować swoje polityki, strategie i programy, aby dążyć do sprawiedliwej i kompleksowej odbudowy po kryzysie z myślą o osiągnięciu pozytywnej konwergencji w zakresie standardów medycznych, społecznych, gospodarczych i demokratycznych. W kontekście wysiłków podejmowanych za pośrednictwem instrumentu Next Generation EU w celu naprawienia bezpośrednich szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią koronawirusa EKES ponownie wyraża poparcie dla wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego nowe narzędzie, które umożliwiłoby stosowanie gospodarczych środków naprawczych wobec państw członkowskich dopuszczających się poważnych i nagminnych naruszeń wartości zapisanych w art. 2⁽³⁾. Ponadto potrzebne jest szersze pojęcie praworządności, które obejmuje ochronę praw podstawowych i gwarantuje ochronę demokracji pluralistycznej. Praworządność, prawa podstawowe i demokracja są ze sobą wzajemnie powiązane w nierozłączny i trójstronny sposób.

⁽¹⁾ Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej; wystąpienie Luki Jahiera, przewodniczącego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, oraz José Antonia Morena Díaza, przewodniczącego grupy ds. praw podstawowych i praworządności (PPiP), 15 kwietnia 2020 r.

⁽²⁾ Deklaracja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Reakcja UE na epidemię COVID-19 i na potrzebę wyjątkowej solidarności wśród państw członkowskich”, 6 kwietnia 2020 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 173.

1.5. Instytucje unijne i rządy państw członkowskich powinny wykorzystywać istniejące metody dialogu społecznego i obywatelskiego do pełnego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w tworzenie pluralistycznej przestrzeni demokratycznej, w której afirmuje się różne wizje i krytykę i w której istnieją zabezpieczenia pozwalające ograniczyć rozprzestrzenianie fałszywych informacji oraz nieuzasadniony i nieakceptowalny dyskurs ekstremistyczny występujący przeciw prawom człowieka i szerzący konspirację.

1.6. Rządy powinny jasno określać podstawę prawną przyjmowanych środków. Wszelkie reformy obowiązującego prawa w zakresie stanów zagrożenia zdrowia i powiązanych przepisów lub wprowadzenie nowych przepisów, w tym w ramach zapewnienia gotowości na przyszłe pandemie, powinny określać jednoznacznie ograniczenia i warunki oraz zawierać wyraźne przepisy dotyczące nadzoru parlamentarnego i kontroli sądowej w odniesieniu do proporcjonalności środków oraz ich zgodności z krajowymi i międzynarodowymi standardami praw człowieka.

1.7. Zasady i strategie związane z COVID-19 powinny być w miarę możliwości jasne, spójne i konsekwentne, a informacje o nich trzeba przekazywać z odpowiednim wyprzedzeniem. Należy zaangażować społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów społecznych, i konsultować się z nimi w celu opracowania zasad i strategii politycznych. Trzeba także stosować uzasadnienie oparte na dowodach. Ta zasada jasności powinna również przyświecać tworzeniu przewidywalnych mechanizmów – obejmujących wszystkie niezbędne demokratyczne zabezpieczenia materialne i proceduralne – tak aby przygotować się do usystematyzowanego reagowania na ewentualne przyszłe pandemie, kryzysy zdrowotne lub klęski żywiołowe. Zasady, strategie i wszelkie związane z nimi istotne informacje powinny być dostępne dla wszystkich grup społecznych, w tym mniejszości językowych. W przypadkach, w których konieczne jest wprowadzenie zmian w polityce, należy ogłosić to z odpowiednim wyprzedzeniem za pośrednictwem różnych oficjalnych i publicznych kanałów, aby dać ludziom czas na przygotowanie się i odpowiednie dostosowanie zachowań.

1.8. Należy wymagać regularnego składania sprawozdań parlamentowi przez ministrów rządowych odpowiedzialnych za wprowadzanie środków pandemicznych. Parlamente państw członkowskich powinny ustanowić komitety, komisje lub grupy w celu kontrolowania środków związanych z COVID-19 i regularnego przedstawiania sprawozdań parlamentom oraz lokalnym i regionalnym zgromadzeniom przedstawicielskim. Trzeba także wymagać debaty parlamentarnej na temat tych sprawozdań i reakcji rządowej, co pozwoli zapewnić nadzór nad działaniami rządu. Państwa powinny zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, gwarantując niezawisłe sądownictwo i umożliwiając działalność online i pracę zdalną, a także udzielając wsparcia słabszym stronom, świadkom lub osobom, wobec których toczy się postępowanie karne bądź cywilne.

1.9. Prawa podstawowe, praworządność i poszanowanie demokracji zostały określone w Traktacie UE, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w zobowiązaniach z zakresu prawa międzynarodowego przyjętych suwerennie przez wszystkie państwa członkowskie UE. Na mocy prawa międzynarodowego każde państwo ma obowiązek poszanowania, ochrony i przestrzegania praw człowieka. Wartości te są fundamentalne, współzależne i wzmacniają się nawzajem. Jest to kwestia zobowiązań międzynarodowych a nie ideologii. W związku z tym, choć debaty na temat procedur dotyczących jak najlepszego wdrażania praw człowieka są racjonalne, zasada dotycząca poszanowania tych praw nie powinna być przedmiotem debaty politycznej. Podobnie reagowanie na sytuacje kryzysowe w dziedzinie zdrowia publicznego jest obowiązkiem władz publicznych. Władze muszą zadbać o to, by stosowane przez nie środki podlegały właściwej debacie demokratycznej, konsultacjom publicznym i nadzorowi parlamentarnemu, co obejmuje również potrzebę zajęcia się fałszywymi informacjami, w tym w przypadkach, gdy są one szerzone w celu podważenia pozycji przeciwników politycznych, gdyż zachowania takie mogą osłabić skuteczną reakcję na sytuację kryzysową związaną z pandemią.

1.10. EKES podkreśla, że pomimo najlepszych intencji leżących u podstaw instrumentu Next Generation EU oraz krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a także mimo otwartości Komisji Europejskiej na zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i zainteresowanych stron, poziom rzeczywistego uczestnictwa jest nadal w dużej mierze niewystarczający, a procesy nie pozwoliły organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na wywarcie wystarczającego wpływu⁽⁴⁾. Istnieje ryzyko, że nawet w przypadku pomyślnego wdrożenia plan przyspieszy wprawdzie transformację ekologiczną i cyfrową, co pobudzi wzrost gospodarczy w perspektywie średnio- i długoterminowej, ale nie poprawi obecnej trudnej sytuacji, w jakiej znajdują się ludzie w obliczu bezrobocia, utraty dochodów, pogarszających się warunków zdrowia, życia i pracy oraz rosnących nierówności. Plany odporności powinny być już teraz poddawane ocenom skutków dystrybucyjnych, a wyniki powinny być omawiane z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym i unijnym.

⁽⁴⁾ Rezolucja EKES-u „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?”, 25 luty 2021 r., (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

1.11. EKES podkreśla związek między ochroną demokracji, praworządności i praw podstawowych a opracowywaniem i wdrażaniem Europejskiego filaru praw socjalnych. Jak wspomniał już wcześniej, dobrobyt i prawa podstawowe obywateli powinny opierać się na wspólnym i spójnym modelu społecznym, wystarczająco elastycznym, aby uwzględnić różne krajowe tradycje i doświadczenia zgodne z wartościami, zasadami i celami Traktatów oraz filaru i jego odnowionym i wybiegającym w przyszłość konsensusem⁽⁵⁾. Monitorowanie wdrażania planu działania Europejskiego filaru praw socjalnych powinno uwzględniać szeroko zakrojone negatywne skutki pandemii.

1.12. Pandemia jest globalnym kryzysem, który z pewnością będzie miał trwałe, ale nierówne skutki dla różnych grup ludności. Wsparcie słabszych grup społecznych powinno być priorytetem zgodnie z zasadą „niepozostawiania nikogo w tyle”, a szczególną uwagę należy zwrócić na pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji oraz na przestrzeganie zasady 14 Europejskiego filaru praw socjalnych dotyczącej dochodu minimalnego. Należy także zwiększyć wsparcie dla przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, zwłaszcza tych, które zostały niewspółmiernie dotknięte jej skutkami, oraz tych, które mają trudności z utrzymaniem działalności, np. MŚP. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej dotkliwie ucierpiały na kryzysie i należy zająć się skutkami, jakie miał on dla nich⁽⁶⁾.

1.13. EKES uważa, że europejski plan działania na rzecz demokracji powinien obejmować szeroko zakrojoną inicjatywę promowania kształcenia w zakresie demokracji i praw podstawowych, które ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wartości demokratycznych i aktywnego obywatelstwa. Inicjatywa ta powinna mieć charakter włączający i być skierowana do wszystkich obywateli ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży.

2. Praworządność

2.1. Istnieją jasne kryteria oceny zgodności wszelkich działań państwa z zasadami praworządności i istotne jest, aby zasady te były przestrzegane zarówno w zwykłych czasach, jak i przede wszystkim w sytuacjach nadzwyczajnych. Kryteria te to: legalność, pewność prawa, zakaz arbitralnego korzystania z uprawnień wykonawczych oraz odpowiedzialność rządów za przestrzeganie prawa, co gwarantuje kontrola sądowna i parlamentarna⁽⁷⁾. Korzystanie z uprawnień w sytuacjach nadzwyczajnych musi być konieczne, proporcjonalne i tymczasowe oraz musi zawsze podlegać nie tylko ograniczeniom wynikającym z prawa konstytucyjnego danego państwa, lecz także normom określonym w prawie europejskim i międzynarodowym.

2.2. Pandemia COVID-19 stawia złożone wyzwania przed systemami prawnymi, politycznymi, społecznymi, zdrowotnymi i edukacyjnymi we wszystkich państwach członkowskich. W tak trudnym środowisku utrzymanie wysokiego stopnia zgodności z zasadą praworządności może wydawać się nieosiągalne. Wyłaniające się w Europie i poza nią dowody wskazują jednak, że państwa, które utrzymały proces polityczny i legislacyjny zgodny z zasadami praworządności, lepiej zarządzały kryzysem zdrowotnym i miały niższe wskaźniki śmiertelności i zakażeń oraz cieszyły się większym zaufaniem publicznym do rządu, co ma zasadnicze znaczenie dla jak najbardziej skutecznego reagowania na kryzys⁽⁸⁾. Zasady praworządności powinny przyświecać każdemu demokratycznemu rządowi w zgodnej z prawem i skutecznej reakcji na obecny kryzys zdrowotny i ewentualnie na podobne kryzysy w przyszłości.

2.3. Jeżeli chodzi o reakcje państw członkowskich na pandemię, pojawiły się obawy związane z trzema kluczowymi zasadami leżącymi u podstaw praworządności: 1) zasadą legalności; 2) zasadą pewności prawa; 3) zasadą odpowiedzialności wobec prawa⁽⁹⁾.

2.4. W odniesieniu do legalności zidentyfikowano szereg kwestii związanych z reakcją rządu na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy, w tym: działania podjęte bez podstawy prawnej lub upoważnienia ustawodawczego; ustanowienie i/lub przedłużenie „stanu wyjątkowego” z oczywistym naruszeniem krajowych ram konstytucyjnych; stosowanie podstaw prawnych przez władzę wykonawczą w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem; ograniczenia w zakresie praw podstawowych przyjęte z oczywistym naruszeniem konstytucyjnych lub międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 38.

⁽⁶⁾ Social Economy Europe, *The Impact of COVID-19 on Social Economy Enterprises*, czerwiec 2020 r.

⁽⁷⁾ Rada Europy, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections*, Strasburg, 19 czerwca 2020 r., CDL-AD(2020)014.

⁽⁸⁾ Zob. np. globalne analizy porównawcze i bazy danych: CompCoRe, streszczenie w: Jasanoff, Sheila, Hilgartner, Stephen; A Stress Test for Politics: Insights from the Comparative Covid Response Project (CompCoRe) 2020, *Verfassungsblog*, 11 maja 2021 r., a także „Power and the COVID-19 Pandemic”, *symposium Verfassungsblog*, streszczenie w: J Grogan, Power, Law and the COVID-19 Pandemic: część I i „część II”, podsumowujące *symposium Verfassungsblog Power and the COVID-19 Pandemic* (2021).

⁽⁹⁾ J. Grogan, *Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis* (Democracy Reporting International, maj 2021).

2.5. Jeśli chodzi o pewność prawa, problematyczne działania krajowe obejmują: wprowadzenie środków ograniczających z niejasną interpretacją; sprzeczności między polityką rządową a leżącymi u jej podstaw środkami prawnymi; częste zmiany w prawie, które w wyjątkowym stopniu utrudniają zwykłym obywatelom zrozumienie tego, co mogą robić a czego nie. W sytuacji nadzwyczajnej zwiększa się ryzyko i niepewność, a obywatele oczekują od rządu i ogólnie od władz publicznych jasnych wskazówek co do dozwolonych i niedozwolonych prawnie zachowań.

2.6. Jeśli chodzi o odpowiedzialność wobec prawa, problemy z parlamentarnym i sądowym nadzorem nad działaniami rządu związanymi z COVID-19 uwidaczniają się w marginalizacji parlamentów. Przed lutym 2021 r. mniej niż połowa państw członkowskich UE powołała wyspecjalizowane komisje parlamentarne, opublikowała sprawozdania lub zaplanowała regularne debaty na temat środków związanych z COVID-19, a w mniej niż jednej trzeciej przypadków środki rządowe zostały poddane kontroli (np. w drodze debaty lub głosowania w parlamencie) lub zmienione przez parlamenty⁽¹⁰⁾. Kontrola sądowa to proces, w ramach którego sądy pilnują, by rządy działały zgodnie z prawem. Jest ona szczególnie ważna w czasach kryzysu, kiedy prawa podstawowe mogą zostać poważnie ograniczone. W całej UE wyrażono szereg obaw co do skuteczności kontroli sądowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kontekście środków związanych z COVID-19⁽¹¹⁾. Zamknięcie sądów lub ograniczenie dostępu do sądów tylko do niektórych rodzajów postępowań miało negatywny wpływ na zdolność obywateli do rozstrzygania sporów i utrudniło dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza gdy środki wprowadzane w odpowiedzi na pandemię dotknęły w nieproporcjonalny sposób najsłabszych członków społeczeństwa. Systemy sądowe w większości państw członkowskich były niewłaściwie przygotowane na kryzys ze względu na niski poziom cyfryzacji oraz z uwagi na brak wystarczających informacji na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w niektórych grupach społeczeństwa, zwłaszcza słabszych grupach społecznych, które w związku z tym nie miały dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

2.7. Można ostatecznie stwierdzić, że praworządność jest w stanie zapewnić najskuteczniejsze działania w odpowiedzi na sytuacje nadzwyczajne związane ze zdrowiem publicznymi⁽¹²⁾ i sama w sobie stanowi istotną wartość nie tylko w zwykłych czasach, ale także, a być może nawet bardziej, w czasach kryzysu. W kontekście wysiłków podejmowanych za pośrednictwem instrumentu Next Generation EU w celu naprawienia bezpośrednich szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią koronawirusa EKES ponownie wyraża poparcie dla wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego nowe narzędzie, które umożliwiłoby stosowanie gospodarczych środków naprawczych wobec państw członkowskich dopuszczających się poważnych i nagminnych naruszeń wartości zapisanych w art. 2⁽¹³⁾.

3. Prawa podstawowe

3.1. Pandemia COVID-19 wywarła ogromną presję na wszystkie instytucje i infrastrukturę, które wspierają i chronią prawa podstawowe w UE. Szybko pogarszające się usługi medyczne oraz powszechny kryzys społeczno-gospodarczy zagroziły życiu, zdrowiu i dobrostanowi większości osób na kontynencie oraz zwiększyły ryzyko ubóstwa. Dotyczyło to w szczególności określonych grup dotkniętych konkretnymi i ciągłymi zakłóceniami w świadczeniu usług społecznych wynikającymi z długoterminowego niedofinansowania oraz z braku gotowości systemu do radzenia sobie z kryzysami. W związku z tym EKES ponawia swój apel o ustanowienie wiążących ram europejskich na rzecz godnego dochodu minimalnego w Europie⁽¹⁴⁾.

3.2. UE i jej państwa członkowskie powinny zaangażować się w dogłębną refleksję społeczną nad źródłami kryzysu i powodami, dla których większość europejskich systemów opieki zdrowotnej znalazła się na skraju upadku z powodu pandemii. Lata polityki oszczędnościowej doprowadziły do ogólnej tendencji dezinwestycji w sektorze opieki zdrowotnej i innych kluczowych usługach społecznych (pomoc osobom niesamodzielnym i o szczególnych potrzebach, domy opieki itp.), tworząc bombę czasową, która wybuchła w obliczu poważnych wyzwań zdrowotnych. W miarę rozwoju Konferencji w sprawie przyszłości Europy należy zachęcać wszystkie zainteresowane strony do wyciągnięcia wniosków z tego kryzysu, aby stworzyć grunt pod odbudowę państwa opiekuńczego. Odporność jest pustym słowem, jeżeli nie zostaną podjęte

⁽¹⁰⁾ J. Grogan, *Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis* (Democracy Reporting International, maj 2021)..

⁽¹¹⁾ J. Grogan, *Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis* (Democracy Reporting International, maj 2021)..

⁽¹²⁾ J. Grogan i N. Weinberg, *Principles to Uphold the Rule of Law and Good Governance in Public Health Emergencies* (dokument orientacyjny RECONNECT, sierpień 2020 r.): https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/08/RECONNECTPB_082020B.pdf.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 173.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1. Ta opinia EKES-u spotkała się z kontropinią, która została odrzucona, ale uzyskała co najmniej jedną czwartą oddanych głosów.

żadne wysiłki na rzecz zbudowania odnowionego europejskiego modelu społecznego, który stawia ludzi w centrum uwagi. UE musi być przygotowana na przyszłe kryzysy pod względem podejmowania decyzji, przejrzystych procedur, polityk i zasobów finansowych.

3.3. Ochrona praw zapisanych w Karcie praw podstawowych została podważona przez kryzys i reakcje polityczne, zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej, niedyskryminacji, równouprawnienia płci, praw dziecka, praw osób starszych i praw osób z niepełnosprawnościami oraz uczciwych warunków pracy, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Niestety w dziedzinie równouprawnienia płci kobiety były niedostatecznie reprezentowane w doraźnych strukturach decyzyjnych utworzonych w celu zwalczania COVID-19, a w wielu ocenach skutków brakowało wymiaru związanego z płcią. Istnieje również potrzeba wyraźnego uznania nieproporcjonalnych skutków pandemii i związanych z nią środków pod względem płci.

3.4. Prawa dziecka, zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do edukacji i wsparcia społecznego, budzą duże obawy Komitetu. Jak już proponował EKES, szczególną uwagę należy zwrócić na wpływ pandemii COVID-19 na prawa, dobrobyt oraz rozwój intelektualny i emocjonalny dzieci⁽¹⁵⁾.

3.5. EKES przypomina swoje zalecenie zawarte w opinii „Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE”, by Komisja w sprawozdaniu na 2022 r. skoncentrowała się na konsekwencjach pandemii dla praw podstawowych, zwłaszcza związanych z dobrobytem społeczno-gospodarczym⁽¹⁶⁾.

3.6. UE w ogromnym stopniu ponosi odpowiedzialność za promowanie i ochronę praw człowieka na całym świecie. W kontekście COVID-19 EKES jest również zdania, że UE mogłaby zrobić więcej, aby pomóc światu w walce z pandemią. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i popiera wysiłki UE w zakresie reagowania w sytuacjach wyjątkowych na potrzeby humanitarne, wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej oraz infrastruktury wodociągowej i sanitarnej, a także łagodzenia społecznych i gospodarczych skutków pandemii.

3.7. W perspektywie krótkoterminowej należy przeznaczyć więcej środków na zapewnienie szerokiego i sprawiedliwego dostępu do szczepionek. 100 mln szczepionek, które zobowiązała się przekazać UE, zupełnie nie wystarcza do zaspokojenia pilnych potrzeb większości świata⁽¹⁷⁾. Jako główny eksporter szczepionek na świecie UE musi zmienić swoje podejście. Szczepionki muszą być produkowane na większą skalę i w większej liczbie w celu umożliwienia krajom spoza UE osiągnięcia bezpiecznych poziomów zaszczepienia. W ramach wspomnianej potrzeby stworzenia nowego europejskiego modelu gospodarczego i społecznego wszystkie podmioty europejskie powinny zaangażować się w dogłębną refleksję nad ostatecznymi celami jednolitego rynku i powiązanych z nim polityk. Refleksja ta powinna koncentrować się na ludziach i uwzględniać koncepcje dóbr publicznych, zdrowia zbiorowego i alternatywnych sposobów pomiaru bogactwa, w tym w oparciu o propozycje partnerów społecznych⁽¹⁸⁾.

3.8. Należy uczynić więcej, aby promować i chronić podstawowe prawa socjalne jako bezpośredni i skuteczny sposób przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii dla zdrowia, społeczeństwa, gospodarki i edukacji. Europejski filar praw socjalnych trzeba uznać za naturalny kierunek rozwoju polityki ochrony podstawowych praw socjalnych.

3.9. Mandat Agencji Praw Podstawowych oraz zakres sprawozdań KE na temat praworządności należy rozszerzyć tak, aby w pełni objąć nimi odpowiednie monitorowanie przestrzegania tych podstawowych praw socjalnych i umożliwić takie monitorowanie.

3.10. EKES podkreśla związek między ochroną demokracji, praworządności i praw podstawowych a opracowywaniem i wdrażaniem Europejskiego filaru praw socjalnych. Jak wspomniał już wcześniej, dobrobyt i prawa podstawowe obywateli powinny opierać się na wspólnym i spójnym modelu społecznym i być wystarczająco elastyczne, aby uwzględnić różne krajowe tradycje i doświadczenia zgodne z wartościami, zasadami i celami Traktatów oraz filaru i jego odnowionym i wybiegającym w przyszłość konsensusem⁽¹⁹⁾. Monitorowanie wdrażania planu działania Europejskiego filaru praw socjalnych powinno uwzględniać szeroko zakrojone negatywne skutki pandemii.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 50.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 50.

⁽¹⁷⁾ Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie COVID-19, 25 maja 2021 r.

⁽¹⁸⁾ Uzupełnienie PKB jako miary dobrobytu: wspólny wykaz przedstawiony przez europejskich partnerów społecznych, 3 marca 2021 r.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 38.

4. Przyszłość demokracji

4.1. Pandemia jest zjawiskiem globalnym, podobnie jak jej konsekwencje polityczne i demokratyczne. Zgodnie z niedawnym badaniem wpływ na stan demokracji jest bardzo poważny i obejmuje następujące sytuacje: więcej państw zmierza w kierunku autorytarnym niż demokratycznym; regres demokracji ma miejsce w niektórych z największych krajów; w szeregu państw kwestionuje się uczciwość procesu wyborczego; erozja demokracji często cieszy się poparciem społecznym; pogłębia się autorytaryzm w niedemokratycznych reżimach; przedłużający się kryzys zdrowotny stwarza ryzyko normalizacji ograniczeń podstawowych wolności⁽²⁰⁾. UE powinna wziąć pod uwagę te światowe tendencje, które wpływają na jej politykę globalną i regionalną, oraz stanowić przykład demokracji dla całego świata.

4.2. Przyszłość demokracji i przyszłość UE są ze sobą powiązane. UE została stworzona jako instrument pokoju i współpracy i – co bardzo ważne – jako instrument demokracji na wszystkich etapach. Musimy dopilnować, by wyzwania i napięcia wynikające z pandemii nie miały wpływu na jakość i wydajność naszych systemów demokratycznych, a także, co równie ważne, na zobowiązanie do zbudowania zintegrowanej, demokratycznej, społecznej i dostatniej Unii. Oznacza to m.in., że prawodawstwo europejskie powinno mieć pierwszeństwo przed ustawodawstwem krajowym zgodnie z Traktatami.

4.3. Od początku 2020 r., kiedy COVID-19 dotarł do Europy i przyniósł ze sobą poważne konsekwencje, w walce z pandemią stosowano szereg instrumentów politycznych. W większości przypadków środki medyczne, nadzwyczajne i administracyjne były wdrażane w ramach różnych systemów reagowania na sytuacje nadzwyczajne i różniły się pod względem treści i czasu trwania.

4.4. W kilku państwach UE pojawiły się poważne obawy co do motywów i skutków tych systemów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Obawy te dotyczyły marginalizacji zgromadzeń parlamentarnych oraz lokalnych/regionalnych, braku nadzoru nad działaniami organów wykonawczych, ograniczeń informacji publicznej, braku przejrzystości, dialogu społecznego i uczestnictwa, niekontrolowanych wydatków i niewystarczającego wsparcia dla najbardziej dotkniętych osób, w tym personelu medycznego. W krajach, w których istniały już znaczne słabości demokratyczne, reżimy nadzwyczajne nasiliły jedynie wcześniejsze tendencje⁽²¹⁾. W krajach o stabilnych systemach demokratycznych pojawiły się pytania dotyczące zdolności dostosowania się do nowych okoliczności oraz skuteczności podjętych środków.

4.5. Reakcje polityczne spowodowały również bezprecedensowy poziom dezinformacji i sprzeciwu wobec środków zdrowotnych w odniesieniu do ograniczeń w przemieszczaniu się, leczenia i szczepionek. Chociaż UE zasadniczo z powodzeniem wspiera badania nad szczepionkami oraz ich zamawianie i dystrybucję, to niedostateczne informowanie o tym mieszkańców Europy sprzyjało rozpowszechnianiu fałszywych informacji, szczególnie przez grupy antyszczepionkowe. Narracje stały się tak silne w mediach społecznościowych, że wpłynęły na zaufanie obywateli do systemu opieki zdrowotnej i jego pracowników oraz podsycały negatywne emocje w stosunku do badaczek i badaczy, polityków, środowisk akademickich oraz liderów i liderów społeczeństwa obywatelskiego, którzy opowiadali się za popieraną przez WHO strategią reagowania. Zazwyczaj nastroje te były połączeniem przekonania opartych na teorii spiskowej i silnego braku zaufania do nauk medycznych i technologii, zwłaszcza szczepionek. OECD stwierdziła, że kryzys związany z COVID-19 przyspieszył ogólną tendencję spadku zaufania publicznego do instytucji, co doprowadziło do dezinformacji, polaryzacji i niechęci do przestrzegania polityki publicznej.

4.6. W kilku krajach postawy te pomogły radykalnym pravicowym i eurosceptycznym partiom i organizacjom w ugruntowaniu pozycji politycznej. W miarę trwania kryzysu medycznego i społeczno-gospodarczego mobilizacja i wpływ takich podmiotów ulegną dalszemu wzmocnieniu⁽²²⁾.

4.7. WE wszystkich krajach napięcia związane z kryzysem zdrowotnym i gospodarczym mogą spowodować podziały między różnymi grupami i kategoriami społecznymi. Według niedawnego badania pandemia i jej następstwa dotknęły w różnorodnym stopniu osoby młodsze i starsze, osoby borykające się ze skutkami gospodarczymi i osoby, które postrzegają COVID-19 głównie jako kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego, a także osoby, które widzą w państwie obrońcę, i osoby, które postrzegają je jako ciemniejszyca⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej (International IDEA), sprawozdanie na temat stanu demokracji na świecie 2021.

⁽²¹⁾ Zob. Petra Guasti, „The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience”, *Democratic Theory*, tom 7, wyd. 2, zima 2020: s. 47.

⁽²²⁾ Zob. np. José Javier Olivás Osuna and José Rama, „COVID-19: A Political Virus? VOX's Populist Discourse in Times of Crisis”, *Frontiers in Political Science*, 18 czerwca 2021 r.

⁽²³⁾ Ivan Krastev i Mark Leonard, *Europe's Invisible Divides: How COVID-19 is Polarizing European Politics*, dokument orientacyjny ECFR, wrzesień 2021.

4.8. UE i państwa członkowskie powinny uświadomić sobie zagrożenia związane z przedłużającym się kryzysem. Głównym wyzwaniem, przed którym stoją instytucje unijne i rządy państw członkowskich, jest wzmocnienie demokracji, praworządności i praw podstawowych podczas pandemii w obliczu kontestujących i krytycznych postaw. Celem strategii demokratycznej nie byłaby legitymizacja elit politycznych i rządowych, lecz utrzymanie skuteczności reakcji przy jednoczesnym promowaniu pluralizmu demokratycznego, odpowiednich mechanizmów kontroli i równowagi oraz racjonalnej, konstruktywnej i obywatelskiej krytyki.

4.9. W związku z tym instytucje unijne i rządy państw członkowskich powinny wykorzystywać istniejące metody dialogu społecznego i obywatelskiego do pełnego i przejrzystego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i zainteresowanych podmiotów w tworzenie pluralistycznej przestrzeni demokratycznej, w której afirmuje się różne wizje i krytykę. EKES podkreśla, że pomimo najlepszych intencji leżących u podstaw instrumentu Next Generation EU oraz krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, a także mimo otwartości Komisji Europejskiej na zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i zainteresowanych stron, poziom rzeczywistego uczestnictwa jest nadal w dużej mierze niewystarczający, a procesy nie pozwoliły organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na wywarcie wystarczającego wpływu.

4.10. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w opinii w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji (EDAP) promowanie demokracji europejskiej powinno obejmować – oprócz już uwzględnionych obszarów – wspieranie demokratycznego uczestnictwa na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz demokrację we wszystkich jej obliczach i dziedzinach, w tym m.in. demokrację pracowniczą. EKES uważa również, że należy położyć większy nacisk na dialog obywatelski, który jest niezbędnym warunkiem najwyższej jakości procesu decyzyjnego i odpowiedzialności w każdej demokracji, zgodnie z art. 11 TUE⁽²⁴⁾.

4.11. EKES uważa, że europejski plan działania na rzecz demokracji powinien obejmować szeroko zakrojoną inicjatywę promowania kształcenia w zakresie demokracji i praw podstawowych, które ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wartości demokratycznych i aktywnego obywatelstwa. Inicjatywa ta powinna mieć charakter włączający i być skierowana do wszystkich obywateli ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży.

Bruksela, dnia 23 lutego 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 56.