

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 19.10.2010
COM(2010) 573 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών
Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση**

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρώπη πραγματοποίησε πρόσφατα αποφασιστικά βήματα στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατέστη νομικά δεσμευτικός¹ και η Ένωση θα προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου². Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο³ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο⁴ συμπεριέλαβαν στις προτεραιότητές τους για το μέλλον του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση. Εφεξής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναθέσει σε ένα από τα μέλη της ειδικό χαρτοφυλάκιο για την προάσπιση της δικαιοσύνης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας, ενώ τα μέλη της, κατά την επίσημη ορκωμοσία ενώπιον του Δικαστηρίου, υποσχέθηκαν να σέβονται τον Χάρτη⁵. Τέλος, σε γενικότερο πλαίσιο, η συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί σημαντική πρόοδο, καθώς επέκτεινε τη διαδικασία της συναπόφασης, κατάργησε τη διάρθρωση της προηγούμενης συνθήκης σε πυλώνες, παραχώρησε στο Δικαστήριο γενική αρμοδιότητα στον τομέα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και εδραίωσε τη θέση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο επίκεντρο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Έχουν λοιπόν συγκεντρωθεί όλες οι συνιστώσες για μια φιλόδοξη πολιτική στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτέλεσε πάντα υποχρέωση υποκείμενη στον έλεγχο του Δικαστηρίου και ουσιαστικό συστατικό στοιχείο της οικοδόμησης της Ένωσης. Το νέο καθεστώς του Χάρτη επιτρέπει ωστόσο να δοθεί μια νέα ώθηση στη δράση της Ένωσης στον εν λόγω τομέα.

¹ Άρθρο 6 παράγραφος 1 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση («ΣΕΕ»). Εξάλλου, το άρθρο 6 παράγραφος 3 υπενθυμίζει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.

² Άρθρο 6, παράγραφος 2 ΣΕΕ.

³ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25.11.09 σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής για – ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών – Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. P7_TA(2009)0090

⁴ "Πρόγραμμα της Στοκχόλμης" (ΕΕ C 115 της 4.5.10).

⁵ Κείμενο της επίσημης δήλωσης: "Αναλαμβάνω επισήμως την υποχρέωση:

- να σέβομαι τις συνθήκες και το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση όλων των καθηκόντων μου·
- να ασκώ τα καθήκοντά μου με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον των Κοινοτήτων·
- να μη ζητώ ούτε να δέχομαι υποδείξεις κατά την εκτέλεση των καθηκόντων μου, από καμία κυβέρνηση, θεσμικό όργανο, υπηρεσία ή άλλο οργανισμό·
- να απέχω από κάθε πράξη ασυμβίβαστη προς τον χαρακτήρα των καθηκόντων μου ή την άσκησή τους.
- Έχω γνώση ότι κάθε κράτος μέλος υποχρεούται να σέβεται την αρχή αυτή και να μην επιδιώκει να επηρεάζει τα μέλη της Επιτροπής κατά την εκτέλεση του έργου τους.
- Αναλαμβάνω επίσης την υποχρέωση να τηρώ κατά τη διάρκεια της θητείας μου και μετά τη λήξη αυτής, τις υποχρεώσεις που απορρέουν εκ της θέσεώς μου, και ιδίως τα καθήκοντα εντιμότητας και διακριτικότητας ως προς την αποδοχή, μετά τη λήξη της θητείας μου, ορισμένων θέσεων ή πλεονεκτημάτων".

Ο στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι να παρουσιάσει τη στρατηγική της Επιτροπής για την εφαρμογή του Χάρτη στο νέο νομοθετικό περιβάλλον που υπάρχει από την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας.

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με τον εν λόγω Χάρτη⁶, η Ένωση απέκτησε τον δικό της κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, που ενημερώνεται με βάση την εξέλιξη της κοινωνίας, της επιστήμης και της τεχνολογίας.

Ο Χάρτης αποτελεί καινοτόμο εργαλείο, καθώς συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο το σύνολο των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται στην Ένωση⁷ παρέχοντάς τους έτσι ένα ευδιάκριτο, ακριβές και προβλέψιμο περιεχόμενο. Η συνθήκη της Λισαβόνας, αναγνωρίζοντας τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που αναφέρονται στο Χάρτη και προσδίδοντας στο Χάρτη το ίδιο νομικό κύρος με αυτό των συνθηκών, εξασφαλίζει μεγαλύτερη προβολή των εν λόγω δικαιωμάτων και ασφάλεια δικαίου για τους πολίτες.

Ο Χάρτης εφαρμόζεται καταρχήν στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης (άρθρο 51 παράγραφος 1 του Χάρτη). Συνεπώς, διέπει ιδίως το νομοθετικό έργο και τη λήψη αποφάσεων εκ μέρους της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οποίων οι νομοθετικές πράξεις πρέπει να συμφωνούν πλήρως με το Χάρτη.

Το άρθρο 51 παράγραφος 1 του Χάρτη προβλέπει επίσης ότι ο Χάρτης απευθύνεται στα κράτη μέλη μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Ο Χάρτης δεν εφαρμόζεται σε καταστάσεις που δεν συνδέονται κατά κανένα τρόπο με το δίκαιο της Ένωσης⁸. Η συνθήκη της Λισαβόνας, με τη νομικά δεσμευτική ισχύ που προσέδωσε στο Χάρτη, δεν μετέβαλε την κατάσταση αυτή, καθώς προβλέπει ρητά ότι οι διατάξεις του Χάρτη δεν διευρύνουν κατά κανένα τρόπο τις αρμοδιότητες της Ένωσης, όπως ορίζονται στις Συνθήκες⁹.

Η προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία κατέστη υποχρεωτική από τη συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ), θα συμπληρώσει το σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθιστώντας το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αρμόδιο για την εξέταση των πράξεων της Ένωσης. Ο εν λόγω εξωτερικός δικαστικός έλεγχος αναμένεται να ενθαρρύνει περαιτέρω την Ένωση ώστε να ασκεί μια φιλόδοξη πολιτική στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων: όσο περισσότερο η Ένωση διασφαλίζει τον πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων

⁶ Η πανηγυρική διακήρυξη του Χάρτη από το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή έγινε στην Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου 2000. Στις 12 Δεκεμβρίου 2007, οι πρόεδροι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπέγραψαν και διακήρυξαν εκ νέου πανηγυρικά το Χάρτη. Η δεύτερη αυτή διακήρυξη κατέστη αναγκαία, καθόσον ο Χάρτης που δημοσιεύτηκε το 2000 προσαρμόστηκε ούτως ώστε να καταστεί νομικά δεσμευτικός.

⁷ Τα δικαιώματα και οι αρχές που εμπεριέχονται στο Χάρτη απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τους κοινωνικούς χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και από την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

⁸ Βλ. τμήμα Ι§3.

⁹ Το άρθρο 51§2 προβλέπει ότι ο Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα, όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

στο πλαίσιο των πράξεών της, τόσο περιορίζεται ο κίνδυνος αποδοκιμασίας τους από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Ο στόχος της στρατηγικής: η Ένωση πρέπει να αποτελεί υπόδειγμα

Ο στόχος της πολιτικής που προτίθεται να αναπτύξει η Επιτροπή μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας είναι να εξασφαλίσει εντός της Ένωσης το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό αποτελεσματικότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στο Χάρτη. Για το σκοπό αυτό η Ένωση πρέπει να αποτελεί υπόδειγμα. Ο Χάρτης δεν είναι ένα κείμενο με αφηρημένες αξίες, αλλά ένα εργαλείο που επιτρέπει στα πρόσωπα να απολαύουν τα δικαιώματα που προβλέπει, όταν βρίσκονται σε καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θα εστιάσει τις προσπάθειές της στην αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη.

Η ανάπτυξη, με βάση τις Συνθήκες, επιμέρους πολιτικών που αφορούν συγκεκριμένα θεμελιώδη δικαιώματα θα συνεχιστεί, όπως για παράδειγμα στους τομείς της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, των δικαιωμάτων του παιδιού, της ισότητας ανδρών και γυναικών, της μη διάκρισης, της πνευματικής ιδιοκτησίας ή της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Η υποδειγματική στάση της Ένωσης είναι απαραίτητη όχι μόνο για τα πρόσωπα που ζουν στην Ένωση, αλλά και για την ανάπτυξη της ίδιας της Ένωσης. Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της Ένωσης συμβάλλει στην ανάπτυξη της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και της εμπιστοσύνης του κοινού γενικά προς τις πολιτικές της Ένωσης. Η έλλειψη εμπιστοσύνης όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, και την ικανότητα της Επιτροπής και των εθνικών αρχών να διασφαλίσουν το σεβασμό των εν λόγω δικαιωμάτων, θα εμποδίζει ιδίως τη λειτουργία και την εμβάθυνση των μηχανισμών συνεργασίας στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Τέλος, η αποτελεσματική προστασία είναι επίσης απαραίτητη ώστε να ενισχυθεί η αξιοπιστία των ενεργειών της Ένωσης για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η δράση της Ένωσης στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν περιορίζεται στις εσωτερικές της πολιτικές. Ο Χάρτης εφαρμόζεται και στην εξωτερική δράση της Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 21 ΣΕΕ, η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή έχει ως στόχο να προωθήσει στον υπόλοιπο κόσμο τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου. Ορισμένοι κανόνες που ανέπτυξαν τα Ηνωμένα Έθνη σε θέματα δικαιωμάτων του ανθρώπου αποκτούν για την Ένωση τόσο εσωτερική όσο και εξωτερική διάσταση¹⁰. Η Ένωση ανέπτυξε ως εκ τούτου πολιτική για την προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του εκδημοκρατισμού στις τρίτες χώρες. Εξάλλου, το άρθρο 8 ΣΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση αναπτύσσει με τις γειτονικές χώρες προνομιακές σχέσεις θεμελιωμένες στις αξίες της Ένωσης. Τέλος, το άρθρο 49 ΣΕΕ προβλέπει ότι κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο σέβεται τις αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης. Τα πολιτικά κριτήρια για την προσχώρηση που έχουν καθοριστεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

¹⁰ Όλα τα κράτη μέλη έχουν προσχωρήσει στις κύριες συμβάσεις των Ηνωμένων Εθνών σε θέματα δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση σχετικά με τη σύναψη, από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία (ΕΕ L 23 της 27.1.10, σ.35).

της Κοπεγχάγης, το 1993, απαιτούν από την υποψήφια χώρα να διαθέτει σταθερούς θεσμούς που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα δικαιώματα του ανθρώπου, καθώς και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων. Για την έναρξη των διαπραγματεύσεων προσχώρησης η υποψήφια χώρα πρέπει να πληροί επαρκώς τα εν λόγω κριτήρια. Τα θέματα που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα εξετάζονται ενδελεχώς κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προσχώρησης.

1. Η ΕΝΩΣΗ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΙ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ

Η δράση της Ένωσης σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει να είναι άμεμπτη. Ο Χάρτης πρέπει να αποτελεί πυξίδα για τις πολιτικές της Ένωσης και για την εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη.

1.1. Ενίσχυση της καλλιέργειας πνεύματος θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Επιτροπή

Η Επιτροπή ελέγχει συστηματικά κατά πόσον οι νομοθετικές προτάσεις και πράξεις που εκδίδει είναι σύμφωνες με τον Χάρτη. Για να αντικατοπτριστεί το νέο καθεστώς του Χάρτη, πρέπει να ενισχυθούν τα «αντανακλαστικά» σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός των υπηρεσιών της Επιτροπής που επεξεργάζονται τις εν λόγω προτάσεις και πράξεις. Είναι απαραίτητο να καλλιεργηθεί ένα «πνεύμα θεμελιωδών δικαιωμάτων» σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από τα πρώτα βήματα του σχεδιασμού μιας πρότασης στις υπηρεσίες της Επιτροπής, κατά την αξιολόγηση του αντίκτυπου και μέχρι τον έλεγχο της νομιμότητας του τελικού κειμένου ενός σχεδίου πράξης.

Η εν λόγω καλλιέργεια πνεύματος θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι απαραίτητη για την ενδελεχή εξέταση της σκοπιμότητας και της αναλογικότητας των προτάσεων που υποβάλλει η Επιτροπή. Πράγματι, εκτός από ορισμένα δικαιώματα απόλυτου χαρακτήρα¹¹, τα θεμελιώδη δικαιώματα δύνανται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να υπόκεινται σε περιορισμούς. Οι τελευταίοι πρέπει να προβλέπονται από τον νόμο, να σέβονται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, να είναι αναγκαίοι και να ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων¹².

¹¹ Για παράδειγμα, η απαγόρευση των βασανιστηρίων.

¹² Άρθρο 52 §2 του Χάρτη.

Κατάλογος ελέγχου ("Check-list") για τα θεμελιώδη δικαιώματα

1. Ποια θεμελιώδη δικαιώματα επηρεάζονται;
2. Πρόκειται για απόλυτα δικαιώματα (που δεν υπόκεινται σε κανέναν περιορισμό – για παράδειγμα, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και η απαγόρευση των βασανιστηρίων);
3. Ποιος είναι ο αντίκτυπος των διαφόρων επιλογών πολιτικής που εξετάζονται στα θεμελιώδη δικαιώματα; Πρόκειται για θετικό αντίκτυπο (προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων) ή για αρνητικό αντίκτυπο (περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων);
4. Οι επιλογές έχουν ταυτόχρονα θετικό και αρνητικό αντίκτυπο, αναλόγως με τα θεμελιώδη δικαιώματα που επηρεάζονται (για παράδειγμα, αρνητικό αντίκτυπο στην ελευθερία της έκφρασης και θετικό στην πνευματική ιδιοκτησία);
5. Οι ενδεχόμενοι περιορισμοί των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι διατυπωμένοι κατά τρόπο ακριβή και προβλέψιμο;
6. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στα θεμελιώδη δικαιώματα, κατά περίπτωση:
 - είναι αναγκαίοι για την υλοποίηση ενός στόχου γενικού ενδιαφέροντος ή για την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών άλλων προσώπων (να διευκρινιστούν);
 - είναι ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο στόχο;
 - σέβονται το βασικό περιεχόμενο των σχετικών θεμελιωδών δικαιωμάτων;

Η Επιτροπή έλαβε ήδη μέτρα εσωτερικής οργάνωσης - «μεθοδολογία»¹³ - προκειμένου να διασφαλίσει τη συστηματική και αυστηρή επαλήθευση, εκ μέρους των υπηρεσιών της, του σεβασμού όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την επεξεργασία κάθε νομοθετικής πρότασης. Σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησής της, η εν λόγω μεθοδολογία¹⁴ έχει σχεδιαστεί σωστά όσον αφορά τον επιδιωκόμενο στόχο, αλλά πρέπει να ενισχυθεί η πρακτική της εφαρμογή: πρέπει να είναι πιο συστηματική, πιο εμπειριστατωμένη και πιο κατανοητή. Η έκθεση υπογραμμίζει επίσης ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων δεν είναι ζήτημα διαδικασίας αλλά ουσίας.

Για το σκοπό αυτό η Επιτροπή θα ενισχύσει τις εσωτερικές ενέργειες κατάρτισης σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων ώστε να είναι σε θέση οι υπηρεσίες να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα αυτά και να ενισχυθεί και να καλλιεργηθεί ένα πνεύμα σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται η μεθοδολογία που χρησιμοποιεί η Επιτροπή κατά την εκπόνηση των προτάσεών της, καθώς και τα μέτρα που λήφθηκαν για την ενίσχυση της εφαρμογής τους. Τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν στην εφαρμογή της πολιτικής για τη «βελτίωση της νομοθεσίας». Όπως υπογραμμίζεται στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης, η εκπόνηση της νομοθεσίας της Ένωσης με τρόπο σαφή και κατανοητό συμβάλλει στη διευκόλυνση της

¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής: «Η τήρηση του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής – Μεθοδολογία συστηματικού και αυστηρού ελέγχου» - COM (2005) 172 τελικό της 27.4.05.

¹⁴ Έκθεση σχετικά με την πρακτική εφαρμογή της μεθοδολογίας για συστηματικό και αυστηρό έλεγχο της τήρησης του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων. COM(2009) 205 τελικό της 29.4.2009.

αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων από τους πολίτες. Η Επιτροπή, ευθυγραμμιζόμενη με την πολιτική για τη «βελτίωση της νομοθεσίας» και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που υπογράμμισε τη σημασία της αξιολόγησης, θα μεριμνήσει επίσης ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο Χάρτης κατά την *εκ των υστέρων* αξιολόγηση των οργάνων της Ένωσης, ιδίως στις εκθέσεις για την εφαρμογή ευαίσθητων νομοθετικών ρυθμίσεων, καθώς και στις διαδικασίες αμοιβαίας αξιολόγησης.

Οι μη νομοθετικές πράξεις που εκδίδονται από την Επιτροπή, όπως οι αποφάσεις, ακόμη και αν δεν αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης αντίκτυπου, ελέγχονται και αυτές κατά την εκπόνησή τους για να διαπιστωθεί εάν είναι σύμφωνες με το Χάρτη.

Η Επιτροπή θα δίνει ιδιαίτερη προσοχή στις λεγόμενες «ευαίσθητες» προτάσεις και πράξεις, δηλαδή σε κάθε νομοθετική πρόταση, καθώς και στις εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291 ΣΛΕΕ), όπως και στις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις (άρθρο 290 ΣΛΕΕ), που εγείρουν ιδιαίτερα ζητήματα συμφωνίας με το Χάρτη ή που αποβλέπουν ειδικά στην προώθηση ενός εκ των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη.

1.1.1. Προπαρασκευαστικές διαβουλεύσεις

Πριν από το στάδιο της προετοιμασίας των προτάσεων καθεαυτών, η Επιτροπή, κατά την έναρξη διαβουλεύσεων (πράσινη βίβλος, ανακοίνωση, έγγραφο εργασίας) με τα ενδιαφερόμενα μέρη επί θεμάτων που δύνανται ενδεχομένως να οδηγήσουν σε νέες ευαίσθητες προτάσεις, υπογραμμίζει τις πτυχές που ενδέχεται να αφορούν «θεμελιώδη δικαιώματα», προκειμένου να ζητήσει σχετικές συνεισφορές που θα χρησιμοποιηθούν στην αξιολόγηση αντίκτυπου. Επίσης, διευκρινίζει ότι θα εκπονείται αξιολόγηση αντίκτυπου για τις ενδεχόμενες προτάσεις σύμφωνα με τη μεθοδολογία.

1.1.2. Αξιολόγηση του αντίκτυπου

Στις αξιολογήσεις του αντίκτυπου που συνοδεύουν τις προτάσεις της Επιτροπής εξετάζονται, εφόσον κριθεί σκόπιμο, οι επιπτώσεις των προτάσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση του αντίκτυπου, όπως αναθεωρήθηκαν το 2009¹⁵, προβλέπουν ότι ορισμένες εκτελεστικές πράξεις (επιτροπολογία) που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις υπόκεινται επίσης σε αξιολόγηση του αντίκτυπου. Η αξιολόγηση του αντίκτυπου πρέπει να χρησιμεύει για να προσδιορίζονται τα ενδεχόμενα θιγόμενα θεμελιώδη δικαιώματα, το βαθμό παρέμβασης στο αντίστοιχο δικαίωμα και η ανάγκη και η αναλογικότητα της παρέμβασης αυτής όσον αφορά τις επιλογές δράσης και τους επιδιωκόμενους στόχους. Ωστόσο, κατά την αξιολόγηση του αντίκτυπου δεν εξετάζεται από νομική άποψη η συμμόρφωση του σχεδίου δράσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η εξέταση αυτή πραγματοποιείται μεταγενέστερα, στη βάση συγκεκριμένου σχεδίου πράξης. Οι κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την αξιολόγηση του αντίκτυπου προσδιορίζουν, για κάθε στάδιο της αξιολόγησης, πώς πρέπει να ληφθούν υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να εφαρμόζει τη γενική της προσέγγιση όσον αφορά την πραγματοποίηση της αξιολόγησης του αντίκτυπου, ενισχύοντας παράλληλα την εκτίμηση των επιπτώσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα¹⁶.

¹⁵ Κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση του αντίκτυπου - SEC (2009) 92 της 15.1.2009.

¹⁶ Στην ανακοίνωσή της "Εξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση" (COM(2010) 543 της 7.10.2010), η Επιτροπή υπογράμμισε ότι για να ευθυγραμμιστεί με το νέο καθεστώς του Χάρτη, θα ενίσχυε την αξιολόγηση του αντίκτυπου στα θεμελιώδη δικαιώματα και θα ανέπτυξε επιχειρησιακές κατευθύνσεις για το θέμα αυτό.

1.1.2.1. Ενσωμάτωση της διάστασης των «θεμελιωδών δικαιωμάτων» στις εργασίες των ομάδων καθοδήγησης για την αξιολόγηση του αντίκτυπου

Στην επεξεργασία κάθε αξιολόγησης του αντίκτυπου συμμετέχει *Ομάδα καθοδήγησης για την αξιολόγηση του αντίκτυπου* απαρτιζόμενη από τις ενδιαφερόμενες υπηρεσίες της Επιτροπής, η οποία διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο σε όλες τις φάσεις υλοποίησης της αξιολόγησης του αντίκτυπου. Οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής θα θέτουν στη διάθεση των εν λόγω ομάδων την εμπειρογνωμοσύνη τους στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι επιπτώσεις στα εν λόγω δικαιώματα θα προσδιορίζονται και θα αναλύονται με συστηματικό τρόπο σε αρχικό στάδιο της διαδικασίας επεξεργασίας των πολιτικών. Οι εν λόγω επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα θα προβάλλονται κατά εμφανή τρόπο στην έκθεση αξιολόγησης του αντίκτυπου, όταν αυτό κρίνεται σκόπιμο. Η προβολή αυτή θα συμβάλει στην ενίσχυση του πνεύματος σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την προετοιμασία του σχεδίου πράξης.

1.1.2.2. Επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές για τα θεμελιώδη δικαιώματα

Για να διασφαλιστεί η ανάπτυξη προσέγγισης που θα λαμβάνει πραγματικά υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα και για να παρασχεθούν συμβουλές στις υπηρεσίες της Επιτροπής σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησης του αντίκτυπου μιας πρωτοβουλίας επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα εκπονηθούν επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές ("*operational guidance*"). Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές θα αναφέρονται στα ερωτήματα του καταλόγου ελέγχου-«check list» για τα θεμελιώδη δικαιώματα που απαριθμούνται ανωτέρω.

1.1.2.3. Επιτροπή ανάλυσης επιπτώσεων

Η *επιτροπή ανάλυσης επιπτώσεων (Impact Assessment Board)* είναι κεντρικό όργανο επιφορτισμένο με καθήκοντα υποστήριξης και ελέγχου της ποιότητας υπαγόμενο στον Πρόεδρο της Επιτροπής. Το εν λόγω όργανο είναι ανεξάρτητο από τις αρμόδιες για τη χάραξη των πολιτικών υπηρεσίες. Η επιτροπή αυτή εξετάζει όλες τις αξιολογήσεις αντίκτυπου της Επιτροπής και εκδίδει γνωμοδοτήσεις γι' αυτές, καθώς και για την ποιότητα της ανάλυσης στην οποία στηρίζονται οι προτάσεις δράσης που υποβάλλει η Επιτροπή. Η επιτροπή ελέγχει συστηματικά τις πτυχές που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα στα σχέδια αξιολόγησης επιπτώσεων που της υποβάλλονται και διατυπώνει τη γνώμη της επί των θεμάτων αυτών, εάν τούτο κριθεί απαραίτητο.

1.1.3. Εκπόνηση σχεδίων πράξης

1.1.3.1. Στοχευμένες αιτιολογικές σκέψεις

Μετά την αξιολόγηση του αντίκτυπου, αφού προετοιμαστεί το σχέδιο νομοθετικής πρότασης (ή πράξης κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικής πράξης), η Επιτροπή προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας διασφαλίζοντας ιδίως τη συμμόρφωσή του με το Χάρτη.

Οι προτάσεις που παρουσιάζουν ιδιαίτερη σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να περιλαμβάνουν ειδικές αιτιολογικές σκέψεις που εξηγούν τη συμμόρφωσή τους με το Χάρτη. Ο ρόλος των αιτιολογικών σκέψεων είναι να εξηγούν το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται η έκδοση της σχετικής πράξης και με τον τρόπο αυτό να επιτρέπουν και να διευκολύνουν ενδεχόμενο δικαστικό έλεγχο της συμμόρφωσής της με το Χάρτη. Τούτο προϋποθέτει την αποφυγή κάθε γενίκευσης προκύπτουσας από τη χρησιμοποίηση αιτιολογικής σκέψης που διαπιστώνει κατά γενικό τρόπο τη συμμόρφωση με το Χάρτη. Η ενσωμάτωση των

αιτιολογικών σκέψεων δεν αποτελεί ένα απλό τυπικό θέμα, αλλά αντικατοπτρίζει τον ενδεδειγμένο έλεγχο της συμμόρφωσης της εξεταζόμενης πρότασης με το Χάρτη.

Οι αιτιολογικές σκέψεις που εξηγούν τη συμμόρφωση της πρότασης με το Χάρτη θα είναι στοχευμένες προσδιορίζοντας επακριβώς τα θεμελιώδη δικαιώματα επί των οποίων έχει αντίκτυπο η συγκεκριμένη πρόταση. Εξάλλου, εφόσον κριθεί απαραίτητο, θα θεσπίζονται εξατομικευμένες και ειδικές αιτιολογικές σκέψεις που θα αφορούν συγκεκριμένα θεμελιώδη δικαιώματα προκειμένου να διευκρινιστεί το πεδίο εφαρμογής μιας διάταξης ή οι λύσεις που περιέχονται στην πρόταση ώστε να διασφαλιστεί ότι ο περιορισμός ενός θεμελιώδους δικαιώματος είναι αιτιολογημένος δυνάμει του άρθρου 52 του Χάρτη.

1.1.3.2. Συνοπτική παρουσίαση των πτυχών των «θεμελιωδών δικαιωμάτων» στην αιτιολογική έκθεση

Εφόσον, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις, η νομοθετική πρόταση έχει αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα, πρέπει να περιλαμβάνεται στην αιτιολογική έκθεση συνοπτική παρουσίαση του τρόπου τήρησης των σχετικών με τα θεμελιώδη δικαιώματα υποχρεώσεων.

Η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει ευαίσθητες προτάσεις θα ενισχύεται με συνοπτική παρουσίαση του συνόλου των σχετικών με τα «θεμελιώδη δικαιώματα» πτυχών που περιλαμβάνονται στην αξιολόγηση του αντίκτυπου και στη νομοθετική πρόταση. Στην παρουσίαση αυτή θα διευκρινίζεται ιδίως γιατί η Επιτροπή εκτιμά ότι οι περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα δικαιολογημένοι από άποψη αναγκαιότητας και αναλογικότητας. Η εν λόγω παρουσίαση θα συμβάλλει στην καλύτερη στόχευση των αιτιολογικών σκέψεων για τα «θεμελιώδη δικαιώματα» που συνοδεύουν τις ευαίσθητες προτάσεις. Επίσης, θα προβάλλονται περισσότερο αποδεικνύοντας ότι πραγματοποιήθηκε ενδεδειγμένη εξέταση του αντίκτυπου και της συμβατότητας.

1.2. Συνεκτίμηση του Χάρτη στην νομοθετική διαδικασία

Η μεθοδολογία που θεσπίστηκε από την Επιτροπή εφαρμόζεται αποκλειστικά στο στάδιο της προετοιμασίας των προτάσεων της. Κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, οι προτάσεις της Επιτροπής μπορούν να τροποποιηθούν από έναν εκ των συννομοθετών, ο οποίος επικαλείται ζήτημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, χωρίς να προηγηθεί συστηματικός έλεγχος για τον αντίκτυπό τους και για το εάν είναι συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επεσήμανε στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης το ζήτημα αυτό και καλεί τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη να μεριμνήσουν ώστε οι νομοθετικές πρωτοβουλίες να παραμείνουν συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα *«καθόλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας ενισχύοντας την εφαρμογή της μεθοδολογίας για τη συστηματική και αυστηρή παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τη Σύμβαση και τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»*¹⁷. Η Επιτροπή, ευθυγραμμιζόμενη με το στόχο της καλλιέργειας ενός πνεύματος θεμελιωδών δικαιωμάτων καθόλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, είναι διαθέσιμη να συνδράμει τα λοιπά όργανα ώστε να λαμβάνουν αποτελεσματικά υπόψη τις συνέπειες των τροποποιήσεών τους στην εφαρμογή του Χάρτη, ιδίως μέσω της εξέτασης των ζητημάτων που πρέπει να έχουν υπόψη (αναφέρονται στον κατάλογο ελέγχου-*check-list* των θεμελιωδών δικαιωμάτων).

¹⁷ Σημείο 2.1.

1.2.1. Οι τροποποιήσεις

Οι τροποποιήσεις των προτάσεων της Επιτροπής από τους συνομοθέτες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το Χάρτη. Η Επιτροπή θα υπερασπίζεται σθεναρά τη θέση της ως προς τα κριτήρια προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε μια πρότασή της και θα αντιτίθεται στους συνομοθέτες σε περίπτωση που επιδιώκουν την υποβάθμιση των κριτηρίων αυτών. Η Επιτροπή δεν θα διστάζει να χρησιμοποιεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της για το σκοπό αυτό, μεταξύ άλλων ζητώντας την έγκριση της πράξης με ομοφωνία ή, ενδεχομένως αποσύροντας την πρότασή της ή ασκώντας προσφυγή ακύρωσης κατά των επίμαχων διατάξεων¹⁸.

1.2.2. Διοργανικός διάλογος

Ο χειρισμός των σχεδίων τροποποιήσεων που εγείρουν ζητήματα συμμόρφωσης προς το Χάρτη πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαφανούς διοργανικού διαλόγου, ιδίως για να διασφαλιστεί:

- η δέουσα αξιολόγηση του αντίκτυπου των εν λόγω τροποποιήσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα και της συμμόρφωσής τους προς το Χάρτη. Η διοργανική συμφωνία *"Κοινή προσέγγιση για την αξιολόγηση αντίκτυπου"*¹⁹ προβλέπει κατά γενικό τρόπο ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είναι υπεύθυνα για την αξιολόγηση του αντίκτυπου των δικών τους «ουσιαστικών» τροποποιήσεων. Στη συμφωνία δεν γίνεται αναφορά στη συνεκτίμηση των πτυχών των «θεμελιωδών δικαιωμάτων», ούτε στο γεγονός ότι κάθε τροποποίηση που εγείρει ζήτημα θεμελιωδών δικαιωμάτων θα πρέπει να θεωρείται ως «ουσιαστική».
- η λήψη των σχετικών αποφάσεων στο κατάλληλο επίπεδο και, όσον αφορά για παράδειγμα το Συμβούλιο, η ενημέρωση των αρμόδιων υπουργών.
- η πλήρης συμμετοχή των νομικών υπηρεσιών των τριών οργάνων.

Στο πλαίσιο μιας προσεχούς αναθεώρησης της διοργανικής συμφωνίας *«Κοινή προσέγγιση για την αξιολόγηση αντίκτυπου»*, η Επιτροπή θα προτείνει να προβλεφθεί ότι η αξιολόγηση αντίκτυπου που πρέπει να συνοδεύει τις προτάσεις των κρατών μελών, σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου η Συνθήκη επιτρέπει τέτοιες προτάσεις²⁰, περιλαμβάνει επίσης εκτίμηση του αντίκτυπου στα θεμελιώδη δικαιώματα. Εξάλλου, στο πλαίσιο της θέσης που λαμβάνει έναντι των προτάσεων των κρατών μελών, η Επιτροπή εξετάζει προσεκτικά την αξιολόγηση του αντίκτυπου στα θεμελιώδη δικαιώματα.

1.3. Μέριμνα για τον σεβασμό του Χάρτη από τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης

Οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα κράτη μέλη μόνον όταν *«εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης»* (άρθρο 51 σημείο 1). Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, είναι θέμα κοινού ενδιαφέροντος για όλα τα κράτη μέλη, γιατί αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα της αμοιβαίας εμπιστοσύνης που

¹⁸ Σημείο 3.4 της έκθεσης της 29.4.09.

¹⁹ Έγγραφο του Συμβουλίου 14901/05 της 24.11.2005.

²⁰ Τομείς δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, αστυνομικής συνεργασίας και διοικητικής συνεργασίας στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 76 ΣΛΕΕ).

απαιτείται για τη λειτουργία της Ένωσης. Η εν λόγω αρχή αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο της ενίσχυσης του κεκτημένου της Ένωσης σε τομείς ιδιαίτερα ευαίσθητους για τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η μη διενέργεια διακρίσεων και η ιθαγένεια της Ένωσης, η κοινωνία της πληροφορίας ή το περιβάλλον.

Η παρέμβαση της Επιτροπής για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα διέπεται από τις ακόλουθες αρχές:

1.3.1. Πρόληψη

Η Επιτροπή θα αναπτύξει την προληπτική της προσέγγιση υπενθυμίζοντας, κατά περίπτωση, στις αρχές που είναι επιφορτισμένες με τη μεταφορά των νομοθετικών ρυθμίσεων, την υποχρέωση σεβασμού του Χάρτη κατά την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας και βοηθώντας τις εν λόγω αρχές, στο πλαίσιο ιδίως των επιτροπών εμπειρογνομόνων που είναι επιφορτισμένες με τη διευκόλυνση της μεταφοράς των οδηγιών. Για παράδειγμα, η σημασία σεβασμού του Χάρτη, και ειδικότερα των δικαιωμάτων του παιδιού, υπογραμμίστηκε στην ομάδα εμπειρογνομόνων που συστήθηκε από την Επιτροπή για την παρακολούθηση της μεταφοράς της οδηγίας 2008/115/EK («οδηγία για την επιστροφή») ή ακόμη στο πλαίσιο της επιτροπής για την απόφαση-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ που τροποποιεί την απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

1.3.2. Διαδικασίες επί παραβάσει

Σε περίπτωση που κράτος μέλος δεν σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, η Επιτροπή, υπό την ιδιότητα του θεματοφύλακα των συνθηκών, διαθέτει εξουσίες για να επιτύχει την παύση της εν λόγω παράβασης και δύναται, κατά περίπτωση, να προσφύγει στο Δικαστήριο (προσφυγή λόγω παραβάσεως). Για να είναι δυνατή η παρέμβαση της Επιτροπής, πρέπει στην επίμαχη περίπτωση να υπάρχει συνδεδειγμένο στοιχείο με το δίκαιο της Ένωσης. Η ύπαρξη συνδεδειγμένου στοιχείου με το δίκαιο της Ένωσης εξαρτάται από την εκάστοτε επίμαχη περίπτωση²¹.

Η Επιτροπή είναι αποφασισμένη να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της για να διασφαλίσει το σεβασμό του Χάρτη από τα κράτη μέλη, όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η Επιτροπή, όποτε το κρίνει σκόπιμο, θα κινεί διαδικασίες επί παραβάσει σε βάρος κρατών μελών για μη σεβασμό του Χάρτη κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Οι παραβάσεις που εγείρουν ζητήματα αρχής ή που έχουν ιδιαίτερα σημαντικές αρνητικές συνέπειες για τους πολίτες θα εξετάζονται κατά προτεραιότητα.

1.3.3. Περιπτώσεις που δεν υπάγονται στο Χάρτη

Ο Χάρτης δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις εκείνες παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που δεν παρουσιάζουν κανένα συνδεδειγμένο στοιχείο με το δίκαιο της Ένωσης. Τα κράτη μέλη διαθέτουν τα δικά τους συστήματα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω των εθνικών δικαστικών αρχών, συστήματα που δεν αντικαθίστανται από το Χάρτη. Εναπόκειται λοιπόν στις εθνικές δικαστικές αρχές να διασφαλίζουν την τήρηση των

²¹ Για παράδειγμα, υφίσταται συνδεδειγμένο στοιχείο όταν η μεταφορά μιας οδηγίας της Ένωσης στην εθνική νομοθεσία γίνεται κατά τρόπο που αντίκειται στα θεμελιώδη δικαιώματα, ή όταν μια δημόσια αρχή εφαρμόζει νομοθετική ρύθμιση της Ένωσης κατά τρόπο αντικείμενο στα θεμελιώδη δικαιώματα, ή όταν τελική απόφαση εθνικής δικαστικής αρχής εφαρμόζει ή ερμηνεύει το δίκαιο της Ένωσης κατά τρόπο που αντίκειται στα θεμελιώδη δικαιώματα.

θεμελιωδών δικαιωμάτων και στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα σύμφωνα με τις εθνικές τους νομοθεσίες και τις διεθνείς τους υποχρεώσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν διαθέτει εξουσίες παρέμβασης υπό την ιδιότητα του θεματοφύλακα των Συνθηκών.

Το άρθρο 7 ΣΕΕ προβλέπει μηχανισμό που επιτρέπει στα όργανα της Ένωσης να ενεργούν όταν υφίσταται σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης ή σοβαρή και διαρκής παραβίαση από κράτος μέλος των αξιών που αναφέρονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, στις οποίες περιλαμβάνεται η προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Πρόκειται για πολιτικό μηχανισμό έσχατης ανάγκης που εστιάζεται σε έκτακτες καταστάσεις με συστηματική και διαρθρωτική διάσταση²². Όταν υφίσταται σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης των εν λόγω αξιών, ο μηχανισμός αυτός μπορεί να ενεργοποιηθεί μετά από αιτιολογημένη πρόταση του ενός τρίτου των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής.

2. ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

2.1. Οι ανάγκες ενημέρωσης

Για να είναι αποτελεσματικά τα εγγεγραμμένα στο Χάρτη δικαιώματα, πρέπει οι πολίτες να είναι επαρκώς ενημερωμένοι για τα δικαιώματα αυτά και για τα μέσα άσκησής τους στην πράξη σε περίπτωση παραβίασης. Η ανάγκη ενημέρωσης όσον αφορά τις δυνατότητες προσφυγής κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική:

- όσον αφορά τα δικαιώματα του παιδιού, για παράδειγμα, τα προβλήματα που αναφέρουν συνήθως οι νέοι είναι ότι δεν ήξεραν πώς να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους και σε ποιον να απευθυνθούν (80%)²³. Ο ίδιος τύπος δυσχερειών επισημάνθηκε από τον οργανισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων σε θέματα διακρίσεων²⁴.
- η δυσκολία ενημέρωσης σχετικά με τα κατάλληλα ένδικα μέσα προσφυγής και η σύγχυση όσον αφορά το ρόλο τους μπορεί να οδηγήσουν τους προσφεύγοντες σε «λάθος πόρτα». Η Επιτροπή λαμβάνει, ως εκ τούτου, πολυάριθμες επιστολές που αφορούν περιπτώσεις για τις οποίες δεν διαθέτει καμία αρμοδιότητα δυνάμει των Συνθηκών, καθώς δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι εναπόκειται στις εθνικές αρχές, περιλαμβανομένων των δικαστικών αρχών, να αποφαινούνται σε υποθέσεις εικαζόμενων παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ότι η ίδια δεν είναι δευτεροβάθμια αρχή προσφυγής κατά των αποφάσεων των εθνικών ή διεθνών δικαστικών αρχών.
- η έλλειψη κατάλληλων πληροφοριών επιτείνει την πολυπλοκότητα των προσφυγών και τις πρακτικές δυσκολίες για την άσκησή τους (γλώσσα, γνώση και κόστος των διαδικασιών, κατάσταση του προσφεύγοντος, κ.λπ) που μπορούν να αποθαρρύνουν τα θύματα παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων να κάνουν χρήση αυτών («αφανείς καταγγέλλοντες»).

²² Οι όροι εφαρμογής του εν λόγω μηχανισμού παρουσιάστηκαν στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 7 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Σεβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση - COM(2003) 0606 τελικό της 15.10.2003.

²³ Σε ερώτημα απευθυνόμενο σε νέους από 15 έως 18 ετών σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν ενδεχομένως άτομα κάτω των 18 ετών που επιθυμούν να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους. EB 273. Μάιος 2009. Τα δικαιώματα του παιδιού.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

2.2. Η δράση της Επιτροπής

Για την αντιμετώπιση των εν λόγω δυσχερειών, απαιτούνται στοχευμένες επικοινωνιακές δράσεις προσαρμοσμένες στις διάφορες αυτές καταστάσεις.

2.2.1. Ενημέρωση σχετικά με το ρόλο της Ένωσης σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η Επιτροπή θα ενισχύσει την ενημερωτική της δράση για το ρόλο και τις αρμοδιότητες της Ένωσης σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και για τις δυνατότητες παρέμβασης που διαθέτει, μεριμνώντας για την κάλυψη των γλωσσικών αναγκών των πολιτών και των επαγγελματιών:

- εξηγήσεις προσαρμοσμένες στο κοινό στο οποίο απευθύνονται, για παράδειγμα κατανοητές από τα παιδιά, θα τεθούν στη διάθεση των καταγγελλόντων και των ενδιαφερομένων μερών. Ειδικότερα, οι απαντήσεις της Επιτροπής στις ατομικές καταγγελίες που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητά της, θα συνοδεύονται από επεξηγηματικό παράρτημα υπό τη μορφή "*Frequently Asked Questions-Συχνές Ερωτήσεις*".
- η ενημέρωση και η κατάρτιση των ασκούντων νομικά επαγγέλματα και των δικαστικών αρχών, ιδίως των δικαστών, θα ενθαρρυνθεί μέσω ιδίως του ευρωπαϊκού δικαστικού δικτύου σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, του ευρωπαϊκού δικαστικού δικτύου στον ποινικό τομέα ή του ευρωπαϊκού φόρουμ για τη δικαιοσύνη.

2.2.2. Ενημέρωση σχετικά με τα υπάρχοντα μέσα προσφυγής

Για τα άτομα που εκτιμούν ότι υπήρξαν θύματα παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, είναι ουσιαστικής σημασίας η δυνατότητα πρόσβασης σε πρακτικές πληροφορίες σχετικά με τα μέσα προσφυγής που υπάρχουν στα κράτη μέλη σε περίπτωση εικαζόμενης παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η Επιτροπή θα λάβει τα ακόλουθα μέτρα:

- θα μεριμνήσει ώστε κατά τη διάρκεια του έτους 2011 να είναι δυνατή η παροχή πληροφοριών στους πολίτες από τη δικτυακή πύλη **e-justice** σχετικά με τα ένδικα μέσα προσφυγής σε περίπτωση εικαζόμενης παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
- θα δρομολογήσει την εξέταση της ενημέρωσης για τα μέσα προσφυγής σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, από κοινού με την επιτροπή αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τους εθνικούς φορείς δικαιωμάτων του ανθρώπου ή τις αρμόδιες εθνικές αρχές, τις γραμματείες του Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τις λοιπές αρχές του Συμβουλίου της Ευρώπης.

3. Η ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΧΑΡΤΗ

Η Επιτροπή θα υποβάλλει ετήσια έκθεση για την εφαρμογή του Χάρτη, η οποία θα έχει δύο στόχους:

- την πραγματοποίηση απολογισμού, με τρόπο διαφανή, συνεχή και συνεκτικό, σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί. Θα προσδιορίζει τι έχει υλοποιηθεί και τι απομένει να γίνει για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη,

- την πραγματοποίηση ετήσιας ανταλλαγής απόψεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Η ετήσια έκθεση θα αποτελέσει ένα νέο χρήσιμο μηχανισμό για την ανάδειξη του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζεται ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης. Βασιζόμενη στις δράσεις που αναφέρονται στην ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή θα παρουσιάζει τον τρόπο με τον οποίο έχει λάβει υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα στην επεξεργασία των πρωτοβουλιών της. Εξάλλου, η Επιτροπή θα έχει την ευκαιρία να παρουσιάζει τον τρόπο με τον οποίο έχει ληφθεί υπόψη ο Χάρτης κατά τη νομοθετική διαδικασία ενώπιον του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η ετήσια έκθεση θα καλύπτει με συστηματικό τρόπο τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στο Χάρτη και τον τρόπο με τον οποίο τίθενται σε εφαρμογή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ενώ θα καλύπτει διαφορετικό πεδίο, θα συμπληρώνει την ετήσια έκθεση για τα δικαιώματα του ανθρώπου και τη δημοκρατία στον κόσμο, η οποία παρουσιάζει τη δράση της Ένωσης στις τρίτες χώρες²⁵. Η έκθεση θα εστιαστεί κατά πρώτο λόγο στις δραστηριότητες των οργάνων της Ένωσης, και ειδικότερα της Επιτροπής. Καλύπτοντας το σύνολο των δικαιωμάτων που περιέχονται στο Χάρτη κατά τρόπο συνεχή σε ετήσια βάση, η έκθεση θα επιτρέψει την πραγματοποίηση συγκρίσεων όσον αφορά τις προόδους που σημειώνονται και την εμφάνιση νέων προβλημάτων.

Η ετήσια έκθεση θα λαμβάνει υπόψη τα διάφορα θέματα που τίθενται υπόψη της Επιτροπής από τους πολίτες, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή τα ενδιαφερόμενα μέρη, και με τον τρόπο αυτό θα αναδεικνύει διάφορα ζητήματα που γεννούν ανησυχίες. Επισημαίνοντας τα θέματα που ορθώς τέθηκαν υπόψη της Επιτροπής και τα θέματα που υπάγονται ενδεχομένως στην αρμοδιότητα άλλων αρχών, η έκθεση θα συμβάλει επίσης στην καλύτερη ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τον τρόπο άσκησης των δικαιωμάτων τους.

Η ετήσια έκθεση θα παρουσιάζει τη δράση που αναπτύσσει η Επιτροπή για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη επιτοπίως, για παράδειγμα μέσω διαδικασιών επί παραβάσει ή με δράσεις ενημέρωσης. Βελτιώνοντας τη διαφάνεια και τη διάδοση πληροφοριών σχετικά με το Χάρτη, η έκθεση θα συνδράμει τα κράτη μέλη στη συμμόρφωσή τους προς το Χάρτη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, και με τον τρόπο αυτό θα συμβάλει στην αποφυγή διαδικασιών επί παραβάσει.

Για την εκπόνηση της ετήσιας έκθεσής της, η Επιτροπή θα συνεργάζεται με όλα τα όργανα και τα ενδιαφερόμενα μέρη για τη συγκέντρωση των πληροφοριών και των στοιχείων που απαιτούνται, συμπεριλαμβανομένης της νομολογίας σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων του Δικαστηρίου καθώς και εκείνης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των εθνικών δικαστικών αρχών όταν αφορά το δίκαιο της Ένωσης.

Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, ιδίως μέσω των ερωτήσεων και των αναφορών, για να καταστεί γνωστή η κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη μέλη, σε θέματα υπαγόμενα στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Η Επιτροπή θα αναζητήσει με το Κοινοβούλιο τον καλύτερο τρόπο συνεργασίας και ανάπτυξης αμοιβαίων προσπαθειών στο πλαίσιο των εργασιών για την ετήσια έκθεσή της και των μηχανισμών συνεργασίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων.

²⁵ Βλ. για παράδειγμα: "Δικαιώματα του ανθρώπου και δημοκρατία στον κόσμο. Έκθεση για τη δράση της ΕΕ. Ιούλιος 2008 - Δεκέμβριος 2009".

Με τη σύσταση του **Οργανισμού Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων**, η Ένωση έχει αποκτήσει ένα εργαλείο στην υπηρεσία των οργάνων και των κρατών μελών της, όταν τα τελευταία εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, το οποίο έχει ως κύρια αποστολή την παροχή αξιόπιστων και συγκρίσιμων στοιχείων σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι πληροφορίες αυτές είναι καθοριστικής σημασίας για την ετήσια έκθεση και η Επιτροπή ενθαρρύνει τον Οργανισμό να συγκεντρώνει τέτοια στοιχεία.

Για την εκπόνηση της έκθεσής της, η Επιτροπή θα λαμβάνει επίσης υπόψη τις πληροφορίες που παρέχονται από όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων των **εθνικών αρχών**, όπως τα ανώτατα δικαστήρια, οι ανεξάρτητες εθνικές αρχές δικαιωμάτων του ανθρώπου και οι εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την αξιολόγηση του αντίκτυπου των εθνικών νομοθεσιών επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι μηχανισμοί εποπτείας του **Συμβουλίου της Ευρώπης** και των **Ηνωμένων Εθνών** δύνανται επίσης να αποτελέσουν πηγές σημαντικών πληροφοριών σχετικά με τη δράση της Ένωσης και των κρατών μελών, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Θα ληφθούν επίσης υπόψη οι πληροφορίες που προέρχονται από την **κοινωνία των πολιτών**, καθώς οι ΜΚΟ έχουν άμεση γνώση των επιτόπιων καταστάσεων.

Η ετήσια έκθεση θα επιτρέψει επίσης σε όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς να συμβάλουν στην αδιάλειπτη διαδικασία εφαρμογής του Χάρτη και, προσδίδοντας στη διαδικασία αυτή προβολή και διαφάνεια, θα προωθήσει τη δυναμική των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Επιτροπή προετοιμάζει επί του παρόντος την πρώτη ετήσια έκθεση, η οποία θα καλύψει το έτος 2010 και αναμένεται να εκδοθεί την Άνοιξη του 2011.

Η στρατηγική που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή βασίζεται σε έναν σαφή στόχο: η Ένωση πρέπει να αποτελεί υπόδειγμα προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που περιέχονται στο Χάρτη. Η Επιτροπή έλαβε μέτρα για την επίτευξη του εν λόγω στόχου, ιδίως ενισχύοντας την αξιολόγηση αντίκτυπου των προτάσεων της για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εξάλλου, θα ενθαρρύνει και τα υπόλοιπα όργανα της Ένωσης να διασφαλίζουν τον πλήρη σεβασμό του Χάρτη στο πλαίσιο του νομοθετικού τους έργου. Η Επιτροπή θα υπενθυμίζει, όποτε κρίνει σκόπιμο, στα κράτη μέλη, τη σημασία του σεβασμού του Χάρτη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Επίσης, θα εκδώσει ανακοίνωση που θα εστιάζεται στις ανάγκες των πολιτών.

Η εν λόγω στρατηγική θα είναι αποτελεσματική, αν εφαρμόζεται κατά τρόπο αδιάλειπτο, αποφασιστικό και διαφανή σε συνεργασία με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η Επιτροπή αποφάσισε να υποβάλλει κάθε χρόνο ετήσια έκθεση για την εφαρμογή του Χάρτη ώστε να προβαίνει σε απολογισμό για τη σημειωθείσα πρόοδο και να χαράσσει κατευθυντήριες γραμμές για την πορεία της πολιτικής της. Η ανάληψη της δέσμευσης αυτής μαρτυρεί την αποφασιστικότητα της Επιτροπής για την εφαρμογή του Χάρτη.