EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.10.2010
KOM(2010) 573 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE

Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií

SDĚLENÍ KOMISE

Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií

Evropa základních práv prošla rozhodujícími etapami. Listina základních práv Evropské unie se stala právně závaznou[1] a Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod[2]. Evropský parlament[3] a Evropská rada[4] si jako jednu z priorit pro budoucí podobu prostoru svobody, bezpečnosti a práva stanovily podporu základních práv v Unii. Jeden ze členů Evropské komise je nyní zodpovědný za podporu spravedlnosti, základních práv a občanství. Členové Komise se během slavnostního slibu před Soudním dvorem zavázali, že budou listinu dodržovat[5]. Obecněji lze konstatovat, že Lisabonská smlouva představuje významný pokrok, neboť rozšířila postup spolurozhodování, zrušila rozdělení na pilíře obsažené v předchozí Smlouvě, udělila Soudnímu dvoru obecnou pravomoc v prostoru svobody, bezpečnosti a práva a otázce lidských práv vyhradila stěžejní místo ve svých vnějších vztazích.

Všechny předpoklady pro ambiciózní politiku základních práv jsou tak splněny. Dodržování základních práv bylo vždy povinností podléhající kontrole ze strany Soudního dvora, jakož i základní a nedílnou součástí budování Evropské unie. Díky novému statutu listiny je nicméně možné vtisknout činnosti Unie v této oblasti nový impuls.

Cílem tohoto sdělení je předložit strategii Komise týkající se uplatňování listiny v novém právním prostředí, které existuje od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Listina základních práv Evropské unie

Sepsáním listiny[6] se Unie vybavila vlastním katalogem základních práv aktualizovaným podle vývoje společnosti, vědy a technologie.

---

1 Ustanovení čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. V ustanovení čl. 6 odst. 3 se mimo jiné uvádí, že základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.

2 Čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

3 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. listopadu 2009 o sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům – Stockholmský program P7_TA(2009)0090.

4 „Stockholmský program“ (Úř. věst. C 115, 4.5.2010).

5 Znění slavnostního prohlášení: *„Slavnostně slibuji, že:*
– budu dodržovat smlouvy a Chartu základních práv Evropské unie při plnění všech svých funkcí,
– budu svou funkci vykonávat zcela nezávisle v obecném zájmu Unie,
– při plnění svých úkolů nebudu vyžadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu
– a zdržím se jakéhokoliv jednání neslučitelného s povahou své funkce nebo plněním svých úkolů.
– Beru na vědomí závazek všech členských států zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy Komise při plnění jejich úkolů.
– Dále slibuji, že budu během výkonu své funkce i po jeho ukončení dodržovat povinnosti vyplývající z mého postavení, zejména povinnost čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí nebo některých výhod po uplynutí funkčního období.“

6 Listina byla slavnostně vyhlášena Parlamentem, Radou a Komisí v Nice dne 7. prosince 2000. Dne 12. prosince 2007 předsedové Parlamentu, Rady a Evropské komise listinu podepsali a opět slavnostně vyhlásili. Toto druhé vyhlášení bylo nutné, neboť listina vyhlášená v roce 2000 byla upravena tak, aby se stala právně závaznou.

Listina je novátorský nástroj, neboť v jednom textu seskupuje všechna základní práva, která jsou chráněna Unií[7], a tím jim dává viditelnou, přesnou a předvídatelnou podobu. Lisabonská smlouva uznala práva, svobody a zásady uvedené v listině, která se díky ní stala stejně právně závaznou jako Smlouvy. Listině tak zajistila větší zviditelnění a občanům přinesla právní jistotu.

Listina je určena především orgánům, institucím a jiným subjektům Unie (čl. 51 odst. 1 listiny). Je směrodatná zejména pro legislativní a rozhodovací činnost Komise, Parlamentu a Rady, jejichž právní akty musejí být s listinou v naprostém souladu.

V ustanovení článku 51 odst. 1 listiny se rovněž uvádí, že je dále určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Nevztahuje se na situace, které nijak nesouvisejí s právem Unie[8]. Závazná právní síla, kterou listině uděluje Lisabonská smlouva, tuto situaci nezměnila. Lisabonská smlouva výslovně uvádí, že listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách[9].

Přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jež se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost stalo závazné (čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU), doplní systém ochrany základních práv tak, že Evropský soud pro lidská práva zplnomocní k přezkumu aktů Unie. Tento externí soudní přezkum musí Unii ještě více podpořit v tom, aby vedla ambiciózní politiku v oblasti základních práv: čím více se Unie postará o to, aby její akty plně respektovaly základní práva, tím menší bude riziko cenzury ze strany Evropského soudu pro lidská práva.

Cíl strategie: Unie půjde příkladem

Cílem politiky, kterou chce Komise vyvíjet po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, je zajistit, aby základní práva obsažená v listině byla v Unii co nejúčinnější. Unie musí jít v tomto ohledu příkladem. Znění listiny nemá pouze abstraktní hodnotu. Jedná se o nástroj, který občanům umožňuje využívat práv v listině obsažených, a to tehdy, když se nacházejí v situaci, na níž se vztahuje právo Unie. Z tohoto důvodu bude Komise intenzivně usilovat o účinné provádění této listiny.

Nadále bude pokračovat vývoj specifických politik založených na Smlouvách, co se týká některých specifických základních práv, jako například v oblasti ochrany osobních údajů, práv dítěte, rovnosti žen a mužů, nediskriminace, duševního vlastnictví nebo volného pohybu.

Příkladnost Unie je nutná nejen pro osoby žijící v Unii, ale také pro vývoj samotné Unie. Dodržování základních práv v rámci Unie umožňuje vybudování vzájemné důvěry mezi členskými státy, ale i obecně důvěry veřejnosti v unijní politiky. Nedostatek důvěry v účinnost základních práv v členských státech uplatňujících právo Unie a nedostatek důvěry

---

7 Práva a zásady obsažené v listině vyplývají zejména z ústavních tradic a mezinárodních úmluv společných členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, sociálních chart přijatých Společenstvím a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora Unie a Evropského soudu pro lidská práva.

8 Viz oddíl 1.3.

9 V ustanovení čl. 51 odst. 2 se uvádí, že tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.

ve schopnost Komise a vnitrostátních orgánů zajistit jejich dodržování by zabránil zejména fungování a prohlubování mechanismu spolupráce v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Účinná ochrana je nutná také pro posílení věrohodnosti opatření Unie zaměřených na podporu lidských práv ve světě.

Činnost Unie v oblasti základních práv přesahuje rámec jejích vnitřních politik. Listina se uplatňuje také na vnější vztahy Unie. V souladu s článkem 21 Smlouvy o EU má činnost Unie na mezinárodní scéně podporovat v ostatním světě demokracii, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv a základních svobod, úctu k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva. Některé normy týkající se lidských práv, které vypracovala OSN, mají pro Unii jak vnitřní, tak vnější dimenzi[10]. Unie tak vypracovala specifickou politiku podpory lidských práv a demokratizace ve třetích zemích. Článek 8 mimo jiné stanoví, že Unie rozvíjí se zeměmi ve svém sousedství výsadní vztahy založené na hodnotách Unie. A v článku 49 Smlouvy o EU je stanoveno, že každý evropský stát, který uznává hodnoty, na nichž je Unie založena, může požádat o členství v Unii. Podle politických kritérií pro přistoupení stanovených na zasedání Evropské rady v Kodani v roce 1993 má kandidátská země dosáhnout takové institucionální stability, která zaručuje demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin. Podmínkou pro zahájení přístupových jednání je tak dostatečné splnění stanovených kritérií kandidátskou zemí. Otázky základních práv jsou v průběhu přístupových jednání důkladně projednány.

1. UNIE MUSÍ JÍT PŘÍKLADEM

Činnost unie v oblasti lidských práv musí být naprosto vzorná. Při vývoji politik Unie i v průběhu jejich provádění členskými státy musí listina sloužit jako průvodce.

1.1. Posílit kulturu základních práv v Komisi

Komise zajišťuje systematickou kontrolu slučitelnosti svých legislativních návrhů a aktů, jež přijímá, s listinou. Aby byl nový statut listiny zohledněn, je zapotřebí posílit také toto automatické zohlednění základních práv v útvarech Komise, které uvedené návrhy a akty vypracovávají. Je nutné podporovat „kulturu základních práv“ ve všech stádiích postupu, a to od počátečních fází vzniku návrhu v útvarech Komise, v okamžiku provedení posouzení dopadu až po kontrolu legality závěrečného znění návrhu aktu.

Tato kultura základních práv je nezbytná pro důkladný přezkum potřeby a proporcionality návrhů, které má Komise předložit. Kromě některých práv absolutní povahy[11] mohou základní práva za určitých podmínek podléhat omezením. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého[12].

---

10 Všechny členské státy přistoupily k hlavním úmluvám OSN v oblasti lidských práv a Rada přijala rozhodnutí o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím (Úř. věst. L 23, 27.1.2010, s. 35).

11 Například zákaz mučení.

12 Článek 52 odst. 2 listiny.

Kontrolní seznam základních práv

1. *O která základní práva se jedná?*
2. *Jedná se o absolutní práva (která nemohou podléhat žádnému omezení – například lidská důstojnost a zákaz týrání)?*
3. *Jaké jsou dopady různých politických variant, jež jsou plánovány, na lidská práva? Jedná se o pozitivní dopady (podpora základních práv) nebo negativní dopady (omezení základních práv)?*
4. *Mají uvedené varianty na dotyčná základní práva pozitivní a zároveň negativní dopady (například negativní dopad na svobodu vyjadřování a pozitivní dopad na duševní vlastnictví)?*
5. *Byla by možná omezení základních práv formulována přesným a předvídatelným způsobem?*
6. *V případě, že by došlo k omezení základních práv:*
   - *byla by taková omezení nutná pro realizaci cíle obecného zájmu nebo pro ochranu práv a svobod druhého (jakých)?*
   - *byla by přiměřená sledovanému cíli?*
   - *respektovala by podstatu dotyčných základních práv?*

Komise již přijala opatření týkající se vnitřní organizace – „metodiky“[13] – aby se ujistila, že její útvary provádějí systematickou a přísnou kontrolu dodržování všech dotyčných základních práv v průběhu přípravy veškerých legislativních návrhů. Z hodnotící zprávy týkající se této metodiky[14] vyplynulo, že je dobře přizpůsobena sledovanému cíli, ale že její praktické uplatnění musí být posíleno: musí být systematičtější, důkladnější a čitelnější. Zpráva rovněž zdůrazňuje, že posouzení dopadu není jen otázka postupu, ale podstaty.

V tomto ohledu Komise posílí činnosti související s interním školením v oblasti základních práv, aby svým útvarům umožnila odpovědět na výše uvedené otázky a posílit a podpořit kulturu dodržování základních práv.

Níže je popsána nejen metodika používaná Komisí v průběhu přípravy jejích návrhů, ale i opatření přijatá pro posílení jejího uplatňování. Tato opatření přispějí k provádění politiky „zlepšování právní úpravy“. Stockholmský program zdůraznil, že jasná a srozumitelná formulace právních předpisů Unie přispívá k usnadnění účinného výkonu práv občany. V souladu s politikou „zlepšování právní úpravy“ a se Stockholmským programem, který podtrhl důležitost hodnocení, bude Komise dbát rovněž na zohlednění listiny při hodnocení *ex post* nástrojů Unie, zejména ve zprávách o uplatňování citlivých právních předpisů a v postupech vzájemného hodnocení.

---

13 Sdělení Komise – Dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise – Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu – KOM (2005) 172, 27.4.2005.

14 Zpráva o uplatňování metodiky pro systematickou a přísnou kontrolu dodržování Listiny základních práv v praxi – KOM(2009) 205, 29.4.2009.

Také nelegislativní akty přijaté Komisí (například rozhodnutí) podléhají v průběhu jejich přípravy kontrole slučitelnosti s listinou, přestože nejsou předmětem posouzení dopadu.

Komise bude věnovat zvláštní pozornost návrhům a aktům „citlivé povahy“, tedy všem legislativním návrhům a prováděcím aktům (článek 291 SFEU) a aktům v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU), jež se týkají konkrétních otázek slučitelnosti s listinou nebo jejichž cílem je specificky podpořit jedno ze základních práv stanovených v listině.

1.1.1. Přípravné konzultace

Až bude Komise připravovat návrhy, tedy v přesném slova smyslu, až zahájí konzultace se zúčastněnými stranami (v rámci zelené knihy, sdělení, dokumentu útvarů Komise) o otázkách, jež by mohly popřípadě vést k novým citlivým návrhům, zdůrazní možné aspekty „základních práv“, aby mohla v tomto ohledu požádat o příspěvky, které se v posouzení dopadu odrazí. Upřesní také, že budou možné návrhy předmětem posouzení dopadu, a to v souladu s metodikou.

1.1.2. Posouzení dopadu

V posouzeních dopadu doprovázejících návrhy Komise se v případě potřeby zkoumá dopad uvedených návrhů na základní práva. Pokyny pro posouzení dopadu revidované v roce 2009[15], stanoví, že určité prováděcí akty (postup projednávání ve výborech), které mohou mít důležitý dopad, jsou rovněž předmětem posouzení dopadu. Posouzení dopadu musí posloužit k vymezení potenciálně dotčených základních práv, úrovně nesouladu s konkrétním právem a nutnosti a přiměřenosti tohoto nesouladu, pokud jde o varianty opatření a sledované cíle. Posouzení dopadu nicméně nezahrnuje právní přezkum souladu mezi návrhem aktu a základními právy. Tento přezkum se provádí později, a to na základě návrhu konkrétního aktu. Pokyny pro posouzení dopadu pro každou z etap analýzy upřesňují, jakým způsobem musí být základní práva zohledněna. Komise si zachová svůj obecný přístup týkající se provedení posouzení dopadu a zároveň posílí hodnocení dopadu na základní práva[16].

1.1.2.1. Začlenění dimenze „základních práv“ do činnosti řídících skupin pro posouzení dopadů

Každé posouzení dopadu vzniká pod dohledem *řídící skupiny pro posouzení dopadu*, která sdružuje dotyčné útvary Komise a která hraje hlavní úlohu ve všech fázích posouzení. Příslušné útvary Komise dají těmto skupinám aktivně k dispozici své zkušenosti v oblasti základních práv, aby se zajistilo, že dopady na tato práva budou systematicky identifikovány a analyzovány již v počátečním stadiu procesu přípravy politik. Tyto dopady na základní práva budou jasně zohledněny ve zprávě o posouzení dopadu, pokud to v daném případě bude třeba. Toto zviditelnění přispěje k posílení kultury dodržování základních práv v průběhu přípravy návrhu aktu.

1.1.2.2. Operační pokyny týkající se základních práv

Operační pokyny („*operational guidance*“) budou vypracovány za účelem zajištění rozvoje přístupu založeného na opravdovém zohlednění základních práv, jakož i za účelem poskytnutí

---

15 Pokyny pro posouzení dopadu – SEC(2009) 92, 15.1.2009.

16 Ve svém sdělení, „Inteligentní regulace v Evropské unii“ – KOM(2010) 543, 7.10.2010 – Komise zdůraznila, že pro zohlednění nového statutu listiny posílí posouzení dopadu na základní práva a vypracuje operační pokyny týkající se této problematiky.

poradenství útvarům Komise ohledně způsobu posouzení dopadu dané iniciativy na základní práva. Tyto pokyny se budou týkat výše uvedených otázek z *kontrolního seznamu* základních práv.

1.1.2.3. Výbor pro posouzení dopadu

Výbor pro posouzení dopadu (*Impact Assessment Board*) je ústředním orgánem, jenž plní podpůrnou funkci a kontroluje kvalitu z pověření předsedy Komise. Je nezávislý na útvarech zodpovědných za přípravu politik. Výbor přezkoumá všechna posouzení dopadu vypracovaná Komisí a vydá stanovisko nejen k těmto posouzením, ale i ke kvalitě posouzení, jež stojí v pozadí návrhů opatření předložených Komisí. Výbor systematicky ověřuje aspekty týkající se základních práv v návrzích posouzení dopadu, které jsou mu předkládány, a v případě nutnosti vypracuje své stanovisko k těmto otázkám.

1.1.3. Vypracování návrhů aktů

1.1.3.1. Cílené body odůvodnění

Po posouzení dopadu, když je předloha legislativního návrhu (nebo aktu v přenesené pravomoci nebo prováděcího aktu) připravena, přistoupí Komise ke kontrole jeho zákonnosti, přičemž zejména zkontroluje jeho slučitelnost s listinou.

Návrhy, u nichž existuje zvláštní vazba se základními právy, musí obsahovat zvláštní body odůvodnění vysvětlující jejich slučitelnost s listinou. Body odůvodnění mají za cíl vysvětlit úvahu, na níž je založeno přijetí dotyčného aktu, a tak nejen umožnit, ale i usnadnit možný soudní přezkum jeho slučitelnosti s listinou. K tomu je zapotřebí, aby se zamezilo přílišnému zevšednění vyplývajícímu z opakovaného použití určitého bodu odůvodnění, kterým byl konstatován soulad s listinou. Začlenění bodů odůvodnění není jen jednoduchou formalitou, ale odrazem důkladné kontroly souladu dotyčného návrhu s listinou.

Body odůvodnění vysvětlující soulad návrhu s listinou budou cílené, přičemž přesně vymezí základní práva, na něž má dotyčný návrh dopad. Individualizované a specifické body odůvodnění týkající se určitých základních práv budou mimo jiné začleněny tehdy, když to bude nutné pro vysvětlení působnosti ustanovení nebo nalezených řešení v návrhu, aby se tak zajistilo, že omezení základního práva je podle článku 52 listiny oprávněné.

1.1.3.2. Souhrn aspektů „základních práv“ v důvodové zprávě

Pokud má legislativní návrh dopad na základní práva, jak o tom svědčí jeho body odůvodnění, musí důvodová zpráva obsahovat souhrn, v němž je vysvětleno, jak byly povinnosti týkající se základních práv dodrženy.

Důvodová zpráva bude u citlivých návrhů posílena díky souhrnu, v němž budou uvedeny všechny aspekty „základních práv“ obsažené v posouzení dopadu a v legislativním návrhu. V tomto oddílu bude především vysvětleno, z jakého důvodu se Komise domnívá, že jsou omezení základních práv oprávněná, pokud jde o potřebu a přiměřenost. Takový souhrn umožní cílenější formulaci bodů odůvodnění týkajících se „základních práv“ a vztahujících se k citlivým návrhům. Souhrn předloží důkaz o provedení důkladného přezkumu dopadu a slučitelnosti, čímž posílí zviditelnění.

1.2. Zohlednit listinu v legislativním procesu

Metodika zavedená Komisí se nevztahuje na fázi příprav jejích návrhů. V průběhu legislativního procesu může jeden ze spoluzákonodárců provést změny návrhů Komise týkající se základních práv, aniž by byly dopady těchto změn a jejich slučitelnost se základními právy systematicky přezkoumávány. Na tuto situaci poukázala Evropská rada ve Stockholmském programu, který orgány EU a členské státy vyzývá k tomu, aby dbaly na zajištění soudržnosti legislativních podnětů se základními právy a svobodami *„v průběhu celého legislativního procesu, a to důraznějším uplatňováním metodologie pro soustavné a pečlivé monitorování souladu s Evropskou úmluvou a s právy a svobodami stanovenými v Listině základních práv“*[17]**.** V souladu s cílem, kterým je podpora kultury základních práv v průběhu celého legislativního procesu, je Komise připravena pomoci ostatním orgánům při účinném zohlednění dopadů jimi provedených změn na uplatňování listiny, a to mimo jiné přezkumem otázek, které je třeba mít na paměti (otázky uvedené v kontrolním seznamu základních práv).

1.2.1. Změny

Změny, které spoluzákonodárci v návrzích Komise provedli, musejí být v souladu s listinou. Komise bude důrazně hájit svůj postoj ohledně stupně ochrany základních práv obsažených v jejím návrhu a vyjádří spoluzákonodárcům svůj nesouhlas, pokud by měli v úmyslu od tohoto stupně ustoupit. K tomuto účelu bez váhání využije všech prostředků, jež má k dispozici, včetně požadavku jednomyslného přijetí aktu, nebo popřípadě vezme zpět svůj návrh či podá žalobu na neplatnost proti dotyčným ustanovením[18].

1.2.2. Interinstitucionální dialog

Způsob zpracování pozměňovacích návrhů týkajících se otázek slučitelnosti s listinou by měl být předmětem transparentního interinstitucionálního dialogu, jehož cílem bude zejména zajistit:

– aby byly dotyčné změny předmětem vhodného posouzení jejich dopadu na základní práva, jakož i posouzení jejich slučitelnosti s listinou. Interinstitucionální dohoda o společném přístupu k hodnocení dopadu[19] obecně stanoví, že Parlament a Rada odpovídají za posouzení dopadu „důležitých“ změn, které samy provedly. Zohlednění aspektů „základních práv“ není uvedeno. Není uvedena ani skutečnost, že jakákoli změna týkající se základních práv by měla být považována za „důležitou“,

– aby rozhodnutí týkající se těchto změn byla přijímána na patřičné úrovni a například v případě Rady o nich byli informováni ministři,

– aby právní služby třech uvedených orgánů byly plně zapojeny.

V rámci příští revize interinstitucionální dohody o společném přístupu k hodnocení dopadu Komise navrhne, aby se ustanovilo, že bude posouzení dopadu – které se má předkládat společně s návrhy členských států ve výjimečných případech, kdy Smlouva takové návrhy

---

17 Oddíl 2.1.
18 Oddíl 3.4 zprávy ze dne 29.4.2009.
19 Dokument Rady 14901/2005 ze dne 24.11.2005.

umožní[20]– obsahovat také posouzení dopadu na základní práva. Komise navíc v rámci postoje, který zaujímá v souvislosti s návrhy členských států, pozorně prozkoumá posouzení dopadu na základní práva.

1.3. Dbát na dodržování listiny členskými státy, když uplatňují právo Unie

Ustanovení listiny jsou určena členským státům „*výhradně pokud uplatňují právo Unie*“ (článek 51 odst. 1). Dodržování základních práv členskými státy, když uplatňují právo Unie, je ve společném zájmu všech členských států, neboť se jedná o hlavní složku vzájemné důvěry nutné pro fungování Unie. Tato zásada je o to důležitější vzhledem ke zvýšenému počtu *acquis* Unie v oblastech, které se základních práv obzvláště týkají, tedy v oblastech jako je prostor svobody, bezpečnosti a práva, nediskriminace, občanství Unie, informační společnost a životní prostředí.

Zásah Komise, jehož cílem je zajistit dodržování základních práv, se bude odvíjet na základě následujících zásad:

1.3.1. Prevence

Komise vyvine svůj preventivní přístup tak, že orgánům zodpovědným za provádění právních předpisů případně připomene povinnost dodržovat listinu při uplatňování dotyčné legislativy a že jim poskytne pomoc, zejména v rámci výborů složených z odborníků, jejichž úkolem je usnadnit provádění směrnic. Důležitost dodržování listiny, zejména práv dítěte, byla například zdůrazněna ve skupině odborníků, kterou Komise zřídila za účelem kontroly provádění směrnice 2008/115/ES („směrnice o navracení“), nebo také v rámci výboru pro rámcové rozhodnutí Rady 2008/919/SVV, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

1.3.2. Řízení pro porušení právních předpisů

V případě, že členský stát při uplatňování práva Unie základní práva nedodržuje, má Komise jako strážkyně smluv vlastní pravomoc, jejímž prostřednictvím se může pokusit porušování práva ukončit, a případně může věc postoupit Soudnímu dvoru (žaloba pro nesplnění povinnosti). Aby mohla Komise zasáhnout, musí mít dotyčná situace vazbu na právo Unie. Existence vazby na právo Unie závisí na každé konkrétní situaci[21].

Komise má v úmyslu využít všech dostupných možností, aby zajistila dodržování listiny členskými státy, když uplatňují právo Unie. Pokaždé, kdy to bude nutné, proti členským státům zahájí řízení pro porušení právních předpisů z důvodu nedodržování listiny v průběhu uplatňování práva Unie. Případy porušení právních předpisů, jež se týkají zásadních otázek nebo případy porušení, jejichž negativní dopady pro občany jsou mimořádně velké, budou zpracovány prioritně.

---

[20] Oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, policejní spolupráce a administrativní spolupráce v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (článek 76 SFEU).

[21] Vazba například existuje v případě, že vnitrostátní právní předpisy provádějí směrnici Unie způsobem, který je v rozporu se základními právy, nebo když veřejný orgán uplatňuje právní předpisy Unie způsobem, který je v rozporu se základními právy, nebo v případě, že na základě konečného rozhodnutí vnitrostátního soudu se právo Unie uplatňuje či vykládá způsobem, který je v rozporu se základními právy.

1.3.3. Situace nespadající do oblasti působnosti listiny

Listina se nepoužije v případech porušení základních lidských práv, které nepředstavují žádnou vazbu na právo Unie. Členské státy mají vlastní systém ochrany základních práv prostřednictvím vnitrostátních soudů a listina je nenahrazuje. Je tudíž povinností vnitrostátních soudů, aby zajistily dodržování základních práv, a povinností členských států, aby přijaly potřebná opatření v souladu s jejich vnitrostátními právními předpisy a mezinárodními závazky. V takových situacích Komise nemá pravomoc zasáhnout jakožto strážkyně smluv.

Článek 7 Smlouvy o EU obsahuje ustanovení, podle něhož mohou orgány Unie zasáhnout, existuje-li *zřejmé nebezpečí závažného porušení* nebo *závažné a trvající porušení* hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU ze strany členského státu, čímž se myslí rovněž porušení lidských práv. Jedná se o krajní politický mechanismus, který je určen pro situace výjimečné povahy, jejichž rozměr je systematický a strukturální[22]. Týká-li se existence zřejmého nebezpečí závažného porušení těchto hodnot, může být tento mechanismus spuštěn na základě odůvodněného návrhu třetí strany ze členských států, Parlamentu či Komise.

2. LÉPE INFORMOVAT OBČANY

2.1. Potřeba být informován

Aby byla práva uvedená v listině účinná, je třeba občany dostatečně informovat o těchto právech i prostředcích, které jim umožní se daných práv konkrétně domáhat v případě jejich porušení. Informace o možných opravných prostředcích se zdají být obzvláště důležitými:

– pokud se týká například práv dítěte, problémy, o nichž se mladí lidé nejčastěji zmiňují, spočívají v tom, že nevědí jak svá práva hájit a na koho se obrátit (80 %)[23]. Stejný druh potíží byl zdůrazněn Agenturou Evropské unie pro základní práva v oblasti diskriminace[24],

– potíže související s otázkou vhodných opravných prostředků a nejasnosti ohledně jejich role mohou vést k tomu, že se stěžovatelé obrátí na nesprávné kontaktní místo. Komise tak dostává četné dopisy týkající se situací, v jejichž případě nedisponuje žádnými pravomocemi vyplývajícími ze Smluv, neboť tyto situace přesahují rámec práva Unie. V tomto ohledu Komise připomíná, že je na vnitrostátních orgánech včetně soudů, aby se v případech domnělého porušování základních práv vyslovily, a že Komise není orgánem, u kterého se lze odvolat proti rozhodnutím vnitrostátních nebo mezinárodních soudů,

– neexistence vhodných informací komplikuje složitý charakter opravných prostředků a zvětšuje praktické potíže jejich provádění (jazyk, znalosti týkající se řízení a náklady na řízení, situace stěžovatele atd.), které mohou oběti porušování základních práv od odvolání odradit („neviditelní stěžovatelé“).

---

22 Podmínky pro provádění tohoto mechanismu byly vysvětleny ve sdělení Komise ohledně článku 7 Smlouvy o EU. Dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena – KOM(2003) 606 – 15.10.2003.

23 Odpověď mladých lidí ve věku od 15 do 18 let na otázku, se kterými problémy se mohou potýkat osoby mladší 18 let, jež chtějí hájit svá práva. EB 273. Květen 2009. Práva dítěte.

24 Průzkum EU-MIDIS (Průzkum Evropské unie o menšinách a diskriminaci).

2.2. Činnost Komise

K překonání těchto problémů je třeba vést činnosti zaměřené na cílenou komunikaci, jež bude přizpůsobena různým situacím.

2.2.1. Informovat o roli Unie v oblasti základních práv

Komise posílí činnosti související s poskytováním informací o úloze a pravomocech Unie v oblasti základních práv, jakož i možnosti zásahu, které se jí nabízejí, přičemž bude respektovat jazykové potřeby občanů a odborníků:

– stěžovatelům a zúčastněným stranám bude poskytnuto vysvětlení přizpůsobené cílené skupině osob, například srozumitelné pro děti. Odpovědi Komise na individuální stížnosti, které nespadají do její pravomoci, budou obsahovat přílohu, v níž budou podána vysvětlení formou často kladených otázek („Frequently Asked Questions“),

– poskytování informací právníkům a soudním orgánům včetně soudců, jakož i jejich odborná školení budou podpořena prostřednictvím zejména Evropské soudní sítě pro občanské a obchodní věci, Evropské soudní sítě pro trestní věci nebo Evropského fóra pro justici.

2.2.2. Informovat o stávajících opravných prostředcích

Osoby, které se domnívají, že se staly oběťmi porušování základních práv, musejí mít přístup k praktickým informacím o stávajících opravných prostředcích v členských státech v případech domnělého porušení základních práv. Komise přijme následující opatření:

– bude dbát, aby **evropský justiční portál** mohl v průběhu roku 2011 občanům poskytnout informace o možných opravných prostředcích v případech domnělého porušení základních práv,

– s Petičním výborem Evropského parlamentu, vnitrostátními orgány působícími v oblasti lidských práv či příslušnými vnitrostátními orgány, kanceláří Soudního dvora a kanceláří Evropského soudu pro lidská práva a dalšími orgány Rady Evropy zahájí společnou úvahu o poskytování informací týkajících se opravných prostředků v oblasti základních práv.

3. VÝROČNÍ ZPRÁVA O UPLATŇOVÁNÍ LISTINY

Komise předloží výroční zprávu o uplatňování listiny, která bude sledovat dva cíle:

– umožnit, aby byl transparentním, trvalým a soudržným způsobem vyhodnocen dosažený pokrok; zpráva vymezí již provedené úkoly i ty, jež je stále třeba provést za účelem zajištění účinného uplatňování listiny,

– umožnit každoroční výměnu názorů s Evropským parlamentem a Radou.

Výroční zpráva bude představovat nový mechanismus, užitečný pro zdůraznění způsobu uplatňování Listiny základních práv Evropské unie. Komise bude vycházet z činností uvedených v tomto sdělení a vysvětlí, jakým způsobem zohlednila základní práva při vypracování svých iniciativ. Zpráva Komisi také umožní, aby popsala způsob zohlednění listiny v průběhu legislativního procesu v Parlamentu a Radě.

Výroční zpráva zahrne systematickým způsobem práva obsažená v listině a způsob jejich uplatňování v rámci pravomocí Unie. Doplní výroční zprávu o lidských právech a demokracii ve světě, jež zahrnuje činnost Unie ve zemích mimo EU[25], avšak její oblast působnosti bude odlišná. Zpráva se nejdříve zaměří na činnosti orgánů Unie, zejména Komise. Tím, že bude zpráva průběžně, rok od roku, zahrnovat veškerá práva obsažená v listině, umožní srovnání dosaženého pokroku s nově se objevujícími problémy.

Výroční zpráva zohlední různé otázky, na které občané upozornili Komisi, členy Parlamentu či zúčastněné strany, a odhalí tak různé předměty obav. Vymezí otázky, jež byly oprávněně položeny Komisi, a ty, jež spadají spíše do pravomoci jiných orgánů, čímž přispěje také ke zkvalitnění informací poskytovaných občanům a týkajících se způsobu, jakým se lze domáhat svých práv.

Výroční zpráva bude informovat o opatřeních Komise, jejichž cílem je účinné uplatňování listiny přímo v terénu. Jedná se například o řízení pro porušení právních předpisů či činnosti související s poskytováním informací. Zpráva zlepší transparentnost a šíření informací o listině. Jejím prostřednictvím bude možno členským státům uplatňujícím právo Unie pomoci dosáhnout souladu s listinou, a přispět tak k tomu, že se zamezí řízením pro porušení právních předpisů.

Komise bude při přípravě své výroční zprávy spolupracovat se všemi orgány a zúčastněnými stranami, aby shromáždila nutné informace a údaje včetně judikatury Soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátních soudů v oblasti základních práv, pokud se tato judikatura týká práva Unie.

Evropský parlament je vzhledem k otázkám a písemným žádostem důležitým kontaktním místem a zdrojem informací o situaci v oblasti základních práv v členských státech, pokud jde o otázky spadající do pravomoci Unie. Komise bude společně s Parlamentem hledat nejlepší způsob spolupráce a vzájemné pomoci při vynakládání úsilí v rámci přípravy výroční zprávy Komise a v rámci mechanismů spolupráce mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty.

Unie se zřízením **Agentury pro základní práva** vybavila nástrojem sloužícím jak jejím orgánům, tak členským státům, když uplatňují právo Unie. Hlavním cílem tohoto nástroje je poskytnout spolehlivé a srovnatelné údaje v oblasti základních práv. Tyto informace budou pro vypracování výroční zprávy klíčové a Komise agenturu vybízí k shromažďování takových údajů.

Při vypracování své zprávy Komise zohlední rovněž informace poskytnuté všemi dotyčnými aktéry, včetně **vnitrostátních orgánů**, jako jsou nejvyšší soudy, nezávislé vnitrostátní orgány působící v oblasti lidských práv a vnitrostátní orgány zodpovědné za posouzení dopadu vnitrostátních právních předpisů na základní práva. Mechanismy kontroly, jež mají k dispozici **Rada Evropy** a **OSN**, mohou být rovněž zdrojem informací, jež jsou relevantní pro činnost Unie a členských států, když uplatňují právo Unie. Vzhledem k tomu, že o skutečné situaci v terénu jsou nejlépe informovány nevládní organizace, budou zohledněny rovněž informace poskytnuté **občanskou společností**.

---

[25] Viz např. Lidská práva a demokracie ve světě: zpráva o činnosti EU – období od července roku 2008 do prosince roku 2009.

Výroční zpráva tak umožní všem dotyčným aktérům, aby přispěli k trvalému procesu uplatňování listiny. Tím, že uvedenému procesu vtiskne viditelnou a transparentní podobu, podpoří dynamický vývoj kultury základních práv v Evropské unii. Komise v současnosti připravuje první výroční zprávu, která se bude týkat roku 2010 a jejíž zveřejnění je plánováno na jaro 2011.

****

Strategie předložená Komisí sleduje jasný cíl: Unie musí jít příkladem, aby zajistila účinnost základních práv obsažených v listině. Komise udělala po organizační stránce vše pro to, aby tohoto cíle dosáhla, a to zejména posílením posouzení dopadu svých návrhů na základní práva. Podpoří rovněž další orgány Unie, aby při přípravě své legislativy zajistily úplné dodržování listiny. Pokaždé, když to bude nutné, členským státům připomene důležitost dodržování listiny v okamžiku, kdy uplatňují právo Unie. Vyvine komunikaci zaměřenou na potřeby občanů.

Tato strategie bude účinná, pokud bude vedena trvalým, rozhodným a transparentním způsobem ve spolupráci se všemi zúčastněnými stranami. Komise rozhodla, že každý rok předloží výroční zprávu o uplatňování listiny, aby tak informovala o dosaženém pokroku a naznačila směr vývoje své politiky. Takový závazek svědčí o odhodlání Komise uplatnit listinu v praxi.