

LT

LT

LT



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2010.10.19
KOM(2010) 573 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija

Pagrindinių teisių srityje Europa ką tik žengė keletą labai svarbių žingsnių: Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija tapo teisiškai privaloma¹, be to, Europos Sąjunga prisijungs prie Europos žmogaus teisių konvencijos². Pagrindinių teisių propagavimas Europos Sąjungoje tapo Europos Parlamento³ ir Europos Vadovų Tarybos⁴ teisingumo, laisvės ir saugumo erdvės ateities prioritetu. Vienas iš Europos Komisijos narių yra atsakingas už teisingumą, pagrindines teises ir pilietybę, o Komisijos nariai Teisingumo Teisme iškilmingai pasižadėjo laikytis Chartijos⁵. Galiausiai Lisabonos sutartis apskritai yra didžiulė pažanga, kadangi buvo išplėsta bendro sprendimo procedūra, panaikinta ankstesnės sutarties ramsčių struktūra, Teisingumo Teismui suteikta bendroji kompetencija laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje, o įgyvendinant Sąjungos išorės veiksmus didžiausias dėmesys skiriamas žmogaus teisėms.

Taigi sudarytos visos sąlygos įgyvendinti plataus užmojo pagrindinių teisių politiką. Gerbti pagrindines teises visuomet buvo įsipareigojimas, kurio vykdymą kontroliavo Teisingumo Teismas, ir pagrindinė Sąjungos kūrimo sudedamoji dalis. Tačiau naujasis Chartijos statusas yra naujas Sąjungos veiksmų šioje srityje postūmis.

Šio komunikato tikslas – pateikti Chartijos įgyvendinimo naujoje teisinėje aplinkoje, sukurtoje įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Komisijos strategiją.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

Priimdama Chartiją⁶ Sąjunga sudarė savą pagrindinių teisių katalogą, atnaujintą atsižvelgiant į visuomenėje vykstančius pokyčius ir mokslo bei technologijų laimėjimus.

¹ Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 6 straipsnio 1 dalis. Be to, 6 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad pagrindinės teisės, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus.

² ES sutarties 6 straipsnio 2 dalis.

³ 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Komisijos komunikato „Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė piliečių labui“ (Stokholmo programa), P7_TA(2009)0090.

⁴ Stokholmo programa (OL C 115, 2010 5 4).

⁵ Iškilmingo pasižadėjimo tekstas: „*Iškilmingai pasižadu:*

– *eidamas savo pareigas laikytis Sutarčių ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos;*

– *eidamas savo pareigas būti visiškai nepriklausomas ir veikti Sąjungos bendrojo intereso labui;*

– *eidamas savo pareigas nesiekti gauti ir nepriimti jokios vyriausybės, institucijos, įstaigos ar organo nurodymų;*

– *susilaikyti nuo bet kokios su savo pareigų pobūdžiu nesuderinamos veiklos.*

– *Oficialiai pažymiu, kad kiekviena valstybė narė yra įsipareigojusi laikytis šio principo ir nesiekti paveikti Komisijos narių, kai jie atlieka savo užduotis.*

– *Be to, pasižadu per savo kadenciją ir jai pasibaigus gerbti su savo pareigomis susijusius įsipareigojimus, ypač savo pareigą sąžiningai ir apdairiai elgtis nustojęs eiti šias pareigas, sutikdamas eiti tam tikras pareigas ar gauti tam tikrą naudą.“*

⁶ Chartiją 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje iškilmingai paskelbė Parlamentas, Taryba ir Komisija. 2007 m. gruodžio 12 d. Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkai pasirašė ir dar kartą iškilmingai paskelbė Chartiją. Paskelbti antrą kartą reikėjo todėl, kad 2000 m. paskelbta Chartija buvo pataisyta siekiant ją padaryti teisiškai privaloma.

Chartija yra naujoviška priemonė, nes viename tekste išdėstytos visos Europos Sąjungoje saugomos pagrindinės teisės⁷, taip joms suteikiant matomą, tikslų ir numatomą turinį. Pripažįstant Chartijoje išdėstytas teises, laisves bei principus ir joms suteikiant tokią pat kaip Sutarčių privalomą teisinę galią, Lisabonos sutartimi piliečiams suteikiama daugiau aiškumo ir didesnis teisinis saugumas.

Chartija pirmiausia taikoma Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams (Chartijos 51 straipsnio 1 dalis). Taigi ja pirmiausia remiamasi Komisijos, Parlamento ir Tarybos teisėkūros ir sprendimų priėmimo veikloje, o šių institucijų priimti teisės aktai turi visiškai atitikti Chartiją.

Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje taip pat nustatyta, kad valstybės narės Chartiją taiko tik įgyvendindamos Sąjungos teisę. Ji netaikoma situacijose, visiškai nesusijusiose su Sąjungos teise⁸. Lisabonos sutartimi Chartijai suteikta privaloma teisinė galia nepadarė įtakos šiai nuostatai, nes Lisabonos sutartyje aiškiai nurodyta, kad Chartijos nuostatos joku būdu neišplečia Sutartyse nustatytos Sąjungos kompetencijos⁹.

Prisijungimas prie Europos žmogaus teisių konvencijos

Sąjungos prisijungimas prie Europos žmogaus teisių konvencijos, kuris tapo privalomas remiantis Lisabonos sutartimi (ES sutarties 6 straipsnio 2 dalis), papildys pagrindinių teisių apsaugos sistemą, kadangi Europos Žmogaus Teisių Teismas taps kompetentingas nagrinėti Sąjungos teisės aktus. Ši išorės teisminė kontrolė turi dar labiau skatinti Sąjungą įgyvendinti plataus užmojo pagrindinių teisių politiką: kuo geriau Sąjunga užtikrins, kad jos teisės aktuose būtų laikomasi pagrindinių teisių, tuo mažesnė bus rizika, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas jiems nepritaris.

Strategijos tikslas – Sąjunga turi rodyti pavyzdį

Komisijos politinis tikslas įsigaliojus Lisabonos sutarčiai – pasiekti, kad Chartijos pagrindinės teisės Sąjungoje taptų kuo veiksmingesnės. Šiuo atžvilgiu Sąjunga turi rodyti pavyzdį. Chartijoje neišdėstomos abstrakčios vertybės; ji yra priemonė asmenims, atsidūrusiems Sąjungos teisės reglamentuojamoje situacijoje, naudotis Chartijoje nustatytomis teisėmis. Todėl Komisija sutelks savo pastangas siekdama veiksmingai įgyvendinti Chartiją.

Ir toliau bus plėtojamos Sutartimis pagrįstos konkrečios politikos kryptys, susijusios su tam tikromis pagrindinėmis teisėmis, pavyzdžiui, asmens duomenų apsaugos, vaiko teisių, lyčių lygybės, nediskriminavimo, intelektinės nuosavybės arba laisvo judėjimo.

Sąjunga privalo rodyti pavyzdį ne tik joje gyvenantiems asmenims, bet ir savo pačios vystymosi labui. Laikantis pagrindinių teisių Sąjungoje galima didinti valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą ir visuomenės pasitikėjimą Sąjungos politika apskritai. Pritrūkus pasitikėjimo pagrindinių teisių veiksmingumu valstybėse narėse, kai šios įgyvendina Sąjungos

⁷ Chartijoje išdėstytos teisės ir principai, kylantys visų pirma iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir tarptautinių konvencijų, Europos žmogaus teisių konvencijos, Bendrijos ir Europos Tarybos priimtų socialinių chartijų, taip pat iš Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos.

⁸ Žr. 1.3 dalį.

⁹ Chartijos 51 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad Chartija neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų ar užduočių ir nepakeičia Sutartyse nustatytųjų.

teisę, ir Komisijos bei nacionalinių valdžios institucijų gebėjimu užtikrinti šias teises, pirmiausia nukentėtų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės bendradarbiavimo mechanizmų taikymas ir jų tobulinimas. Galiausiai veiksminga apsauga taip pat reikalinga siekiant sustiprinti Sąjungos veiksmų propaguojant žmogaus teises pasaulyje patikimumą.

Sąjungos veiksmai pagrindinių teisių srityje apima daugiau nei jos vidaus politiką. Chartija taikoma ir jos išorės veiksams. Remiantis ES sutarties 21 straipsniu, Sąjungos veiksmais tarptautinėje arenoje skatinama demokratija, teisinė valstybė, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių visuotinumas ir nedalomumas, pagarba žmogaus orumui, lygybės ir solidarumo principai bei Jungtinių Tautų Chartijos ir tarptautinės teisės principų laikymasis visame pasaulyje. Kai kurie Jungtinių Tautų nustatyti žmogaus teisių standartai turi reikšmės ir Sąjungos vidaus, ir išorės veiksams¹⁰. Pavyzdžiui, Sąjunga išplėtojo specialią žmogaus teisių ir demokratizavimo trečiosiose šalyse politiką. Be to, ES sutarties 8 straipsnyje nustatyta, kad su kaimyninėmis šalimis Sąjunga plėtoja ypatingus santykius, grindžiamus Sąjungos vertybėmis. Galiausiai ES sutarties 49 straipsnyje nustatyta, kad kiekviena Europos valstybė, gerianti vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga, gali pareikšti norą tapti Sąjungos nare. Remiantis 1993 m. Kopenhagos Europos Vadovų Tarybos nustatytais politiniais stojimo kriterijais, šalis kandidatė turi būti pasiekusi institucijų, garantuojančių demokratiją, teisinę valstybę, žmogaus teises ir pagarbą mažumoms bei jų apsaugą, stabilumą. Taigi stojimo derybos pradedamos tuomet, kai šalis kandidatė pakankamai gerai vykdo šiuos kriterijus. Su pagrindinėmis teisėmis susiję klausimai plačiau nagrinėjami vykstant stojimo deryboms.

1. SĄJUNGA TURI RODYTI PAVYZDĮ

Sąjungos veiksmai pagrindinių teisių srityje turi būti nepriekaištingi. Chartija turi būti Sąjungos politikos ir Sąjungos politikos įgyvendinimo valstybėse narėse vadovas.

1.1. Įtvirtinti pagrindinių teisių kultūrą Komisijoje

Komisija nuolat tikrina, ar jos priimami teisės aktų pasiūlymai ir teisės aktai atitinka Chartiją. Siekiant perteikti naują Chartijos statusą, šis pagrindinių teisių „refleksas“ turi būti įtvirtintas Komisijos tarnybose, kurios rengia šiuos pasiūlymus ir teisės aktus. Būtina propaguoti „pagrindinių teisių kultūrą“ visais procedūros etapais, pradedant nuo pasiūlymo rengimo Komisijos tarnybose pradžios, vėliau atliekant poveikio vertinimą ir galiausiai tikrinant galutinio teisės akto pasiūlymo teisėtumą.

Ši pagrindinių teisių kultūra būtina atidžiau nagrinėjant pasiūlymų, kuriuos Komisija turi pateikti, reikalingumą ir proporcingumą. Iš tiesų, išskyrus kai kurias teises, kurios yra besąlyginės¹¹, pagrindinės teisės kai kuriomis sąlygomis gali būti ribojamos. Šie apribojimai turi būti nustatyti įstatymuose ir nekeisti šių teisių esmės, o remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti¹².

¹⁰ Visos valstybės narės prisijungė prie pagrindinių Jungtinių Tautų žmogaus teisių konvencijų, o Taryba priėmė sprendimą dėl Jungtinių Tautų neįgalųjų teisių konvencijos sudarymo Europos bendrijos vardu (OL L 23, 2010 1 27, p. 35).

¹¹ Pavyzdžiui, draudimas kankinti.

¹² Chartijos 52 straipsnio 2 dalis.

Pagrindinių teisių kontrolinis sąrašas

1. Kokios yra susijusios pagrindinės teisės?
2. Ar tai besąlyginės teisės (kurių niekaip negalima apriboti, pvz., žmogaus orumas ir draudimas kankinti)?
3. Koks įvairių numatomų politikos galimybių poveikis pagrindinėms teisėms? Ar jis teigiamas (pagrindinių teisių propagavimas), ar neigiamas (pagrindinių teisių apribojimas)?
4. Ar šių galimybių poveikis kartu gali būti ir teigiamas, ir neigiamas, atsižvelgiant į susijusias pagrindines teises (pvz., neigiamas poveikis žodžio laisvei ir teigiamas intelektinei nuosavybei)?
5. Ar galimi pagrindinių teisių apribojimai išdėstyti aiškiai ir numatomi?
6. Pagrindinių teisių apribojimai, jei jų reikėtų:
 - būtų reikalingi siekiant bendrų interesų arba kitų teisėms ir laisvėms (nurodyti, kokioms) apsaugoti?
 - būtų proporcingi siekiamam tikslui?
 - nekeistų susijusių pagrindinių teisių esmės?

Komisija jau ėmėsi vidaus darbo priemonių („metodologijos“¹³), kad užtikrintų, jog rengdamos bet kokią teisės akto pasiūlymą jos tarnybos atlieka nuolatinį ir griežtą pagarbos visoms susijusioms pagrindinėms teisėms tikrinimą. Iš šios metodologijos vertinimo ataskaitos¹⁴ matyti, kad ji gerai atitinka siekiamą tikslą, bet reikėtų sustiprinti jos praktinį taikymą: ši metodologija turi būti sistemingesnė, išsamesnė ir aiškesnė. Ataskaitoje taip pat pabrėžiama, kad poveikio vertinimas yra ne procedūrinis, o esminis klausimas.

Todėl Komisija surengs daugiau vidaus mokymų apie pagrindines teises, kad tarnybos galėtų pateikti atsakymus į pirmiau nurodytus klausimus ir įtvirtintų bei propaguotų pagarbos pagrindinėms teisėms kultūrą.

Toliau pateikiama Komisijos rengiant teisės aktų pasiūlymus naudojama metodologija ir priemonės, kurių imtasi jos taikymui sustiprinti. Šiomis priemonėmis bus prisidėta įgyvendinant geresnio reglamentavimo politiką. Kaip pabrėžta Stokholmo programoje, Sąjungos teisės aktų rengimas aiškia ir suprantama kalba padeda piliečiams veiksmingai naudotis teisėmis. Atsižvelgiant į geresnio reglamentavimo politiką ir Stokholmo programą, kurioje pabrėžiama vertinimo svarba, Komisija taip pat užtikrins, kad į Chartiją būtų atsižvelgiama atliekant Sąjungos teisės aktų, pirmiausia ypatingos svarbos teisės aktų taikymo ataskaitų ir abipusio vertinimo procesų, *ex post* vertinimą.

¹³ Komisijos komunikatas „Pagrindinių teisių chartijos laikymasis Komisijos teisės aktų pasiūlymuose – Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologija“, COM(2005) 172, 2005 4 27.

¹⁴ Nuolatinės ir griežtos pagrindinių teisių Chartijos laikymosi kontrolės metodikos praktinio taikymo ataskaita, COM(2009) 205, 2009 4 29.

Rengiant Komisijos priimamus ne teisėkūros aktus (pavyzdžiui, sprendimus) neatliekamas su jais susijęs poveikio vertinimas, tačiau vis vien tikrinama, ar jie suderinti su Chartija.

Komisija skirs didžiulį dėmesį vadinamiesiems ypatingos svarbos pasiūlymams ir teisės aktams, t. y., visiems teisės aktų pasiūlymams, įgyvendinimo aktams (Sutarties dėl ES veikimo 291 straipsnis) ir deleguotiesiems aktams (Sutarties dėl ES veikimo 290 straipsnis), kuriuose keliama konkretūs suderinamumo su Chartija klausimai arba kuriais siekiama propaguoti kurią nors vieną iš pagrindinių Chartijos teisių.

1.1.1. Parengiamosios konsultacijos

Prieš pradėdama rengti patį teisės akto pasiūlymą, t. y. prieš pradėdama konsultacijas (žalioji knyga, komunikatas, tarnybų dokumentai) su suinteresuotosiomis šalimis klausimais, dėl kurių galėtų būti pateikti nauji ypatingos svarbos teisės aktų pasiūlymai, Komisija nurodys galimus su pagrindinėmis teisėmis susijusius aspektus, kad suinteresuotosios šalys pateiktų savo atsakymus, į kuriuos bus atsižvelgta atliekant poveikio vertinimą. Komisija taip pat nurodys, kad remiantis metodologija bus atliktas su galimais pasiūlymais susijęs poveikio vertinimas.

1.1.2. Poveikio vertinimas

Prie Komisijos pasiūlymų pridėdamuose poveikio vertinimuose nagrinėjamas, kai reikalinga, pasiūlymo poveikis pagrindinėms teisėms. 2009 m. peržiūrėtose poveikio vertinimo gairėse¹⁵ nustatyta, kad reikia atlikti kai kurių įgyvendinimo aktų (komitologija), galinčių turėti reikšmingas pasekmes, poveikio vertinimą. Poveikio vertinimas atliekamas siekiant nustatyti galimai susijusias pagrindines teises, trukdymo naudotis teise mastą ir tokio trukdymo proporcingumą, atsižvelgiant į veiksmų galimybes ir siekiamus tikslus. Tačiau atliekant poveikio vertinimą nesiimama teisiškai vertinti, ar teisės akto pasiūlymas suderinamas su pagrindinėmis teisėmis. Toks vertinimas atliekamas vėliau, remiantis konkretaus teisės akto projektu. Poveikio vertinimo gairėse nurodoma, kaip kiekvienu nagrinėjimo etapu atsižvelgti į pagrindines teises. Komisija ir toliau taikys savo bendrą poveikio vertinimo koncepciją, kartu sustiprindama poveikio pagrindinėms teisėms vertinimą¹⁶.

1.1.2.1. Pagrindinių teisių aspekto integravimas į poveikio vertinimo iniciatyvinių grupių veiklą

Atliekant kiekvieną poveikio vertinimą dalyvauja *poveikio vertinimo iniciatyvinė grupė*, kuri sujungia susijusias Komisijos tarnybas ir atlieka svarbų vaidmenį visais poveikio vertinimo etapais. Kompetentingos Komisijos tarnybos aktyviai pasidalys savo patirtimi pagrindinių teisių srityje su šiomis grupėmis, siekdamos užtikrinti, kad ankstyvuojų politikos formavimo etapu būtų nuolat nustatomas ir išnagrinėjamas poveikis šioms teisėms. Kai reikės, šis poveikis pagrindinėms teisėms bus aiškiai nurodytas poveikio vertinimo ataskaitoje. Šis aiškumas padės įtvirtinti pagarbos pagrindinėms teisėms kultūrą rengiant teisės aktų projektus.

¹⁵ Poveikio vertinimo gairės, SEC(2009) 92, 2009 1 15.

¹⁶ Savo 2010 m. spalio 7 d. komunikate „Sumanus reguliavimas Europos Sąjungoje“ (COM(2010) 543) Komisija pabrėžė, kad, siekdama atsižvelgti į naują Chartijos statusą, ji įtrauks pagrindines teises į poveikio vertinimą ir parengs šios srities veiklos gaires.

1.1.2.2. Pagrindinių teisių srities veiklos gairės

Siekiant užtikrinti, kad būtų sukurta koncepcija, kurioje atsižvelgiama į pagrindines teises, ir paaiškinti Komisijos tarnyboms, kaip atlikti pasiūlymų poveikio pagrindinėms teisėms vertinimą, bus parengtos veiklos gairės (angl. *operational guidance*). Šios gairės apims pagrindinių teisių kontroliniame sąraše (žr. pirmiau) nurodytus klausimus.

1.1.2.3. Poveikio vertinimo valdyba

Poveikio vertinimo valdyba (angl. *Impact Assessment Board*) yra Komisijos pirmininkui pavaldus centrinis organas, kurio užduotis – teikti paramą ir vykdyti kokybės kontrolę. Ji yra nepriklausoma nuo politiką formuojančių tarnybų. Valdyba nagrinėja visus Komisijos poveikio vertinimus ir teikia nuomonę apie juos, taip pat apie vertinimo, kuriuo pagrįsti Komisijos teikiami veiksmų pasiūlymai, kokybę. Valdyba nuolat tikrina jai pateiktų poveikio vertinimo projektų aspektus, susijusius su pagrindinėmis teisėmis, ir, jei prireiks, teiks savo nuomonę šiais klausimais.

1.1.3. Teisės aktų projektų rengimas

1.1.3.1. Tikslinės konstatuojamosios dalys

Atlikus poveikio vertinimą, kai teisės akto pasiūlymo (arba deleguotojo ar įgyvendinimo akto) projektas parengtas, Komisija imasi tikrinti jo teisėtumą, pirmiausia siekdama įsitikinti, ar jis suderinamas su Chartija.

Į pasiūlymus, kurie konkrečiai susiję su pagrindinėmis teisėmis, turi būti įtrauktos tam tikros konstatuojamosios dalys, kuriose būtų paaiškintas pasiūlymo suderinamumas su Chartija. Konstatuojamųjų dalių tikslas – paaiškinti argumentus, dėl kurių reikia priimti susijusį teisės aktą, ir taip sudaryti sąlygas galimai jo suderinamumo su Chartija teisminei kontrolei. Reiktų vengti bet kokio subanalavimo, kurio pavojus kiltų nuolat naudojant vieną konstatuojamąją dalį, kurioje nurodoma, kad teisės aktas suderinamas su Chartija. Konstatuojamosios dalys yra ne paprastas formalumas, o išsamios susijusio teisės akto suderinamumo su Chartija kontrolės atspindys.

Konstatuojamosios dalys, kuriose bus nurodyta, kad teisės akto pasiūlymas suderinamas su Chartija, bus konkrečios, jose bus aiškiai išdėstyta, kokioms pagrindinėms teisėms susijęs pasiūlymas daro poveikį. Be to, jei reikės, bus įtraukiamos su tam tikromis pagrindinėmis teisėmis susijusios ypatingos ir konkrečios konstatuojamosios dalys, kuriomis bus paaiškinta nuostatos taikymo sritis arba pasiūlyme nurodyti sprendimo būdai siekiant užtikrinti, kad pagrindinės teisės apribojimas būtų pateisinamas Chartijos 52 straipsniu.

1.1.3.2. Pagrindinių teisių aspektų apibendrinimas aiškinamajame memorandume

Jei teisės akto pasiūlymas turi poveikį pagrindinėms teisėms, kaip nurodyta jo konstatuojamosiose dalyse, aiškinamajame memorandume turi būti pateiktas apibendrinimas, kuriame paaiškinama, kaip įgyvendinti su pagrindinėmis teisėmis susiję įpareigojimai.

Ypatingos svarbos pasiūlymų aiškinamasis memorandumas bus svaresnis pateikiant jame visus apibendrintus poveikio vertinime ir teisės akto pasiūlyme nurodytus pagrindinių teisių aspektus. Šiame skyriuje visų pirma bus paaiškinta, kodėl Komisija mano, kad reikia ir proporcinga apriboti pagrindines teises. Toks apibendrinimas padės geriau nustatyti su pagrindinėmis teisėmis susijusias konstatuojamąsias dalis, kurios bus įtraukiamos į ypatingos

svarbos pasiūlymus. Jis prisidės prie aiškumo – bus matyti, kad tikrai buvo atliktas išsamus poveikio ir suderinamumo vertinimas.

1.2. Atsižvelgti į Chartiją vykstant teisėkūros procesui

Komisijos nustatyta metodologija taikoma tik rengiant jos teisės aktų pasiūlymus. Vykstant teisėkūros procesui kuris nors iš teisės aktų leidėjų gali pateikti Komisijos pasiūlymo pakeitimus, kuriuose kiltų pagrindinių teisių klausimų, neatlikęs sisteminio jų poveikio ir suderinamumo su pagrindinėmis teisėmis patikrinimo. Tokią situaciją Europos Vadovų Taryba numatė Stokholmo programoje ir paragino ES institucijas ir valstybes nares užtikrinti, kad teisinės iniciatyvos išliktų suderinamos su pagrindinėmis teisėmis „*visuose teisėkūros proceso etapuose, šiuo tikslu stiprinant sistemingo ir griežto stebėjimo, ar laikomasi Europos konvencijos ir Pagrindinių teisių chartijoje įteisintų teisių, metodikos taikymą*“¹⁷. Atsižvelgdama į tikslą propaguoti pagrindinių teisių kultūrą visais teisėkūros proceso etapais, Komisija pasirengusi padėti kitoms institucijoms veiksmingai įvertinti jų pakeitimų poveikį Chartijos įgyvendinimui, pvz., nagrinėjant klausimus, kurių nereikia pamiršti (nurodytus pagrindinių teisių kontroliniame sąraše).

1.2.1. Pakeitimai

Teisės aktų leidėjų teikiami Komisijos pasiūlymų pakeitimai turi derėti su Chartija. Komisija tvirtai gins savo poziciją dėl pasiūlyme nustatytų pagrindinių teisių apsaugos standartų ir išreikš nepritarimą teisės aktų leidėjams, jei jie sieks sumažinti šiuos standartus. Šiuo tikslu ji panaudos visas savo turimas priemones, pavyzdžiui, prašys, kad teisės aktas būtų priimtas vienbalsiai arba, jei reikės, atsiims savo pasiūlymą ar pateiks ieškinį dėl atitinkamų nuostatų panaikinimo¹⁸.

1.2.2. Tarpinstitucinis dialogas

Siekiant išnagrinėti pakeitimų projektus, kuriuose kyla jų suderinamumo su Chartija klausimų, reikėtų surengti skaidrų tarpinstitucinį dialogą, ypač siekiant užtikrinti, kad:

- būtų tinkamai įvertintas susijusių pakeitimų poveikis pagrindinėms teisėms ir jų suderinamumas su Chartija. Tarpinstituciniame susitarime dėl bendro požiūrio į poveikio vertinimą¹⁹ nustatyta, kad Europos Parlamentas ir Taryba apskritai yra atsakingi už „svarbių“ savo pakeitimų poveikio vertinimą. Nepaminėta, kad reikia atsižvelgti į pagrindinių teisių aspektus, nei tai, kad svarbiu laikytinas bet kuris pakeitimas, kuriame iškeliamas klausimas dėl pagrindinių teisių;
- sprendimai dėl jų būtų priimami tinkamu lygiu ir kad Taryboje, pavyzdžiui, su šiais klausimais susipažintų ministrai;
- visapusiškai dalyvautų visų trijų institucijų teisės tarnybos.

Atliekant tarpinstitucinio susitarimo dėl bendro požiūrio į poveikio vertinimą peržiūrą Komisija pasiūlys nustatyti, kad į poveikio vertinimą, kuris pridedamas prie valstybių narių

¹⁷ 2.1 dalis.

¹⁸ 2009 m. balandžio 29 d. ataskaitos 3.4 dalis.

¹⁹ Tarybos dokumentas Nr. 14901/05, 2005 11 24.

pasiūlymų išimtiniais atvejais, kai tokie pasiūlymai numatyti Sutartyje²⁰, būtų įtrauktas poveikio pagrindinėms teisėms vertinimas. Be to, priimdama poziciją dėl valstybių narių pasiūlymų Komisija atidžiai išnagrinės poveikio pagrindinėms teisėms vertinimą.

1.3. Užtikrinti, kad įgyvendindamos Sąjungos teisę valstybės narės laikytųsi Chartijos

Chartijos nuostatas valstybės narės taiko tik „*tais atvejais, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę*“ (51 straipsnio 1 dalis). Gerbti pagrindines teises, kai įgyvendinama Sąjungos teisė, yra bendras visų valstybių narių interesas, nes pagrindinės teisės yra svarbiausia Sąjungos veiklai reikalingo tarpusavio pasitikėjimo dalis. Šis principas ypač svarbus atsižvelgiant į vis didėjančią Sąjungos *acquis* tose srityse, kurios labai glaudžiai susijusios su pagrindinėmis teisėmis, kaip antai laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė, nediskriminavimas ir Sąjungos pilietybė, informacinė visuomenė arba aplinka.

Komisijos veikla siekiant užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms bus grindžiama šiais principais:

1.3.1. Prevencija

Komisija parengs prevencinį metodą, jei reikės, primindama už teisės aktų perkėlimą atsakingoms valdžios institucijoms įpareigojimą įgyvendinant susijusius teisės aktus laikytis Chartijos, ir teikdama joms pagalbą, pirmiausia ekspertų komisijose, įpareigotose prisidėti prie direktyvų perkėlimo. Chartijos, o ypač vaiko teisių, laikymosi svarba buvo pabrėžta ekspertų grupėje, kurią Komisija sukūrė Direktyvos 2008/115/EB (Grašinimo direktyvos) perkėlimui tikrinti, taip pat komisijoje, dirbančioje su Pamatiniu sprendimu 2008/919/TVR, iš dalies keičiančiu Pamatinį sprendimą dėl kovos su terorizmu.

1.3.2. Pažeidimų procedūros

Jei įgyvendindama Sąjungos teisę valstybė narė negerbia pagrindinių teisių, Komisija kaip sutarčių sergėtoja gali bandyti nutraukti pažeidimą savo galiomis arba, jei reikia, kreiptis į Teisingumo Teismą (ieškinys dėl išipareigojimų nevykdymo). Kad Komisija galėtų veikti, situacija turi būti susijusi su Sąjungos teise. Ar yra ryšys su Sąjungos teise, priklauso nuo kiekvienos konkrečios situacijos²¹.

Komisija pasiryžusi panaudoti visas turimas priemones siekdama užtikrinti, kad įgyvendindamos Sąjungos teisę valstybės narės laikytųsi Chartijos. Jei tik reikės, ji pradės pažeidimo procedūras prieš valstybes nares dėl Chartijos nesilaikymo įgyvendinant Sąjungos teisę. Pažeidimai, susiję su principiniais klausimais arba kurie turi labai svarbių neigiamų pasekmių piliečiams, bus nagrinėjami pirmenybės tvarka.

²⁰ Teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose, policijos bendradarbiavimo ir administracinio bendradarbiavimo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje srityse (SESV 76 straipsnis).

²¹ Pavyzdžiui, ryšys su Sąjungos teise egzistuoja, kai Sąjungos direktyva perkeliama į nacionalinę teisę pažeidžiant pagrindines teises, arba jei valstybės institucija taiko Sąjungos teisės aktus pažeisdama pagrindines teises, arba jei pagal galutinį nacionalinio teismo sprendimą Sąjungos teisė taikoma ar interpretuojama pažeidžiant pagrindines teises.

1.3.3. Su Chartija nesusijusios situacijos

Chartija netaikoma tais pagrindinių teisių pažeidimo atvejais, kurie niekaip nesusiję su Sąjungos teise. Valstybės narės turi savo pagrindinių teisių apsaugos sistemą, pagrįstą nacionalinių teismų, kurių Chartija negali pakeisti, veikla. Taigi užtikrinti, kad būtų gerbiama pagrindinė teisė, turi nacionaliniai teismai, o imtis pagal savo teisės aktus ir tarptautinius įsipareigojimus reikalingų priemonių – valstybės narės. Tokiose situacijose Komisija neturi įgaliojimų imtis veiksmų kaip Sutarčių sergėtoja.

ES sutarties 7 straipsnyje numatyta galimybė Sąjungos institucijoms imtis veiksmų, jei kyla *aiškus pavojus*, kad kuri nors valstybė narė *gali šiurkščiai* arba *šiurkščiai ir nuolat* pažeisti ES sutarties 2 straipsnyje nurodytas vertybes, tarp kurių ir pagarba žmogaus teisėms. Tai krašutinė politinė priemonė, kuri numatyta išimtinėmis situacijomis, turinčiomis sisteminių ir struktūrinių aspektų²². Kai ši priemonė susijusi su aiškiu šiurkštaus šių vertybių pažeidimo pavojumi, ji gali būti pritaikyta trečdaliai valstybių narių, Europos Parlamento arba Komisijos pagrįstu pasiūlymu.

2. GERIAU INFORMUOTI PILIEČIUS

2.1. Poreikis informuoti

Siekiant sudaryti sąlygas naudotis Chartijoje nustatytomis teisėmis, reikia gerai informuoti piliečius apie šias teises ir apie konkrečias jų gynimo priemones, kai šios teisės pažeidžiamos. Informacija apie teisių gynimo priemones ypač reikalinga:

- pavyzdžiui, kalbant apie vaiko teises, dažniausiai jaunimo minima ta problema, kad jis nežino, kaip ginti savo teises ir į ką kreiptis (80 %)²³. Apie tokius pat sunkumus, susijusius su diskriminacija, pranešė Pagrindinių teisių agentūra²⁴.
- neturėdami informacijos apie tinkamas teisių gynimo priemones ir nežinodami, koku atveju taikoma kokia priemonė, skundo teikėjai gali kreiptis į netinkamą instituciją. Komisija gauna daug laiškų, susijusių su situacijomis, kuriose remdamasi Sutartimis ji neturi jokių veikimo galių, nes tos situacijos nesusijusios su Sąjungos teise. Šiuo klausimu Komisija primena, kad sprendimus dėl įtariamų pagrindinių teisių pažeidimų priima nacionalinės institucijos, įskaitant ir teismus, ir kad Komisija nėra instancija, kuriai galima teikti apeliacijas dėl nacionalinių ar tarptautinių teismų sprendimų;
- neturint tinkamos informacijos teisių gynimo priemonės tampa sudėtingesnės ir sunkiau praktiškai įgyvendinamos (kalba, žinios apie procedūras, jų kaina, skundą teikiančio asmens padėtis ir pan.), todėl nuo pagrindinių teisių pažeidimų nukentėję asmenys gali nesiryžti jomis naudotis („nematomi skundo pateikėjai“).

²² Šios priemonės taikymo sąlygos išaiškintos Komisijos komunikate dėl Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio – Pagrindinių Europos Sąjungos vertybių apsauga ir stiprinimas, COM(2003) 606, 2003 10 15.

²³ Atsakymas į 15–18 m. jaunimui užduotą klausimą, su kokiomis problemomis gali susidurti jaunesni nei 18 m. jaunuoliai, norintys apginti savo teises. 2009 m. gegužės mėn. Eurobarometro tyrimas Nr. 273.

²⁴ EU-MIDIS Europos Sąjungos mažumų ir diskriminacijos tyrimas.

2.2. Komisijos veiksmai

Siekiant įveikti šiuos sunkumus reikia imtis tikslinių ir šioms skirtingoms situacijoms tinkamų komunikacijos priemonių.

2.2.1. Informuoti apie Sąjungos vaidmenį pagrindinių teisių srityje

Atsižvelgdama į piliečių ir profesionalų kalbinius poreikius, Komisija plačiau informuos apie Sąjungos vaidmenį ir kompetenciją pagrindinių teisių srityje, taip pat jos galimybes imtis veiksmų:

- skundų pateikėjams ir suinteresuotosioms šalims bus teikiami konkrečiai auditorijai pritaikyti (pvz., suprantami vaikams) paaiškinimai. Teikdama atsakymus į individualius skundus, nesusijusius su jos kompetencija, Komisija pridės paaiškinamąjį „Dažnai užduodamų klausimų“ priedą;
- bus skatinama teikti informaciją teisininkams ir teisminėms institucijoms, tarp jų ir teisėjams, ir rengti jų mokymus, ypač panaudojant Europos teisminį tinklą civilinėse ir komercinėse bylose, Europos teisminio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose tinklą arba Europos teisingumo forumą.

2.2.2. Teikti informaciją apie teisių gynimo priemones

Asmenims, kurie mano nukentėję nuo pagrindinių teisių pažeidimų, privaloma sudaryti sąlygas gauti praktinę informaciją apie valstybėse narėse taikomas teisių gynimo priemones tais atvejais, kai įtariamas pagrindinių teisių pažeidimas. Komisija imsis šių priemonių:

- užtikrins, kad **e. teisingumo** portale 2011 m. atsirastų piliečiams reikalinga informacija apie teisių gynimo priemones, kuriomis galima pasinaudoti įtariant pagrindinių teisių pažeidimus;
- su Europos Parlamento peticijų komitetu, nacionalinėmis žmogaus teisių institucijomis arba kompetentingomis nacionalinėmis institucijomis, Teisingumo Teismo sekretoriatu, Europos Žmogaus Teisių Teismo sekretoriatu bei kitomis Europos Tarybos institucijomis apsvarstys informacijos apie teisių gynimo priemones pagrindinių teisių srityje klausimus.

3. METINĖ CHARTIJOS TAIKYMO ATASKAITA

Komisija pateiks metinę Chartijos taikymo ataskaitą, kuri turės du tikslus:

- skaidriai, nuolat ir nuosekliai apžvelgti pasiektą pažangą. Ataskaitoje bus nurodyta, kas jau padaryta ir ką dar reikės daryti užtikrinant veiksmingą Chartijos taikymą;
- sudaryti sąlygas kasmetiniam keitimuisi nuomonėmis su Europos Parlamentu ir Taryba.

Metinė ataskaita bus nauja naudinga priemonė parodyti, kaip įgyvendinama Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Remdamasi šiame komunikate išvardytais veiksmais, Komisija išdėstys, kaip ji atsižvelgė į pagrindines teises rengdama savo teisės aktų pasiūlymus. Ataskaitoje Komisija taip pat galės išdėstyti, kaip buvo atsižvelgta į Chartiją teisėkūros procesui vykstant Parlamente ir Taryboje.

Metinėje ataskaitoje bus nuosekliai išdėstytos visos Chartijoje numatytos teisės ir jų įgyvendinimo Sąjungos kompetencijos ribose būdai. Nors ir apims skirtingas sritis, ši ataskaita papildys metinę žmogaus teisių ir demokratijos pasaulyje ataskaitą, kurioje apžvelgiami Sąjungos veiksmai ne valstybėse narėse²⁵. Ataskaitoje pirmiausia bus apžvelgiama Sąjungos institucijų, ypač Komisijos, veikla. Joje kasmet bus aptariamose visos Chartijos teisės, todėl bus galima palyginti padarytą pažangą ir nustatyti iškilusias problemas.

Metinėje ataskaitoje bus atsižvelgta į įvairius piliečių Komisijai, Europos Parlamentui arba suinteresuotosioms šalims pateiktus klausimus, bus matyti, kokie klausimai kelia piliečiams susirūpinimą. Ataskaitoje bus nurodyti klausimai, kurie pagrįstai buvo pateikti susipažinti Komisijai, ir tie, kurie priklausytų kitų institucijų kompetencijai; tokiu būdu piliečiai bus geriau informuoti apie savo teisių gynimo būdus.

Metinėje ataskaitoje bus apibūdinti konkretūs Komisijos veiksmai užtikrinant veiksmingą Chartijos įgyvendinimą, pavyzdžiui, jos pradėtos pažeidimo procedūros arba atlikti informavimo veiksmai. Prisidėdama prie skaidrumo ir informacijos apie Chartiją sklaidos, ataskaita padės valstybėms narėms laikytis Chartijos įgyvendinant Sąjungos teisę ir taip išvengti pažeidimo procedūrų.

Rengdama metinę ataskaitą Komisija bendradarbiaus su visomis institucijomis ir suinteresuotosiomis šalimis, kad galėtų surinkti reikalingą informaciją ir duomenis, įskaitant ir informaciją apie Teisingumo Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo ir nacionalinių teismų praktiką pagrindinių teisių srityje, susijusią su Sąjungos teise.

Europos Parlamento klausimuose ir peticijose galima rasti daugiausia informacijos apie pagrindinių teisių, susijusių su Sąjungos kompetencijai priklausančiais klausimais, padėtį valstybėse narėse. Komisija kartu su Parlamentu apsvarstys geriausią bendradarbiavimo būdą ir nagrinės, kaip suvienyti pastangas jai rengiant metinę ataskaitą ir Europos Parlamentui įgyvendinant bendradarbiavimo su nacionaliniais parlamentais priemones.

Išsteigdama **Pagrindinių teisių agentūrą** Sąjunga sukūrė pagalbos savo institucijoms ir Sąjungos teisę įgyvendinančioms valstybėms narėms priemonę, kurios pagrindinė užduotis – teikti patikimus ir palyginamus duomenis pagrindinių teisių srityje. Šie duomenys bus itin svarbūs rengiant metinę ataskaitą, todėl Komisija ragina Agentūrą juos rinkti.

Rengdama savo ataskaitą Komisija taip pat atsižvelgs į visų susijusių šalių, įskaitant ir **nacionalines institucijas**, pvz., aukščiausiuosius teismus, nepriklausomas nacionalines žmogaus teisių institucijas ir nacionalines institucijas, atsakingas už nacionalinių teisės aktų poveikio pagrindinėms teisėms vertinimą, pateiktą informaciją. Sąjungos ir valstybių narių, įgyvendinančių Sąjungos teisę, veiksams svarbios informacijos galima gauti iš **Europos Tarybos** ir **Jungtinių Tautų** kontrolės priemonių. Taip pat bus atsižvelgta į **pilietinės visuomenės** pateiktą informaciją, nes NVO yra geriausiai informuotos apie tikrąją padėtį vietoje.

Taigi metinė ataskaita sudarys sąlygas visoms suinteresuotosioms šalims prisidėti prie nenutrūkstančio Chartijos įgyvendinimo proceso, padarydama šį procesą matomą ir skaidrą, ir paskatins pagrindinių teisių kultūros įtvirtinimą Europos Sąjungoje. Šiuo metu Komisija rengia pirmąją metinę 2010 m. ataskaitą, kuri turėtų būti paskelbta 2011 m. pavasarį.

²⁵ Žr., pavyzdžiui, „Žmogaus teisės ir demokratija pasaulyje. ES veiksmų ataskaita. 2008 m. liepa – 2009 m. gruodis“.

Komisijos pateikta strategija paremta aiškiu tikslu – siekdama užtikrinti, kad būtų veiksmingai įgyvendinamos Chartijoje nustatytos pagrindinės teisės, Sąjunga turi tapti pavyzdžiu. Komisija pasirengė siekti šio tikslo, ypač sustiprindama savo pasiūlymų poveikio pagrindinėms teisėms vertinimą. Be to, ji ragins kitas institucijas savo teisėkūros veikloje visapusiškai atsižvelgti į Chartiją. Prireikus ji primins valstybėms narėms, kaip svarbu įgyvendinant Sąjungos teisę laikytis Chartijos. Ji teiks tikslinę piliečiams reikalingą informaciją.

Ši strategija bus veiksminga, jei bus įgyvendinama nuolat, ryžtingai ir skaidriai, bendradarbiaujant su visomis suinteresuotosiomis šalimis. Komisija nusprendė kasmet teikti metinę Chartijos taikymo ataskaitą, kad būtų parodyta pasiekta pažanga ir nustatytos jos politikos formavimo kryptys. Toks įsipareigojimas įrodo Komisijos pasiryžimą praktiškai įgyvendinti Chartiją.