EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 19.10.2010
COM(2010) 573 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji

SPOROČILO KOMISIJE

Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji

Evropo sta na področju temeljnih pravic zaznamovala dva pomembna dogodka. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah je postala pravno zavezujoča[1] in Unija bo kmalu pristopila k Evropski konvenciji o človekovih pravicah[2]. Evropski parlament[3] in Evropski svet[4] sta spodbujanje temeljnih pravic v Uniji uvrstila med svoje prednostne naloge za prihodnost območja pravice, svobode in varnosti. Evropska komisija je med svojimi člani imenovala komisarko, pristojno za spodbujanje pravosodja, temeljnih pravic in državljanstva, vsi komisarji pa so slovesno prisegli pred Sodiščem Evropske unije, da bodo Listino spoštovali[5]. Z Lizbonsko pogodbo je bil na splošno dosežen velik napredek, saj je pogodba razširila postopek soodločanja, odpravila stebrno strukturo prejšnje pogodbe, Sodišču Evropske unije podelila splošno pristojnost glede območja svobode, varnosti in pravice ter človekove pravice uvrstila v ospredje zunanjega ukrepanja Unije.

Združene so torej vse komponente ambiciozne politike na področju temeljnih pravic. Spoštovanje temeljnih pravic je vedno pomenilo obveznost pod nadzorom Sodišča Evropske unije in bistveni sestavni del izgradnje Unije. Z novim statusom Listine pa bo lahko ukrepanje Unije na tem področju dobilo nov zagon.

Cilj tega sporočila je predstaviti strategijo Komisije za izvajanje Listine v novem pravnem okviru, ki je bil vzpostavljen z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

Z Listino[6] si je Unija zagotovila katalog temeljnih pravic, ki so bile ob upoštevanju družbenih sprememb ter znanstvenega in tehnološkega razvoja posodobljene.

---

1 Člen 6(1) Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Poleg tega člen 6(3) določa, da so temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, kot splošna načela del prava Unije.

2 Člen 6(2) PEU.

3 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2009 o sporočilu Komisije: območje svobode, varnosti in pravice za državljane – Stockholmski program, P7_TA(2009)0090.

4 „Stockholmski program“, UL C 115, 4.5.2010.

5 Besedilo slovesne izjave: „*Slovesno se zavezujem, da:*
– bom pri izvajanju vseh svojih funkcij spoštoval pogodbe in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah,
– bom svoje naloge opravljal popolnoma neodvisno in v splošnem interesu Unije,
– pri opravljanju svojih nalog ne bom zahteval ali sprejemal navodil od vlad, institucij, organov, uradov ali agencij,
– se bom vzdržal vsakršnega ravnanja, ki bi bilo nezdružljivo z mojimi funkcijami ali opravljanjem mojih nalog.
– Ugotavljam, da se je vsaka država članica obvezala, da bo spoštovala to načelo in ne bo poskušala vplivati na člane Komisije pri opravljanju njihovih nalog.
– Poleg tega se zavezujem, da bom med svojim mandatom in po njegovem izteku spoštoval iz mandata izhajajoče obveznosti, zlasti dolžnost, da bom po izteku mandata pri sprejemanju določenih imenovanj ali ugodnosti ravnal pošteno in diskretno.“

6 Parlament, Svet in Komisija so Listino slovesno razglasili 7. decembra 2000 v Nici. Predsedniki Parlamenta, Sveta in Evropske komisije so 12. decembra 2007 Listino podpisali in jo ponovno slovesno

Listina je nov instrument, saj v enem samem besedilu združuje vse temeljne pravice, ki se varujejo v Uniji[7], in tako zagotavlja njihovo preglednost, natančnost in predvidljivost. S tem ko je Lizbonska pogodba priznala pravice, svoboščine in načela, opredeljena v Listini, in Listini, enako kot pogodbam, dala pravno zavezujoč status, je državljanom zagotovila večjo preglednost in pravno varnost na področju pravic.

Listina se uporablja zlasti za institucije in organe Unije (člen 51(1) Listine). Usmerja torej predvsem delo Komisije, Parlamenta in Sveta na področju zakonodaje in sprejemanja odločitev. Njihovi pravni akti morajo biti popolnoma skladni z Listino.

Člen 51(1) Listine določa tudi, da Listina velja za države članice samo pri njihovem izvajanju prava Unije. Listina se ne uporablja v primerih, ki niso povezani s pravom Unije[8]. Pravno zavezujoči status, ki ga je Listina dobila z Lizbonsko pogodbo, navedenega ni spremenil, saj Lizbonska pogodba izrecno določa, da določbe Listine nikakor ne spreminjajo pristojnosti Unije, ki jih določajo pogodbe[9].

Pristop k Evropski konvenciji o človekovih pravicah

Lizbonska pogodba vsebuje določbo (člen 6(2) PEU), ki zavezuje Unijo, da pristopi k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. S pristopom bo sistem varovanja temeljnih pravic dopolnjen, saj bo Evropsko sodišče za človekove pravice postalo pristojno za presojo aktov Unije. Ta zunanji sodni nadzor mora Unijo še bolj spodbuditi k izvajanju ambiciozne politike na področju temeljnih pravic: bolj kot si bo Unija prizadevala, da bodo njeni akti v celoti spoštovali temeljne pravice, manj je verjetno, da jih bo Evropsko sodišče za človekove pravice preverjalo.

Cilj strategije: Unija mora služiti za zgled

Cilj politike, ki jo Komisija namerava oblikovati po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, je zagotoviti, da bi temeljne pravice iz Listine v Uniji postale kar najbolj učinkovite. Unija mora na tem področju biti za zgled. Listina ni besedilo, ki določa abstraktne vrednote, temveč instrument, ki posameznikom omogoča, da v primerih, ki jih ureja pravo Unije, uživajo v njej določene pravice. Zato bo Komisija svoja prizadevanja osredotočila na učinkovito izvajanje Listine.

Nadaljeval se bo razvoj posameznih politik glede nekaterih posebnih temeljnih pravic, ki temeljijo na pogodbah, kot so na primer varstvo osebnih podatkov, pravice otrok, enakost spolov, nediskriminacija, intelektualna lastnina in prosti pretok.

Unija ne sme biti za zgled le osebam, ki živijo v Uniji, temveč tudi za razvoj same Unije. Spoštovanje temeljnih pravic znotraj Unije omogoča vzpostavljanje medsebojnega zaupanja med državami članicami, pa tudi zaupanja širše javnosti v politike Unije. Pomanjkanje

---

razglasili. Listino je bilo treba ponovno razglasiti, ker je bilo besedilo, razglašeno leta 2000, prilagojeno, da bi postalo pravno zavezujoče.

7 Pravice in načela, ki jih vsebuje Listina, izhajajo zlasti iz ustavnega izročila in mednarodnih sporazumov, skupnih državam članicam, iz Evropske konvencije o človekovih pravicah, socialnih listin, ki sta jih sprejela Skupnost in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.

8 Glej oddelek I.3.

9 Člen 51(2) Listine določa, da ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije, ne daje nikakršnih novih pristojnosti ali nalog, niti ne spreminja pristojnosti in nalog, ki jih določajo pogodbe.

zaupanja v učinkovitost temeljnih pravic v državah članicah pri izvajanju prava Unije ter v sposobnost Komisije in nacionalnih organov, da te pravice izvršujejo, bi oviralo zlasti delovanje in krepitev mehanizmov sodelovanja na območju svobode, varnosti in pravice. Učinkovitost varstva je prav tako potrebna za krepitev verodostojnosti delovanja Unije na področju spodbujanja človekovih pravic v svetu.

Ukrepanje Unije na področju temeljnih pravic ni omejeno na notranje politike. Listina se uporablja tudi za zunanje ukrepanje Unije. Člen 21 PEU določa, da Unija pri svojem delovanju na mednarodni ravni v svetu spodbuja demokracijo, pravno državo, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava. Nekateri standardi Združenih narodov na področju človekovih pravic imajo za Unijo notranjo in zunanjo razsežnost[10]. Unija je tako oblikovala posebno politiko za spodbujanje človekovih pravic in demokratizacije v tretjih državah. Poleg tega člen 8 PEU določa, da Unija z državami v svojem sosedstvu razvija posebne odnose, ki temeljijo na vrednotah Unije. V členu 49 PEU je tudi določeno, da lahko vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote, na katerih temelji Unija, zaprosi za članstvo v Uniji. V skladu s političnimi merili za pristop, ki jih je Evropski svet določil na zasedanju leta 1993 v Kopenhagnu, mora država kandidatka imeti stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, spoštovanje človekovih pravic ter spoštovanje in zaščito manjšin. Začetek pristopnih pogajanj je pogojen s tem, ali država kandidatka ustrezno izpolnjuje navedena merila. V okviru pristopnih pogajanj se poglobljeno obravnavajo vprašanja s področja človekovih pravic.

1. UNIJA MORA SLUŽITI ZA ZGLED

Na področju temeljnih pravic mora Unija delovati brezhibno. Listina mora biti vodilo za politike Unije in njihovo izvajanje v državah članicah.

1.1. Krepitev kulture temeljnih pravic v Komisiji

Komisija sistematično nadzoruje, ali so njeni zakonodajni predlogi in akti, ki jih sprejema, skladni z Listino. Zaradi upoštevanja novega statusa Listine je treba odražanje temeljnih pravic v službah Komisije, ki pripravljajo te predloge in akte, še okrepiti. „Kulturo temeljnih pravic“ je treba spodbujati v vseh fazah postopka, od zgodnje faze priprave predloga v okviru služb Komisije, izvedbe ocene učinka, pa vse do nadzora zakonitosti končnega besedila osnutka akta.

Ta kultura temeljnih pravic je nujna za poglobljeno proučitev potrebnosti in sorazmernosti predlogov, ki jih oblikuje Komisija. Za temeljne pravice razen nekatere absolutne pravice[11] lahko namreč pod nekaterimi pogoji veljajo omejitve. Omejitve morajo biti predpisane z zakonom in spoštovati bistveno vsebino navedenih pravic. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko izpolnjujejo cilje v

---

[10] Vse države članice so pristopile h glavnim konvencijam Združenih narodov na področju človekovih pravic in Svet je sprejel Sklep o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti, UL L 23, 27.1.2010, str. 35.

[11] Na primer prepoved mučenja.

splošnem interesu, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih[12].

„*Kontrolni seznam*“ temeljnih pravic

1. *Na katere temeljne pravice vpliva pobuda?*
2. *Ali so to absolutne pravice (za katere ne sme veljati nobena omejitev, na primer človekovo dostojanstvo in prepoved mučenja)?*
3. *Kakšni so vplivi različnih predvidenih možnosti politike na temeljne pravice? Ali so to pozitivni (spodbujanje temeljnih pravic) ali negativni vplivi (omejevanje temeljnih pravic)?*
4. *Ali imajo možnosti hkrati pozitivne in negativne učinke, odvisno od zadevnih temeljnih pravic (na primer negativen vpliv na svobodo izražanja in pozitiven vpliv na intelektualno lastnino)?*
5. *Ali bi bile morebitne omejitve temeljnih pravic opredeljene natančno in predvidljivo?*
6. *Ali bi morebitne omejitve temeljnih pravic:*
   - *bile potrebne za izpolnitev cilja v splošnem interesu ali zaradi varovanja pravic in svoboščin drugih (katerih)?*
   - *bile sorazmerne z zastavljenim ciljem?*
   - *spoštovale bistveno vsebino zadevnih temeljnih pravic?*

Komisija je že sprejela notranje organizacijske ukrepe („metodologijo“[13]), da bi v okviru svojih služb zagotovila sistematično in strogo preverjanje spoštovanja vseh zadevnih temeljnih pravic pri pripravi vseh zakonodajnih predlogov. Poročilo o oceni te metodologije[14] je pokazalo, da je slednja dobro prilagojena želenemu cilju, vendar pa je treba okrepiti njeno uporabo v praksi: postati mora bolj sistematična, temeljitejša in jasnejša. V poročilu je prav tako poudarjeno, da pri oceni učinka ne gre za postopek, temveč vsebino.

Komisija bo s tega vidika povečala ukrepe notranjega usposabljanja o temeljnih pravicah ter službam omogočila, da odgovorijo na zgoraj navedena vprašanja ter tako okrepijo in spodbudijo kulturo spoštovanja temeljnih pravic.

Metodologija, ki jo Komisija uporablja pri pripravi svojih predlogov, je v nadaljevanju predstavljena skupaj z ukrepi za povečanje njene uporabe. Ti ukrepi bodo prispevali k izvajanju politike na področju boljše priprave zakonodaje. Kot je poudarjeno v Stockholmskem programu, priprava zakonodaje Unije v jasnem in razumljivem jeziku prispeva k olajšanju učinkovitega izvajanja pravic posameznikov. V skladu s politiko na področju boljše priprave zakonodaje in Stockholmskim programom, ki je poudaril pomen ocenjevanja, bo Komisija prav tako zagotavljala, da se Listina upošteva pri naknadni oceni

---

12 Člen 52(2) Listine.

13 Sporočilo Komisije „Spoštovanje Listine o temeljnih pravicah v zakonodajnih predlogih Komisije – Metodologija za sistematičen in strog nadzor“, COM(2005) 172 z dne 27. aprila 2005.

14 Poročilo o praktičnem delovanju metodologije za sistematičen in strog nadzor spoštovanja Listine o temeljnih pravicah, COM(2009) 205 z dne 29. aprila 2009.

instrumentov Unije, zlasti v poročilih o uporabi občutljive zakonodaje, pa tudi v postopkih medsebojnega ocenjevanja.

Čeprav se za nezakonodajne akte, ki jih sprejme Komisija, kot so na primer sklepi, ne uporablja ocena učinka, se ob njihovi pripravi prav tako presodi, ali so skladni z Listino.

Komisija bo posebno pozornost namenila tako imenovanim „občutljivim“ predlogom in aktom, to pomeni vsem zakonodajnim predlogom, pa tudi izvedbenim aktom (člen 291 PDEU) in delegiranim aktom (člen 290 PDEU), ki se nanašajo na posamezna vprašanja združljivosti z Listino ali katerih namen je posebej spodbuditi eno od temeljnih pravic Listine.

1.1.1. Pripravljalna posvetovanja

Pred pripravo predlogov v strogem pomenu besede bo Komisija ob začetku posvetovanj z zainteresiranimi stranmi (zelene knjige, sporočila, dokumenti služb) o vprašanjih, ki lahko morebiti privedejo do novih občutljivih predlogov, poudarila možne vidike „temeljnih pravic“, da bo spodbudila prispevke, na katerih bo temeljila ocena učinka. Izpostavila bo tudi, da bodo morebitni predlogi predmet ocene učinke v skladu z metodologijo.

1.1.2. Ocena učinka

V ocenah učinka, ki spremljajo predloge Komisije, so proučeni vplivi teh predlogov na temeljne pravice, če se taka ocena izkaže za ustrezno. Smernice o oceni učinka, kot so bile pregledane leta 2009[15], določajo, da je treba oceno učinka izvesti tudi za nekatere izvedbene akte (komitologija), ki bi lahko imeli znaten učinek. V oceni učinka se opredelijo temeljne pravice, na katere bi predlog lahko vplival, stopnja poseganja v zadevno pravico ter potreba po tovrstnem poseganju in sorazmernost tega poseganja glede na možnosti ukrepanja ter želene cilje politike. Vendar pa se v oceni učinka pravno ne presoja združljivost osnutka akta s temeljnimi pravicami. Ta presoja se opravi naknadno na podlagi dejanskega osnutka akta. Smernice o oceni učinka določajo, kako je treba temeljne pravice upoštevati v posamezni fazi ocene. Komisija bo nadaljevala splošni pristop k izvajanju ocen učinka, hkrati pa okrepila ocenjevanje učinkov na temeljne pravice[16].

1.1.2.1. Vključitev razsežnosti „temeljnih pravic“ v dejavnosti usmerjevalnih skupin za oceno učinkov

Pripravo posamezne ocene učinka spremlja *usmerjevalna skupina za oceno učinkov*, ki združuje zadevne službe Komisije in ima ključno vlogo v vseh fazah izvedbe ocene učinka. Pristojne službe Komisije bodo tem skupinam dejavno prispevale svoje strokovno znanje na področju temeljnih pravic in tako zagotovile, da se vplivi na te pravice sistematično ugotavljajo in analizirajo v zgodnji fazi postopka priprave politik. Ti vplivi na temeljne pravice bodo po potrebi pregledno opisani v poročilu o oceni učinka. Ta preglednost bo prispevala k okrepitvi kulture spoštovanja temeljnih pravic ob pripravi osnutka akta.

---

15 Smernice za oceno učinka, SEC(2009) 92 z dne 15. januarja 2009.

16 Komisija je v svojem sporočilu „Pametna pravna ureditev v Evropski uniji“ (COM(2010) 543 z dne 7. oktobra 2010) poudarila, da bo zaradi upoštevanja novega statusa Listine okrepila ocenjevanje učinkov na temeljne pravice in v zvezi s tem pripravila tudi operativne smernice.

1.1.2.2. Operativne smernice o temeljnih pravicah

Pripravile se bodo operativne smernice, na podlagi katerih bo mogoče razviti pristop, ki bo temeljil na pravem upoštevanju temeljnih pravic, in službam Komisije zagotoviti svetovanje o načinu ocenjevanja učinkov pobude na temeljne pravice. Te smernice bodo obravnavale vprašanja z zgoraj navedenega „*kontrolnega seznama*“ temeljnih pravic.

1.1.2.3. Odbor za oceno učinka

Odbor za oceno učinka je osrednji organ, ki pod pristojnostjo predsednika Komisije zagotavlja podporo in nadzira kakovost. Je neodvisen od služb, pristojnih za oblikovanje politik. Odbor proučuje vse ocene učinka Komisije in o njih, pa tudi o kakovosti ocene, ki je podlaga predlogov za ukrepanje Komisije, izdaja mnenja. Odbor v osnutkih ocen učinka, ki so mu predloženi, sistematično preverja vidike, povezane s temeljnimi pravicami, in v zvezi s temi vprašanji po potrebi predloži svoje mnenje.

1.1.3. Sestava osnutka akta

1.1.3.1. Ciljno usmerjene uvodne izjave

Po oceni učinka, ko je pripravljen osnutek zakonodajnega predloga (ali delegiranega/izvedbenega akta), Komisija izvede nadzor nad zakonitostjo akta, in sicer tako, da preveri, ali je skladen z Listino.

Predlogi, ki so posebej povezani s temeljnimi pravicami, morajo vsebovati posebne uvodne izjave, ki pojasnjujejo, kako je predlog skladen z Listino. Namen uvodnih izjav je pojasniti razlog za sprejetje zadevnega akta ter tako omogočiti in olajšati morebitni sodni nadzor nad njegovo skladnostjo z Listino. Treba se je izogniti vsakršnemu banaliziranju zaradi splošne uporabe uvodne izjave, ki potrjuje skladnost z Listino. Vključitev uvodnih izjav ni le preprosta formalnost, temveč odraža poglobljeni nadzor nad skladnostjo zadevnega predloga z Listino.

Uvodne izjave, ki pojasnjujejo skladnost predloga z Listino, bodo ciljno usmerjene in natančno navajale, na katere temeljne pravice vpliva zadevni predlog. Vključene bodo tudi posebne, po meri zasnovane uvodne izjave v zvezi z nekaterimi temeljnimi pravicami, če bo treba pojasniti obseg določbe ali rešitve, vključene v predlog, da se zagotovi upravičenost omejitve temeljne pravice v skladu s členom 52 Listine.

1.1.3.2. Povzetek vidikov „temeljnih pravic“ v obrazložitvenem memorandumu

Če zakonodajni predlog vpliva na temeljne pravice, kot je to potrjeno v uvodnih izjavah, mora obrazložitveni memorandum vsebovati povzetek, v katerem je opisano, kako so bile spoštovane obveznosti v zvezi s temeljnimi pravicami.

Obrazložitveni memorandum za občutljive predloge bo podprt s predložitvijo povzetka vseh vidikov „temeljnih pravic“ iz ocene učinka in zakonodajnega predloga. V tem delu Komisija zlasti pojasnjuje, zakaj meni, da so omejitve temeljnih pravic upravičene z vidika potrebnosti in sorazmernosti. S takim povzetkom bo mogoče bolje ciljno usmeriti uvodne izjave „temeljnih pravic“ za občutljive predloge. S povzetkom bo preglednost večja, saj bo s tem pokazano, da je bila opravljena temeljita ocena učinkov in skladnosti.

1.2. Upoštevanje Listine v zakonodajnem postopku

Metodologija, ki jo je vzpostavila Komisija, se uporablja le v fazi priprave njenih predlogov. V okviru zakonodajnega postopka lahko eden od sozakonodajalcev predloge Komisije spremeni z opozarjanjem na vprašanja o temeljnih pravicah, ne da bi bila zanje opravljena sistematična ocena učinkov in skladnosti s temeljnimi pravicami. Na to je v Stockholmskem programu opozoril Evropski svet, ki institucije EU in države članice poziva, naj poskrbijo, da bodo pravne pobude skladne s temeljnimi pravicami in da bodo takšne ostale „*v celotnem zakonodajnem postopku, in v ta namen okrepijo uporabo metodologije za sistematično in natančno spremljanje skladnosti s Konvencijo in pravicami, določenimi v Listini o temeljnih pravicah*“[17]. V skladu s ciljem spodbujanja kulture temeljnih pravic v celotnem zakonodajnem postopku je Komisija pripravljena pomagati drugim institucijam pri učinkovitem upoštevanju učinkov njihovih sprememb na izvajanje Listine, tudi na podlagi pregleda vprašanj, ki jih je treba upoštevati (in so navedena v „*kontrolnem seznamu*“ temeljnih pravic).

1.2.1. Spremembe

Spremembe, ki jih sozakonodajalca predlagata k predlogom Komisije, morajo biti v skladu z Listino. Komisija bo trdno zagovarjala svoje stališče v zvezi s standardi zaščite temeljnih pravic v svojih predlogih in sozakonodajalca opozarjala na svoje nasprotovanje, če bosta skušala te standarde znižati. Komisija bo brez pomislekov uporabila vsa sredstva, ki jih ima v ta namen na voljo, zlasti možnost zahtevati, da se akt sprejme soglasno, ali po potrebi možnost umakniti svoj predlog oziroma vložiti tožbo za razglasitev ničnosti zadevnih določb[18].

1.2.2. Medinstitucionalni dialog

Način obravnave osnutkov dopolnitev, ki sprožajo vprašanja glede skladnosti z Listino, bi moral biti predmet preglednega medinstitucionalnega dialoga za zagotovitev, da:

- se učinki zadevnih dopolnitev na temeljne pravice in skladnost teh dopolnitev z Listino ustrezno ocenijo. V medinstitucionalnem *skupnem pristopu k presoji vplivov*[19] je na splošno določeno, da sta Parlament in Svet odgovorna za presojo vplivov svojih „bistvenih“ dopolnitev. Upoštevanje vidikov „temeljnih pravic“ ni omenjeno, pa tudi ne dejstvo, da bi bilo treba vse dopolnitve, ki sprožajo vprašanje temeljnih pravic, obravnavati kot „bistvene“,

- se odločitve v zvezi z dopolnitvami sprejmejo na ustrezni ravni in da se na primer v primeru Sveta sporočijo ministrom,

- so v postopek v celoti vključene pravne službe treh institucij.

V okviru prihodnjega pregleda medinstitucionalnega *skupnega pristopa k presoji vplivov* bo Komisija predlagala, da ocena učinka, ki mora biti priložena predlogom držav članic, v izjemnih primerih, ko Pogodba dovoljuje take predloge[20], vključuje tudi oceno učinka na

---

17 Točka 2.1.

18 Točka 3.4 poročila z dne 29. aprila 2009.

19 Dokument Sveta št. 14901/05 z dne 24. novembra 2005.

20 Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, policijsko sodelovanje in upravno sodelovanje na območju svobode, varnosti in pravice (člen 76 PDEU).

temeljne pravice. Poleg tega bo Komisija v okviru svojega stališča glede predlogov držav članic pozorno proučila razvoj vplivov na temeljne pravice.

1.3. Zagotavljanje spoštovanja Listine pri izvajanju prava Unije v državah članicah

Določbe Listine se za države članice uporabljajo samo, „*ko izvajajo pravo Unije*“ (člen 51(1)). Spoštovanje temeljnih pravic pri izvajanju prava Unije v državah članicah je v skupnem interesu vseh držav članic, saj tvori bistveni del medsebojnega zaupanja, ki je potrebno za delovanje Unije. To načelo je toliko bolj pomembno ob upoštevanju vse obsežnejšega pravnega reda Unije na področjih, na katerih so temeljne pravice še posebej pomembne, kot so območje svobode, varnosti in pravice, nediskriminacija in državljanstvo Unije, informacijska družba ter okolje.

Ukrepanje Komisije, ki bo pozivalo k spoštovanju temeljnih pravic, bo temeljilo na naslednjih načelih.

1.3.1. Preprečevanje

Komisija bo svoj pristop na področju preprečevanja oblikovala tako, da bo organe, pristojne za prenos zakonodaje, po potrebi opozarjala na obveznost spoštovanja Listine pri izvajanju zadevne zakonodaje in jim pomagala zlasti v okviru odborov strokovnjakov, pristojnih za olajšanje prenosa direktiv. Pomen spoštovanja Listine, zlasti pravic otrok, je bil poudarjen na primer v okviru skupine strokovnjakov, ki jo je ustanovila za spremljanje prenosa Direktive 2008/115/ES („direktiva o vračanju“), oziroma v okviru odbora o Okvirnem sklepu 2008/919/PNZ o spremembi Okvirnega sklepa o boju proti terorizmu.

1.3.2. Postopki za ugotavljanje kršitev

Če država članica pri izvajanju prava Unije ne spoštuje temeljnih pravic, je Komisija kot varuhinja pogodb pooblaščena, da to kršitev odpravi oziroma po potrebi zadevo predloži Sodišču Evropske unije (tožba zaradi neizpolnjevanja obveznosti). Komisija lahko ukrepa le, če je zadeva povezana s pravom Unije. Obstoj elementa, ki zadevo povezuje s pravom Unije, je odvisen od dejanskih razmer v konkretnem primeru[21].

Komisija je odločena uporabiti vsa sredstva, ki jih ima na voljo, da zagotovi, da države članice pri izvajanju prava Unije spoštujejo Listino. Kadar koli bo to potrebno, bo zoper države članice sprožila postopek za ugotavljanje kršitev zaradi nespoštovanja Listine pri izvajanju prava Unije. Kršitve, ki sprožajo načelna vprašanja ali imajo posebno daljnosežen negativen vpliv na državljane, se bodo obravnavale prednostno.

1.3.3. Primeri zunaj področja uporabe Listine

Listina se ne uporablja, če kršitve temeljnih pravic niso povezane s pravom Unije. Države članice imajo lastne sisteme za varovanje temeljnih pravic prek nacionalnih sodišč in Listina jih ne nadomešča. Za zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic so torej pristojna nacionalna sodišča, medtem ko morajo države članice v skladu s svojimi nacionalnimi zakonodajami in

---

[21] Povezava s pravom Unije obstaja na primer, če je način prenosa direktive Unije v nacionalno zakonodajo v nasprotju s temeljnimi pravicami ali če javni organ zakonodajo Unije izvaja v nasprotju s temeljnimi pravicami ali če nacionalna končna sodna odločba uporablja ali razlaga pravo Unije v nasprotju s temeljnimi pravicami.

mednarodnimi obveznostmi sprejeti vse potrebne ukrepe. V takih primerih Komisija ni pristojna, da kot varuhinja pogodb ukrepa.

Člen 7 PEU določa, da lahko institucije Unije ukrepajo, če obstaja *očitno tveganje*, da bi država članica lahko *huje kršila*, ali če država članica *huje in vztrajno krši* vrednote iz člena 2 PEU, ki vključuje spoštovanje človekovih pravic. Gre za politični mehanizem v skrajni sili, ki se nanaša na izredne primere s sistematično in strukturno razsežnostjo[22]. Če se nanaša na obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila te vrednote, se lahko postopek sproži na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic Evropskega parlamenta ali Evropske komisije.

2. BOLJŠE OBVEŠČANJE DRŽAVLJANOV

2.1. Potrebe po informacijah

Da bi bile pravice iz Listine učinkovite, je treba državljane o teh pravicah dobro obveščati in jih seznanjati o sredstvih za njihovo dejansko uveljavljanje v primeru kršitve. Zdi se, da je potreba po obveščanju o pravnih sredstvih še posebej pomembna:

– na področju pravic otrok na primer mladi najpogosteje navajajo, da ne vedo, kako svoje pravice zaščititi in na koga se obrniti (80 %)[23]. Agencija za temeljne pravice je na enake težave opozorila na področju diskriminacije[24],

– zaradi težav pri poznavanju ustreznih pravnih sredstev in njihovih funkcij lahko pritožniki včasih trkajo na „napačna vrata“. Komisija tako prejema številne dopise v zvezi z zadevami, za katere ni pristojna v skladu s pogodbami, saj se ne nanašajo na pravo Unije. Komisija glede tega opozarja, da se morajo v zvezi z domnevnimi kršitvami temeljnih pravic izreči nacionalni organi, vključno s sodišči, in da ona ni organ za pritožbe zoper odločitve nacionalnih ali mednarodnih sodišč,

– zaradi pomanjkanja ustreznih informacij so pritožbe kompleksnejše, prav tako tudi težave, povezane z njihovim izvajanjem v praksi (jezik, poznavanje in stroški postopkov, položaj pritožnika itd.), kar lahko žrtve kršitev temeljnih pravic odvrne od njihove uporabe („nevidni pritožniki“).

2.2. Ukrepanje Komisije

Za odpravo teh težav je treba izvajati ukrepe ciljnega obveščanja, prilagojenega različnim situacijam.

---

22 Pogoji izvajanja tega mehanizma so bili pojasnjeni v Sporočilu Komisije o členu 7 Pogodbe o Evropski uniji z naslovom Spoštovanje in spodbujanje vrednot, na katerih temelji Unija, COM(2003) 606 z dne 15. oktobra 2003.

23 Če mladim med 15. in 18. letom starosti postavimo vprašanje, kakšne so lahko težave osebe, mlajše od 18 let, ki želi zaščititi svoje pravice. Raziskava Eurobarometer št. 273 (Pravice otrok), maj 2009.

24 EU-MIDIS, raziskava o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji.

2.2.1. Obveščanje o vlogi Unije na področju temeljnih pravic

Komisija bo povečala svoje ukrepe na področju obveščanja o vlogi in pristojnostih Unije v zvezi s temeljnimi pravicami, pa tudi njenih možnosti ukrepanja, pri čemer bo upoštevala jezikovne potrebe državljanov in strokovnjakov:

– pritožnikom in zainteresiranim stranem bodo dana na voljo pojasnila, prilagojena ciljni publiki, na primer pojasnila, razumljiva otrokom. Odgovori Komisije na pritožbe posameznikov, za katere ni pristojna, bodo vsebovali prilogo s pojasnili v obliki „*pogosto zastavljenih vprašanj*“,

– obveščanje in usposabljanje pravnih strokovnjakov in pravosodnih organov, vključno s sodniki, se bosta spodbujala zlasti v okviru Evropske pravosodne mreže v civilnih in gospodarskih zadevah, Evropske pravosodne mreže v kazenskih zadevah in evropskega pravosodnega foruma.

2.2.2. Obveščanje o obstoječih pravnih sredstvih

Za osebe, ki menijo, da so bile njihove temeljne pravice kršene, je pomemben dostop do praktičnih informacij o obstoječih pravnih sredstvih v državah članicah v primeru domnevne kršitve temeljnih pravic. Komisija bo sprejela naslednje ukrepe:

– državljanom bo zagotovila, da bodo prek portala **e-pravosodja** v letu 2011 lahko dostopali do informacij o pravnih sredstvih v primeru domnevnih kršitev temeljnih pravic,

– z odborom Evropskega parlamenta za peticije, nacionalnimi institucijami za človekove pravice ali pristojnimi nacionalnimi organi, sodnimi tajništvi Sodišča Evropske unije ter Evropskim sodiščem za človekove pravice in drugimi organi Sveta Evrope bo začela skupno razpravo v zvezi z obveščanjem o pravnih sredstvih na področju temeljnih pravic.

3. LETNO POROČILO O UPORABI LISTINE

Komisija bo predložila letno poročilo o uporabi Listine, ki bo imelo dva cilja:

– pregledno, stalno in usklajeno proučevanje doseženega napredka. V poročilu bodo predstavljene dejavnosti, ki so bile izvedene, in delo, ki ga je še treba opraviti za učinkovito uporabo Listine,

– možnost letne izmenjave stališč z Evropskim parlamentom in Svetom.

Z letnim poročilom bo zagotovljen nov koristen mehanizem za izpostavitev načina izvajanja Listine o temeljnih pravicah. Komisija bo na podlagi ukrepov iz tega sporočila predstavila, kako je temeljne pravice upoštevala pri pripravi svojih pobud. Komisija bo lahko tudi predstavila način upoštevanja Listine v okviru zakonodajnega postopka pred Parlamentom in Svetom.

Letno poročilo bo sistematično zajemalo pravice iz Listine in način njihovega izvajanja v okviru pristojnosti Unije. Čeprav bo letno poročilo imelo ločeno področje uporabe, bo dopolnjevalo letno poročilo o človekovih pravicah in demokraciji v svetu, ki zajema

ukrepanje Unije v državah nečlanicah[25]. Poročilo se bo predvsem osredotočalo na dejavnosti institucij Unije, zlasti Komisije. Ker bodo v poročilu leto za letom neprekinjeno zajete vse pravice iz Listine, se bosta lahko na podlagi poročila spremljala napredek in pojavljanje novih težav.

Letno poročilo bo obravnavalo različna vprašanja, ki jih bodo Komisiji zastavljali državljani, poslanci Evropskega parlamenta ali zainteresirane strani, in tako opozarjalo na različne teme, ki povzročajo skrbi. S predstavitvijo vprašanj, s katerimi je bila Komisija upravičeno seznanjena, in vprašanj, ki so bolj v pristojnosti drugih organov, bo poročilo prispevalo tudi k boljšemu obveščanju državljanov o načinu uveljavljanja njihovih pravic.

V poročilu bo predstavljeno ukrepanje Komisije na področju zagotavljanja učinkovite uporabe Listine v praksi, na primer s postopki za ugotavljanje kršitev ali ukrepi na področju obveščanja. Poročilo bo lahko z izboljšanjem preglednosti in razširjanja informacij o Listini pomagalo državam članicam, da pri izvajanju prava Unije spoštujejo Listino, in tako prispevalo k preprečevanju uporabe postopkov o ugotavljanju kršitev.

Za pripravo letnega poročila bo Komisija sodelovala z vsemi institucijami in zainteresiranimi stranmi, da bo pridobila potrebne informacije in podatke, vključno s sodno prakso na področju temeljnih pravic Sodišča Evropske unije, Evropskega sodišča za človekove pravice in nacionalnih sodišč, kadar se nanaša na pravo Unije.

Evropski parlament je zlasti z vprašanji in peticijami ključni posrednik za informacije o razmerah na področju temeljnih pravic v državah članicah v zvezi z vprašanji, ki so v pristojnosti Unije. Komisija bo s Parlamentom proučila najboljši način sodelovanja in združevanja prizadevanj v okviru priprave letnega poročila in mehanizmov sodelovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti.

Unija si je z ustanovitvijo **Agencije za temeljne pravice** zagotovila orodje za pomoč institucijam in državam članicam pri izvajanju prava Unije, katerega glavna naloga je zagotavljanje zanesljivih in primerljivih podatkov na področju temeljnih pravic. Te informacije bodo bistvenega pomena za letno poročilo in Komisija Agencijo spodbuja k zbiranju teh podatkov.

Komisija bo pri pripravi svojega poročila upoštevala tudi informacije, ki jih predložijo vsi zadevni akterji, vključno z **nacionalnimi organi**, kot so vrhovna sodišča, neodvisni nacionalni organi za človekove pravice in nacionalni organi, pristojni za oceno učinkov nacionalne zakonodaje na temeljne pravice. Mehanizmi spremljanja, ki jih uporabljajo **Svet Evrope** in **Združeni narodi**, lahko prav tako pomenijo vir pomembnih informacij za ukrepanje Unije in držav članic pri izvajanju prava Unije. Upoštevale se bodo tudi informacije **civilne družbe**, saj nevladne organizacije najbolje poznajo dejanske razmere.

Letno poročilo bo tako vsem zadevnim udeležencem dalo možnost, da prispevajo k stalnemu postopku izvajanja Listine, ter z jasnim in preglednim postopkom spodbujalo dinamiko kulture temeljnih pravic v Evropski uniji. Komisija trenutno pripravlja prvo letno poročilo, ki bo zajemalo leto 2010 in bo predvidoma objavljeno spomladi 2011.

****

[25] Glej na primer: Človekove pravice in demokracija v svetu: poročilo o ukrepanju EU, julij 2008–december 2009.

Komisija predlaga strategijo, ki temelji na jasnem cilju: da bi se temeljne pravice iz Listine lahko učinkovito uveljavljale, mora Unija služiti za zgled. Komisija si za dosego tega cilja prizadeva zlasti z boljšo oceno učinkov svojih predlogov na temeljne pravice. Spodbujala bo tudi druge institucije Unije, da v okviru svojega zakonodajnega dela v celoti spoštujejo Listino. Države bo vsakič, ko se bo izkazalo za potrebno, opozarjala na pomen spoštovanja Listine pri izvajanju prava Unije. Razvila bo ukrepe obveščanja, usmerjene v potrebe državljanov.

Ta strategija bo učinkovita, če se bo v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi stranmi izvajala kontinuirano, odločno in pregledno. Komisija je sklenila, da bo vsako leto predložila poročilo o uporabi Listine, da bo poročala o doseženem napredku in usmerjala razvoj svoje politike. Ta zavezanost kaže na odločenost Komisije, da Listino uporablja v praksi.