

Stanovisko Výboru regionů Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv

(2012/C 9/11)

VÝBOR REGIONŮ

- považuje za pozitivní, že se posilují základní práva v EU. I přes pevný právní evropský rámec upravující lidská práva však existují nedostatky v tom, jak jsou práva zaručena v praxi;
- podporuje tři hlavní směry strategie Komise. Zároveň konstatuje, že se strategie v prvé řadě zaměřuje na instituce a konkrétněji se zabývá tím, co má Komise za úkol a co by měla učinit. Navrhuje strategičtější přístup k uplatňování listiny, což vyžaduje, aby byly zapojeny všechny instituce včetně místních a regionálních orgánů;
- chce přispět k „podporování kultury ochrany a prosazování práv“ na různých politických úrovních. Tato činnost zahrnuje i zvyšování povědomí občanů o základních právech a zvyšování povědomí zaměstnanců Evropské unie, členských států a místních a regionálních orgánů o platnosti Listiny základních práv jakožto přímo použitelného práva;
- domnívá se, že návrh strategie by měl být upřesněn v souvislosti s procesem přípravných konzultací k navrhovaným právním předpisům. Tyto procesy by měly být vyjasněny, tak aby posouzení dopadů byla přesná a využitelná. K posílení demokracie v EU je nezbytné, aby různé subjekty, včetně místních a regionálních orgánů, měly možnost vyjádřit svoje názory.

Zpravodajka	paní Håkansson HARJU (SE/SES), členka zastupitelstva obce Järfälla
Odkaz	Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií KOM(2010) 573 v konečném znění

I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

VÝBOR REGIONŮ

Souvislosti

1. Listina základních práv EU se stala právně závaznou vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Práv zakotvených v listině se lze domáhat u Evropského soudního dvoru v Lucemburku a vnitrostátní soudy musejí listinu ve svých vlastních rozhodnutích plně zohledňovat. Lisabonská smlouva rovněž stanoví, že EU „přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“.

2. V případě záležitostí týkajících se lidských práv podle evropské úmluvy o lidských právech se lze odvolat k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Až EU evropskou úmluvu ratifikuje, budou pak i právní předpisy EU moci být projednávány u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

3. Porušení evropské úmluvy mohou oznámit jednotliví občané ze zemí Rady Evropy, porušení Listiny základních práv EU mohou oznámit členské státy EU, instituce EU nebo právnické či fyzické osoby. Jedním z předpokladů dobře fungujícího právního rámce v celé Evropě je brzká ratifikace evropské úmluvy ze strany EU.

4. Listina EU v jednom textu seskupuje všechna základní práva, která jsou zaručena Unií, a jasně je definuje. Právní jistota je tak posílena a práva jednotlivců jsou vyjasněna. Listina je určena institucím EU a členským státům pro případy, kdy uplatňují popř. provádějí právo Unie.

5. V listině je zakotveno, že pravomoci EU nejsou v nových ustanoveních rozšířeny. Rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy musí být respektováno.

6. Hodnota místní samosprávy je uznána ve Smlouvě o EU, v níž se ctění národní identity (čl. 4 odst. 2) nyní týká i základních politických a ústavních systémů členských států, včetně místní a regionální samosprávy. Pevná samospráva na nižší než celostátní úrovni je hlavní součástí demokratických systémů členských států EU. Zásada subsidiarity je v Lisabonské smlouvě přeformulována a poprvé je rozšířena

tak, že zahrnuje celostátní, regionální i místní úroveň. Všechny členské státy EU již také ratifikovaly Evropskou chartu místní samosprávy.

7. Komise ve sdělení KOM(2010) 573 v konečném znění předkládá svoji strategii. Horizontálním cílem strategie je podporovat „kulturu základních práv“. Strategie obsahuje tři hlavní části:

— *Unie musí jít příkladem,*

— *Lépe informovat občany a*

— *Předkládat výroční zprávu o uplatňování listiny.*

8. Strategie se zaměřuje především na jednání Komise a institucí EU a na jejich postupy. Komise má podle strategie za úkol ověřovat, že všechny právní předpisy EU jsou v souladu s listinou, a to ve všech fázích legislativního procesu, včetně provádění na celostátní, regionální a místní úrovni.

VÝBOR REGIONŮ

Obecné připomínky

9. považuje za pozitivní, že se posilují základní práva v EU. I přes pevný právní evropský rámec upravující lidská práva však existují nedostatky v tom, jak jsou práva zaručena v praxi;

10. vítá proto strategii Evropské komise pro konkrétní uplatňování Listiny základních práv ze strany EU. Souhlasí s Komisí, že je důležité usilovat o lepší provádění práv zaručených Evropskou unií;

11. podporuje tři hlavní směry strategie Komise. Zároveň konstatuje, že se strategie v prvé řadě zaměřuje na instituce a konkrétněji se zabývá tím, co má Komise za úkol a co by měla učinit. Navrhuje strategičtější přístup k uplatňování listiny, což vyžaduje, aby byly zapojeny všechny instituce včetně místních a regionálních orgánů;

12. zdůrazňuje, že je důležité, aby byla v nejbližších letech, kdy se má obsah listiny konkrétně projevit v politických opatřeních i v právních posouzeních, kriticky přezkoumána udržitelnost rozdělení pravomocí v oblasti základních práv stanoveného smlouvami EU a listinou. Listina základních práv nezahrnuje rozšíření pravomocí pro EU a musí být zohledněna úloha obcí a regionů v politickém systému jejich zemí;

13. připomíná rozmanitost místní a regionální demokracie v jednotlivých členských státech. Při provádění základních práv je třeba respektovat ústavní tradice jednotlivých zemí a místní samosprávu. Strategie musí být založena na interakci mezi občany a státem a mezi různými úrovněmi společnosti. Místní a regionální úrovni musí být věnována větší pozornost a musí jí být přidělena úloha strany zainteresované do provádění;

14. rád by zdůraznil, že mnoho základních práv poskytuje a zaručuje místní a regionální úroveň, např. ochranu zdraví (článek 35 listiny), vzdělání (článek 14), právo na vlastnictví (článek 17), sociální zabezpečení a sociální pomoc (článek 34), ochranu spotřebitele (článek 38) či participativní demokracii (články 39 a 40);

15. význam místní a regionální úrovně pro provádění lidských práv zdůraznil i Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy (mj. ve zprávě *The role of local and regional authorities in the implementation of human rights*, Lars O. Molin, 2010) a Agentura EU pro základní práva (mj. při diskusi s komisí CIVEX Výboru regionů o víceúrovňové ochraně a podpoře základních práv, která proběhla dne 26. listopadu 2010);

16. aby měla strategie lepší schopnost se prosadit a byl možný plný výkon základních práv, musí být místní a regionální úroveň ve strategii podstatně viditelnější a strategická úloha obcí a regionů musí být v této souvislosti vyzdvížena. Vyzývá místní a regionální orgány členských států, aby prostřednictvím otevřené konzultace s občany a místními zainteresovanými stranami vypracovaly a zavedly vlastní listiny základních práv, jež budou stejné jako listina EU;

17. připomíná, že je zapotřebí společné úsilí a společná odpovědnost všech úrovní společnosti. Úsilí o účinnou a fungující spolupráci různých úrovní společnosti by tedy mělo být důležitou součástí strategie. Je nutný pravidelný dialog o provádění základních práv mezi všemi politickými úrovněmi v EU. To je něco, co zdůraznil i Thomas Hammarberg, komisař pro lidská práva Rady Evropy (*Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level*, CommDH(2009)3);

18. dobrým příkladem spolupráce různých úrovní společnosti je výroční dialog o víceúrovňové ochraně a prosazování základních práv, jež pořádá Výbor regionů/CIVEX společně s Agenturou EU pro základní práva (FRA, Vídeň). Pravidelný

dialog je nutný k zapojení všech úrovní do ochrany a podpory základních práv a k informování místních a regionálních orgánů v celé Evropské unii o lidských právech;

19. FRA rovněž uskutečňuje projekt na rozvoj spolupráce mezi různými politickými úrovněmi v EU. Tento projekt se týká společného systému řízení pro základní práva (*Joined-up governance on fundamental rights*) a usiluje o koordinaci různých politických úrovní s cílem zajistit dodržování základních práv;

20. chce přispět k „podporování kultury ochrany a prosazování práv“ na různých politických úrovních. Tato činnost zahrnuje i zvyšování povědomí občanů o základních právech a zvyšování povědomí zaměstnanců Evropské unie, členských států a místních a regionálních orgánů o platnosti Listiny základních práv jakožto přímo použitelného práva. Navrhuje, aby Evropská komise podpořila rozvoj příslušných nástrojů (např. elektronické učení), a bylo tak možné vytvořit jednotný základ pro uplatňování práva;

21. všechny členské státy EU ratifikovaly Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, a proto musí zajistit základní dodržování lidských práv a svobod stanovených v této úmluvě, a to i na správních úrovních nižších než celostátní. Všechny členské státy EU rovněž ratifikovaly sociální chartu Rady Evropy (a většina i aktualizovanou verzi sociální charty, která přiznává více práv). Práva vyplývající z těchto dokumentů platí pro všechny osoby žijící na území EU, tzn. i pro státní příslušníky třetích zemí žijící v některém členském státě EU. Značná část obsahu se promítla i do Listiny základních práv EU;

22. rád by zdůraznil, že základní práva podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být přiznána všem osobám nacházejícím se v některém z členských států Unie, bez ohledu na státní příslušnost. Představují základní úroveň důstojnosti a svobody přiznanou osobám bez ohledu na to, zda jsou či nejsou občany EU. Většina článků Listiny základních práv EU platí také pro všechny, tedy i pro občany třetích zemí;

23. zdůrazňuje, že úkolem základních práv je chránit mj. zejména znevýhodněné osoby, jako jsou např. uprchlíci usilující o vstup do Evropy, a že zaručení základních práv tedy od společnosti vyžaduje úsilí a někdy i oběti;

Unie musí jít příkladem

24. domnívá se, že návrh strategie by měl být upřesněn v souvislosti s procesem přípravných konzultací k navrhovaným právním předpisům. Tyto procesy by měly být vyjasněny, tak aby posouzení dopadů byla přesná a využitelná. K posílení demokracie v EU je nezbytné, aby různé subjekty, včetně místních a regionálních orgánů, měly možnost vyjádřit svoje názory;

25. zdůrazňuje, že jednotlivé orgány musí mít dostatek času a příležitosti k předkládání svých názorů při přípravných konzultacích. Může jít například o národní parlamenty, konkrétní veřejné ochránce práv, nebo o jiné instituce odpovědné za lidská práva. Ale i místní a regionální politická úroveň a organizace občanské společnosti by měly být zapojeny a dostat možnost předkládat své názory;

26. považuje za účelné, aby se posoudilo, jaký vliv mají práva zakotvená v listině na právní předpisy. Musí se jednat o „skutečné“ posouzení dopadů a ne pouze o standardní formulace. Účelné by bylo i to, aby Komise zdůraznila, že argumenty musí být jasně formulované, aby mohly sloužit jako vodítko pro provádění. Kontrolní seznam, který je součástí návrhu strategie, může být vhodným výchozím bodem pro další práci;

27. EU a všechny správní úrovně v EU musí jít příkladem a aktivně pracovat na dodržování základních práv. Nejde jen o práva jako taková, ale i o schopnost činit důrazné kroky a být vzorem pro okolní země, které lidská práva porušují;

Lépe informovat občany

28. vítá prohlášení Evropské komise o významu snadno přístupných a účelných informací pro občany. Šíření informací by nicméně mělo být hodnoceno, aby se zjistilo, do jaké míry se informace dostanou k občanům. Teprve pak bude možné zhodnotit, jak účinné a snadno přístupné ve skutečnosti jsou;

29. zvláště zdůrazňuje úlohu místních a regionálních orgánů v šíření informací. Obce a regiony jsou významnými subjekty a platformami pro oslovování občanů a pro obrácení jejich pozornosti k jejich právům. Řádné a jasné informace o tom, kdy je listina uplatňována a kdy ne, mohou předejít nedorozuměním ohledně toho, kdy mohou být občané na základě listiny podpořeni;

30. informace od EU nesmí být jednostrannou komunikací. Obce a regiony mohou poskytnout informace o tom, jak občané vnímají dodržování listiny. Je třeba vést dialog o tom, jak ze základních práv učinit skutečný a fungující nástroj pro všechny občany společnosti. V tomto ohledu má klíčovou úlohu místní a regionální úroveň a ta musí být ve strategii výslovně uvedena;

31. důležitou součástí je v tomto ohledu iniciativa, kterou místní a regionální orgány a občanská společnost vyvíjejí v boji proti vyloučení. V této souvislosti je dobře, že Komise

zamýšlí získávat od občanské společnosti informace, které budou základem výroční zprávy. Předpokladem je, že bude veden pravidelný dialog, aby byly všechny politické úrovně zapojeny do ochrany a podpory základních práv a aby místní a regionální orgány v EU byly informovány o otázkách týkajících se lidských práv;

Výroční zpráva

32. domnívá se, že výroční zprávy, z nichž první byla zveřejněna nedávno, by měly a budou mít důležitou funkci pro monitorování a hodnocení strategie uplatňování Listiny základních práv Evropské unie. Vyjadřuje však své zklamání nad skutečností, že se předmětná zpráva nezmiňuje o významné úloze místních a regionálních orgánů při posilování základních práv v EU ani o myšlence víceúrovňového systému ochrany základních práv. Vyzývá proto Evropskou komisi, aby místní a regionální politickou úroveň v budoucnosti podstatně více zapojila i do této práce;

33. je nutné vyjasnit, do jaké míry se výroční zpráva bude zabývat činnostmi institucí EU a tím, jak jsou posuzovány různé legislativní návrhy, a do jaké míry má výroční zpráva obecně popisovat situaci v oblasti základních práv v EU;

34. důležitou funkcí výroční zprávy by mělo být, aby sloužila jako nástroj k hodnocení konkrétních výsledků práce v oblasti lidských práv v členských státech. V tomto směru mohou být základem také vlastní hodnocení místní a regionální politické úrovně, co se týče dodržování základních práv. Ve Velké Británii byl například vyvinut nástroj k měření rovnosti a lidských práv (Equality Measurement Framework) a ve Švédsku se na místní a regionální úrovni pracuje na ukazatelích pro lidská práva. Také FRA začala pracovat na ukazatelích, stejně jako Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy;

35. považuje za nezbytné, aby se při vypracování hodnotících zpráv (např. při shromažďování údajů a při definování kritérií) celkově přikládala podstatně větší váha základním právům občanů;

36. jedním z cílů výroční zprávy je poskytnout základ pro výroční dialog o základních právech. S ohledem na významnou úlohu místní a regionální politické úrovně při provádění základních práv musí být Výbor regionů vyzván k účasti na dialogu a zapojit se do něj.

V Bruselu dne 12. října 2011

předsedkyně
Výboru regionů
Mercedes BRESSO