

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 29.4.2009
KOM(2009) 205 galutinis

ATASKAITA

**NUOLATINĖS IR GRIEŽTOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS LAIKYMOSI
KONTROLĖS METODIKOS PRAKTINIS TAIKYMAS**

ATASKAITA

NUOLATINĖS IR GRIEŽTOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS LAIKYMOŠI KONTROLĖS METODIKOS PRAKTINIS TAIKYMAS

1. ĮVADAS

Pristatydamas 2005 m. Komunikatą „Pagrindinių teisių chartijos laikymasis Komisijos teisės aktų pasiūlymuose. Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologija“¹ Komisijos Pirmininkas pabrėžė Komisijos pasiryžimą „*skatinti, kad ES teisės aktuose būtų puoselėjama pagrindinių teisių užtikrinimo kultūra*“. Metodika, kaip ir Komisijos narių grupės pagrindinių teisių, kovos su diskriminacija ir lygių galimybių klausimams spręsti įsteigimas 2004 m. gruodžio mėn., buvo vienas geriausių Komisijos išpareigojimo atsižvelgti į pagrindinių teisių svarbą pavyzdžių. 2005 m. komunikatu nustatius metodiką, skirtą užtikrinti, kad Komisijos tarnybos nuolatos ir griežtai tikrintų, ar rengiant teisės aktų projektus atsižvelgta į visas susijusias pagrindines teises², įtvirtintos praktinės priemonės, kurias taikant ketinimai įgyvendinami praktiškai.

Komisija išpareigojo 2007 m. parengti vidaus kontrolės vertinimą. Šis vertinimas yra šios ataskaitos, kurios rengimas buvo atidėtas siekiant atsižvelgti į du naujus aspektus: Pagrindinių teisių agentūros įsteigimą ir 2009 m. atliktą Komisijos poveikio vertinimo gairių peržiūrą, tikslas.

2. PAGRINDINIŲ TEISIŲ PRAKTYNIO LAIKYMOŠI VERTINIMAS

2.1. Bendroji apžvalga

Kelių metų patirtis, įgyta priėmus Komunikatą 2005 m., rodo, kad su pagrindinėmis teisėmis susijusių klausimų gali kilti daugelyje iš esmės skirtingų sričių. Temų įvairovei iliustruoti galima paminėti keletą pavyzdžių.

Dėl REACH reglamente³ registruotojams nustatyto įpareigojimo dalytis duomenimis kilo su teise į nuosavybę susijusių problemų. Įpareigojimas laikytas priimtiniu, nes jis buvo būtinas aplinkos apsaugai ir, visų pirma nustatytas siekiant išvengti kartotinių bandymų su gyvūnais. Šios aplinkybės įrašytos reglamento konstatuojamosiose dalyse.

¹ COM (2005) 172 galutinis, 2005 4 27.

² 2005 m. komunikate ir šioje ataskaitoje nagrinėjami Chartijos laikymosi klausimai, tačiau Komisija turi užtikrinti, kad jos pasiūlymais būtų laikomasi ne tik Chartijos ir Europos žmogaus teisių konvencijos, bet ir Jungtinių Tautų žmogaus teisių konvencijų, kurias yra ratifikavusios visos valstybės narės.

³ 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantį Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB.

Žemės ūkio srityje svarstytas valstybių narių įpareigojimo skelbti kaimo plėtrai skiriamų lėšų gavėjų sąrašą klausimas. Dėl to iškilo duomenų apsaugos klausimas. Išnagrinėjus pagal būtinumo kriterijus prieita prie išvados, kad bet koks kišimasis į duomenų apsaugą yra pateisinamas, nes būtina didinti Bendrijos veiksmų kaimo plėtros srityje skaidrumą, stiprinti patikimą susijusių viešųjų lėšų finansų valdymą ir vengti kaimo plėtros priemonių naudotojų konkurencijos iškraipymo. Šios aplinkybės įrašytos Komisijos teisės akto⁴ konstatuojamosiose dalyse.

Paskutinis pavyzdys – iš muitinės srities. Peržiūrint Muitinės kodeksą⁵ iškilo klausimas dėl ekonominių operacijų vykdytojų teisės būti išklaustytiems muitinės institucijų, kai vykdomos su muitinės teisės aktų taikymu susijusios procedūros. Konstatuota, kad tokia teisė būti išklaustyti yra įpareigojimas, taikytinas remiantis Chartija, ir ši teisė dabar nustatyta Muitinės kodekso 16 straipsnyje.

Vis dėlto didėjant Teisingumo, laisvės ir saugumo srities svarbai, kiek tai susiję su teisėkūra, neišvengiamai didelis dėmesys atkreiptas į tai, kad Bendrija ir Europos Sąjunga vis dažniau veikia srityse, kuriose labai tiesiogiai kyla pagrindinių teisių klausimų. Dažniau nei bet kur kitur šioje srityje Komisija turi spręsti keblius ir prieštarigus klausimus, susijusius su galimų pagrindinių teisių apribojimų būtinumu ir jų proporcingumu.

Atsižvelgus į klausimų, patenkančių į Teisingumo, laisvės ir saugumo sritį, įvairovę (keli pavyzdžiai: kova su nusikalstamumu, visų pirma terorizmu, imigracija, prieglobstis, sienų kontrolė) nenuostabu, kad ši politikos sritis yra itin svarbi pagrindinių teisių laikymosi Komisijos teisės aktų pasiūlymuose kontrolės požiūriu. Galima paminėti, pavyzdžiui, imigracijos ir prieglobsčio politiką – šioje srityje nuolatos kyla nemažai keblių su pagrindinių teisių laikymosi susijusių klausimų; dažniausiai kylantys klausimai: kankinimo ir nežmoniško ar žeminančio elgesio arba baudimo uždraudimas (Chartijos 4 straipsnis), teisė į laisvę ir saugumą (Chartijos 6 straipsnis), teisė į pagarbą šeimos gyvenimui (Chartijos 7 straipsnis), duomenų apsauga (Chartijos 8 straipsnis), teisė į prieglobstį (Chartijos 18 straipsnis), apsauga perkėlimo, išsiuntimo ar išdavimo atveju (Chartijos 19 straipsnis), diskriminacijos uždraudimas (Chartijos 21 straipsnis), vaiko teisės (Chartijos 24 straipsnis), teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą (Chartijos 47 straipsnis).

2.2. Tyrimas. Prieglobsčio teisės aktų paketas

Daugelis iš pirmiau minėtų klausimų iškelti 2008 m. gruodžio mėn. Komisijos priimtame „prieglobsčio teisės aktų pakete“⁶. Šis paketas yra labai tinkamas „tyrimui“, kuriuo parodoma, kaip Komisija praktiškai vykdo vidaus kontrolę pagrindinių teisių srityje.

⁴ 2006 m. gruodžio 15 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1974/2006, nustatančio išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1698/2005 dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) paramos kaimo plėtrai taikymo taisykles, 42 konstatuojamoji dalis.

⁵ 2008 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 450/2008, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą.

⁶ Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomos minimalios normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, pasiūlymas, COM (2008) 0815 galutinis/2 (Priėmimo sąlygų direktyva).

Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos

Kalbant apie pasiūlymą iš dalies pakeisti Priėmimo sąlygų direktyvą, patys jautriausi iškelti su pagrindinių teisių laikymusi susiję klausimai buvo prieglobsčio prašytojų sulaikymas, teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir vaiko teisės. Nagrinėjant šiuos klausimus buvo siekiama užtikrinti ne tik Pagrindinių teisių chartijos, bet ir atitinkamų tarptautinių standartų, visų pirma Europos žmogaus teisių konvencijos, Ženevos konvencijos ir Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos laikymąsi.

Kalbant apie sulaikymą, konstatuota, kad siekiant užtikrinti pagrindinių teisių laikymąsi pasiūlymu būtina dar kartą patvirtinti principą⁷, pagal kurį asmuo neturėtų būti sulaikytas vien dėl to, kad prašo tarptautinės apsaugos. Toliau pasiūlyme nustatomi aiškūs sulaikymo remiantis šio principo taikymo išimties kriterijai; šiuo atžvilgiu pasiūlyme remiamasi Jungtinių Tautų Vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (UNHCR) gairėmis dėl taikytinų kriterijų ir standartų, susijusių su prieglobsčio prašytojų sulaikymu, ir 2003 m. Europos Tarybos Ministrų komiteto 5-ąja rekomendacija dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo priemonių. Remiantis šiais tekstais pasiūlyme nurodoma, kad sulaikyti turėtų būti leidžiama tik išimtiniais atvejais ir tik dėl konkrečių nustatytų priežasčių, kaip rekomenduojama gairėse. Be to, remiantis UNHCR gairėmis ir Europos Tarybos rekomendacija, pasiūlyme nustatytos sulaikymo sąlygos siekiant užtikrinti pagarbą žmogaus orumui, kiek tai susiję su elgesiu su sulaikytais prieglobsčio prašytojais, pirmiausia su pažeidžiamais žmonėmis. Iš esmės šiuo klausimu pasiūlyme numatyta, kad prieglobsčio prašytojai turėtų būti laikomi ne įkalinimo įstaigose, o specialiuose sulaikymo centruose, kuriuose atsižvelgiama į su lytimi susijusius aspektus.

Siekiant užtikrinti teisę į veiksmingą teisinę gynybą, pasiūlyme numatytos kelios su sulaikymu susijusios procedūrinės garantijos. Todėl įsakymą sulaikyti gali priimti tik teisminės institucijos; kai skubiais atvejais jį priima administracinės institucijos, teisminės institucijos per 72 valandas nuo sulaikymo pradžios turi patvirtinti įsakymą sulaikyti. Be to, sulaikymo laikotarpis turėtų būti kuo trumpesnis ir visų pirma neturėtų viršyti laikotarpio, kurio pagrįstai reikia administracinėms procedūroms atlikti. Teisėjas turi reguliariai peržiūrėti sulaikymo pratęsimo atvejus. Sulaikytajam prieglobsčio prašytojui taip pat turi būti sudarytos sąlygos nemokamai pasinaudoti teisine pagalba arba turėti atstovą, jei asmuo negali padengti susijusių išlaidų. Šios nuostatos būtinos veiksmingai teisinei gynybai sulaikymo atvejais užtikrinti.

Kalbant apie vaiko teises, buvo siekta užtikrinti, kad pagrindinis principas būtų geriausi vaiko interesai. Kalbant apie galimą nepilnamečių sulaikymą, pasiūlyme nurodoma aiški sąsaja su aspektais, kuriais šiomis aplinkybėmis turi būti grindžiamas geriausių vaiko interesų vertinimas. Be to, siekiant įgyvendinti Vaiko teisių konvencijos 37 straipsnį, pasiūlyme

prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, pasiūlymas COM (2008) 0820 galutinis/2 (Dublino reglamentas).

Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl sistemos EURODAC sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (EB) Nr. [.../...], kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai] pasiūlymas, COM (2008) 0825 galutinis („Eurodac“ reglamentas).

⁷ Tai jau nustatyta 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatančia būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (Procedūrų direktyva).

nurodyta, kad nepilnamečiai turėtų būti sulaikomi tik kraštutiniu atveju ir kuo trumpesniai laikui. Galiausiai draudžiama sulaikyti nelydimus nepilnamečius.

Pasiūlymu iš dalies pakeisti Dublino reglamentą taip pat iškelti klausimai, susiję su sulaikymu, veiksminga teisine gynyba ir vaiko teisėmis. Taikyti į Priėmimo sąlygų pasiūlyme numatytus sprendimus panašūs sprendimai. Kalbant apie sulaikymą, reikia pabrėžti klausimą, kuriuo įvardijamas Dublino sistemos specifiškumas, būtent – prieglobsčio prašytojo sulaikymo prieš jį perduodant kitai valstybei narei pagal Dublino procedūrą klausimą. Pasiūlyme numatyta, kad sulaikyti galima, jeigu kyla rizika, kad asmuo pasislėps, ir pranešus apie sprendimus dėl perdavimo. Šiuo atveju reikėjo įvertinti būtinumą ir proporcingumą. Buvo nurodyti aiškūs atvejai, kai galima pasinaudoti šia galimybe, kriterijai. Tarp šių kriterijų yra tai, kad sprendimas dėl sulaikymo grindžiamas atskiru kiekvieno atvejo vertinimu ir tai, kad turi būti išnagrinėta kitų švelnesnių prievartos priemonių, pavyzdžiui, įpareigojimo reguliariai registruotis institucijose, užstato, pasižadėjimo gyventi nustatytoje vietoje, taikymo galimybė. Be to, kalbant apie sprendimą dėl sulaikymo, užtikrinamos procedūrinės garantijos – motyvuotas sprendimas ir veiksminga teisinė gynyba teisme.

Taip pat sustiprinta teisė į šeimos vientisumą. Pasiūlymu įpareigojama užtikrinti priklausomų giminaičių susijungimą ir išplečiama „šeimos narių“ apibrėžtis, kiek tai susiję su nepilnamečiais, siekiant užtikrinti geresnę „geriausių vaiko interesų“ apsaugą. Be to, prieglobsčio prašytojai susijungs su šeimos nariais, kuriems suteikta papildoma apsauga.

Dėl pasiūlymo iš dalies pakeisti „Eurodac“ reglamentą – pagrindinių teisių srityje kilę svarbiausi klausimai buvo iš esmės susiję su duomenų apsauga. Šioje srityje pasiūlymu siekiama užtikrinti geresnį duomenų ištrynimo iš sistemos valdymą ir kad Komisija bei Europos duomenų apsaugos pareigūnas veiksmingiau stebėtų nacionalinių institucijų naudojimąsi EURODAC sistemoje esančiais duomenimis.

Su prieglobsčio teisės aktų paketu susijusi patirtis rodo, kad pagrindinių teisių laikymosi kontrolės m apima ne tik procedūrinį aspektą, bet ir materialinės teisės aspektą. Metodika nėra savaiminis tikslas. Pagrindinių teisių laikymasis – tai ne tik mechanizmas ar procedūrinis įpareigojimas, tai – su materialine teise susijęs įpareigojimas. Parėždama savo pasiryžimą gerbti pagrindines teises, Komisija įsipareigojo griežtai jų laikytis. Tai reiškia, kad kiek tai susiję su pagrindinėmis teisėmis, Europos Sąjunga privalo užtikrinti nepriekaištingą teisėkūrą. Prieglobsčio teisės aktų paketu Komisija siekė įvykdyti su materialine teise susijusius įpareigojimus: ji siekė užtikrinti, kad visų pirma būtų patvirtinta susijusi pagrindinė teisė, o vėliau visi galimi apribojimai būtų analizuojami atsižvelgiant į būtinumo bei proporcingumo reikalavimus ir jiems būtų taikomos apsaugos priemonės, pirmiausia susijusios su procedūromis ir teismine peržiūra.

2.3. Esama padėtis

Kelių metų patirtis, įgyta priėmus komunikatą 2005 m., rodo, kad Komisijai teko priimti sunkius sprendimus dėl būtinumo ir proporcingumo, ir kad metodika turėjo būti taikoma kebliams klausimams dėl priimtų sprendimų atitikties nurodytiems standartams, nustatytiems Europos žmogaus teisių teismo (Strasbūro teismas) ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (Teisingumo teismas) praktikoje, spręsti. Komisija yra įsitikinusi, kad būtinumo ir proporcingumo standartai įvykdyti visuose jos pasiūlymuose; jos pasiryžimas puoselėti pagrindinių teisių laikymosi kultūrą yra realus ir esminis.

Galiausiai reikėtų pažymėti, kad tiek kiekybinės, tiek kokybinės pagrindinių teisių laikymosi kontrolės atvejais dažnai apie teigiamus kontrolės rezultatus išorės subjektai nesužino, nes tokia kontrolė padėjo išspręsti visas su tuo susijusias problemas. Galima paminėti pavyzdį iš prieglobsčio srities. Procedūrų direktyva buvo nustatytas teisinis trečiųjų šalių, kurios prieglobsčio prašymo nagrinėjimo tikslu laikomos saugiomis, sąrašo sudarymo teisinis pagrindas. Pritaikius metodiką buvo konstatuota, kad dėl tokio sąrašo kiltų rimtų su *negražinimo* principu susijusių problemų, atsižvelgiant tiek į Ženevos konvenciją, tiek į Europos žmogaus teisių konvencijos 3 straipsnį. Todėl, Komisijos nuomone, nebuvo tinkama teikti tokio pobūdžio pasiūlymą⁸.

3. KONTROLĖS MECHANIZMO TOBULINIMAS

3.1. Poveikio vertinimas

Neseniai buvo persvarstytos Komisijos poveikio vertinimo gairės⁹, persvarstymo procesas apėmė ir viešąsias konsultacijas. Keliuose atsakymuose į konsultacijas buvo paminėtas vienas klausimas, be kita ko, įtrauktas ir į *Voggenhuber* ataskaitą¹⁰, tai – didesnis dėmesys pagrindinėms teisėms poveikio vertinimo procese. Atsižvelgiant į tai, persvarstytoje Poveikio vertinimo gairių redakcijoje siekta aiškiau nei 2005 m. redakcijoje įtvirtinti, kad, viena vertus, pagrindinių teisių laikymosi užtikrinimas, kaip apibrėžta Chartijoje, yra svarbus Europos Sąjungos tikslas ir kad, kita vertus, dėl pagrindinių teisių yra ribojami Europos Sąjungos veiksmai. Be to, gairėse konkrečiai nurodyta, kad tam tikros pagrindinės teisės yra besąlyginės ir negali būti ribojamos, o kitos pagrindinės teisės gali būti ribojamos tik įrodžius ribojimo būtinumą ir proporcingumą. Taip yra aiškiai pareiškama apie politinių galimybių šioje srityje apribojimus. Galiausiai gairėse pateiktas visų Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių sąrašas. Tai leis tiesiogiai susieti Chartiją ir klausimus, susijusius su trimis poveikio kategorijomis: ekonominiu bei socialiniu poveikiu ir poveikiu aplinkai. Šia sąsaja bus pabrėžiama, kad klausimai iš tiesų yra esminiai ir susiję su konkrečiomis teisėmis.

Voggenhuber ataskaitoje Komisijos buvo paprašyta Poveikio vertinimo gairėse be trijų esamų poveikio kategorijų numatyti ir atskirą su poveikiu pagrindinėms teisėms susijusią kategoriją. 2005 m. komunikate Komisija paaiškino savo poziciją, kodėl reikia išlaikyti tris poveikio kategorijas. Kaip pabrėžiama komunikato 12–15 punktuose, pagrindinė priežastis, dėl kurios reikia atsargiau spręsti apie su pagrindinėmis teisėmis susijusių klausimų vaidmenį poveikio vertinimo procese, yra ta, kad poveikio vertinimas nėra ir negali būti naudojamas pagrindinių teisių laikymosi priežiūrai vykdyti. Juo negalima pakeisti teisinės kontrolės. Galutinė pasekmė yra ta, kad pagrindinių teisių laikymosi vertinimas gali būti atliekamas tik teisiškai įvertinant iš esmės parengtą teisės akto projekto tekstą. Vis dėlto Komisija pripažįsta, kad nors poveikio vertinimas pats savaime neatlieka teisinės pagrindinių teisių laikymosi kontrolės funkcijos, juo galima padėti pasirengti pagrindinių teisių laikymosi teisės aktų pasiūlymuose vertinimui. Jis turėtų padėti nustatyti, su kokiomis Chartijoje nurodytomis teisėmis gali būti susijusi atitinkama iniciatyva arba kokioms pagrindinėms teisėms tokia iniciatyva gali daryti

⁸ Vėliau Teisingumo Teismas nustatė, kad direktyva nustatytas teisinis pagrindas nesuderinamas su Sutartimi, žr. 2008 m. gegužės 6 d. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą*, C-133/06.

⁹ Naujosios gairės priimtos 2009 m. sausio 28 d. ir skelbiamos adresu http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

¹⁰ 2007 m. vasario 12 d. Europos Parlamento Pagrindinių teisių chartijos laikymosi Komisijos teisės aktų pasiūlymuose *Voggenhuber* ataskaita.

poveikį; vėliau, nustatant veiksų galimybes, poveikio vertinime turi būti apibūdintas kišimosi į naudojimąsi teise mastas¹¹ ir tokio kišimosi būtinumas, atsižvelgiant į veiksų galimybes ir politikos tikslus, kurių siekiama. Tokiu būdu poveikio vertinime bus pateikta analizė, kuri vėliau bus naudojama atliekant teisinę kontrolę, ir būtent atliekant teisinę teisės akto teksto kontrolę bus nagrinėjama, ar kišimasis yra leistinas atsižvelgiant į būtinumą ir proporcingumą, taip pat į Strasbūro teismo ir Teisingumo Teismo praktikoje nustatytus standartus, taikytinus nagrinėjant pagrindinių teisių apribojimų teisėtumą.

Nors Komisija poveikio vertinimo gairėse nenumatė atskiros poveikio pagrindinėms teisėms kategorijos, kaip siūlyta *Voggenhuber* ataskaitoje, ji užtikrino, kad pataisytose gairėse daugiau dėmesio būtų skirta klausimams, susijusiems su pagrindinėmis teisėmis ir poveikiu joms. Šis didesnis dėmesys labiau paskatins ir sustiprins poreikį su pagrindinėmis teisėmis susijusius klausimus spręsti ankstyvuose Komisijos politikos formavimo proceso etapuose.

Kitas klausimas, kuriam daug dėmesio skirta *Voggenhuber* ataskaitoje, – priemonės, priimamos pagal komitologijos procedūrą. Kaip parodyta 2005 m. komunikato 16 punktu, Komisija žinojo, kad jos pagal komitologijos procedūrą priimami teisės aktai taip pat gali turėti poveikį pagrindinėms teisėms ir kad vienas iš pirmiau pateiktų pagrindinių teisių praktinio laikymosi vertinimo pavyzdžių yra susijęs su pagal komitologijos procedūrą priimtu teisės aktu¹². Tačiau Komisija taip pat nepamiršta, kad tai yra sritis, kurioje reikia geriau įgyvendinti su pagrindinėmis teisėmis susijusius poreikius. Kitaip nei ankstesnėje redakcijoje, persvarstytose gairėse pagal komitologijos procedūrą priimami teisės aktai yra specialiai nurodyti ir pabrėžtas išsamaus poveikio vertinimo poreikis. Tai padės užtikrinti, kad nuo šiol didelį poveikį, įskaitant poveikį pagrindinėms teisėms, turinčios pagal komitologijos procedūrą priimamos priemonės būtų tikrinamos ankstyvuose etapuose, taip užtikrinant pagal metodiką vykdomą kontrolę.

3.2. Aiškinamasis memorandumas ir konstatuojamosios dalys

Prieglobsčio teisės aktų paketas yra tikslesnio konstatuojamųjų dalių formulavimo, kai konstatuojamosios dalys yra konkrečiai skirtos tiesiogiai su pasiūlymu susijusioms teisėms, pavyzdys. Šis pavyzdys taps norma¹³, o rengiant konstatuojamųjų dalių projektus reikia siekti tiksliai nurodyti, kurioms teisėms susijusiu pasiūlymu daromas poveikis ir kaip pasiūlyme pateikti sprendimai gali padėti įvykdyti su pagrindinėmis teisėmis susijusius įpareigojimus. Šiuo atžvilgiu konkretesnis motyvas padėtų geriau įrodyti pagrindinių teisių laikymąsi. Praktiškai tai reikš, kad Komisija taikys griežtesnius konstatuojamųjų dalių, įskaitant konstatuojamąsias dalis, kuriose minima Chartija, įtraukimo į teisės aktų pasiūlymus kriterijus. Tokios konstatuojamosios dalys bus įtraukiamos, jeigu pasiūlymas turės didelį poveikį pagrindinėms teisėms. Tokiais atvejais būtų įtraukiama ne tik įprasta konstatuojamoji dalis, kuria patvirtinama, kad laikomasi Chartijos, bet ir atskiros ir specialios konstatuojamosios dalys, skirtos konkrečioms teisėms.

Prieglobsčio teisės aktų paketo pasiūlymų aiškinamuosiuose memorandumuose taip pat konkrečiai paaiškinama, koks yra pasiūlymų poveikis pagrindinėms teisėms, ir nurodoma,

¹¹ Laikoma, kad tam tikros teisės, pavyzdžiui, kankinimo uždraudimas, yra besąlyginės ir negali būti ribojamos.

¹² 3 išnašoje minėtas 2006 m. gruodžio 15 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1974/2006.

¹³ Šis konkretus klausimas taip pat buvo iškeltas *Voggenhuber* ataskaitoje.

kaip buvo užtikrintas pagrindinių teisių laikymasis. 2005 m. komunikate buvo numatyta, kad kiekvieno teisės akto pasiūlymo, į kurį įtraukta konstatuojamoji dalis apie Chartiją, aiškinamajame memorandume turi būti tą konstatuojamąją dalį atitinkantis skirsnis, kuriame pateikiama trumpa priešasčių, leidžiančių teigti, jog pagrindinių teisių laikomasi, santrauka. Pagrindinių teisių laikymasis greičiausiai ne visada būdavo nurodomas atskirame aiškinamojo memorandumo skirsnyje, kaip tai numatyta 2005 m. komunikate¹⁴. Tačiau nuo šiol įprasta nuostata bus tokia: jeigu teisės akto pasiūlymas turi poveikį pagrindinėms teisėms, kaip nurodyta jo konstatuojamosiose dalyse, privaloma į aiškinamąjį memorandumą įtraukti skirsnį, kuriame glaustai paaiškinama, kaip įgyvendinti su pagrindinėmis teisėmis susiję įpareigojimai.

3.3. Pagrindinių teisių agentūra

2007 m. kovo 1 d. Pagrindinių teisių agentūra oficialiai pradėjo savo veiklą. Komisija yra pasiryžusi pasitelkti agentūros patirtį metodikai paremti ir sustiprinti. Tai būtų galima pasiekti keliais būdais.

Agentūros ataskaitos ir studijos galėtų būti naudojamos rengiant Komisijos iniciatyvas ir veiksmus. Tai jau yra daroma. Pavyzdžiui, šiuo metu agentūra rengia su Rasių lygybės direktyva¹⁵ susijusio poveikio studiją, į kurią Komisija atsižvelgs rengdama šios direktyvos taikymo ataskaitą. Studija apie neteisėtų imigrantų teisių rėmimo vykdant savanoriško grįžimo ir nesavanoriško grąžinimo procedūras bus prisidėta siekiant 2009 m. sklandžiai įgyvendinti Grąžinimo direktyvą¹⁶. Agentūra taip pat turėtų būti raginama dalyvauti konsultacijose, kurios paprastai pradedamos paskelbus naujas galimas iniciatyvas (žaliąsias knygas, komunikatus, klausimynus ir kt.). Pavyzdžiui, neseniai, rengiant kitą Laisvės, saugumo ir teisingumo srities daugiametę programą, su agentūra konsultuotasi dėl būsimų šios srities prioritetų.

Komisija¹⁷ gali agentūros paprašyti atlikti tyrimą, parengti tiriamąją studiją arba suformuluoti nuomonę konkrečių sričių teminiais klausimais. Komisija jau yra paprašiusi agentūros atlikti vaiko teisių įgyvendinimo rodiklių studiją. Šia studija bus prisidėta rengiant vaiko teisių strategiją, kurią Komisija yra numachiusi pristatyti 2010 m.

Šiais įvairiais būdais Komisija gali pasitelkti agentūros patirtį, nepažeisdama agentūros ir Komisijos tarpusavio santykių normų. Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad pagrindinių teisių laikymosi pasiūlymuose priežiūra nepatenka į agentūros įgaliojimų sritį.

3.4. Kontrolė teisėkūros proceso metu

2005 m. komunikate pabrėžta, kad teisėkūros procedūros metu Komisija privalo užtikrinti pagrindinių teisių standartus, nustatytus jos pasiūlyme. Šiuo tikslu komunikate nustatyta, kad Komisija pasilieka teisę kraštutiniu atveju pradėti teisės akto, kuris laikomas nesuderinamu su

¹⁴ 23 punktas.

¹⁵ 2000 m. birželio 29 d. Tarybos Direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės.

¹⁶ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse.

¹⁷ Taip pat Europos Parlamentas ir Taryba.

pagrindinėmis teisėmis, panaikinimo procedūrą. *Voggenhuber* atskaitoje aktyviai pasisakyta už teisės aktų panaikinimo procedūros taikymą pagrindinių teisių pažeidimo atveju; be to, joje pabrėžta Komisijos teisė atsiimti pasiūlymą, jeigu teisėkūros procedūros metu padaryti pakeitimai, kuriais pažeidžiama pagrindinė teisė.

Komisija pripažįsta savo įsipareigojimus šiuo atžvilgiu, tačiau svarbu pabrėžti, kad kiti teisės aktų leidėjai taip pat turi susijusių įsipareigojimų. Jie taip pat yra įpareigoti laikytis pagrindinių teisių.

Teisėkūros proceso metu Komisija tvirtai gins savo poziciją dėl jos pasiūlyme numatytų pagrindinių teisių standartų ir taip pat tvirtai išreikš nepritarimą kitiems teisės aktų leidėjams, jeigu jie šių standartų neįgyvendins. Šiuo tikslu Komisija naudosis visomis turimomis priemonėmis, įskaitant priemones, pagal kurias teisės aktas turi būti priimamas vienbalsiai.

Kraštutiniu atveju, kaip tai nurodyta 2005 m. komunikate, Komisija yra pasirengusi svarstyti teisės akto panaikinimo galimybę: strategiškai teisės akto panaikinimo priemonę geriausia būtų taikyti tais atvejais, kai teisės aktų leidėjas atlieka konkrečius Komisijos pasiūlymo pakeitimus, kuriais, Komisijos nuomone, akivaizdžiai pažeidžiamos pagrindinės teisės. Tokių konkrečių pakeitimų atveju, jeigu pakeitimus galima atskirti nuo likusio dokumento, geriau taikyti panaikinimo procedūrą. Nuostatas, kuriomis pažeidžiamos pagrindinės teisės, galima išskirti ir taip apsaugoti kitas teisės akto nuostatas, galinčias lemti svarbią pažangą, kurios Komisija nenorėtų atsisakyti.

Jeigu teisės aktų leidėjas, reglamentuodamas pagrindinių teisių apsaugą, nuo Komisijos pasiūlymo nukrypo taip stipriai, kad pasikeitė esminis su tokia apsauga susijęs pasiūlymo akcentas, geriausia pasinaudoti galimybe atsiimti pasiūlymą. Komisija jau seniai laikosi pozicijos, kad iniciatyvos teisė Komisija taip pat suteikia teisę atsiimti pasiūlymą tais atvejais, kai teisės aktų leidėjo padaryti Komisijos pasiūlymo pakeitimai yra akivaizdžiai neteisėti arba jais labai iškraipomas Komisijos pasiūlymas.

4. IŠVADA

Nuo 2005 m. įgyta patirtis rodo, kad metodikos tikslas suprantamas gerai, bet reikia stiprinti jos praktinį taikymą. Siekiant geriau taikyti metodiką, reikia atsižvelgti į visus šioje ataskaitoje išvardytus aspektus ir pataisytas Poveikio vertinimo gaires, tiksliau formuluoti konstatuojamąsias dalis ir pasitelkti agentūros patirtį. Tačiau žmogiškasis aspektas turbūt yra pats svarbiausias ir jam reikėtų skirti daug dėmesio. Komisijos tarnybos, rengiančios pasiūlymus ir iniciatyvas, turi būti skatinamos atsižvelgti į pagrindinių teisių laikymosi poreikį, be to, pagrindinių teisių laikymosi kultūra turi būti skatinama jau ankstyvuose Komisijos pasiūlymo koncepcijos rengimo etapuose.

Galiausiai visos teisėkūros procese dalyvaujančios institucijos turi siekti bendro tikslo – įsipareigoti laikytis pagrindinių teisių.