

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.10.2010
KOM(2010) 573 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską

KOMUNIKAT KOMISJI

Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską

Europa poczyniła decydujące kroki w zakresie praw podstawowych. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej nabrała mocy wiążącej¹, a ponadto Unia przystąpiła do europejskiej konwencji praw człowieka². Parlament Europejski³ i Rada Europejska⁴ uznają promowanie praw podstawowych Unii za jeden z priorytetów dla przyszłości obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. W Komisji Europejskiej jeden z komisarzy odpowiada za portfolio dotyczące promowania sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, a wszyscy członkowie Komisji przy okazji składania przed Trybunałem Sprawiedliwości uroczystej przysięgi ślubowali poszanowanie Karty⁵. Z szerszego punktu widzenia znaczny krok naprzód stanowi traktat lizboński, który rozszerzył zakres procedury współdecyzji, zniósł filarową strukturę poprzedniego traktatu, nadał Trybunałowi Sprawiedliwości ogólną właściwość w dziedzinie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz utrwalił miejsce praw człowieka w centrum działań zewnętrznych Unii.

Istnieją więc wszystkie elementy konieczne do prowadzenia ambitnej polityki w dziedzinie praw podstawowych. Obowiązek przestrzegania praw podstawowych od zawsze podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości i stanowi zasadniczy element w procesie tworzenia Unii, ale nowy status Karty nada nową dynamikę działaniom Unii w tej dziedzinie.

Celem niniejszego komunikatu jest przedstawienie strategii Komisji na rzecz wdrażania Karty w nowym kontekście prawnym powstałym wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego.

¹ Artykuł 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Artykuł 6 ust. 3 wspomina ponadto, że prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

² Artykuł 6 ust. 2 TUE.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie komunikatu Komisji: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” – program sztokholmski, P7_TA(2009)0090.

⁴ „Program sztokholmski” (Dz.U. C 115 z 4.5.2010).

⁵ Tekst uroczystej przysięgi: „Uroczyste ślubuję:

- sprawować moją funkcję z poszanowaniem traktatów i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;
 - moje obowiązki pełnić w pełnej niezależności, w ogólnym interesie Unii;
 - w wykonywaniu zadań nie oczekiwać, ani nie przyjmować instrukcji od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki;
 - nie podejmować działań niezgodnych z charakterem pełnionej przeze mnie funkcji lub wykonywanych zadań;
- przyjmuję do wiadomości, że państwa członkowskie zobowiązały się przestrzegać niezależnego charakteru mojej funkcji i nie podejmować starań w celu wywierania wpływu na członków Komisji w wykonywanych przez nich obowiązkach;
- zobowiązuję się również szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po jej zakończeniu, zobowiązania z niej wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji.”

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej,

Poprzez przyjęcie Karty⁶ Unia wyposażyla się we własny katalog praw podstawowych, uwzględniający aktualny stan zmian społecznych oraz rozwoju naukowego i technologicznego.

Karta jest nowatorskim instrumentem, zbierający w jednym dokumencie jedyny w swoim rodzaju zestaw praw podstawowych objętych ochroną w Unii⁷. Dzięki takiej jednolitej strukturze prawa podstawowe są bardziej widoczne, jednoznaczne i przewidywalne. Poprzez uznanie praw, wolności i zasad przywołanych w Karcie oraz poprzez nadanie jej takiej samej mocy prawnie wiążącej, jaką mają traktaty, traktat lizboński przyczynił się do większej widoczności tych praw i poprawy bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Postanowienia Karty mają zastosowanie przede wszystkim do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (art. 51 ust. 1 Karty). Treść Karty ma zatem wpływ na prace ustawodawcze i decyzje podejmowane przez Komisję, Parlament i Radę, które muszą dbać o to, aby ich akty prawne były całkowicie zgodne z Kartą.

Artykuł 51 ust. 1 Karty stanowi również, że w odniesieniu do państw członkowskich Karta ma zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Nie ma ona zastosowania w sytuacjach pozostających bez związku z prawem unijnym⁸. Nadanie Karcie przez traktat lizboński mocy prawnie wiążącej nie wpłynęło na zmianę tej sytuacji, w traktacie bowiem jasno stwierdza się, że przepisy Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach⁹.

Przystąpienie do europejskiej konwencji praw człowieka

Przystąpienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka, do którego zobowiązuje Unię traktat lizboński (art. 6 ust. 2 TUE), uzupełni system ochrony praw podstawowych poprzez nadanie Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencji do badania aktów prawnych Unii. Tego rodzaju sądowa kontrola zewnętrzna ma jeszcze bardziej zachęcić Unię do prowadzenia ambitnej polityki w dziedzinie praw podstawowych: albowiem im więcej Unia doloży starań, aby jej akty pozostawały w pełnym poszanowaniu praw podstawowych, tym mniejsze ryzyko, że Europejski Trybunał Praw Człowieka opowie się przeciwko nim.

Cel strategii: Unia powinna stanowić przykład

Celem polityki, jaką Komisja zamierza rozwinąć w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, jest zagwarantowanie na terenie Unii jak największej skuteczności praw podstawowych zawartych w Karcie. Unia powinna stanowić przykład w tym względzie. Karta

⁶ Karta została uroczystie proklamowana przez Parlament, Radę i Komisję w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Dnia 12 grudnia 2007 r. przewodniczący Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej po raz drugi uroczystie proklamowali i podpisali Kartę. Druga proklamacja była konieczna ze względu na to, że do Karty z 2000 r. wprowadzono zmiany konieczne do nadania jej mocy prawnie wiążącej.

⁷ Prawa i zasady zawarte w Karcie wywodzą się przede wszystkim z tradycji konstytucyjnych i konwencji międzynarodowych wspólnych dla państw członkowskich, europejskiej konwencji praw człowieka, Kart Społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy, a także orzecznictwa unijnego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

⁸ Zob. pkt 1.3. poniżej

⁹ Artykuł 51 ust. 2 Karty stanowi, że Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach.

nie jest bowiem nośnikiem abstrakcyjnych wartości, ale praktycznym narzędziem, które umożliwia wszystkim osobom korzystanie z zapisanych w niej praw w sytuacjach objętych prawem Unii. Z tego powodu Komisja skoncentruje swoje działania na skutecznym wprowadzaniu Karty w życie.

Nadal w oparciu o traktaty będzie trwać rozwijanie konkretnych polityk dotyczących poszczególnych praw podstawowych, takich jak polityka w zakresie ochrony danych osobowych, praw dziecka, równości między mężczyznami a kobietami, niedyskryminacji, własności intelektualnej lub swobodnego przepływu osób.

Unia musi zachowywać się wzorcowo nie tylko ze względu na osoby mieszkające na jej terytorium, ale także ze względu na swój własny rozwój. Poszanowanie praw podstawowych na terenie Unii pozwala budować wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a także zaufanie ogółu społeczeństwa w polityki Unii. Brak wiary w skuteczność praw podstawowych w państwach członkowskich przy wdrażaniu prawa Unii oraz w zdolność Komisji i władz krajowych do zagwarantowania przestrzegania tych praw, negatywnie wpłynąłby przede wszystkim na działanie i pogłębianie mechanizmów współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Skuteczna ochrona konieczna jest również do wzmocnienia zaufania w unijne działania w zakresie promowania praw człowieka na świecie.

Działanie Unii dotyczące praw podstawowych sięga poza politykę wewnętrzną. Karta ma zastosowanie również do działań zewnętrznych Unii. Zgodnie z art. 21 TUE Unia w swych działaniach na arenie międzynarodowej dąży do wspierania na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Niektóre normy rozwinięte w dziedzinie praw człowieka przez Organizację Narodów Zjednoczonych mają dla Unii wymiar zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny¹⁰. W związku z tym Unia rozwinęła szczególną politykę mającą na celu promowanie praw człowieka i demokracji w państwach trzecich. Zgodnie z art. 8 TUE Unia rozwija z państwami z nią sąsiadującymi szczególne stosunki oparte na wartościach Unii. W art. 49 TUE mowa zaś o tym, że każde państwo europejskie, które przestrzega wartości, na których opiera się Unia, może ubiegać się o członkostwo w Unii. Kryteria polityczne dotyczące przystąpienia ustanowione przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. stawiają przed państwami kandydującymi warunek posiadania stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, poszanowanie zasady państwa prawa, praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości. Otwarcie negocjacji dotyczących przystąpienia jest zatem uwarunkowane spełnieniem przez państwo kandydujące w wystarczającym stopniu tych kryteriów. Kwestie dotyczące praw podstawowych podlegają głębszej analizie podczas negocjacji dotyczących przystąpienia.

1. UNIA POWINNA STANOWIĆ PRZYKŁAD

Działania Unii muszą być nieskazitelne z punktu widzenia przestrzegania praw podstawowych. Przepisy Karty muszą przyświecać zarówno samym politykom Unii, jak i procesowi ich wdrażania przez państwa członkowskie.

¹⁰ Wszystkie państwa członkowskie przystąpiły do najważniejszych konwencji NZ dotyczących praw człowieka; Rada przyjęła również decyzję dotyczącą zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 35).

1.1. Większa kultura praw podstawowych w Komisji

Komisja zapewnia systematyczną kontrolę zgodności wniosków ustawodawczych i przyjmowanych przez siebie aktów prawnych z Kartą. Aby odzwierciedlić nowy status Karty, trzeba jeszcze wzmocnić dbałość o prawa podstawowe w ramach służb Komisji odpowiedzialnych za opracowanie projektów aktów prawnych. Należy promować „kulturę praw podstawowych” na wszystkich etapach procedury ustawodawczej – od momentu opracowania wniosku przez służby Komisji, przez ocenę skutków, aż do kontroli legalności ostatecznego tekstu projektu.

Kultura praw podstawowych jest niezbędna przy przeprowadzaniu dogłębnego badania konieczności i proporcjonalności wniosków, które przedkłada Komisja. W rzeczywistości, oprócz niektórych praw o charakterze bezwzględny¹¹, prawa podstawowe mogą pod pewnymi warunkami podlegać ograniczeniom. Ograniczenia takie muszą być określone w przepisach, odznaczać się poszanowaniem zasadniczej treści prawa oraz – w poszanowaniu zasady proporcjonalności – muszą być konieczne i odpowiadać interesom o charakterze ogólnym uznanym przez Unię oraz potrzebie ochrony praw i wolności innych osób¹².

Lista kontrolna dotycząca praw podstawowych

1. *Jakich praw podstawowych dotyczy dany akt?*
2. *Czy chodzi o prawa bezwzględne (czyli takie, które nie podlegają żadnym ograniczeniom – na przykład godność ludzka i zakaz tortur)?*
3. *Jaki jest wpływ różnych rozpatrywanych wariantów na prawa podstawowe? Czy wywierane skutki są pozytywne (promowanie praw podstawowych) czy negatywne (ograniczenie praw podstawowych)?*
4. *Czy rozpatrywane warianty wywierają zarazem skutki pozytywne, jak i negatywne, zależnie od prawa podstawowego (na przykład, negatywne skutki na wolność wyrażania opinii, a zarazem pozytywne na prawo własności intelektualnej?)*
5. *Czy ewentualne ograniczenia praw podstawowych są sformułowane w sposób jednoznaczny i przewidywalny?*
6. *W razie wprowadzenia ograniczeń praw podstawowych:*
 - *czy ograniczenia te są konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym lub w celu ochrony praw i wolności innych (jakich?)*
 - *czy są proporcjonalne do celu?*
 - *czy szanują zasadniczą treść danych praw podstawowych?*

Komisja, przyjmując tzw. „metodologię”¹³, przyjęła już pewne rozwiązania organizacyjne zmierzające do tego, aby służby Komisji przy opracowywaniu wszystkich wniosków

¹¹ Na przykład, zakaz tortur.

¹² Artykuł 52 ust. 2 Karty.

¹³ Komunikat Komisji - Przestrzeganie Karty praw podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji - Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę – COM(2005) 172 wersja ostateczna z 27.4.2005.

ustawodawczych dokonywały systematycznej i dokładnej kontroli poszanowania wszystkich praw podstawowych. Ze sprawozdania oceniającego tę metodologię¹⁴ wynika, że odpowiada ona swoim celom, ale jej stosowanie w praktyce powinno ono być bardziej systematyczne, dokładniejsze i przejrzystsze. W sprawozdaniu podkreślono, że ocena skutków nie jest jedynie elementem procedury, ale stanowi kwestię o zasadniczym znaczeniu dla treści aktu.

W świetle powyższego Komisja nasili szkolenia wewnętrzne na temat praw podstawowych, aby ułatwić swoim służbom odpowiadanie na wyżej przywołane pytania i promować kulturę przestrzegania praw podstawowych.

Poniżej przedstawiono metodologię wykorzystywaną przez Komisję przy przygotowywaniu wniosków ustawodawczych oraz omówiono środki mające poprawić jej stosowanie. Środki te przyczynią się do wdrażania polityki lepszego stanowienia prawa. Zgodnie z programem sztokholmskim formułowanie unijnych przepisów w sposób jasny i zrozumiały prowadzi do skutecznego wykonywania praw przez obywateli. W zgodzie z polityką lepszego stanowienia prawa oraz z programem sztokholmskim, w którym podkreślono znaczenie procesu oceny, Komisja zadba również o uwzględnienie Karty w ocenie unijnych instrumentów przeprowadzanej *ex post*, w szczególności w sprawozdaniach dotyczących stosowania ustawodawstwa o szczególnym znaczeniu oraz w procesie oceny wzajemnej.

Niezależnie od tego, że akty pozalegisłacyjne Komisji, takie jak decyzje, nie podlegają ocenie skutków, przy ich opracowywaniu również przeprowadza się kontrolę zgodności z Kartą.

Komisja będzie przywiązywać wyjątkową wagę do wniosków i aktów o szczególnym znaczeniu, tj. wszystkich wniosków ustawodawczych, a także aktów wykonawczych (art. 291 TFUE) i aktów delegowanych (art. 290 TFUE), które budzą szczególne wątpliwości co do zgodności z Kartą lub mają na celu promowanie jednego szczególnego prawa zapisanego w Karcie.

1.1.1. Konsultacje przygotowawcze

Przed właściwym przygotowaniem wniosków, podczas procesu konsultacji z zainteresowanymi stronami (zielona księga, komunikat, dokumenty wewnętrzne) na temat kwestii mogących ewentualnie prowadzić do powstania nowych wniosków o szczególnym znaczeniu, Komisja podkreślać będzie ewentualne aspekty dotyczące praw podstawowych, aby zachęcić zainteresowane strony do wypowiedzania się na ich temat, co może okazać się przydatne w procesie oceny skutków. Komisja określi dokładniej, które wnioski będą podlegać ocenie skutków zgodnie z metodologią.

1.1.2. Ocena skutków

W ocenie skutków, którą załącza się do wniosków ustawodawczych Komisji, we właściwych przypadkach określa się wpływ danego wniosku na prawa podstawowe. Wytyczne dotyczące oceny skutków w wersji z 2009 r.¹⁵ przewidują, że ocenę tę przeprowadza się również w odniesieniu do niektórych aktów wykonawczych (komitologia) mogących wywoływać skutki o szerokim znaczeniu. Ocena skutków ma służyć stwierdzeniu, których praw podstawowych może dotyczyć dany wniosek, wskazaniu, w jakim stopniu ingeruje on w dane prawo, jak

¹⁴ Sprawozdanie z praktycznego stosowania metodologii zapewniającej systematyczną i ścisłą kontrolę przestrzegania Karty praw podstawowych – COM(2009) 205 z 29.4.2009.

¹⁵ Wytyczne dotyczące oceny skutków, SEC(2009) 92 z 15.1.2009.

również zbadaniu konieczności i proporcjonalności takiej ingerencji z perspektywy opcji działań oraz celów, do których się dąży. Niemniej jednak ocena skutków nie polega na badaniu prawnej zgodności projektu aktu z prawami podstawowymi. Takie badanie dokonywane jest później w oparciu o konkretny projekt aktu. Wytyczne dotyczące oceny skutków dokładnie opisują, w jaki sposób należy uwzględniać prawa podstawowe na każdym etapie analizy. Komisja zachowa swoje ogólne podejście do przeprowadzania oceny skutków, przy jednoczesnym zwiększeniu nacisku na ocenę wpływu na prawa podstawowe¹⁶.

1.1.2.1. Włączenie kwestii dotyczących praw podstawowych do prac grup sterujących oceną skutków.

Opracowaniu oceny skutków każdorazowo przygląda się *grupa sterująca oceną skutków*, w której skład wchodzi odpowiednie służby Komisji i która odgrywa zasadniczą rolę na wszystkich etapach realizacji oceny skutków. Właściwe służby Komisji udostępnią tym grupom swoją wiedzę fachową w dziedzinie praw podstawowych, aby zyskać pewność, że wskazane zostaną wszystkie skutki na prawa podstawowe, a ich analiza będzie zawsze przebiegała na wstępnym etapie procesu tworzenia polityki. We właściwych przypadkach wpływ na prawa podstawowe będzie jasno wskazywany w sprawozdaniu dotyczącym oceny skutków. Takie działanie przyczyni się do wzmacniania kultury przestrzegania praw podstawowych przy przygotowywaniu projektu aktu.

1.1.2.2. Wytyczne operacyjne dotyczące praw podstawowych

Aby zagwarantować rozwój podejścia opartego na rzeczywistym uwzględnianiu praw podstawowych i dostarczać porad służbom Komisji na temat sposobu badania wpływu inicjatyw na prawa podstawowe, przygotowane zostaną wytyczne operacyjne („*operational guidance*”). Wytyczne te dotyczyć będą pytań zawartych w *liście kontrolnej* dotyczącej praw podstawowych, którą opisano powyżej.

1.1.2.3. Rada ds. Ocen Skutków

Rada ds. Ocen Skutków (Impact Assessment Board) jest podlegającą przewodniczącemu Komisji centralną jednostką odpowiedzialną za wspieranie i kontrolę jakości. Rada jest niezależna od służb odpowiedzialnych za opracowywanie polityk. Analizuje ona wszystkie oceny skutków opracowane przez Komisję i wydaje na ich temat opinie; tym samym wydaje opinie na temat jakości analizy, która leży u podstaw projektów działań proponowanych przez Komisję. Rada regularnie sprawdza aspekty dotyczące praw podstawowych w przedstawianych jej projektach oceny skutków i we właściwych przypadkach przedstawia swoją opinię.

1.1.3. Opracowanie projektów aktów prawnych

1.1.3.1. Motywy szczególne

Po przeprowadzeniu oceny skutków i przygotowaniu projektu wniosku ustawodawczego (lub aktu delegowanego lub wykonawczego) Komisja przystępuje do kontroli legalności, sprawdzając przede wszystkim zgodność projektu z Kartą.

¹⁶ W komunikacie „Lepsze uregulowania prawne w UE”, COM(2010) 543 z 7.10.2010, Komisja podkreśla, że aby odzwierciedlić nowy status Karty, zamierza nasilić analizę wpływu na prawa podstawowe oraz opracować wytyczne operacyjne na ten temat.

Wnioski, które w szczególny sposób są powiązane z prawami podstawowymi, muszą zawierać szczególne motywy, które wyjaśniają zgodność wniosku z Kartą. Motywy te służą uzasadnieniu powodów, leżących u podstaw danego aktu, a także ułatwiają ewentualną kontrolę sądową jego zgodności z Kartą. Przy ich formułowaniu należy unikać banalnych sformułowań, które mogłyby pojawić się w przypadku wykorzystania ogólnego motywu stwierdzającego zgodność z Kartą. Włączenie takich motywów do projektów aktów jest nie tylko formalnością, ale dowodem dogłębnej kontroli zgodności każdego wniosku z Kartą.

Motywy wyjaśniające zgodność wniosku z Kartą będą miały na celu wyłącznie wskazanie, na jakie dokładnie prawa podstawowe dany wniosek wywiera skutki. Specjalnie opracowane i szczególne motywy dotyczące niektórych praw podstawowych będą włączane do wniosku, w przypadkach, w których jest to niezbędne do wyjaśnienia zasięgu danego przepisu lub rozwiązań zawartych we wniosku, aby upewnić się, że ograniczenie danego prawa podstawowego jest uzasadnione w świetle art. 52 Karty.

1.1.3.2. Streszczenie kwestii dotyczących praw podstawowych w uzasadnieniu

Jeśli z motywów wynika, że wniosek ustawodawczy ma wpływ na prawa podstawowe, uzasadnienie musi zawierać streszczenie, w którym zostanie wyjaśnione, w jaki sposób spełniono obowiązki dotyczące praw podstawowych.

Uzasadnienie wniosków o szczególnym znaczeniu zostanie uzupełnione o podsumowanie wszystkich aspektów dotyczących praw podstawowych, zawartych w ocenie skutków i samym wniosku ustawodawczym. Niniejszy rozdział będzie poświęcony przede wszystkim wyjaśnieniu powodów, dla których Komisja uważa, że ograniczenia praw podstawowych są uzasadnione ze względu na konieczność i proporcjonalność. Dzięki takiemu podsumowaniu możliwe będzie lepsze ukierunkowanie motywów dotyczących praw podstawowych, które zostaną włączone do wniosków o szczególnym znaczeniu. Podsumowanie to zwiększy widoczność praw podstawowych, stanowiąc dowód, że przeprowadzono dogłębną ocenę skutków i ocenę zgodności.

1.2. Uwzględnienie Karty w procesie ustawodawczym

Metodologia ustanowiona przez Komisję ma zastosowanie jedynie na etapie przygotowania wniosków. W trakcie procesu ustawodawczego organy uczestniczące w stanowieniu prawa mogą nanosić zmiany we wnioskach Komisji i może zdarzyć się tak, że poprawki te mają wpływ na prawa podstawowe, a nie podlegają systematycznej ocenie skutków i kontroli zgodności. Na sytuację tę zwróciła uwagę Rada Europejska w programie sztokholmskim, który zachęca instytucje UE i państwa członkowskie do dopilnowania, by inicjatywy prawne pozostawały spójne z prawami podstawowymi „w całym procesie ustawodawczym przez zwiększone stosowanie metod systematycznego i rygorystycznego monitorowania zgodności z wyżej wymienioną konwencją i prawami określonymi w Karcie praw podstawowych.”¹⁷. Dążąc do promowania kultury praw podstawowych w trakcie całego procesu ustawodawczego, Komisja wyraża chęć pomocy innym instytucjom w zakresie skutecznego uwzględniania skutków nanoszonych poprawek na wprowadzanie w życie Karty, w tym pomocy poprzez wykorzystywanie pytań dotyczących praw podstawowych (które zawarto powyżej w *liście kontrolnej*).

¹⁷ Podpunkt 2.1.

1.2.1. Poprawki

Poprawki nanoszone na wnioski Komisji przez instytucje uczestniczące w procesie ustawodawczym muszą być zgodne z Kartą. Komisja będzie twardo bronić swojego stanowiska dotyczącego norm ochrony praw podstawowych zawartych we wniosku i nie będzie akceptować poprawek, jeśli będą one dążyć do obniżenia norm. Komisja nie zawaha się korzystać ze wszystkich posiadanych środków, takich jak możliwość wniesienia o to, aby akt został przyjęty jednomyślnie lub, w wyjątkowych przypadkach, wycofanie wniosku lub wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności konkretnych przepisów¹⁸.

1.2.2. Dialog międzyinstytucjonalny

Sposób traktowania propozycji poprawek, które mogą budzić wątpliwości co do zgodności z Kartą, powinien być przedmiotem przejrzystego dialogu międzyinstytucjonalnego, w szczególności, aby zyskać pewność, że:

- zmiany te będą podlegać odpowiedniej ocenie pod względem skutków dla praw podstawowych i ocenie co do zgodności z Kartą. Porozumienie międzyinstytucjonalne „Common Approach to Impact Assessment”¹⁹ przewiduje, że co do zasady Parlament i Rada są odpowiedzialne za ocenę wpływu nanoszonych przez siebie „znaczących” poprawek. Nie wspomina się o uwzględnieniu aspektów praw podstawowych, ani o tym, że zmiana mająca wpływ na prawa podstawowe powinna być uznana za „znaczącą”;
- decyzje co do tych zmian zapadają na odpowiednim szczeblu i – w przypadku Rady – informuje się o nich ministrów;
- w decyzjach tych uczestniczą w pełni służby prawne wszystkich trzech instytucji.

W ramach kolejnego przeglądu porozumienia międzyinstytucjonalnego „Common Approach to Impact Assessment” Komisja zaproponuje, aby ocena skutków, którą dołącza się do wniosków państw członkowskich, w wyjątkowych przypadkach, gdy traktat takie wnioski dopuszcza²⁰, zawierała również analizę wpływu na prawa podstawowe. W ramach opinii, którą Komisja przedstawia w odniesieniu do wniosków ustawodawczych z państw członkowskich, będzie ona przeprowadzała dokładną ocenę wpływu każdego takiego wniosku na prawa podstawowe.

1.3. Przestrzeganie Karty przez państwa członkowskie przy wdrażaniu prawa Unii

Przepisy Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie „w zakresie w jakim wdrażają prawo Unii” (art. 51 ust. 1). Poszanowanie praw podstawowych przez państwa członkowskie, w zakresie w jakim wdrażają prawo Unii, leży we wspólnym interesie państw członkowskich, ponieważ kwestia ta wiąże się z zasadniczym elementem wzajemnego zaufania, które jest niezbędne do funkcjonowania Unii. Zasada ta ma jeszcze większe znaczenie w świetle rosnącego dorobku unijnego w dziedzinach, w których prawa podstawowe są szczególnie ważne, jak przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, niedyskryminacja i obywatelstwo Unii, społeczeństwo informatyczne i środowisko.

¹⁸ Podpunkt 3.4 sprawozdania z 29.4.2009.

¹⁹ Dokument Rady 14901/05 z 24.11.2005.

²⁰ W dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, współpracy policyjnej i współpracy administracyjnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 76 TFUE).

Działaniom Komisji w kierunku zapewnienia przestrzegania praw podstawowych będą przyświecały niżej omówione zasady.

1.3.1. Zapobieganie

Podejście prewencyjne Komisji będzie polegało na przypominaniu, w stosownych wypadkach, organom odpowiedzialnym za transpozycję ustawodawstwa o obowiązku przestrzegania Karty w procesie wdrażania przepisów oraz na pomocy niesionej przede wszystkim przez komitety ekspertów odpowiedzialne za ułatwienie transpozycji dyrektyw. Znaczenie przestrzegania Karty, w szczególności zapisanych w niej praw dziecka, zostało podkreślone przez grupę ekspertów, która została utworzona, aby śledzić transpozycję dyrektywy 2008/115/WE (dyrektywa w sprawie powrotów) oraz przez komitet ds. decyzji ramowej 2008/919/WSiSW, która zmienia decyzję ramową w sprawie walki z terroryzmem.

1.3.2. Postępowanie w przypadku naruszenia przepisów

Jeśli państwo członkowskie nie przestrzega praw podstawowych przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja jako strażniczka traktatów może skorzystać ze swoich uprawnień, aby położyć kres naruszeniu, a jeśli to konieczne, może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości (postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego). Aby Komisja mogła podjąć działania, dane naruszenie musi mieć związek z prawem unijnym. Istnienie elementu związku z prawem unijnym zależy od każdej konkretnej sytuacji²¹.

Komisja dąży do wykorzystania wszystkich możliwych środków, aby zagwarantować przestrzeganie Karty przez państwa członkowskie przy wdrażaniu przez nie prawa Unii. Jeśli wystąpi naruszenie przepisów Karty przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja we wszystkich koniecznych przypadkach wszczynać będzie postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. Naruszenia dotyczące kwestii zasadniczych lub naruszenia, które powodują wyjątkowo poważne negatywne skutki dla obywateli, będą traktowane priorytetowo.

1.3.3. Sytuacje nieobjęte Kartą

Karta nie ma zastosowania w sytuacjach naruszenia praw podstawowych, które nie mają żadnego związku z prawem Unii. Karta nie zastępuje systemów ochrony praw podstawowych przez sądy krajowe w państwach członkowskich. Do sądów krajowych należy zagwarantowanie przestrzegania praw podstawowych, a zadaniem państw członkowskich jest podejmowanie koniecznych środków zgodnie z przepisami krajowymi i zobowiązaniami międzynarodowymi. W takich sytuacjach Komisja nie ma żadnej możliwości interweniowania jako strażniczka traktatów.

Art. 7 TUE zawiera przepis, na mocy którego instytucje Unii mogą podjąć działania w razie *wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia* lub *zaistnienia poważnego i stałego naruszenia* przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, obejmujących również prawa człowieka. Jest to stosowany w ostateczności polityczny mechanizm, który dotyczy

²¹ Element związku istnieje na przykład, gdy ustawodawstwo krajowe transponuje dyrektywę Unii w sposób sprzeczny z prawami podstawowymi, jeśli organ władzy publicznej stosuje przepisy Unii w sposób sprzeczny z prawami podstawowymi; lub jeśli prawomocna krajowa decyzja sądowa stosuje lub interpretuje prawo Unii w sposób sprzeczny z prawami podstawowymi.

sytuacji wyjątkowych o charakterze systematycznym i strukturalnym²². W przypadku zaistnienia ryzyka poważnego naruszenia tych wartości, mechanizm ten może zostać zainicjowany na umotywowany wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji.

2. LEPIEJ INFORMOWAĆ OBYWATELI

2.1. Konieczność przekazywania informacji

Aby wszystkie prawa zapisane w Karcie były skuteczne, obywatele muszą być dobrze poinformowani o treści tych praw oraz o sposobach obrony tych praw, jeśli zostaną one naruszone. Szczególnie ważna wydaje się potrzeba informowania o przysługujących środkach prawnych:

- jeśli chodzi o prawa dziecka, najczęściej pojawiającym się problemem jest fakt, że nieletni nie wiedzą jak bronić swoich praw, ani do kogo się zwracać (80%)²³. Agencja praw podstawowych zwraca uwagę na tę samą trudność w dziedzinie dyskryminacji²⁴;
- problemy ze znajomością odpowiednich środków prawnych i brak jasności, kiedy je stosować, mogą prowadzić do tego, że skarżący „pukają do niewłaściwych drzwi”. Komisja otrzymuje również wiele listów dotyczących sytuacji, w odniesieniu do których nie posiada ona żadnych kompetencji na mocy traktatów, ponieważ poruszone sprawy nie dotyczą prawa Unii. W tym kontekście Komisja przypomina, że wypowiedanie się na temat przypadków domniemanego naruszenia praw podstawowych należy do władz krajowych, w tym sądów, oraz o tym, że Komisja nie jest instancją odwoławczą w stosunku do decyzji sądów krajowych i międzynarodowych;
- na brak odpowiednich informacji nakłada się kwestia kompleksowości postępowania oraz trudności praktyczne (język, znajomość przepisów i koszty postępowania, sytuacja skarżącego etc.), które mogą zniechęcać ofiary naruszeń praw podstawowych do walki o swoje prawa (tzw. „niewidzialni skarżący”).

2.2. Działania Komisji

W odpowiedzi na te trudności należy przeprowadzić ukierunkowane działania informacyjne, dostosowane do każdej z wyżej opisanych sytuacji.

2.2.1. Informacje na temat roli Unii w dziedzinie praw podstawowych

Komisja zintensyfikuje swoje działania informacyjne na temat roli i kompetencji Unii w dziedzinie praw podstawowych, a także możliwości podejmowania interwencji. Działania te zostaną przeprowadzone z uwzględnieniem potrzeb językowych zwykłych obywateli i osób wykonujących zawody prawnicze:

²² Warunki stosowania tego przepisu wyjaśniono w komunikacie Komisji dotyczącym art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej – Poszanowanie i promocja wartości, na których opiera się Unia – COM(2003) 606 z 15.10.2003.

²³ Gdy zapytano młodzież między 15 a 18 rokiem życia, jakie problemy napotykają osoby, które nie ukończyły 18 roku życia, gdy chcą bronić swoich praw. Eurobarometr nr 273, maj 2009 r. Prawa dziecka.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

- skarżący i zainteresowane strony otrzymają wyjaśnienia dostosowane do konkretnego odbiorcy, np. uproszczone i zrozumiałe wyjaśnienia zostaną skierowane do dzieci. Do odpowiedzi udzielanych przez Komisję na skargi indywidualne, które nie leżą w zakresie jej kompetencji, załączone będą objaśnienia w formie „najczęściej zadawanych pytań”;
- informacje i szkolenia skierowane do osób wykonujących zawody prawnicze oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym również sędziów, zostaną przeprowadzone przede wszystkim za pośrednictwem europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych; europejskiej sieci sądowej w sprawach karnych oraz Europejskiego Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości.

2.2.2. *Informacje na temat przysługujących środków prawnych*

Osoby, które uznają się za ofiary naruszenia praw podstawowych, muszą mieć dostęp do informacji praktycznych na temat dostępnych dróg dochodzenia swoich praw w państwach członkowskich. Komisja podejmie następujące środki:

- zadba, aby w trakcie roku 2011 portal **e-justice** został uzupełniony o informacje na temat możliwości dochodzenia praw w przypadku domniemanego naruszenia praw podstawowych;
- zainicjuje wspólne rozważania na temat sposobów dochodzenia praw w dziedzinie praw podstawowych wraz z Komisją Petycji w Parlamencie Europejskim, krajowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka lub właściwymi władzami krajowymi, Sekretariatem Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i innymi organami Rady Europy.

3. **SPRAWOZDANIE ROCZNE ZE STOSOWANIA KARTY**

Co roku Komisja przedstawi sprawozdanie na temat stosowania Karty, które będzie miało na celu:

- przedstawienie sytuacji i poczynionych postępów w sposób przejrzysty, spójny i z zachowaniem ciągłości. W sprawozdaniu omówione zostaną działania już zrealizowane i działania na przyszłość, mające zagwarantować skuteczne stosowanie Karty;
- wymianę poglądów z Parlamentem Europejskim i Radą.

Sprawozdanie roczne będzie stanowiło nowy użyteczny mechanizm służący zwróceniu większej uwagi na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. W oparciu o działania, o których mowa w niniejszym komunikacie, Komisja przedstawi sposób, w jaki uwzględniła prawa podstawowe w opracowaniu swoich inicjatyw. W sprawozdanie Komisji pokaże również, w jaki sposób Karta była uwzględniana w procesie ustawodawczym przed Parlamentem i Radą.

W sprawozdaniu rocznym omówione zostaną poszczególne prawa podstawowe zawarte w Kartie oraz sposób, w jaki były one uwzględniane w ramach kompetencji Unii. Sprawozdanie to będzie w pewien sposób stanowić uzupełnienie rocznego sprawozdania na temat praw

człowieka i demokracji na świecie, które dotyczy działań Unii w państwach trzecich²⁵. Sprawozdanie będzie koncentrować się głównie na działaniach instytucji unijnych, przede wszystkim Komisji. Poprzez objęcie wszystkich praw opisanych w Karcie w stały sposób rok po roku, sprawozdanie będzie stanowiło narzędzie porównania postępów i umożliwi identyfikację nowych problemów.

W sprawozdaniu uwzględnione zostaną różne pytania kierowane do Komisji przez obywateli, członków Parlamentu Europejskiego i zainteresowane strony, dzięki czemu uwidocznione zostaną tematy problematyczne. Poprzez opublikowanie pytań, które zasadnie skierowano do Komisji oraz pytań, które podlegają raczej kompetencji innych organów, sprawozdanie przyczyni się do lepszego informowania obywateli o sposobach walki o swoje prawa.

Sprawozdanie przedstawi działania Komisji w dążeniu do kontroli skutecznego zastosowania Karty w praktyce, na przykład w ramach postępowania o uchybienie zobowiązaniom lub w ramach działań informacyjnych. Poprzez zwiększenie przejrzystości i usprawnienie przepływu informacji na temat Karty, sprawozdanie będzie stanowiło dla państw członkowskich pomoc we wprowadzaniu w życie przepisów Karty w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii i pozwoli uniknąć postępowania o uchybienie zobowiązaniom.

Przy tworzeniu sprawozdania Komisja będzie współpracować ze wszystkimi instytucjami i zainteresowanymi stronami w celu gromadzenia informacji i potrzebnych danych, w tym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie praw podstawowych, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądów krajowych, w zakresie w jakim dotyczy ono prawa Unii.

Parlament Europejski dzięki swoim pytaniom i petycjom jest ważnym pośrednikiem w zakresie informacji o sytuacji dotyczącej praw podstawowych w państwach członkowskich w obszarach należących do kompetencji Unii. Komisja wraz z Parlamentem Europejskim zbada najlepsze możliwości współpracy i prowadzenia wspólnych działań w ramach prac nad sprawozdaniem rocznym oraz mechanizmy współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi.

Unia posiada **Agencję Praw Podstawowych**, która jest narzędziem w rękach instytucji i państw członkowskich, w zakresie w jakim stosują one prawo Unii, i której głównym zadaniem jest dostarczanie wiarygodnych i porównywalnych danych w dziedzinie praw podstawowych. Komisja zachęca Agencję do gromadzenia danych, które będą miały zasadnicze znaczenie dla sprawozdania rocznego.

W sprawozdaniu Komisja uwzględni również informacje przekazane przez wszystkie zainteresowane strony, w tym **organy krajowe**, takie jak Sądy Najwyższe, niezależne krajowe organy zajmujące się prawami człowieka i organy krajowe odpowiedzialne za ocenę wpływu ustawodawstwa krajowego na prawa podstawowe. Mechanizmy monitorowania stosowane przez **Radę Europy** i **Organizację Narodów Zjednoczonych** mogą również być źródłem informacji wykorzystywanych w działaniach Unii i państw członkowskich, w zakresie w jakim stosują one prawo Unii. Uwzględnione zostaną również informacje pochodzące od **społeczeństwa obywatelskiego**, ponieważ to właśnie organizacje pozarządowe najlepiej znają realia w swoich obszarach działań.

²⁵ Zob. np. „Prawa człowieka i demokracja na świecie. Sprawozdanie z działań UE. Od lipca 2008 r. do grudnia 2009 r.”

Sprawozdanie roczne umożliwi wszystkim zainteresowanym stronom przyczynienie się do trwałego procesu wprowadzania w życie Karty. Dzięki sprawozdaniu proces ten będzie widoczny i przejrzysty, a także zwiększy się dynamika kultury praw podstawowych w Unii Europejskiej. Komisja przygotowuje obecnie pierwsze sprawozdanie roczne, które dotyczyć będzie roku 2010. Publikacja sprawozdania zaplanowana jest na wiosnę 2011 r.

Strategia przedstawiona przez Komisję dąży do osiągnięcia jasnego celu: Unia musi stanowić przykład, aby zapewnić skuteczność praw podstawowych zawartych w Karcie. Komisja przygotowała się do osiągnięcia tego celu, przede wszystkim poprzez intensyfikację analizy wpływu swoich wniosków na prawa podstawowe. Komisja zachęcać będzie inne instytucje Unii do zapewnienia pełnego poszanowania Karty w trakcie prac ustawodawczych. Za każdym razem, gdy okaże się to konieczne, Komisja będzie przypominała państwom członkowskim znaczenie poszanowania Karty w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Komisja opracuje komunikat ukierunkowany na potrzeby obywateli.

Skuteczność niniejszej strategii można zapewnić tylko poprzez jej realizację w sposób ciągły, zdecydowany i przejrzysty, we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Komisja podjęła decyzję, że co roku będzie przedstawiać sprawozdanie na temat stosowania Karty, w którym opisane zostaną poczynione postępy i w którym zawarte zostaną wytyczne dotyczące dalszej polityki. Obietnica ta jest dowodem zaangażowania Komisji we wprowadzanie Karty w życie.