

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.10.2010
COM(2010) 573 final

COMUNICARE A COMISIEI

**Strategie pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale de către
Uniunea Europeană**

COMUNICARE A COMISIEI

Strategie pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale de către Uniunea Europeană

Europa drepturilor fundamentale a ajuns într-o etapă decisivă. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a devenit obligatorie din punct de vedere juridic¹, iar Uniunea va adera la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale². Parlamentul European³ și Consiliul European⁴ au făcut din promovarea drepturilor fundamentale în Uniune una dintre prioritățile lor pentru viitorul spațiului de justiție, libertate și securitate. În prezent, un membru al Comisiei Europene este responsabil de portofoliul consacrat promovării justiției, a drepturilor fundamentale și a cetățeniei, iar membrii Comisiei au promis, printr-un angajament solemn luat în fața Curții de Justiție, să respecte cartă⁵. În cele din urmă, într-un cadru mai larg, Tratatul de la Lisabona reprezintă un progres major, deoarece a extins procedura de codecizie, a eliminat structura pe piloni din tratatul anterior, a acordat Curții de Justiție competență generală în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție și a consolidat rolul drepturilor omului în cadrul acțiunii externe a Uniunii.

Prin urmare, sunt reunite toate componentele unei politici ambițioase în materia drepturilor fundamentale. Respectarea drepturilor fundamentale a constituit întotdeauna o obligație supusă controlului Curții de Justiție și un element constitutiv esențial al construcției europene. Cu toate acestea, noul statut al cartei va da un nou elan acțiunii Uniunii în acest domeniu.

Obiectivul acestei comunicări este de a prezenta strategia Comisiei pentru punerea în aplicare a cartei în noul mediu juridic existent de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

¹ Articolul 6 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”). În plus, la articolul 6 alineatul (3) se reamintește că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

² Articolul 6 alineatul (2) din TUE.

³ Rezoluția Parlamentului European din 25.11.2009 referitoare la Comunicarea Comisiei - Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor - Programul de la Stockholm. P7_TA(2009)0090.

⁴ „Programul de la Stockholm” (JO C 115 din 4.5.2010).

⁵ Textul declarației solemne: „Mă angajez în mod solemn:

- să respect tratatele și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în exercitarea tuturor funcțiilor mele;
- să îmi exercit responsabilitățile în deplină independență, în interesul general al Uniunii;
- în îndeplinirea sarcinilor mele, să nu solicit și să nu accept instrucțiuni de la niciun guvern, nicio instituție, niciun organ sau organism;
- să mă abțin de la orice act incompatibil cu caracterul funcțiilor sau cu îndeplinirea sarcinilor mele.
- Iau notă de angajamentul fiecărui stat membru de a respecta acest caracter și de a nu încerca să influențeze membrii Comisiei în îndeplinirea sarcinilor lor.
- În plus, mă angajez să respect, pe durata mandatului meu și după încetarea acestuia, obligațiile impuse de mandat și, în special, obligația de onestitate și prudență în a accepta, după încheierea mandatului, anumite funcții sau avantaje.”

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Prin această cartă⁶, Uniunea s-a dotat cu propriul catalog al drepturilor fundamentale actualizat din perspectiva evoluției societății și a progreselor științifice și tehnologice.

Carta este un instrument novator, întrucât reunește într-un text unic ansamblul drepturilor fundamentale protejate în Uniune⁷ și le conferă astfel un conținut vizibil, precis și previzibil. Tratatul de la Lisabona a recunoscut drepturile, libertățile și principiile enunțate în cartă și a conferit acestora aceeași valoare juridică obligatorie ca și cea a tratatelor, oferind astfel cetățenilor o mai mare vizibilitate și securitate juridică.

Carta se aplică mai întâi instituțiilor, organelor și organismelor Uniunii [articolul 51 alineatul (1) din cartă]. În consecință, aceasta orientează activitatea legislativă și decizională a Comisiei, Parlamentului și Consiliului, ale căror acte juridice trebuie să fie pe deplin în conformitate cu cartă.

Articolul 51 alineatul (1) din cartă prevede, de asemenea, în ceea ce privește statele membre, că aceasta este pertinentă doar în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Carta nu se aplică în situațiile care nu au nicio legătură cu dreptul Uniunii⁸. Forța juridică obligatorie conferită cartei prin Tratatul de la Lisabona nu a modificat această situație, precizându-se clar în tratatul respectiv că dispozițiile cartei nu extind în niciun caz competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate⁹.

Aderarea la Convenția europeană a drepturilor omului

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului, devenită obligatorie în temeiul Tratatului de la Lisabona [articolul 6 alineatul (2) din TUE], va completa sistemul de protecție a drepturilor fundamentale, conferind Curții Europene a Drepturilor Omului competența de examinare a actelor Uniunii. Acest control jurisdicțional extern trebuie să încurajeze într-o și mai mare măsură Uniunea să desfășoare o politică ambițioasă în materie de drepturi fundamentale: cu cât Uniunea se asigură că actele sale respectă pe deplin drepturile fundamentale, cu atât mai puțin există riscul cenzurării acestora de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Obiectivul strategiei: Uniunea trebuie să fie exemplară

Obiectivul politicii dezvoltate de Comisie ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona este ca drepturile fundamentale conținute în cartă să fie aplicate în mod cât mai efectiv posibil în Uniune. Uniunea trebuie să fie exemplară în această privință. Carta nu

⁶ Carta a fost proclamată în mod solemn de Parlament, Consiliu și Comisie la 7 decembrie 2000 la Nisa. La 12 decembrie 2007, președinții Parlamentului, Consiliului și Comisiei Europene au semnat și au proclamat din nou în mod solemn cartă. Această a doua proclamare era necesară, întrucât Carta proclamată în 2000 a fost adaptată în vederea transformării acesteia într-un act obligatoriu din punct de vedere juridic.

⁷ Drepturile și principiile conținute în cartă decurg în special din tradițiile constituționale și convențiile internaționale comune statelor membre, din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din Cartele sociale adoptate de Comunitate și Consiliul Europei, precum și din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

⁸ A se vedea secțiunea 1.3.

⁹ Articolul 51 alineatul (2) din cartă precizează că aceasta nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate.

reprezintă un text care conține valori abstracte, ci un instrument care permite persoanelor să se bucure de drepturile prevăzute de aceasta, în cazul în care persoanele se găsesc într-o situație reglementată de dreptul Uniunii. Din acest motiv, Comisia își va concentra eforturile pe punerea în aplicare efectivă a cartei.

Dezvoltarea de politici specifice, fondate pe tratate, privind anumite drepturi fundamentale individuale va continua, de exemplu în materie de protecție a datelor cu caracter personal, drepturile copilului, egalitatea între bărbați și femei, nediscriminare, proprietatea intelectuală sau libera circulație.

Exemplaritatea Uniunii este indispensabilă nu doar pentru persoanele care trăiesc pe teritoriul Uniunii, ci și pentru dezvoltarea Uniunii în sine. Respectarea drepturilor fundamentale în interiorul Uniunii permite clădirea încrederii reciproce între statele membre, precum și, în general, a încrederii publicului în politicile Uniunii. O lipsă de încredere în caracterul efectiv al drepturilor fundamentale în statele membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, precum și în capacitatea Comisiei și a autorităților naționale de a garanta respectarea acestora, ar împiedica, în special, funcționarea și aprofundarea mecanismelor de cooperare în spațiul de libertate, securitate și justiție. În cele din urmă, caracterul efectiv al protecției este, de asemenea, necesar pentru consolidarea credibilității acțiunii Uniunii în vederea promovării drepturilor omului în lume.

Acțiunea Uniunii în materie de drepturi fundamentale depășește cadrul politicilor sale interne. Carta se aplică și acțiunii externe a Uniunii. În conformitate cu articolul 21 din TUE, acțiunea Uniunii pe scena internațională vizează promovarea, în lumea întreagă, a democrației, statului de drept, universalității și indivizibilității drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a respectării demnității umane, a principiilor de egalitate și de solidaritate, precum și a respectării principiilor înscrise în Carta Organizației Națiunilor Unite și a principiilor de drept internațional. Anumite norme elaborate de Organizația Națiunilor Unite în materie de drepturile omului au atât o dimensiune internă, cât și externă pentru Uniune¹⁰. Astfel, Uniunea a elaborat o politică specifică de promovare a drepturilor omului și a democratizării în țările terțe. În plus, articolul 8 din TUE prevede că Uniunea dezvoltă cu țările învecinate relații privilegiate fondate pe valorile Uniunii. În cele din urmă, articolul 49 din TUE prevede că orice stat european care respectă valorile ce stau la baza Uniunii poate solicita să devină membru al acesteia. Criteriile politice pentru aderare stabilite de Consiliul European de la Copenhaga în 1993 impun ca țara candidată să aibă instituții stabile care garantează democrația, supremația dreptului, drepturile omului, precum și respectarea minorităților și protecția acestora. Deschiderea negocierilor de aderare este astfel condiționată de îndeplinirea corespunzătoare a acestor criterii de către țara candidată. Aspectele referitoare la drepturile fundamentale sunt aprofundate în timpul negocierilor de aderare.

1. UNIUNEA TREBUIE SĂ FIE EXEMPLARĂ

Acțiunea Uniunii trebuie să fie ireproșabilă în materie de drepturi fundamentale. Carta trebuie să fie un ghid pentru politicile Uniunii și punerea acestora în aplicare de statele membre.

¹⁰ Toate statele membre au aderat la principalele convenții ale Organizației Națiunilor Unite în materie de drepturile omului și Consiliul a adoptat o decizie privind încheierea, de către Comunitatea europeană, a Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (JO L 23 din 27.1.2010, p. 35).

1.1. Consolidarea culturii drepturilor fundamentale în cadrul Comisiei

Comisia controlează în mod sistematic dacă propunerile sale legislative și actele pe care le adoptă sunt compatibile cu cartă. Pentru a se reflecta noul statut al cartei, trebuie consolidat „reflexul” drepturilor fundamentale în serviciile Comisiei care elaborează aceste propuneri și acte. Este necesar să se promoveze o „cultură a drepturilor fundamentale” în toate stadiile procedurii, de la primele etape de elaborare a unei propuneri de către serviciile Comisiei, în momentul evaluării impactului și până la controlul legalității textului final al unui proiect de act.

Această cultură a drepturilor fundamentale este indispensabilă pentru examinarea detaliată a necesității și proporționalității propunerilor pe care le prezintă Comisia. Într-adevăr, pe lângă anumite drepturi care au un caracter absolut¹¹, drepturile fundamentale, în anumite condiții, pot face obiectul unor limitări. Acestea trebuie să fie prevăzute prin lege și să respecte conținutul esențial al drepturilor respective și, în vederea respectării principiului proporționalității, trebuie să fie necesare și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității de protecție a drepturilor și a libertăților celorlalți¹².

„Check-list” privind drepturile fundamentale

1. Care sunt drepturile fundamentale vizate?
2. Sunt drepturile vizate drepturi absolute (care nu pot face obiectul niciunei limitări – de exemplu, demnitatea umană și interzicerea torturii)?
3. Care este impactul diferitelor opțiuni de politică avute în vedere asupra drepturilor fundamentale? Este acesta pozitiv (promovarea drepturilor fundamentale) sau negativ (limitarea drepturilor fundamentale)?
4. Au opțiunile în același timp un impact pozitiv și unul negativ, în funcție de drepturile fundamentale vizate (de exemplu, impact negativ asupra libertății de exprimare și pozitiv asupra proprietății intelectuale)?
5. Eventualele limitări ale drepturilor fundamentale ar fi formulate în mod precis și previzibil?
6. Dacă este cazul, limitările aduse drepturilor fundamentale ar:
 - fi necesare pentru realizarea unui obiectiv de interes general sau pentru protejarea drepturilor și libertăților celorlalți (care dintre acestea)?
 - fi proporționale cu obiectivul urmărit?
 - respecta conținutul esențial al drepturilor fundamentale vizate?

Comisia a luat deja măsuri de organizare internă – „metodologia”¹³ – pentru a se asigura că serviciile ei verifică în mod sistematic și riguros respectarea tuturor drepturilor fundamentale în cauză atunci când elaborează orice propunere legislativă. Raportul de evaluare a acestei

¹¹ De exemplu, interzicerea torturii.

¹² Articolul 52 alineatul (2) din cartă.

¹³ Comunicarea Comisiei „Respectarea Cartei Drepturilor Fundamentale în propunerile legislative ale Comisiei - metodologie pentru un control sistematic și riguros”, COM(2005) 172 din 27.4.2005.

metodologii¹⁴ a arătat că aceasta este bine adaptată obiectivului urmărit, dar că aplicarea ei practică trebuie consolidată: aceasta trebuie să fie mai sistematică, mai aprofundată și mai lizibilă. În raport se subliniază, de asemenea, că evaluarea impactului nu este o chestiune de procedură, ci de substanță.

În această privință, Comisia va intensifica acțiunile de formare internă în domeniul drepturilor fundamentale pentru a permite serviciilor să răspundă la întrebările de mai sus și să consolideze și să promoveze astfel o veritabilă cultură a respectării drepturilor fundamentale.

Metodologia utilizată de Comisie în pregătirea propunerilor sale, precum și măsurile luate pentru consolidarea aplicării acesteia sunt prezentate mai jos. Aceste măsuri vor contribui la punerea în aplicare a politicii „o mai bună legiferare”. Astfel cum s-a subliniat în Programul de la Stockholm, redactarea legislației Uniunii în termeni clari și inteligibili contribuie la facilitarea exercitării efective a drepturilor de către cetățeni. În conformitate cu politica „o mai bună legiferare” și cu Programul de la Stockholm, care a subliniat importanța evaluării, Comisia se va asigura că se ia în considerare cartă în evaluarea *ex-post* a instrumentelor Uniunii, în special în rapoartele privind aplicarea legislației sensibile, precum și în procesul de evaluare reciprocă.

Actele fără caracter legislativ adoptate de Comisie, precum deciziile, fac de asemenea, în momentul elaborării, obiectul unui control al compatibilității cu cartă, chiar dacă nu fac obiectul unei evaluări a impactului.

Comisia va acorda o atenție deosebită propunerilor și actelor considerate „sensibile”, și anume toate propunerile legislative, precum și actele de punere în aplicare (articolul 291 din TFUE) și actele delegate (articolul 290 din TFUE), care pun probleme specifice de compatibilitate cu cartă sau care vizează în mod specific unul dintre drepturile fundamentale înscrise în cartă.

1.1.1. Consultări pregătitoare

Înainte de elaborarea propunerilor propriu-zise, atunci când Comisia va lansa consultări (carte verde, comunicare, document al serviciilor) cu părțile interesate privind aspecte care s-ar putea concretiza eventual în noi propuneri sensibile, aceasta va sublinia orice aspect potențial legat de „drepturile fundamentale”, pentru a solicita contribuții în această privință care vor fi integrate în evaluarea impactului. Comisia va preciza, de asemenea, că eventualele propuneri vor face obiectul unei evaluări a impactului în conformitate cu metodologia.

1.1.2. Evaluarea impactului

Evaluările impactului care însoțesc propunerile Comisiei examinează incidența acestora asupra drepturilor fundamentale, atunci când o astfel de evaluare se dovedește a fi pertinentă. Orientările privind evaluarea impactului, astfel cum au fost revizuite în 2009¹⁵, prevăd că anumite acte de punere în aplicare (comitologie) care pot avea repercusiuni semnificative fac, de asemenea, obiectul unei evaluări a impactului. Evaluarea impactului trebuie să contribuie la identificarea drepturilor fundamentale care pot fi vizate, a nivelului de interferență cu dreptul în cauză, precum și a necesității și proporționalității acestei interferențe în termeni de opțiuni de acțiune și de obiective vizate. Cu toate acestea, evaluarea impactului nu presupune

¹⁴ Raport privind funcționarea practică a metodologiei pentru un control sistematic și riguros al respectării Cartei drepturilor fundamentale - COM(2009) 205 din 29.4.2009.

¹⁵ Orientări privind evaluarea impactului - SEC(2009) 92 din 15.1.2009.

examinarea din punct de vedere juridic a conformității proiectului de act cu drepturile fundamentale. Această examinare se efectuează ulterior, pe baza unui proiect de act concret. Orientările privind evaluarea impactului precizează, pentru fiecare etapă a evaluării, modul în care trebuie luate în considerare drepturile fundamentale. Comisia își va menține abordarea generală privind realizarea evaluărilor impactului, consolidând, în același timp, evaluarea impactului asupra drepturilor fundamentale¹⁶.

1.1.2.1. Integrarea dimensiunii „drepturi fundamentale” în activitatea Grupurilor de coordonare a evaluărilor impactului

La elaborarea fiecărei evaluări a impactului participă un Grup de coordonare a evaluărilor impactului, care reunește serviciile interesate ale Comisiei și care joacă un rol esențial în toate fazele realizării evaluării impactului. Serviciile competente ale Comisiei își vor pune în mod activ la dispoziția acestor grupuri expertiza în domeniul drepturilor fundamentale, pentru a se asigura că incidențele asupra acestor drepturi sunt identificate și analizate în mod sistematic într-un stadiu incipient al procesului de elaborare a politicilor. Aceste incidențe asupra drepturilor fundamentale se reflectă în mod vizibil în raportul de evaluare a impactului, dacă este cazul. Această vizibilitate va contribui la consolidarea culturii respectării drepturilor fundamentale în timpul pregătirii proiectului de act.

1.1.2.2. Orientările operaționale privind drepturile fundamentale

Se vor elabora orientări operaționale („operational guidance”) în scopul asigurării dezvoltării unei abordări bazate pe o veritabilă luare în considerare a drepturilor fundamentale, precum și în scopul furnizării de consultanță serviciilor Comisiei privind modul de evaluare a impactului unei inițiative asupra drepturilor fundamentale. Aceste orientări vor viza întrebările enumerate mai sus, la rubrica „check-list” privind drepturile fundamentale.

1.1.2.3. Comitetul de evaluare a impactului

Comitetul de evaluare a impactului (*Impact Assessment Board*) este un organ central însărcinat cu exercitarea unei funcții de sprijin și de control al calității sub autoritatea președintelui Comisiei. Acesta este independent de serviciile însărcinate cu elaborarea politicilor. Comitetul examinează toate evaluările impactului realizate de Comisie și emite avize cu privire la acestea, precum și cu privire la calitatea evaluării care stă la baza propunerilor de acțiune prezentate de Comisie. Comitetul verifică în mod sistematic aspectele referitoare la drepturile fundamentale cuprinse în proiectele de evaluare a impactului care îi sunt prezentate și, dacă este necesar, formulează un aviz în legătură cu aceste aspecte.

1.1.3. Redactarea proiectelor de act

1.1.3.1. Considerente vizate

După evaluarea impactului, atunci când s-a elaborat proiectul de propunere legislativă (sau de act delegat sau de punere în aplicare), Comisia controlează legalitatea și, în special, compatibilitatea acestuia cu cartă.

¹⁶ În comunicarea sa, „Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană” - COM(2010) 543 din 7.10.2010 – Comisia a subliniat că, pentru a reflecta noul statut al cartei, va consolida evaluarea impactului asupra drepturilor fundamentale și va elabora orientări operaționale în această privință.

Propunerile care prezintă o legătură specială cu drepturile fundamentale trebuie să conțină considerente specifice care să explice conformitatea acestora cu cartă. Rolul considerentelor este de a explica raționamentul care stă la baza adoptării actului respectiv și, astfel, de a permite și facilita un eventual control judiciar al conformității acestui act cu cartă. Acest lucru înseamnă că trebuie evitată banalizarea care ar rezulta dintr-o utilizare generalizată a unui considerent care atestă conformitatea cu cartă. Inserarea considerentelor nu este o simplă formalitate, ci reflectă controlul aprofundat al conformității propunerii cu cartă.

Considerentele care stabilesc conformitatea propunerii cu cartă vor fi identificate prin precizarea drepturilor fundamentale asupra cărora propunerea respectivă are un impact. În plus, se vor insera, atunci când acest lucru va fi necesar, considerente individualizate și specifice privind anumite drepturi fundamentale, pentru a explica sfera de aplicare a unei dispoziții sau soluțiile cuprinse în propunere cu privire la asigurarea faptului că limitarea adusă unui drept fundamental se justifică în temeiul articolului 52 din cartă.

1.1.3.2. Sinteza aspectelor „drepturi fundamentale” în expunerea de motive

Atunci când propunerea legislativă are incidență asupra drepturilor fundamentale, astfel cum atestă considerentele acesteia, expunerea motivelor trebuie să conțină o sinteză care explică modul în care au fost respectate obligațiile privind drepturile fundamentale.

Expunerea de motive a propunerilor sensibile va fi consolidată prin prezentarea unei sinteze a tuturor aspectelor „drepturi fundamentale” conținute în evaluarea impactului și propunerea legislativă. Această secțiune va explica în special motivele pentru care Comisia consideră că limitările aduse drepturilor fundamentale sunt justificate în termeni de necesitate și proporționalitate. O astfel de sinteză va permite o mai bună orientare a considerentelor privind „drepturile fundamentale” care însoțesc propunerile sensibile. Aceasta va îmbunătăți vizibilitatea, arătând că s-a efectuat într-adevăr o examinare aprofundată a impactului și a compatibilității.

1.2. Luarea în considerare a cartei în procesul legislativ

Metodologia introdusă de Comisie nu se aplică decât în stadiul de elaborare a propunerilor sale. În cursul procesului legislativ, propunerile Comisiei pot face obiectul unor modificări aduse de unul dintre colegislatori, care pune problema drepturilor fundamentale, fără să se realizeze nicio examinare sistematică a impactului și a compatibilității acestor propuneri cu drepturile fundamentale. Această situație a fost identificată de Consiliul European în Programul de la Stockholm, care invită instituțiile UE și statele membre să se asigure că inițiativele juridice rămân conforme drepturilor fundamentale „pe parcursul întregului proces legislativ prin intermediul consolidării aplicării metodologiei pentru o monitorizare sistematică și riguroasă a respectării Convenției europene și a drepturilor și libertăților prevăzute în Carta drepturilor fundamentale”¹⁷. În conformitate cu obiectivul de promovare a unei culturi a drepturilor fundamentale pe parcursul întregului proces legislativ, Comisia este dispusă să sprijine celelalte instituții în luarea în considerare în mod eficace a efectelor modificărilor propuse de aceste instituții asupra punerii în aplicare a cartei, inclusiv prin examinarea întrebărilor care trebuie avute în vedere (menționate la rubrica „check-list” referitoare la drepturile fundamentale).

¹⁷ Articolul 2 alineatul (1).

1.2.1. Modificări

Modificările aduse de colegislatori propunerilor Comisiei trebuie să respecte cartă. Comisia își va apăra ferm poziția privind normele de protecție a drepturilor fundamentale cuprinse în propunerea sa și își va semnala opoziția față de colegislatori în cazul în care aceștia ar intenționa să reducă nivelul acestor norme. În această privință, Comisia nu va ezita să utilizeze toate mijloacele de care dispune, în special să solicite adoptarea în unanimitate a actului sau, după caz, să își retragă propunerea sau să introducă o acțiune în anulare împotriva dispozițiilor respective¹⁸.

1.2.2. Dialogul interinstituțional

Modul de tratare a proiectelor de modificări care implică aspecte de compatibilitate cu cartă ar trebui să facă obiectul unui dialog interinstituțional transparent, în special pentru a asigura faptul că:

- modificările respective fac obiectul unei evaluări corespunzătoare a impactului lor asupra drepturilor fundamentale și a conformității lor cu cartă. Acordul interinstituțional „Abordarea comună a evaluării impactului”¹⁹ prevede, în general, că Parlamentul și Consiliul sunt responsabile de evaluarea impactului propriilor modificări „semnificative”. Nu se menționează luarea în considerare a aspectelor „drepturi fundamentale”, nici faptul că orice modificare ce implică un aspect legat de drepturile fundamentale ar trebui considerată „semnificativă”;
- deciziile privind modificările se iau la nivelul adecvat și că, de exemplu, în ceea ce privește Consiliul, acestea sunt supuse atenției miniștrilor;
- serviciile juridice ale celor trei instituții sunt implicate pe deplin.

În cadrul unei viitoare revizuirii a acordului interinstituțional „Abordarea comună a evaluării impactului”, Comisia va propune ca evaluarea impactului care trebuie să însoțească propunerile statelor membre, în cazurile excepționale în care tratatul permite astfel de propuneri²⁰, să includă și o evaluare a impactului asupra drepturilor fundamentale. În plus, în cadrul poziției pe care o adoptă în privința propunerilor statelor membre, Comisia va examina cu atenție evaluarea impactului asupra drepturilor fundamentale.

1.3. Asigurarea respectării cartei de către statele membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii

Dispozițiile cartei se adresează statelor membre doar „atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii” [articolul 51 alineatul (1)]. Respectarea drepturilor fundamentale de către statele membre, atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, prezintă un interes comun tuturor statelor membre, întrucât aceasta constituie un element esențial al încrederii reciproce necesare funcționării Uniunii. Acest principiu este și mai important din perspectiva extinderii acquis-ului comunitar în domenii în care drepturile fundamentale sunt vizate în mod deosebit, precum spațiul de libertate, securitate și justiție, nediscriminarea, cetățenia Uniunii, societatea informațională sau mediul.

¹⁸ Articolul 3 alineatul (4) din raportul din 29.4.2009.

¹⁹ Documentul nr. 14901/05 al Consiliului din 24.11.2005.

²⁰ Domeniile cooperării judiciare în materie penală, cooperării polițienești și al cooperării administrative în spațiul de libertate, securitate și justiție (articolul 76 din TFUE).

Intervenția Comisiei pentru a asigura respectarea drepturilor fundamentale va fi ghidată de următoarele principii:

1.3.1. Prevenția

Comisia își va dezvolta abordarea preventivă reamintind, după caz, autorităților responsabile de transpunerea legislației obligația de respectare a cartei în punerea în aplicare a legislației respective și sprijinindu-le pe acestea în special în cadrul comitetelor de experți însărcinate cu facilitarea transpunerii directivelor. De exemplu, importanța respectării cartei, în special a drepturilor copilului, a fost subliniată în grupul de experți instituit în scopul monitorizării transpunerii Directivei 2008/115/CE („directiva privind returnarea”) sau în cadrul comitetului privind Decizia-cadru 2008/919/JAI, care modifică Decizia-cadru privind combaterea terorismului.

1.3.2. Proceduri privind încălcarea dreptului comunitar

În cazul în care un stat membru nu respectă drepturile fundamentale atunci când pune în aplicare dreptul Uniunii, Comisia, în calitate de gardian al tratatelor, dispune de competențe proprii care îi permit să încerce să pună capăt acestei încălcări și poate, după caz, sesiza Curtea de Justiție (acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor). Comisia poate interveni numai dacă situația respectivă prezintă un element de legătură cu dreptul Uniunii. Existența acestui element de legătură cu dreptul Uniunii depinde de fiecare situație concretă în cauză²¹.

Comisia este hotărâtă să utilizeze toate mijloacele de care dispune pentru a asigura respectarea cartei de către statele membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Aceasta va lansa, de fiecare dată când va fi necesar, proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva statelor membre pentru nerespectarea cartei în punerea în aplicare a dreptului Uniunii. Se va acorda prioritate încălcărilor care pun probleme de principiu sau au consecințe negative deosebit de importante pentru cetățeni.

1.3.3. Situații care nu intră în sfera de aplicare a cartei

Carta nu se aplică situațiilor de încălcare a drepturilor fundamentale care nu prezintă niciun element de legătură cu dreptul Uniunii. Statele membre au propriile sisteme de protecție a drepturilor fundamentale prin intermediul instanțelor judecătorești naționale și cartă nu le înlocuiește. Prin urmare, asigurarea respectării drepturilor fundamentale le revine instanțelor judecătorești naționale, statele membre fiind responsabile de luarea măsurilor necesare în conformitate cu propriile legislații naționale și cu obligațiile lor internaționale. În astfel de situații, Comisia nu dispune de competențe pentru a interveni în calitate de gardian al tratatelor.

Articolul 7 din TUE prevede un dispozitiv care permite instituțiilor Uniunii să acționeze atunci când există un *risc clar de încălcare gravă* sau o *încălcare gravă și persistentă* de către un stat membru a valorilor vizate la articolul 2 din TUE, care includ respectarea drepturilor omului. Acesta este un mecanism politic de ultimă instanță, care vizează situații cu caracter

²¹ De exemplu, există un element de legătură în cazul în care o legislație națională transpune o directivă a Uniunii în mod contrar drepturilor fundamentale, o autoritate publică aplică o legislație a Uniunii în mod contrar drepturilor fundamentale sau decizia definitivă a unei instanțe naționale aplică sau interpretează dreptul Uniunii în mod contrar drepturilor fundamentale.

exceptional care au o dimensiune sistematică și structurală²². În cazul în care există un risc clar de încălcare gravă a acestor valori, acest mecanism poate fi declanșat printr-o propunere motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei.

2. O MAI BUNĂ INFORMARE A CETĂȚENILOR

2.1. Necesitatea de informare

Pentru ca drepturile înscrise în cartă să fie efective, cetățenii trebuie să fie bine informați în privința acestor drepturi și a mijloacelor concrete de a le exercita dacă acestea sunt încălcate. Necesitatea de informare în privința căilor de atac este deosebit de importantă în ceea ce privește:

- drepturile copilului, de exemplu, problemele pe care le menționează tinerii cel mai des sunt că nu știu cum să își apere drepturile și cui să se adreseze (80%)²³. Agenția pentru Drepturi Fundamentale a semnalat același tip de dificultăți în ceea ce privește discriminarea²⁴;
- dificultatea de cunoaștere a căilor de atac adecvate și confuzia în ceea ce privește rolul acestora, ceea ce îi poate face pe reclamanți să se adreseze instanței nepotrivite. Astfel, Comisia primește numeroase scrisori referitoare la situații pentru care aceasta nu deține competențe în temeiul tratatelor și care se situează în afara domeniului de aplicare a dreptului Uniunii. În această privință, Comisia reamintește că autoritățile naționale, inclusiv instanțele judecătorești, trebuie să se pronunțe în cazurile de presupuse încălcări ale drepturilor fundamentale și că Comisia nu este o instanță de apel împotriva deciziilor emise de instanțele judecătorești naționale sau internaționale;
- absența informațiilor corespunzătoare sporește complexitatea căilor de atac și dificultățile practice de punere în aplicare a acestora (limbă, cunoașterea procedurilor și costurile acestora, situația reclamantului etc.) ceea ce poate descuraja victimele încălcărilor drepturilor fundamentale să le utilizeze („reclamanți invizibili”).

2.2. Acțiunea Comisiei

Pentru a răspunde acestor dificultăți, sunt necesare acțiuni de comunicare orientată și adaptată acestor situații.

2.2.1. Informarea privind rolul Uniunii în materie de drepturi fundamentale

Comisia își va consolida acțiunea de informare în privința rolului și competențelor Uniunii în materie de drepturi fundamentale, precum și posibilitățile de intervenție, asigurând respectarea nevoilor lingvistice ale cetățenilor și specialiștilor, prin:

- explicații adaptate publicului vizat, de exemplu, pe care copiii le pot înțelege, vor fi puse la dispoziția reclamanților și a părților interesate. În special, răspunsurile Comisiei la

²² Condițiile de punere în aplicare a acestui dispozitiv au fost explicate în Comunicarea Comisiei privind articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană - Respectarea și promovarea valorilor pe care se bazează Uniunea, COM(2003) 606 din 15.10.2003.

²³ Atunci când tinerii între 15 și 18 ani sunt întrebați ce probleme ar putea întâmpina persoanele de mai puțin de 18 ani care vor să își apere drepturile. EB 273. May 2009. *The Rights of the Child*.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

plângerile individuale care nu țin de competența acestora vor conține o anexă explicativă sub formă de întrebări frecvente (FAQ);

- încurajarea informării și formării specialiștilor în domeniul dreptului și ale autorităților judiciare, inclusiv ale judecătorilor, în special prin intermediul Rețelei judiciare europene în materie civilă și comercială, Rețelei Judiciare Europene în materie penală sau al Forumului european pentru justiție.

2.2.2. *Informarea privind căile de atac existente*

Este esențial ca persoanele care se consideră victime ale unei încălcări a drepturilor fundamentale să aibă acces la informații practice privind căile de atac existente în statele membre în caz de presupusă încălcare a drepturilor fundamentale. Comisia va adopta următoarele măsuri:

- asigurarea faptului că portalul **e-justiție** va putea furniza cetățenilor, în cursul anului 2011, informații privind căile de atac în caz de încălcări presupuse ale drepturilor fundamentale;
- lansarea unei reflecții comune pe tema informării privind căile de atac în materie de drepturi fundamentale, împreună cu Comisia pentru petiții din cadrul Parlamentului European, instituțiile naționale pentru drepturile omului sau autoritățile naționale competente, grefele Curții de Justiție și Curții Europene a Drepturilor Omului și celelalte instanțe ale Consiliului European.

3. **RAPORTUL ANUAL PRIVIND APLICAREA CARTEI**

Comisia va prezenta un raport anual privind aplicarea cartei, care va avea două obiective:

- a permite, în mod transparent, continuu și coerent, evaluarea progreselor realizate. Acesta va identifica ceea ce s-a realizat și ce rămâne de făcut pentru asigurarea aplicării efective a cartei;
- a permite efectuarea unui schimb de opinii anual cu Parlamentul European și Consiliul.

Raportul anual va constitui un nou mecanism util de evidențiere a modului în care este pusă în aplicare Carta drepturilor fundamentale a Uniunii. Pe baza acțiunilor menționate în această comunicare, Comisia va prezenta modul în care a ținut cont de drepturile fundamentale în elaborarea inițiativelor sale. Acesta va permite, de asemenea, Comisiei să prezinte în fața Parlamentului și a Consiliului modul în care s-a ținut cont de cartă în procesul legislativ.

Raportul anual va acoperi în mod sistematic drepturile înscrise în cartă și modul în care acestea sunt puse în aplicare în cadrul competențelor Uniunii. Cu toate că va avea un domeniu de aplicare diferit, acesta va completa raportul anual privind drepturile omului și democrația în lume care acoperă acțiunea Uniunii în țările terțe²⁵. Raportul se va concentra mai întâi pe activitățile instituțiilor Uniunii, în special ale Comisiei. Întrucât acoperă totalitatea drepturilor înscrise în cartă în mod continuu, în fiecare an, raportul va permite compararea progreselor realizate și noile probleme apărute.

²⁵ A se vedea, de exemplu, „Drepturile omului și democrația în lume: raport privind acțiunea UE - iulie 2008–decembrie 2009”.

Raportul anual va ține cont de diferitele aspecte aduse în atenția Comisiei de către cetățeni, membrii Parlamentului European sau părți interesate și va pune astfel în evidență diferitele subiecte de preocupare. Prin identificarea chestiunilor care au fost aduse, în mod justificat, la cunoștința Comisiei și a chestiunilor care țin mai degrabă de competența altor autorități, raportul va contribui, de asemenea, la o mai bună informare a cetățenilor în ceea ce privește exercitarea drepturilor lor.

Raportul anual va prezenta acțiunea Comisiei pentru a asigura aplicarea efectivă a cartei pe teren, de exemplu prin proceduri privind încălcarea dreptului comunitar sau prin acțiuni de informare. Prin îmbunătățirea transparenței și a difuzării de informații privind cartă, raportul va ajuta statele membre să se conformeze cartei atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii și va contribui la evitarea recurgerii la procedurile privind încălcarea dreptului comunitar.

Pentru elaborarea raportului anual, Comisia va lucra în parteneriat cu toate instituțiile și părțile interesate în vederea culegerii informațiilor și datelor necesare, inclusiv a jurisprudenței în materie de drepturi fundamentale a Curții de Justiție, precum și a Curții Europene a Drepturilor Omului și a instanțelor judecătorești naționale, în cazurile în care această jurisprudență privește dreptul Uniunii.

Parlamentul European, în special prin întrebări și petiții, este un intermediar esențial pentru cunoașterea situației respectării drepturilor fundamentale în statele membre în domeniul care țin de competența Uniunii. Comisia va analiza, împreună cu Parlamentul, cea mai bună modalitate de cooperare și de conjugare a eforturilor în cadrul procesului de elaborare a raportului său anual și al mecanismelor de cooperare dintre Parlamentul European și parlamentele naționale.

Prin crearea **Agenției pentru Drepturi Fundamentale**, Uniunea s-a dotat cu un instrument care servește instituțiilor și statelor membre, atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, având drept misiune principală furnizarea de date fiabile și comparabile în materie de drepturi fundamentale. Aceste informații sunt cruciale pentru raportul anual și Comisia încurajează culegerea acestora de către agenție.

În elaborarea raportului său, Comisia va lua în considerare și informațiile furnizate de toate părțile implicate, inclusiv **autorităților naționale**, precum curțile supreme, autoritățile naționale independente ale drepturilor omului și autoritățile naționale însărcinate cu evaluarea impactului legislațiilor naționale asupra drepturilor fundamentale. Mecanismele de monitorizare ale **Consiliului European** și ale **Organizației Națiunilor Unite** pot constitui, de asemenea, o sursă de informații pertinente referitoare la acțiunea Uniunii și a statelor membre, atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Informațiile care provin de la **societatea civilă** vor fi luate de asemenea în considerare, ONG-urile fiind cele mai în măsură să cunoască realitatea de pe teren.

Raportul anual va permite astfel tuturor părților interesate să contribuie la procesul continuu de punere în aplicare a cartei și va face acest proces vizibil și transparent, favorizând, astfel, o dinamică a culturii drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană. În prezent, Comisia pregătește primul raport anual, care va acoperi anul 2010 și va fi publicat în primăvara anului 2011.

Strategia prezentată de Comisie se bazează pe un obiectiv clar: Uniunea trebuie să fie exemplară pentru a asigura aplicarea efectivă a drepturilor fundamentale înscrise în cartă.

Comisia a luat măsuri pentru atingerea acestui obiectiv, în special prin consolidarea evaluării impactului propunerilor sale asupra drepturilor fundamentale și va încuraja și celelalte instituții ale Uniunii să asigure respectarea pe deplin a cartei în activitatea lor legislativă. Dacă va fi cazul, Comisia va reaminti statelor membre importanța respectării cartei în punerea în aplicare a dreptului Uniunii și va dezvolta o comunicare orientată către nevoile cetățenilor.

Această strategie va fi eficace dacă este pusă în aplicare în mod continuu, hotărât și transparent, în parteneriat cu toate părțile interesate. Comisia a hotărât să prezinte, în fiecare an, un raport anual privind aplicarea cartei pentru a face bilanțul progreselor realizate și a orienta dezvoltarea politicii sale. Un astfel de angajament demonstrează hotărârea Comisiei de punere în practică a cartei.