

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 19.10.2010
KOM(2010) 573 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE

Stratégia účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou

OZNÁMENIE KOMISIE

Stratégia účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou

Európa základných práv práve prešla rozhodujúcimi etapami. Charta základných práv Európskej únie sa stala právne záväznou¹ a Únia pristúpi k Európskemu dohovoru o ľudských právach². Európsky parlament³ a Európska rada⁴ si ako jednu z priorít pre budúcu podobu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti stanovili podporu základných práv v Únii. Jeden z členov Európskej komisie je teraz zodpovedný za podporu spravodlivosti, základných práv a občianstva a členovia Komisie sa počas slávnostného sľubu pred Súdnyim dvorom zaviazali, že budú chartu dodržiavať⁵. Všeobecnejšie je možné skonštatovať, že Lisabonská zmluva predstavuje významný pokrok, lebo rozšírila spolourozhodovací postup, zrušila rozdelenie na piliere obsiahnuté v predchádzajúcej zmluve, udelila Súdnyim dvorom všeobecnú právomoc v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a otázke ľudských práv vyhradila ústredné miesto vo svojich vonkajších vzťahoch.

Všetky predpoklady na ambicióznou politiku základných práv sú teda splnené. Dodržiavanie základných práv bolo vždy povinnosťou podliehajúcou kontrole zo strany Súdneho dvora, ako aj základnou a neoddeliteľnou súčasťou budovania Európskej únie. Vďaka novému štatútu charty je však možné dodať činnosti Únie v tejto oblasti nový impulz.

Cieľom tohto oznámenia je predložiť stratégiu Komisie pre uplatňovanie charty v novom právnom prostredí, ktoré existuje od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy.

Charta základných práv Európskej únie

Prostredníctvom charty⁶ si Únia vytvorila vlastný katalóg základných práv aktualizovaný podľa vývoja spoločnosti a rozvoja vedy a technológií.

¹ Článok 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „Zmluva o EÚ“). V článku 6 ods. 3 sa okrem iného uvádza, že základné práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor o ľudských právach a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, predstavujú všeobecné zásady práva Únie.

² Článok 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ.

³ Uznesenie Európskeho parlamentu z 25. novembra 2009 o oznámení Komisie – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pre občanov – Štokholmský program. P7_TA(2009) 0090.

⁴ „Štokholmský program“ (Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010).

⁵ Znenie slávnostného vyhlásenia: „Slávnostne sľubujem, že:

- budem dodržiavať zmluvy a Chartu základných práv Európskej únie pri plnení všetkých mojich úloh,
- budem moju funkciu vykonávať úplne nezávisle, vo všeobecnom záujme Únie,
- pri plnení mojich úloh nebudem vyžadovať ani prijímať pokyny od žiadnej vlády, inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry,

– zdržím sa akéhokoľvek konania nezlučiteľného s povahou mojej funkcie alebo plnením mojich úloh.

– Beriem na vedomie záväzkov všetkých členských štátov dodržiavať túto zásadu a nesnažiť sa ovplyvňovať členov Komisie pri plnení ich úloh.

– Ďalej sľubujem, že počas môjho funkčného obdobia aj po jeho skončení budem dodržiavať povinnosti vyplývajúce z tejto funkcie, najmä povinnosť konať čestne a zdržanlivo pri prijímaní určitých funkcií alebo výhod po skončení funkčného obdobia.“

⁶ Charta bola slávnostne vyhlásená Parlamentom, Radou a Komisiou v Nice 7. decembra 2000. Dňa 12. decembra 2007 predsedovia Parlamentu, Rady a Európskej komisie chartu podpísali a opäť slávnostne vyhlásili. Toto druhé vyhlásenie bolo potrebné, pretože charta vyhlásená v roku 2000 sa upravila tak, aby sa stala právne záväznou.

Charta je novátorským nástrojom, pretože v jednom texte zoskupuje všetky základné práva, ktoré sú chránené Úniou⁷, a tým im dáva viditeľnú, presnú a predvídateľnú podobu. Tým, že Lisabonská zmluva uznala práva, slobody a zásady uvedené v charte a prisúdila jej rovnakú právnu záväznosť ako zmluvám, zaistila charte väčšie zviditeľnenie a občanom priniesla právnu istotu.

Charta je určená predovšetkým inštitúciám, orgánom, úradom a agentúram Únie (článok 51 ods. 1 charty). Je smerodajnou najmä pre legislatívnu a rozhodovaciu činnosť Komisie, Parlamentu a Rady, ktorých právne akty musia byť s chartou v úplnom súlade.

V článku 51 ods. 1 charty sa tiež uvádza, že pre členské štáty je určená výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. Nevzťahuje sa na situácie, ktoré nijako nesúvisia s právom Únie⁸. Právna záväznosť, ktorú charte udeľuje Lisabonská zmluva, túto situáciu nezmenila. V Lisabonskej zmluve sa výslovne uvádza, že ustanovenia charty nijako nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách⁹.

Pristúpenie k Európskemu dohovoru o ľudských právach

Pristúpenie Únie k Európskemu dohovoru o ľudských právach, ktoré sa nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy stalo záväzným (článok 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ), doplní systém ochrany základných práv tým, že splnomocní Európsky súd pre ľudské práva na preskúmanie aktov Únie. Toto externé súdne preskúmanie by malo Úniu ešte viac podnietiť k tomu, aby viedla ambicióznú politiku v oblasti základných práv: čím viac sa Únia postará o to, aby jej akty úplne rešpektovali základné práva, tým menšie bude riziko námietok zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva.

Cieľ stratégie: Únia musí byť príkladom

Cieľom politiky, ktorú chce Komisia po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy rozvíjať, je zaistiť, aby základné práva obsiahnuté v charte boli v Únii čo najúčinnnejšie. Únia musí byť v tomto ohľade príkladom. Charta nie je textom s abstraktnou hodnotou, ale nástrojom, ktorý občanom umožňuje využívať práva uvedené v charte, keď sa nachádzajú v situácii, na ktorú sa vzťahuje právo Únie. Preto sa Komisia bude usilovať o účinné vykonávanie tejto charty.

Nadalej sa bude pokračovať v rozvoji osobitných politík založených na zmluvách, ktoré sa týkajú niektorých konkrétnych základných práv, ako napríklad v oblasti ochrany osobných údajov, práv dieťaťa, rodovej rovnosti, nediskriminácie, duševného vlastníctva alebo voľného pohybu.

Príkladnosť Únie je nevyhnutná nielen pre osoby žijúce v Únii, ale aj pre rozvoj samotnej Únie. Dodržiavanie základných práv v rámci Únie umožňuje vybudovanie vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi, ale aj všeobecnej dôvery verejnosti v politiky Únie. Nedostatok dôvery v účinnosť základných práv pri vykonávaní práva Únie v členských a nedostatok

⁷ Práva a zásady obsiahnuté v charte vyplývajú najmä z ústavných tradícií a medzinárodných dohovorov spoločných pre členské štáty, z Európskeho dohovoru o ľudských právach, zo sociálnych chárt prijatých Spoločenstvom a Radou Európy a z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva.

⁸ Pozri oddiel 1.3.

⁹ V článku 51 ods. 2 sa uvádza, že táto charta nerozširuje rozsah pôsobnosti práva Únie nad rámec právomocí Únie, ani nezakladá žiadnu novú právomoc ani úlohu pre Úniu, ani nemení právomoci a úlohy vymedzené v zmluvách.

dôvery v schopnosť Komisie a vnútroštátnych orgánov zaistiť ich dodržiavanie by sa negatívne prejavilo najmä na fungovaní a prehľbovaní mechanizmu spolupráce v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Účinná ochrana je v neposlednom rade potrebná aj z hľadiska posilňovania vierohodnosti opatrení Únie zameraných na podporu ľudských práv vo svete.

Činnosť Únie v oblasti základných práv presahuje rámec jej vnútorných politík. Charta sa uplatňuje aj na vonkajšie akcie Únie. V súlade s článkom 21 Zmluvy o EÚ má činnosť Únie na medzinárodnej scéne podporovať v celosvetovom meradle demokraciu, právny štát, univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a základných slobôd, rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržiavanie zásad Charty Organizácie spojených národov a medzinárodného práva. Niektoré normy týkajúce sa ľudských práv, ktoré vypracovala OSN, majú pre Úniu tak vnútornú, ako aj vonkajšiu dimenziu¹⁰. Únia tak vypracovala osobitnú politiku podpory ľudských práv a demokratizácie v tretích krajinách. V článku 8 Zmluvy o EÚ sa okrem iného stanovuje, že Únia rozvíja so susednými krajinami osobitné vzťahy založené na hodnotách Únie. Nakoniec v článku 49 Zmluvy o EÚ sa stanovuje, že každý európsky štát, ktorý rešpektuje hodnoty, na ktorých je Únia založená, môže požiadať o členstvo v Únii. Podľa politických kritérií na pristúpenie stanovených na zasadnutí Európskej rady v Kodani v roku 1993 má kandidátska krajina dosiahnuť takú inštitucionálnu stabilitu, ktorá zaručuje demokraciu, právny štát, ľudské práva a rešpektovanie a ochranu menšín. Podmienkou na začatie prístupových rokovaní je tak primerané splnenie stanovených kritérií kandidátskou krajinou. Otázky súvisiace so základnými právami sa v priebehu prístupových rokovaní dôkladne prerokovávajú.

1. ÚNIA MUSÍ BYŤ PRÍKLADOM

Činnosť Únie v oblasti ľudských práv musí byť bezchybná. Pri rozvoji politík Únie aj v priebehu ich vykonávania členskými štátmi musí charta slúžiť ako sprievodca.

1.1. Posilniť kultúru základných práv v Komisii

Komisia zabezpečuje systematickú kontrolu zlučiteľnosti svojich legislatívnych návrhov a aktov, ktoré prijíma, s chartou. Aby sa tento nový štatút charty zohľadnil, je potrebné posilniť toto automatické zohľadnenie základných práv v útvaroch Komisie, ktoré uvedené návrhy a akty vypracúvajú. Je nutné podporovať „kultúru základných práv“ vo všetkých štádiách postupu, a to od počiatočných fáz vzniku návrhu v útvaroch Komisie, cez posudzovanie vplyvu až po kontrolu zákonnosti záverečného znenia návrhu aktu.

Táto kultúra základných práv je nevyhnutná pre dôkladné preskúmanie potreby a proporcionality návrhov, ktoré Komisia predkladá. Okrem niektorých práv s absolútnym charakterom¹¹ môžu základné práva za určitých podmienok podliehať obmedzeniam. Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné

¹⁰ Všetky členské štáty pristúpili k hlavným dohovorom OSN v oblasti ľudských práv a Rada prijala rozhodnutie o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím Európskym spoločenstvom (Ú. v. EÚ L 23, 27.1.2010, s. 35).

¹¹ Napríklad zákaz mučenia.

a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných¹².

Kontrolný zoznam základných práv

1. *O ktoré základné práva ide?*
2. *Ide o absolútne práva (ktoré nemôžu podliehať žiadnemu obmedzeniu – napríklad ľudská dôstojnosť a zákaz mučenia)?*
3. *Aký vplyv majú jednotlivé politické možnosti na oblasť ľudských práv? Ide o pozitívne vplyvy (podpora základných práv) alebo negatívne vplyvy (obmedzenie základných práv)?*
4. *Majú uvedené možnosti v závislosti od príslušných základných práv pozitívne a zároveň negatívne vplyvy (napríklad negatívny vplyv na slobodu prejavu a pozitívny vplyv na duševné vlastníctvo)?*
5. *Boli by prípadné obmedzenia základných práv formulované presným a predvídateľným spôsobom?*
6. *Prípadné obmedzenia základných práv:*
 - *boli by nutné na realizáciu cieľa všeobecného záujmu alebo na ochranu práv a slobôd iných (akých)?*
 - *boli by primerané sledovanému cieľu?*
 - *rešpektovali by podstatu príslušných základných práv?*

Komisia už prijala opatrenia týkajúce sa vnútornej organizácie – „metodiky“¹³, aby sa uistila, že jej útvary vykonávajú systematickú a prísnu kontrolu dodržiavania všetkých príslušných základných práv v priebehu prípravy všetkých legislatívnych návrhov. Z hodnotiacej správy týkajúcej sa tejto metodiky¹⁴ vyplynulo, že je dobre prispôbená sledovanému cieľu, ale že jej praktické uplatnenie musí byť posilnené: musí byť systematickejšia, dôkladnejšia a čitateľnejšia. V správe sa tiež zdôrazňuje, že posúdenie vplyvu nie je otázkou postupu, ale podstaty.

V tejto súvislosti Komisia posilní činnosti súvisiace s interným školením v oblasti základných práv, aby svojim útvarami umožnila odpovedať na vyššie uvedené otázky a posilniť a podporiť kultúru dodržiavania základných práv.

Ďalej v texte je opísaná nielen metodika používaná Komisiou v priebehu prípravy jej návrhov, ale aj opatrenia prijaté na posilnenie jej uplatňovania. Tieto opatrenia prispievajú k vykonávaniu politiky „lepšia tvorba práva“. V Štokholmskom programe sa zdôraznilo, že jasná a zrozumiteľná formulácia právnych predpisov Únie prispieva k tomu, že občania účinnejšie a ľahšie uplatňujú svoje práva. V súlade s politikou „lepšia tvorba práva“ a so Štokholmským programom, ktorý podčiarkol význam hodnotenia, bude Komisia dbať aj na

¹² Článok 52 ods. 1 charty.

¹³ Oznámenie Komisie – Dodržiavanie Charty základných práv v legislatívnych návrhoch Komisie – Metodika systematickej a prísnej kontroly – KOM(2005) 172 v konečnom znení, 27.4.2005.

¹⁴ Správa o praktickom fungovaní metodiky systematického a dôsledného monitorovania dodržiavania Charty základných práv – KOM(2009) 205, 29.4.2009.

to, aby bola charta zohľadnená pri hodnotení *ex post* nástrojov Únie, najmä v správach o vykonávaní citlivých právnych predpisov a v postupoch vzájomného hodnotenia.

Aj nelegislatívne akty prijaté Komisiou, napríklad rozhodnutia, podliehajú v priebehu ich prípravy kontrole zlučiteľnosti s chartou, aj keď nie sú predmetom posúdenia vplyvu.

Komisia bude venovať osobitnú pozornosť návrhom a aktom „citlivého charakteru“, teda všetkým legislatívnym návrhom a vykonávacím aktom (článok 291 ZFEÚ) a delegovaným aktom (článok 290 ZFEÚ), ktoré sa týkajú konkrétnych otázok zlučiteľnosti s chartou alebo ktorých cieľom je podporiť jedno zo základných práv ustanovených v charte.

1.1.1. *Prípravné konzultácie*

Pred samotnou prípravou návrhov, teda počas konzultácií so zainteresovanými stranami (v rámci zelenej knihy, oznámení, pracovných dokumentov útvarov Komisie) o otázkach, ktoré by mohli prípadne viesť k novým citlivým návrhom, Komisia osobitne poukáže na prípadné aspekty „základných práv“, aby tak zainteresovaným stranám umožnila predložiť pripomienky, ktoré budú východiskom posúdenia vplyvu. Upresní tiež, že prípadné návrhy budú predmetom posúdenia vplyvu, a to v súlade s metodikou.

1.1.2. *Posúdenie vplyvu*

Posúdenia vplyvu sprevádzajúce návrhy Komisie skúmajú vplyv týchto návrhov na základné práva vtedy, ak sa takého hodnotenie ukáže ako vhodné. Usmernenia pre posúdenie vplyvu revidované v roku 2009¹⁵ stanovujú, že určité vykonávacie akty (komitológia), ktoré môžu mať dôležitý vplyv, budú rovnako predmetom posúdenia vplyvu. Posúdenie vplyvu má slúžiť na vymedzenie základných práv, na ktoré bude mať príslušný návrh pravdepodobne vplyv, na stanovenie miery ovplyvnenia príslušného práva a na posúdenie nevyhnutnosti a primeranosti tohto vplyvu z hľadiska politických možností a cieľov. Posúdenie vplyvu však nevedie k právnemu preskúmaniu súladu medzi návrhom aktu a základnými právami. Toto preskúmanie sa vykonáva neskôr, a to na základe návrhu konkrétneho aktu. Usmernenia pre posúdenie vplyvu pre každú jeho etapu upresňujú, akým spôsobom sa musia základné práva zohľadniť. Komisia si zachová svoj všeobecný prístup týkajúci sa posúdenia vplyvu, pričom posilní toto posúdenie vplyvu na základné práva¹⁶.

1.1.2.1. *Začlenenie aspektu „základných práv“ do činnosti riadiacich skupín pre posúdenie vplyvu*

Každé posúdenie vplyvu vzniká pod dohľadom *riadiacej skupiny pre posúdenie vplyvu*, ktorá združuje príslušné útvary Komisie a ktorá zohráva kľúčovú úlohu vo všetkých etapách posudzovania vplyvu. Príslušné útvary Komisie dajú týmto skupinám cielene k dispozícii svoje skúsenosti v oblasti základných práv, aby sa zaistilo, že vplyvy na tieto práva budú systematicky identifikované a analyzované už v počiatočnom štádiu procesu prípravy politik. Tieto vplyvy na základné práva sa jasne zohľadnia v správe o posúdení vplyvu, ak to bude v danom prípade potrebné. Toto zviditeľnenie prispeje k posilneniu kultúry dodržiavania základných práv v priebehu prípravy návrhu aktu.

¹⁵ Usmernenia pre posúdenie vplyvu, SEK(2009) 92, 15.1.2009.

¹⁶ Vo svojom oznámení „Inteligentná regulácia v Európskej únii“ – KOM(2010) 543, 7.10.2010 – Komisia zdôraznila, že na zohľadnenie nového štatútu charty posilní posúdenie vplyvu na základné práva a vypracuje operatívne usmernenia týkajúce sa tejto problematiky.

1.1.2.2. Operatívne usmernenia týkajúce sa základných práv

Budú vypracované operatívne usmernenia („*operational guidance*“) s cieľom zaistiť uplatňovanie prístupu založeného na skutočnom zohľadnení základných práv, ako aj s cieľom poskytnúť poradenstvo útvarom Komisie, pokiaľ ide o spôsob posúdenia vplyvu danej iniciatívy na základné práva. Tieto usmernenia sa budú týkať uvedených otázok z kontrolného zoznamu základných práv.

1.1.2.3. Výbor pre posudzovanie vplyvu

Výbor pre posudzovanie vplyvu (*Impact Assessment Board*) je ústredným orgánom, ktorý plní podpornú funkciu a kontroluje kvalitu pod dohľadom predsedu Komisie. Je nezávislý od útvarov zodpovedných za prípravu politik. Výbor preskúma všetky posúdenia vplyvu vypracované Komisiou a vydá stanovisko nielen k týmto posúdeniam, ale aj k ich kvalite, ktorá stojí v pozadí návrhov opatrení predložených Komisiou. Výbor systematicky overuje aspekty týkajúce sa základných práv v návrhoch posúdenia vplyvu, ktoré sa mu predkladajú, a v prípade potreby vypracuje svoje stanovisko k týmto otázkam.

1.1.3. Vypracovanie návrhov aktov

1.1.3.1. Cielené odôvodnenia

Po posúdení vplyvu, keď bola predloha legislatívneho návrhu (alebo delegovaného alebo vykonávacieho aktu) pripravená, Komisia pristúpi ku kontrole jeho zákonnosti, pričom kontroluje najmä zlučiteľnosť tohto aktu s chartou.

Návrhy, ktoré majú osobitné spojenie so základnými právami, musia obsahovať osobitné odôvodnenia vysvetľujúce ich zlučiteľnosť s chartou. Úlohou odôvodnení je vysvetliť dôvody prijatia predmetného aktu, a tak umožniť a uľahčiť súdne preskúmanie jeho zlučiteľnosti s chartou. To znamená, že je potrebné sa vyhýbať štandardným odôvodneniam, v ktorých sa len poukazuje na súlad s chartou. Začlenenie odôvodnení nie je len jednoduchou formalitou, ale odrazom dôkladnej kontroly súladu predmetného návrhu s chartou.

Odôvodnenia vysvetľujúce zlučiteľnosť návrhu s chartou budú cieľové, pričom presne vymedzia základné práva, na ktoré má príslušný návrh vplyv. Osobitne vypracované a cieľové odôvodnenia týkajúce sa určitých základných práv budú do návrhu začlenené v prípade, keď to bude potrebné na vysvetlenie v rozsahu pôsobnosti ustanovenia alebo riešení uvedených v návrhu, aby sa tak zaistilo, že obmedzenie základného práva je z hľadiska článku 52 charty oprávnené.

1.1.3.2. Zhrnutie aspektov „základných práv“ v dôvodovej správe

Ak z odôvodnení vyplýva, že legislatívny návrh má vplyv na základné práva, dôvodová správa musí obsahovať zhrnutie, v ktorom sa vysvetľuje, ako boli dodržané povinnosti týkajúce sa základných práv.

Dôvodová správa týkajúca sa citlivých návrhov bude doplnená o zhrnutie všetkých aspektov „základných práv“ obsiahnutých v posúdení vplyvu a v legislatívnom návrhu. V tomto oddiele sa predovšetkým vysvetlí, z akého dôvodu sa Komisia domnieva, že obmedzenia základných práv sú oprávnené, pokiaľ ide o ich potrebu a primeranosť. Takéto zhrnutie umožní cielenejšiu formuláciu odôvodnení týkajúcich sa „základných práv“ v prípade

citlivých návrhov. Zo zhrnutia vyplynie, že sa vykonalo dôkladné posúdenie vplyvu a zlučiteľnosti, čím sa posilní zviditeľnenie.

1.2. Zohľadniť chartu v legislatívnom procese

Metodika, ktorú zaviedla Komisia, sa vzťahuje len na prípravnú fázu jej návrhov. V priebehu legislatívneho procesu môže jeden zo zákonodarcov vykonať úpravy návrhov Komisie týkajúce sa základných práv, a to bez toho, aby sa systematicky posúdil vplyv týchto úprav a ich zlučiteľnosti so základnými právami. Na túto situáciu poukázala Európska rada v Štokholmskom programe, ktorý inštitúcie Únie a členské štáty vyzýva k zaisteniu trvalej zlučiteľnosti legislatívnych iniciatív so základnými právami „v rámci celého legislatívneho procesu, a to prostredníctvom posilnenia používania metodiky systematického a dôkladného monitorovania súladu s Európskym dohovorom a právami a slobodami stanovenými v Charte základných práv“¹⁷. V súlade s cieľom, ktorým je podpora kultúry základných práv v priebehu celého legislatívneho procesu, je Komisia pripravená pomôcť ostatným inštitúciám pri účinnom zohľadnení vplyvov nimi vykonaných zmien na uplatňovanie charty, a to okrem iného preskúmaním otázok, na ktoré je potrebné pamätať (otázky uvedené v kontrolnom zozname základných práv).

1.2.1. Zmeny a doplnenia

Zmeny a doplnenia návrhov Komisie vykonané spoluzákonodarcami musia byť v súlade s chartou. Komisia bude dôrazne obhajovať svoj postoj v súvislosti so stupňom ochrany základných práv stanovených v jej návrhu a vyjadrí spoluzákonodarcom svoj nesúhlas, pokiaľ by zamýšľali tento stupeň znížiť. Na tento účel bez váhania využije všetky dostupné prostriedky, vrátane požiadavky jednomyselného prijatia aktu alebo prípadne stiahne svoj návrh alebo podá žalobu o neplatnosť proti predmetným ustanoveniam¹⁸.

1.2.2. Medziinštitucionálny dialóg

Spôsob spracovania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov týkajúcich sa otázok zlučiteľnosti s chartou by mal byť predmetom transparentného medziinštitucionálneho dialógu, aby sa zaistilo, že:

- vplyv predmetných zmien a doplnení na základné práva a ich zlučiteľnosť s chartou budú primerane posúdené. Medziinštitucionálna dohoda „*Spoločný prístup k posudzovaniu vplyvu*“¹⁹ všeobecne stanovuje, že Parlament a Rada zodpovedajú za posúdenie vplyvu ich vlastných „dôležitých“ zmien a doplnení. Zohľadnenie aspektov „základných práv“ sa nespomína. Nespomína sa ani skutočnosť, že všetky zmeny a doplnenia týkajúce sa základných práv by sa mali považovať za „dôležité“;
- rozhodnutia, ktoré sa týkajú týchto zmien a doplnení, sa budú prijímať na primeranej úrovni a napríklad v prípade Rady o nich budú informovaní ministri,
- právne služby troch uvedených inštitúcií sa budú v plnej miere zapájať.

V rámci ďalšej revízie medziinštitucionálnej dohody „*Spoločný prístup k posudzovaniu vplyvu*“ Komisia navrhne, aby sa ustanovilo, že posúdenie vplyvu, ktoré musí byť súčasťou

¹⁷ Článok 2 ods. 1.

¹⁸ Oddiel 3.4 správy z 29. apríla 2009.

¹⁹ Dokument Rady 14901/05 z 24.11.2005.

návrhov členských štátov vo výnimočných prípadoch, kedy zmluva takéto návrhy²⁰ umožňuje, bude obsahovať aj posúdenie vplyvu na základné práva. Komisia navyše v rámci postoja, ktorý zaujíma v súvislosti s návrhmi členských štátov, pozorne preskúma posúdenie vplyvu na základné práva.

1.3. Dbať na dodržiavanie charty členskými štátmi, keď vykonávajú právo Únie

Ustanovenia charty sú určené členským štátom „*výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie*“ (článok 51 ods. 1). Dodržiavanie základných práv členskými štátmi, keď vykonávajú právo Únie, je v spoločnom záujme všetkých členských štátov, pretože ide o hlavnú zložku vzájomnej dôvery potrebnej na fungovanie Únie. Táto zásada je ešte dôležitejšia v súvislosti so zvýšeným počtom *acquis* EÚ v oblastiach, ktoré sa základných práv mimoriadne týkajú, teda v oblastiach ako priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, nediskriminácia, občianstvo Únie, informačná spoločnosť a životné prostredie.

Činnosť Komisie zameraná na zaistenie dodržiavania základných práv sa bude opierať o tieto zásady:

1.3.1. Predchádzanie

Komisia rozvinie svoj preventívny prístup tak, že orgánom zodpovedným za transpozíciu právnych predpisov v príslušných prípadoch pripomenie povinnosť dodržiavať chartu pri vykonávaní príslušnej legislatívy a že im poskytne pomoc, najmä v rámci výborov zložených z odborníkov, ktorých úlohou je uľahčiť transpozíciu smerníc. Dôležitosť dodržiavania charty, najmä práv dieťaťa, bola napríklad zdôraznená v skupine odborníkov, ktorá bola zriadená na účely kontroly transpozície smernice 2008/115/ES („smernica o návrate“), alebo aj v rámci výboru pre rámcové rozhodnutie 2008/919/SVV, ktorým sa mení a dopĺňa rámcové rozhodnutie 2002/475/SVV o boji proti terorizmu.

1.3.2. Konanie vo veci porušenia právnych predpisov

V prípade, že členský štát pri vykonávaní práva Únie základné práva nedodržiava, Komisia má ako strážca zmlúv vlastnú právomoc, prostredníctvom ktorej sa môže pokúsiť toto porušovanie ukončiť, a v prípade potreby môže vec postúpiť Súdnemu dvoru (žaloba o nesplnenie povinnosti). Aby Komisia mohla zasiahnuť, musí byť predmetná situácia viazaná na právo Únie. Existencia väzby na právo Únie závisí od každej konkrétnej situácie²¹.

Komisia zamýšľa využiť všetky dostupné možnosti, aby zaistila dodržiavanie charty členskými štátmi, keď vykonávajú právo Únie. Vždy, keď to bude nutné, začne proti členským štátom konanie vo veci porušenia právnych predpisov v prípade, že tieto štáty pri vykonávaní práva Únie nedodržia zásady uvedené v charte. Prípady porušenia právnych predpisov, ktoré sa týkajú zásadných otázok, alebo prípady porušenia, ktorých negatívne dôsledky pre občanov sú mimoriadne závažné, sa budú riešiť prednostne.

²⁰ Oblasti justičná spolupráca v trestných veciach, policajná spolupráca a administratívna spolupráca v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (článok 76 ZFEÚ).

²¹ Väzba napríklad existuje v prípade, že vnútroštátne právne predpisy transponujú smernicu Únie spôsobom, ktorý je v rozpore so základnými právami; alebo keď verejný orgán uplatňuje právne predpisy Únie spôsobom, ktorý je v rozpore so základnými právami; alebo v prípade, že na základe konečného rozhodnutia vnútroštátneho súdu sa právo Únie uplatňuje alebo vykladá spôsobom, ktorý je v rozpore so základnými právami.

1.3.3. Situácie, na ktoré sa charta nevzťahuje

Charta sa neuplatňuje v situáciách, v ktorých dôjde k porušeniu základných ľudských práv a v ktorých neexistuje žiadna väzba na právo Únie. Členské štáty majú vlastný systém ochrany základných práv prostredníctvom vnútroštátnych súdov a charta ich nenahrádza. Je teda povinnosťou vnútroštátnych súdov, aby zabezpečili dodržiavanie základných práv, a povinnosťou členských štátov, aby prijali potrebné opatrenia v súlade s ich vnútroštátnymi právnymi predpismi a medzinárodnými záväzkami. V takýchto situáciách Komisia nemá právomoc zasiahnuť ako strážca zmlúv.

Podľa článku 7 Zmluvy o EÚ inštitúcie Únie môžu zasiahnuť, ak existuje *jasné riziko vážneho porušenia* alebo *závažné alebo pretrvávajúce porušenie* hodnôt uvedených v článku 2 Zmluvy o EÚ niektorým členským štátom, čo zahŕňa aj porušenie ľudských práv. Ide o krajný politický mechanizmus určený pre výnimočné situácie, ktorých rozmer je systematický a štrukturálny²². Ak existuje jasné riziko vážneho porušenia týchto hodnôt, môže byť tento mechanizmus spustený na základe odôvodneného návrhu jednej tretiny členských štátov, Parlamentu alebo Komisie.

2. LEPŠIE INFORMOVAŤ OBČANOV

2.1. Potreba byť informovaný

Aby boli práva zakotvené v charte účinné, je potrebné občanov dostatočne informovať o týchto právach a prostriedkoch, ktoré im umožnia sa týmto práv konkrétno domáhať v prípade, že sú porušené. Potreba byť informovaný o opravných prostriedkoch sa zdá byť mimoriadne dôležitá:

- pokiaľ ide o práva dieťaťa, problémy, o ktorých sa mladí ľudia najčastejšie zmieňujú, spočívajú v tom, že nevedia, ako svoje práva obhajovať a na koho sa obrátiť (80 %)²³. Rovnaký druh ťažkostí zdôraznila Agentúra Európskej únie pre základné práva v oblasti diskriminácie²⁴,
- ťažkosti súvisiace s otázkou vhodných opravných prostriedkov a nejasnosti v súvislosti s ich úlohou môžu viesť k tomu, že sa sťažovatelia obrátia na „nesprávne kontaktné miesto“. Komisia tak dostáva mnoho listov týkajúcich sa situácií, v ktorých nemá žiadne právomoci vyplývajúce zo zmlúv, pretože tieto situácie presahujú rámec práva Únie. V tejto súvislosti Komisia pripomína, že je vecou vnútroštátnych orgánov vrátane súdov, aby sa vyjadrili v prípadoch údajného porušenia základných práv, a že Komisia nie je orgánom, na ktorý sa možno odvolať proti rozhodnutiam vnútroštátnych alebo medzinárodných súdov,
- nedostatok vhodných informácií komplikuje zložitý charakter odvolaní a prehĺbuje ťažkosti s ich vykonávaním v praxi (jazyk, znalosti týkajúce sa konania, situácia sťažovateľa atď.), čo môže obeť porušovania základných práv od odvolania odradiť („neviditeľní sťažovatelia“).

²² Podmienky uplatňovania tohto mechanizmu boli vysvetlené v oznámení Komisie týkajúcom sa článku 7 Zmluvy o EÚ. Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je Únia založená – KOM(2003) 606, 15.10.2003.

²³ Odpovede mladých ľudí vo veku od 15 do 18 rokov na otázku, s akými problémami sa môžu stretnúť osoby mladšie ako 18 rokov, ktoré chcú obhajovať svoje práva. EB 273. Máj 2009. Práva dieťaťa.

²⁴ Prieskum EÚ – MIDIS („Prieskum EÚ o menšinách a diskriminácii“).

2.2. Činnosť Komisie

V záujme odstránenia týchto problémov je potrebné prijať opatrenia zamerané na cieľnú komunikáciu, ktorá bude prispôbená jednotlivým situáciám.

2.2.1. Informovať o úlohe Únie v oblasti základných práv

Komisia posilní svoju informačnú kampaň o úlohe a právomociach Únie v oblasti základných práv, ako aj možnostiach zasahovania, pričom bude rešpektovať jazykové potreby občanov a odborníkov:

- sťažovateľom a zúčastneným stranám sa poskytne vysvetlenie prispôbené cieľovej skupine osôb, napríklad zrozumiteľné pre deti. Odpovede Komisie na individuálne sťažnosti, ktoré nepatria do jej právomoci, budú obsahovať prílohu, v ktorej budú vysvetlenia podané formou často kladených otázok („Frequently Asked Questions“),
- poskytovanie informácií právnikom a súdnym orgánom vrátane sudcov a ich odborná príprava bude prebiehať najmä prostredníctvom Európskej justičnej siete pre občianske a obchodné veci, Európskej justičnej siete pre trestné veci alebo Európskeho justičného fóra.

2.2.2. Informovať o existujúcich opravných prostriedkoch

Osoby, ktoré sa domnievajú, že sa stali obeťami porušovania základných práv, musia mať prístup k praktickým informáciám o existujúcich opravných prostriedkoch, ktoré možno v prípade údajného porušenia základných práv členských štátoch využiť. Komisia prijme tieto opatrenia:

- bude dbať na to, aby **európsky portál elektronickej justície** mohol v priebehu roku 2011 občanom poskytnúť informácie o opravných prostriedkoch v prípadoch údajného porušenia základných práv,
- spolu s Výborom Európskeho parlamentu pre petície, vnútroštátnymi orgánmi pôsobiacimi v oblasti ľudských práv alebo príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, kanceláriou Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva a ďalšími orgánmi Rady Európy začne spoločné úvahy o poskytovaní informácií týkajúcich sa opravných prostriedkoch v oblasti základných práv.

3. VÝROČNÁ SPRÁVA O UPLATŇOVANÍ CHARTY

Komisia predloží výročnú správu o uplatňovaní charty, ktorá bude sledovať dva ciele:

- umožniť, aby sa dosiahnutý pokrok vyhodnotil transparentným, trvalým a koherentným spôsobom. V správe sa vymedzia už splnené úlohy a tie, ktoré je stále potrebné vykonať, aby sa zabezpečilo efektívne uplatňovanie charty,
- umožniť každoročnú výmenu názorov s Európskym parlamentom a Radou.

Výročná správa bude predstavovať nový užitočný mechanizmus, na ktorý bude poukazovať na spôsob vykonávania Charty základných práv Európskej únie. Komisia v nej predstaví spôsob, akým zohľadnila základné práva pri vypracovaní svojich iniciatív, pričom bude

vychádzať z činností uvedených v tomto oznámení. Vďaka tejto správe bude môcť Komisia vysvetliť Parlamentu a Rade, ako bola charta v priebehu legislatívneho procesu zohľadnená.

Výročná správa systematickým spôsobom zahrnie práva uvedené v charte a spôsob ich uplatňovania v rámci právomocí Únie. Doplní výročnú správu o ľudských právach a demokracii vo svete, ktorá pokrýva činnosť Únie v krajinách mimo EÚ²⁵, ale jej rozsah bude odlišný. Správa sa predovšetkým zameria na činnosti inštitúcií Únie, najmä Komisie. Keďže správa sa bude nepretržite rok po roku vzťahovať na všetky práva uvedené v Charte, umožní porovnať dosiahnutý pokrok a poukázať na nové problémy.

Výročná správa zohľadní rôzne otázky, ktoré Komisii kládli občania, poslanci Európskeho parlamentu alebo zainteresované strany, a bude tak informovať o rôznych predmetoch obáv. Správa tiež prispeje k lepšiemu informovaniu občanov o tom, akým spôsobom sa môžu domáhať svojich práv, pretože jasne vymedzí otázky, ktoré boli oprávnené položené Komisii, a otázky, ktoré skôr patria do právomoci iných orgánov.

Výročná správa bude informovať o opatreniach, ktoré Komisia prijala v záujme efektívneho uplatňovania charty v praxi, o konaniach vo veci porušenia právnych predpisov alebo o informačných kampaniach. Správa zlepší transparentnosť a informovanosť o charte, čím pomôže členským štátom, aby pri vykonávaní práva Únie dosiahli súlad s chartou. Takýmto spôsobom sa zamedzí konaniam vo veci porušenia právnych predpisov.

Na účely vypracovania svojej výročnej správy bude Komisia spolupracovať so všetkými inštitúciami a zúčastnenými stranami, aby zhromaždila potrebné informácie a údaje vrátane judikatúry Súdneho dvora v oblasti základných práv, ako aj judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a vnútroštátnych súdov, pokiaľ sa táto judikatúra týka práva Únie.

Európsky parlament je vďaka otázkam a petíciám dôležitým kontaktným bodom a zdrojom informácií o situácii v oblasti základných práv v členských štátoch, pokiaľ ide o otázky spadajúce do právomoci Únie. Komisia bude spoločne s Parlamentom hľadať najlepší spôsob spolupráce a vzájomnej pomoci pri vynakladaní úsilia v rámci prípravy svojej výročnej správy a v rámci mechanizmov spolupráce medzi Európskym parlamentom a vnútroštátnymi parlamentmi.

Únia si zriadením **Agentúry pre základné práva** vytvorila nástroj, ktorý slúži jej inštitúciám a členským štátom pri vykonávaní práva Únie, pričom jeho hlavnou úlohou je poskytovať spoľahlivé a porovnateľné údaje v oblasti základných práv. Tieto informácie budú pre vypracovanie výročnej správy kľúčové a Komisia agentúru podporuje v zhromažďovaní takýchto údajov.

Pri vypracovaní svojej správy Komisia zohľadní aj informácie poskytnuté všetkými zainteresovanými stranami vrátane **vnútroštátnych orgánov**, ako sú najvyššie súdy, nezávislé vnútroštátne orgány pôsobiace v oblasti ľudských práv a vnútroštátne orgány zodpovedné za posúdenie vplyvu vnútroštátnych právnych predpisov na základné práva. Mechanizmy kontroly, ktoré majú k dispozícii **Rada Európy** a **OSN**, môžu byť tiež zdrojom informácií, pokiaľ ide o činnosti Únie a členských štátov pri vykonávaní práva Únie. Vzhľadom na to, že o skutočnej situácii na mieste sú najlepšie informované mimovládne organizácie, zohľadnia sa aj informácie poskytnuté **občianskou spoločnosťou**.

²⁵ Pozri napríklad „*Ľudské práva a demokracia vo svete: správa o činnosti EÚ – obdobie od júla 2008 do decembra 2009*“.

Výročná správa tak umožní všetkým zainteresovaným stranám, aby prispeli k trvalému procesu vykonávania charty, a tým, že tomuto procesu dá viditeľnú a transparentnú podobu, podporí dynamický vývoj kultúry základných práv Európskej únie. Komisia v súčasnosti pripravuje prvú výročnú správu, ktorá sa bude týkať roku 2010 a ktorej uverejnenie sa plánuje na jar roku 2011.

Stratégia predložená Komisiou sleduje jasný cieľ: Únia musí byť príkladom, aby zabezpečila účinnosť základných práv uvedených v charte. Komisia urobila po organizačnej stránke všetko pre to, aby tento cieľ dosiahla, a to najmä posilnením posúdenia vplyvu svojich návrhov na základné práva. Podporí tiež ďalšie inštitúcie Únie, aby pri príprave právnych predpisov v plnej miere zaistili dodržiavanie charty. Vždy, keď to bude potrebné, pripomenie členským štátom dôležitosť dodržiavania charty pri vykonávaní práva Únie. Vypracuje konkrétne komunikačné opatrenia zamerané na potreby občanov.

Táto stratégia bude účinná, ak sa bude vykonávať trvalým, rozhodným a transparentným spôsobom v spolupráci so všetkými zainteresovanými stranami. Komisia rozhodla, že každý rok predloží výročnú správu o vykonávaní charty, aby tak informovala o dosiahnutom pokroku a určila smer vývoja svojej politiky. Takýto záväzok svedčí o odhodlaní Komisie uplatňovať chartu v praxi.