

Brusel 8. března 2021
(OR. en)

6795/21

JAI 233
FREMP 38

VÝSLEDEK JEDNÁNÍ

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Delegace
Předmět:	Závěry Rady o posílení uplatňování Listiny základních práv v Evropské unii

Delegace naleznou v příloze závěry Rady o posílení uplatňování Listiny základních práv v Evropské unii, které byly schváleny písemným postupem dne 5. března 2021¹.

¹ Dokument CM 2064/21.

Závěry RADY o posílení uplatňování Listiny základních práv v Evropské unii

Preamble

Rada Evropské unie,

připomínajíc článek 2 Smlouvy o Evropské unii, v němž se stanoví, že Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin;

zdůrazňujíc, že Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), která byla slavnostně vyhlášena dne 7. prosince 2000, představuje jeden z milníků evropské integrace a je symbolem naší společné evropské identity;

poukazujíc na to, že v souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny a při dodržení zásady subsidiarity vyplývá z právně závazné povahy Listiny pro všechny orgány, instituce a jiné subjekty Unie, jakož i členské státy povinnost, aby při provádění práva Unie respektovaly práva, dodržovaly zásady a podporovaly jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi a při zachování mezí pravomocí Unie, které jí byly svěřeny Smlouvami;

konstatujíc, že Listina je jedním z nejmodernějších a nejkomplexnějších právně závazných nástrojů v oblasti základních práv a nedílnou součástí vícevrstevného systému Unie v oblasti ochrany základních práv;

připomínajíc, že přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech (dále jen „EÚLP“) doplní stávající strukturu ochrany základních práv v Unii a podpoří větší konzistentnost při ochraně těchto práv v Evropě, a **vítá** skutečnost, že Unie a Rada Evropy nedávno obnovily jednání o dosažení tohoto cíle;

zdůrazňujíc, že ochranu základních práv a hodnot Unie nelze považovat za samozřejmost. Jedná se o soustavné úsilí a sdílenou odpovědnost, které vyžadují společné úsilí všech dotčených aktérů, zejména orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, celostátních, regionálních a místních orgánů, včetně donucovacích orgánů, normotvůrců, soudců a státních zástupců, dalších právníků, univerzit a škol odborné přípravy právníků, národních institucí pro lidská práva, orgánů pro rovné zacházení a organizací občanské společnosti;

podtrhujíc, že základní práva lze zajistit pouze v demokratické společnosti založené na právním státu, v níž je jedním z nezbytných stavebních kamenů nezávislost soudnictví;

vážně znepokojena bezprecedentními výzvami, které představuje pandemie COVID-19, a jejím závažným dopadem na uplatňování základních práv a svobod v oblastech, jako je zdravotní péče, dlouhodobá péče, vzdělávání, práce, bydlení, přístup k potravinám, kultura, přístup ke spravedlnosti, přístup k podpůrným službám, svoboda pohybu, svoboda shromažďování, svoboda informací a svoboda náboženského vyznání nebo přesvědčení;

znepokojena způsobem, jakým dopady pandemie neúměrně postihují osoby ve zranitelném postavení, a jejími možnými dlouhodobými účinky a dalšími nepředvídatelnými důsledky z hlediska lidské důstojnosti, rovnosti a základních práv;

jsouc si vědoma výzev týkajících se ochrany základních práv, demokracie a právního státu, které se v posledních letech v Unii a jejích členských státech objevily, jako jsou výzvy týkající se přijímání a integrace žadatelů o azyl a migrantů, digitální transformace a většího využívání a možného zneužívání umělé inteligence², nárůstu dezinformací a nenávistných projevů na internetu i mimo něj, ochrany osobních údajů a soukromí, zužujícího se prostoru pro občanskou společnost, vnějších hrozeb pro integritu voleb a demokratického procesu, změny klimatu a přeshraniční ochrany zranitelných dospělých osob;

berouc se znepokojením na vědomí přetrvávající závažné problémy a překážky, které brání tomu, aby všichni v plném rozsahu požívali základních práv, jako je chudoba, bezdomovectví a nejistota, všechny formy diskriminace, genderová nerovnost, domácí násilí a násilí páchané na ženách, dětech, LGBTI osobách, příslušnících menšin, starších osobách a osobách se zdravotním postižením a obchodování s lidmi;

² Viz závěry předsednictví o Listině základních práv se zřetelem k umělé inteligenci a digitálním změnám (dokument 11481/20 ze dne 21. října 2020).

oceňujíc neustálý pokrok v oblasti ochrany základních práv v Evropské unii, dosahovaný zejména prostřednictvím právních předpisů zaměřených na posílení ochrany a prosazování specifických práv a prostřednictvím strategií a akčních plánů vypracovaných za účelem posílení ochrany základních práv, jakož i prostřednictvím judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“);

berouc s uznáním na vědomí důležitou práci, kterou Komise vykonala v rámci své „Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií“ z roku 2010;³

vítajíc každoroční závěry Rady a výroční zprávy Komise o uplatňování Listiny, jakož i výroční zprávy Agentury Evropské unie pro základní práva (dále jen „agentura“) o základních právech;

uznávajíc, že je třeba vyvinout další úsilí k zajištění toho, aby byl potenciál Listiny využíván v celém rozsahu s tím cílem, že Listina bude mít v životě lidí skutečně efektivní dopad, a podpořit tím důslednou kulturu dodržování základních práv v Unii;⁴

připomínajíc závěry Rady z roku 2019 o Listině základních práv po 10 letech: aktuální stav a další činnost (dále jen „závěry Rady z roku 2019“);⁵

Rada Evropské unie **se opětovně zavazuje** učinit Listinu skutečností pro všechny a **přijímá** tyto závěry:

1. Rada **vítá** „Strategii na posílení uplatňování Listiny základních práv v Evropské unii“⁶ (dále jen „strategie uplatňování Listiny“) a její větší zaměření na odpovědnost členských států.
2. Rada **zdůrazňuje** synergie a komplementaritu mezi strategií uplatňování Listiny a dalšími politikami a nástroji zaměřenými na prosazování a ochranu základních hodnot, na nichž je Unie založena, jako je roční cyklus v oblasti právního státu, nový Evropský akční plán pro demokracii a zpráva o občanství EU pro rok 2020.

³ Sdělení Evropské komise ze dne 19. října 2010, COM(2010) 0573.

⁴ Jak vyplývá ze zprávy agentury o základních právech z roku 2019, výročních zpráv Komise a průzkumu Eurobarometr týkajícího se informovanosti občanů o Listině.

⁵ Přijaty dne 7. října 2019, dokument 13217/19.

⁶ Sdělení Evropské komise, 2. prosince 2020, COM(2020) 711 final.

Prevence a prosazování

Odborná příprava

3. K tomu, aby se porušování základních práv zamezilo, je zapotřebí odpovídající odborná příprava všech aktérů podílejících se na prosazování Listiny, včetně národních institucí pro lidská práva, orgánů pro rovné zacházení a organizací občanské společnosti. Budování kapacit by mělo v co největší míře zohledňovat specifika práce vykonávané těmito aktéry, zejména soudnictvím. V tomto ohledu Rada **vyzývá** členské státy, aby posílily činnosti v oblasti odborné přípravy týkající se Listiny na vnitrostátní úrovni, a to zejména vyvinutím cílených nástrojů a odborné přípravy uzpůsobených potřebám jednotlivých aktérů, přičemž je třeba co nejlépe využívat dostupné finanční prostředky Unie a pomoc agentury. Rada **zdůrazňuje** význam univerzit a škol odborné přípravy právníků při šíření znalostí o Listině prostřednictvím akademického výzkumu a činností v oblasti odborné přípravy, a to i ve spolupráci s orgány Unie, vnitrostátními orgány a organizacemi občanské společnosti.

4. Rada **vyzývá** Komisi, aby nadále podporovala členské státy a všechny aktéry na celostátní, regionální a místní úrovni, jakož i další orgány, instituce a jiné subjekty Unie při uplatňování Listiny a při posilování kultury dodržování a prosazování základních práv v celé Unii.

Rada **vítá** příspěvek agentury k budování kapacit v souvislosti s Listinou a vypracování specializovaných nástrojů. Rada **vyzývá** agenturu, aby zajistila, že tyto nástroje budou průběžně aktualizovány a že budou dostupné ve všech jazycích Unie, snadno přístupné a uživatelsky vstřícné.

Zvyšování informovanosti

5. Rada **zdůrazňuje**, že je důležité poskytovat přístupné informace o právech zakotvených v Listině veřejnosti, aby byli lidé o Listině lépe informováni a více si uvědomovali, že má pro ně význam. V tomto ohledu **vítá** stávající materiály vytvořené Komisí a agenturou a **vybízí** členské státy, aby je dále využívaly a šířily. Rada **navrhuje**, aby členské státy prozkoumaly inovativní a komplementární způsoby zvyšování informovanosti a braly při tom zvláštní ohled na určité skupiny, které mohou vyžadovat lepší přístupnost Listiny, jako jsou starší osoby, osoby se zdravotním postižením a děti, a aby zvážily možnost vytvořit na internetových stránkách relevantních orgánů zvláštní stránky věnované Listině.

6. Rada **zdůrazňuje**, že by občané měli vědět, na koho a kde se v případě, že jsou jejich práva v kterémkoli členském státě porušována, mají obrátit. Rada **připomíná**, že na portálu evropské e-justice je k dispozici užitečný interaktivní nástroj pro základní práva⁷, a **vyzývá** všechny členské státy, aby k němu přispívaly, průběžně jej aktualizovaly a propagovaly.

7. Rada **pozitivně hodnotí** osvětovou kampaň, kterou plánuje Komise, a dále ji **vyzývá**, aby za tímto účelem spolupracovala s členskými státy, obránci práv, jako jsou národní instituce pro lidská práva a orgány pro rovné zacházení, a organizacemi občanské společnosti.

Uplatňování Listiny

Odborné znalosti a údaje agentury

8. Rada **znovu potvrzuje**, že je připravena co nejlépe využívat odborných znalostí a údajů agentury při svých činnostech, které mohou mít na uplatňování základních práv významný dopad, a **vyzývá** další orgány Unie a členské státy, aby tak rovněž učinily. Rada **se zájmem očekává**, že budou pokračovat jednání o navrhovaných změnách základního nařízení agentury, mimo jiné pokud jde o oblast působnosti agentury a její pracovní metody.

Úloha normotvůrce

9. *Acquis* Unie se nadále vyvíjí, a to i v oblastech, které mohou mít na uplatňování základních práv významný dopad. Rada **zdůrazňuje** povinnost Komise a spolunormotvůrců Unie zajistit, aby všechny legislativní návrhy a nástroje byly v souladu s Listinou.

Rada **opakovaně zdůrazňuje** užitečnost „pokynů týkajících se metodických kroků pro ověření slučitelnosti se základními právy“⁸ (dále jen „pokyny“) pro posuzování a zajišťování souladu legislativních návrhů se základními právy.

Rada **obnovuje** závazek přijatý v roce 2019 v závěrech Rady, a to posoudit způsoby účinnějšího využívání těchto pokynů. Dále generálnímu sekretariátu **připomíná**, že pokyny by se měly sdílet s odborníky v příslušných přípravných orgánech, zejména tak, že budou k dispozici na portálu delegátů.

⁷ https://beta.e-justice.europa.eu/459/CS/fundamental_rights_interactive_tool.

⁸ Dokument 5377/15, 20. ledna 2015.

Všechny přípravné orgány Rady by měly posuzovat nové legislativní návrhy ve světle těchto pokynů; Rada v tomto ohledu **vybízí** k podpoře výslovné výměny názorů na téma souladu s Listinou na počátku jednání a kdykoli se to považuje na nezbytné. Rada **vítá** vzdělávání v oblasti Listiny, včetně vzdělávání ohledně pokynů, které generální sekretariát a agentura nabízejí nastupujícím předsednictvím. Rovněž **vítá** nástroj e-learningu zaměřený na Listinu, který oznámila Komise.

10. Rada poukazuje na to, že za přípravnou práci v legislativních postupech Rady v oblasti základních práv, občanských práv a volného pohybu osob odpovídá Pracovní skupina pro základní práva, občanská práva a volný pohyb osob (FREMP), a **vybízí** k prezentaci informací ohledně projednávaných legislativních návrhů s potenciálním významným dopadem na základní práva v pracovní skupině FREMP. Pokyny v tomto směru představují užitečný nástroj.

11. Při zajišťování toho, aby právní předpisy členského státu byly v příslušných případech v plném souladu s Listinou, hrají klíčovou roli parlamenty a další zúčastněné strany ve vnitrostátním legislativním postupu. Rada členské státy **vybízí**, aby povinnost zajistit soulad s Listinou zohlednily ve svých vnitrostátních pravidlech týkající se právního přezkumu a posouzení dopadů právních předpisů, jež spadají do oblasti působnosti práva Unie. **Upozorňuje** v tomto ohledu na stávající osvědčené postupy a nástroje na úrovni jednotlivých států a Unie, které lze přizpůsobit vnitrostátnímu kontextu.

Úloha správy

12. Rada **zdůrazňuje** úlohu správy na celostátní, regionální a místní úrovni a jejích úředníků v začleňování Listiny a zajišťování souladu se základními právy při tvorbě politik a v podpoře kultury základních práv na všech úrovních výkoné moci.

13. Rada uznává, že strategie uplatňování Listiny se zaměřuje na odpovědnost členských států, **připomíná** nicméně, že Listina je závazná pro všechny orgány, instituce a jiné subjekty Unie a že by měly jít v této souvislosti příkladem. **Podtrhuje** proto, že činnost, kterou vyvíjejí agentury Unie, je často citlivá ve vztahu k základním právům, a **zdůrazňuje** význam odpovídajícího vzdělávání zaměstnanců a monitorování jejich činnosti.

14. Rada **upozorňuje** na význam práva na přístup k dokumentům Unie, ochrany údajů a řádné správy jako prostředků ke zlepšení výkonu práv zakotvených v Listině všemi občany, jejich osvojení i povědomí o nich.

15. Rada **si je vědoma** zásadní úlohy, kterou v zajišťování společnosti bezpečné pro všechny hrají donucovací orgány, ale i toho, že jejich opatřeními mohou být obzvláště dotčena základní práva. Rada považuje za naprosto nezbytné odpovídající vzdělávání a monitorování, tak aby bylo zajištěno, že veškerá opatření donucovacích orgánů budou v souladu s vnitrostátními i mezinárodními standardy, jakož v příslušných případech i se standardy Listiny. Rada v tomto ohledu **naléhavě vyzývá** členské státy, aby zaměstnancům donucovacích orgánů, věznic a zajišťovacích zařízení poskytovaly pravidelné vzdělávání. **Zdůrazňuje** také, že je důležité, aby na tato místa měly přístup monitorovací orgány a národní instituce pro lidská práva, a to i v kontextu omezení COVID-19, a aby měly pravomoc vydávat doporučení.

16. Rada **vyzdvihuje** to, že významnými aktéry v prosazování základních práv na úrovni jednotlivých států a EU jsou města a místní samosprávy. **Vyzývá** proto členské státy, aby podporovaly sdílení zkušeností a osvědčených postupů mezi místními orgány, včetně sítí měst, a vybízí k využívání možností financování v rámci nového programu Občané, rovnost, práva a hodnoty, a zejména složky Angažovanost a účast občanů. Rada nadále **se zájmem sleduje** iniciativu agentury, jejímž cílem je vytvořit rámec závazků pro města lidských práv v Unii, jenž by měl Listině poskytnout odpovídající viditelnost.

Financování

17. Rada **připomíná**, že všechny projekty financované Unií musí být v souladu s právními předpisy Unie, a v příslušných případech s Listinou. **Vítá** tudíž, že byla zavedena základní podmínka, která má zajistit dodržování Listiny v příštím rozpočtu Unie na období 2021–2027. Rada **se zájmem očekává** vypracování speciálního vzdělávacího modulu a související pomoci ze strany Komise. Rada **vybízí** členské státy, aby po této stránce zajistily hladkou výměnu informací a spolupráci a v příslušných případech zapojily národní instituce pro lidská práva. Rovněž členské státy **vyzývá**, aby zvážily, zda v tomto ohledu využít odborné znalosti agentury.

Výměna osvědčených postupů a koordinace

18. Rada **uznává**, že je užitečné, aby mezi členskými státy probíhalo vzájemné učení a výměna osvědčených postupů týkajících se provádění Listiny na vnitrostátní úrovni a vedla se o Listině tematická jednání.

19. Rada **připomíná**, že v návaznosti na výzvu Rady Komisi obsaženou v závěrech Rady z roku 2019 byly na portálu evropské e-justice vytvořeny specializované stránky. Rada **naléhavě vyzývá** všechny členské státy, aby tam zaznamenávaly příslušné osvědčené postupy, a to i na místní úrovni. Tyto stránky by měly být pravidelně aktualizovány.

20. Rada **vyzývá** členské státy, aby v zájmu usnadnění koordinace a toku příslušných informací zvážily jmenování kontaktního místa pro záležitosti Listiny nebo aby podporu a koordinaci budování kapacit, výměnu informací a zvyšování povědomí o Listině svěřily některému stávajícímu kontaktnímu místu. Kontaktní místa by mohla představovat spojující článek mezi různými úrovněmi správy v jednotlivých zemích a ostatními orgány, včetně orgánů s působností v oblasti lidských práv a organizací občanské společnosti, jakož i orgány a agenturami Unie.

Prosazování a monitorování

Úloha Soudního dvora Evropské unie (SDEU) a vnitrostátních soudů

21. Rada **opětovně zdůrazňuje** význam judikatury SDEU při výkladu a uplatňování Listiny. Rada **se domnívá**, že k prosazování jeho judikatury a zvyšování povědomí o příslušných postupech je zapotřebí, aby tvořily nedílnou součást vzdělávání v oblasti Listiny a byly sdíleny v rámci členských států. Rada **vyzývá** SDEU, aby dále spolupracoval se sítěmi vnitrostátních soudů, zejména prostřednictvím neformálních výměn nebo studijních návštěv.

22. Rada zdůrazňuje zásadní úlohu, kterou soudy zastávají v uplatňování základních práv. Skutečnými ručiteli za Listinu jsou soudci, jelikož se od nich vyžaduje, aby zajišťovali účinnou soudní ochranu práv v ní zakotvených. Rada s **uspokojením konstatuje**, že vnitrostátní soudy Listinu používají čím dál více a že se zvyšuje počet žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených SDEU, protože ty představují prvořadou formu soudního dialogu v unijním rámci. V této souvislosti **vyzývá** agenturu, aby pravidelně aktualizovala databázi Charterpedia, a to včetně v ní obsažené vnitrostátní a evropské judikatury.

23. Rada vyzývá členské státy, aby prozkoumaly další způsoby, jak prohloubit znalosti soudních orgánů a dalších odborníků z praxe v oblasti justice ohledně Listiny a vycházely přitom ze speciálních vzdělávacích materiálů, včetně nástrojů e-learningu. Rada **navrhuje**, aby členské státy podněcovaly síť soudců, přisedících a honorárních soudců a dalších odborníků z praxe v oblasti justice, aby kladli obnovený důraz na uplatňování Listiny na vnitrostátní úrovni, zejména prostřednictvím spolupráce v otázkách vzdělávání a sdílení postupů, a vycházeli přitom z podpory a nástrojů, které nabízí Komise, Evropská síť pro justiční vzdělávání (dále jen „EJTN“) a agentura.

24. Rada **vítá** novou strategii Komise s názvem Zajištění spravedlnosti v EU – Strategie evropského justičního vzdělávání na období 2021–2024⁹, obzvláště pokud jde o vzdělávání v oblasti Listiny, a **pozitivně hodnotí** opatření, která Komise v rámci strategie uplatňování Listiny plánuje přijmout.

⁹ Sdělení Evropské komise, 2. prosince 2020, COM(2020) 713 final.

25. Rada **vítá** závazek Komise předložit výroční zprávu o uplatňování Listiny s tematickým přístupem zaměřeným na konkrétní oblasti politiky upravené právem Unie a vycházet přitom ze zásady objektivitu, spravedlnosti a rovného zacházení s členskými státy, a **se zájmem očekává** prezentaci první zacílené zprávy o základních právech v digitálním věku, která má být zveřejněna v roce 2021. Rada Komisi **vyzývá**, aby do svých zpráv zahrnula také osvědčené postupy pro lepší uplatňování Listiny na místní, regionální a celostátní úrovni a aby zajistila, aby tato zpráva byla pro čtenáře srozumitelná a aby byla šířena mezi širokou veřejnost.

26. Rada **se zavazuje**, že na unijní i vnitrostátní úrovni uskuteční každoroční výměnu názorů na uplatňování Listiny, a to na základě výroční zprávy Komise, výroční zprávy agentury o základních právech a informací poskytnutých členskými státy na portálu evropské e-justice. Každoroční diskuse bude podkladem pro zacílené a na budoucnost orientované závěry Rady.

Národní instituce pro lidská práva a orgány pro rovné zacházení

27. Rada **uznává**, že nezávislé národní instituce pro lidská práva a orgány pro rovné zacházení mají zásadní úlohu v ochraně a prosazování základních práv a ve zvyšování povědomí a přispívají k zajišťování souladu vnitrostátních politik s Listinou. Národní instituce pro lidská práva jsou díky svému širokému a horizontálnímu mandátu v oblasti základních práv a své blízkosti občanům pro uplatňování Listiny klíčové.

29. Rada vybízí členské státy, které doposud nezávislé národní instituce pro lidská práva v souladu se zásadami týkajícími se postavení národních institucí (tzv. pařížské zásady) nezřídily, aby tak učinily, a připomíná rovněž ukazatel cílů udržitelného rozvoje 16.a.1. Členské státy, které národní instituce pro lidská práva zřídily, by měly zajistit, aby dostaly dostatečné zdroje a personál k plnění svého mandátu. Rada dále **zdůrazňuje**, že k tomu, aby bylo možné využít potenciál národních institucí pro lidská práva a orgánů pro rovné zacházení jako činitelů Listiny, je nezbytné zajistit příznivé prostředí a odpovídající financování.

30. Rada **konstatuje**, že existuje prostor pro zvýšení dopadu činnosti národních institucí pro lidská práva, a **vybízí** členské státy, Komisi a další orgány, instituce a jiné subjekty Unie, aby dále posílily vzájemnou spolupráci s těmito mechanismy, zejména tím, že zajistí jejich pravidelné a opodstatněné zapojení do výměny názorů s vládou a do podávání zpráv.

Občanská společnost

31. Rada **konstatuje**, že organizace občanské společnosti jsou často první instancí, na niž se občané obracejí pro podporu a informace ohledně svých práv; leckdy také představují první linii v prevenci porušování či zneužívání práv a reakci na ně. Rada mimo to **uznává** zásadní úlohu organizací občanské společnosti při sdílení znalostí o Listině a zvyšování povědomí o ní.

32. Rada **připomíná**, že je důležité odstranit jakékoli zbytečné, nezákonné či svévolné omezování prostoru pro občanskou společnost a takového omezování se vyvarovat, a **uznává**, že pro účinné a nezávislé fungování organizací občanské společnosti je zásadní transparentní, dostatečné a snadno dostupné financování. V této souvislosti Rada **se zájmem očekává** provádění unijního Fondu pro spravedlnost, práva a hodnoty.

33. Rada **vyzývá** členské státy, aby zvážily, jak zlepšit interakci a spolupráci s organizacemi občanské společnosti, a to s cílem podpořit budování kapacit v otázkách Listiny, a tak lépe prosazovat a chránit práva v ní zakotvená. V tomto ohledu **považuje** za osvědčené postupy to, že vlády pravidelně jednají s organizacemi občanské společnosti, že je zapojují do přípravy národních akčních plánů v oblasti základních práv a do podávání zpráv o uplatňování nástrojů v oblasti základních práv, a že zřizují struktury, kde se mohou setkávat zástupci občanské společnosti, obránců práv a veřejnoprávních orgánů.