

LV

LV

LV



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 29.4.2009
COM(2009) 205 galīgā redakcija

ZIŅOJUMS

**PAR METODOLOĢIJAS PRAKTISKU PIELIETOŠANU, LAI SISTEMĀTISKI UN
STINGRI UZRAUDZĪTU ATBILSTĪBU PAMATTIESĪBU HARTAI**

ZIŅOJUMS

PAR METODOLOĢIJAS PRAKTISKU PIELIETOŠANU, LAI SISTEMĀTISKI UN STINGRI UZRAUDZĪTU ATBILSTĪBU PAMATTIESĪBU HARTAI

1. IEVADS

Nākot klajā ar 2005. gada paziņojumu par metodoloģiju, kā sistemātiski un stingri uzraudzīt atbilstību Pamattiesību hartai¹, Komisijas priekšsēdētājs uzsvēra iestādes apņēmību “*ES tiesību aktos iestrādāt pamattiesību kultūru*”. Metodoloģija, kā arī Komisāru grupas izveide pamattiesību, diskriminācijas novēršanas un vienlīdzīgu iespēju jautājumos 2004. gada decembrī bija vieni no spilgtākajiem apliecinājumiem Komisijas apņēmībai nopietni pievērsties pamattiesību jautājumiem. Izveidojot metodoloģiju nolūkā panākt, ka Komisijas departamenti sistemātiski un rūpīgi pārbaudītu, vai visos priekšlikumu projektos ir ievērotas visas attiecīgās pamattiesības², 2005. gada paziņojumā tika paredzēti praktiski līdzekļi, ar kuriem nodomus saskaņot ar konkrētu rīcību.

Komisija apņēmas 2007. gadā sagatavot novērtējumu par iekšējo uzraudzību. Ar šādu mērķi notika šā ziņojuma izstrāde, kas tika aizkavēta, lai varētu ņemt vērā divus jaunus elementus – Pamattiesību aģentūras izveidi un Komisijas ietekmes novērtējuma pamatnostādņu pārskatīšanu 2009. gadā.

2. PAMATTIESĪBU PĀRBAUDE PRAKSĒ

2.1. Vispārējs pārskats

Pieredze, kas gūta kopš 2005. gada paziņojuma, liecina, ka pamattiesību jautājumi var rasties daudzās dažādās jomās. Lai ilustrētu tēmu dažādību, var minēt dažus piemērus.

Saistībā ar *REACH* regulā³ ietverto pienākumu reģistrētājiem kopīgi lietot datus radās jautājums par tiesībām uz īpašumu. Pienākums tika uzskatīts par pieņemamu, jo tas bija nepieciešams, lai aizsargātu vidi, un jo īpaši izstrādāts, lai novērstu atkārtotus izmēģinājumus ar dzīvniekiem. Šie argumenti tika ierakstīti regulas apsvērumos.

Lauksaimniecības politikas jomā tika izskatīts jautājums par pienākuma noteikšanu dalībvalstīm publicēt lauku attīstības finansējuma saņēmēju sarakstu. Šajā sakarā radās jautājums par datu aizsardzību. Veicot nepieciešamības pārbaudi, tika secināts, ka jebkāda iejaukšanās datu aizsardzībā ir attaisnojama, ja tā ir nepieciešama, lai uzlabotu Kopienas

¹ COM(2005) 172 galīgā redakcija, 27.4.2005.

² 2005. gada ziņojumā un šajā ziņojumā tiek aplūkota atbilstība hartai, tomēr Komisijai jāpanāk, ka tās priekšlikumi atbilst ne vien hartai un Eiropas Cilvēktiesību konvencijai, bet arī ANO cilvēktiesību konvencijām, kuras visas dalībvalstis ir ratificējušas.

³ Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 18. decembra Regula (EK) Nr. 1907/2006, kas attiecas uz ķīmikāliju reģistrēšanu, vērtēšanu, licencēšanu un ierobežošanu (*REACH*), un ar kuru izveido Eiropas Ķīmikāliju aģentūru, groza Direktīvu 1999/45/EK un atceļ Padomes Regulu (EEK) Nr. 793/93 un Komisijas Regulu (EK) Nr. 1488/94, kā arī Padomes Direktīvu 76/769/EEK un Komisijas Direktīvu 91/155/EEK, Direktīvu 93/67/EEK, Direktīvu 93/105/EK un Direktīvu 2000/21/EK.

lauku attīstības pasākumu pārskatāmību un pastiprinātu attiecīgo publisko līdzekļu pareizu vadību un, jo īpaši, pastiprinātu kontroli pār izmantotajiem publiskajiem finanšu līdzekļiem un izvairītos no konkurences izkropļojumiem lauku attīstības pasākumu atbalsta saņēmēju starpā. Šie argumenti tika ierakstīti Komisijas tiesību akta apsvērumos⁴.

Pēdējais piemērs ir muitas jomā. Muitas kodeksa pārskatīšanas ietvaros⁵ radās jautājums par tiesību piešķiršanu uzņēmējiem tikt uzklautiem muitas iestādēs procedūrās, kas attiecas uz muitas tiesību aktu piemērošanu. Tika uzskatīts, ka šādas tiesības tikt uzklautiem ir pienākums, kas izriet no hartas, un tagad ir iekļautas kodeksa 16. pantā.

Tomēr tas, ka Eiropas Kopiena un Eiropas Savienība arvien lielākā mērā saskaras ar jomām, kas ļoti tiešā veidā rada pamattiesību jautājumus, nepārprotami visacīmredzamāk izpaužas saistībā ar arvien lielāko lomu, kāda likumdošanas darbību ziņā ir tiesiskuma, brīvības un drošības jomai. Tieši šajā jomā Komisijai visvairāk jāaskaras ar delikātiem un pretrunīgiem jautājumiem, kas attiecas uz pamattiesību iespējamās ierobežošanas nepieciešamību un samērīgumu.

Ņemot vērā jautājumu veidus, kādus aptver tiesiskuma, brīvības un drošības joma – lai pieminam vien tādus jautājumus kā cīņa pret noziedzību, jo īpaši terorismu, imigrācija, patvērums, robežkontrole –, nav nekāds pārsteigums, ka šis politikas virziens ieņem būtisku vietu attiecībā uz pamattiesību ievērošanas uzraudzību Komisijas tiesību aktu priekšlikumos. Piemēram minot vien imigrācijas un patvēruma politiku, jākonstatē, ka atkal un atkal izvirzās vairāki delikāti jautājumi saistībā ar pamattiesību ievērošanu, visbiežāk – spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās vai sodu aizliegums (hartas 4. pants), tiesības uz brīvību un drošību (hartas 6. pants), privātās un ģimenes dzīves neaizskaramība (hartas 7. pants), personas datu aizsardzība (hartas 8. pants), patvēruma tiesības (hartas 18. pants), aizsardzība pārvietošanas, izraidīšanas vai izdošanas gadījumā (hartas 19. pants), diskriminācijas aizliegums (hartas 21. pants), bērnu tiesības (hartas 24. pants), tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību un taisnīgu tiesu (hartas 47. pants).

2.2. Gadījuma izpēte. Tiesību aktu pakete patvēruma jomā

Daudzi iepriekš minētie jautājumi tika skarti „patvēruma paketē”⁶, kuru Komisija pieņēma 2008. gada decembrī. Šī pakete ir īpaši piemērota „gadījuma izpētes” nolūkos, lai parādītu, kā Komisijas iekšējā pamattiesību uzraudzība tiek piemērota praksē.

⁴ 42. apsvēruma Komisijas 2006. gada 15. decembra Regulā (EK) Nr. 1974/2006, ar ko paredz sīki izstrādātus piemērošanas noteikumus Padomes Regulai (EK) Nr. 1698/2005 par atbalstu lauku attīstībai no Eiropas Lauksaimniecības fonda lauku attīstībai (ELFLA).

⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 23. aprīļa Regula (EK) Nr. 450/2008, ar ko izveido Kopienas Muitas kodeksu.

⁶ Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai, ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai, COM/2008/0815 galīgā redakcija/2 („Uzņemšanas nosacījumu direktīva”).

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kurš iesniegts kādā no dalībvalstīm, COM/2008/0820 galīgā redakcija/2 („Dublinas regula”).

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas Eurodac izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (EK) Nr. [.../...] [, ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa vai bezvalstnieka

Attiecībā uz priekšlikumu, ar kuru groza Uzņemšanas nosacījumu direktīvu, vissensitīvākie jautājumi, kas radās pamattiesību sakarā, bija saistīti ar patvēruma meklētāju aizturēšanu, tiesībām uz efektīvu tiesībaizsardzību un bērnu tiesībām. Izskatot šos jautājumus, tika mēģināts panākt atbilstību ne vien Pamattiesību hartai, bet arī attiecīgiem starptautiskiem standartiem, jo īpaši Eiropas Cilvēktiesību konvencijai, Ženēvas konvencijai un Apvienoto Nāciju Organizācijas Bērnu tiesību konvencijai.

Attiecībā uz aizturēšanu pamattiesību ievērošanas sakarā tika atzīts par būtisku tas, ka priekšlikumā atkārtoti tiek apstiprināts princips⁷, ka personu nedrīkst aizturēt tikai tāpēc, ka tā iesniedz pieteikumu starptautiskai aizsardzībai. Priekšlikumā tiek skaidri noteikti parametri aizturēšanas piemērošanai, atkāpjoties no minētā principa, un šajā sakarā priekšlikumā par standartu tiek izmantotas Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstā komisāra bēgļu jautājumos (*UNHCR*) pamatnostādnes par piemērojamiem kritērijiem un standartiem saistībā ar patvēruma meklētāju aizturēšanu, kā arī Eiropas Padomes Ministru Komitejas Rekomendācija (2003) 5 par patvēruma meklētāju aizturēšanas pasākumiem. Pamatojoties uz šiem dokumentiem, priekšlikumā noteikts, ka aizturēšanu drīkst pielietot vienīgi izņēmuma gadījumos un ierobežota skaita iemeslu dēļ, kā noteikts pamatnostādnēs. Saskaņā ar *UNHCR* pamatnostādnēm un Eiropas Padomes rekomendāciju ar priekšlikumu arī ievieš aizturēšanas nosacījumus, lai garantētu cilvēka cieņas ievērošanu attieksmē pret aizturētajiem patvēruma meklētājiem un jo īpaši neaizsargātām personām. Šajā saistībā priekšlikumā principā ir noteikts, ka patvēruma meklētājus nedrīkst turēt cietuma apstākļos, bet gan jāizmītina specializētos aizturēšanas centros, ņemot vērā dzimuma apsvērumus.

Lai nodrošinātu atbilstību tiesībām uz efektīvu tiesībaizsardzību, priekšlikumā ieviestas vairākas procesuālās garantijas attiecībā uz aizturēšanu. Tādējādi aizturēšanas rīkojumu var dot vienīgi tiesu iestādes, bet, ja steidzamos gadījumos to dod administratīvas iestādes, tas 72 stundu laikā jāapstiprina tiesu iestādēm. Turklāt aizturēšanas laikam būtu jābūt cik iespējams īsam, un, konkrēti, ne ilgākam kā nepieciešams administratīvo procedūru izpildei. Turpmāka aizturēšana periodiski jāpārskata tiesnesim. Turklāt aizturētam patvēruma meklētājam jānodrošina piekļuve juridiskai palīdzībai vai pārstāvībai, kam jābūt bezmaksas, ja persona nevar atļauties segt attiecīgās izmaksas. Šie noteikumi ir būtiski, lai panāktu efektīvu tiesībaizsardzību aizturēšanas gadījumos.

Attiecībā uz bērnu tiesībām būtiski bija panākt, lai pamatprincips būtu bērna labākās intereses. Attiecībā uz nepilngadīgo iespējamu aizturēšanu priekšlikums ietver skaidru saikni ar elementiem, uz kuriem šajā sakarā jāpamato bērna labāko interešu novērtējums. Turklāt, lai ievērotu Bērnu tiesību konvencijas 37. pantu, priekšlikumā noteikts, ka nepilngadīgo aizturēšanu vajadzētu pielietot vienīgi kā galēju līdzekli un uz īsāko atbilstīgo laiku. Visbeidzot, ir aizliegts aizturēt nepilngadīgos bez pavadošām personām.

Arī priekšlikumā Dublinas regulas grozījumiem tika skarti jautājumi saistībā ar aizturēšanu, efektīvu tiesībaizsardzību un bērnu tiesībām. Tika pielietoti līdzīgi risinājumi kā Uzņemšanas nosacījumu priekšlikumā. Attiecībā uz aizturēšanu jāuzsver jautājums, kas atspoguļo

starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm], COM/2008/0825 galīgā redakcija („*Eurodac* regula”).

⁷ Šis princips jau tika noteikts Padomes 2005. gada 1. decembra Direktīvā 2005/85/EK par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu („Procedūru direktīva”).

Dublinas sistēmas specifiku, proti, patvēruma meklētāja aizturēšana pirms nodošanas citai dalībvalstij saskaņā ar Dublinas procedūru. Priekšlikumā paredzēts, ka aizturēšana var notikt tad, ja pastāv risks, ka persona varētu bēgt, kā arī pēc nodošanas lēmumu izziņošanas. Šajā jautājumā bija jāizvērtē nepieciešamība un samērīgums. Ir skaidri noteikti parametri, kad ir lietderīgi izmantot šo iespēju. Tajos cita starpā noteikts, ka aizturēšanas lēmumam jābūt balstītam uz katra gadījuma atsevišķu izvērtējumu un ka jāizskata iespēja piemērot alternatīvus, vājākus piespiedu līdzekļus, piemēram, regulāru reģistrēšanos attiecīgās iestādēs, finanšu garantijas deponēšanu vai pienākumu uzturēties noteiktā vietā. Turklāt attiecībā uz lēmumu aizturēt tiek paredzēti procesuālie drošības pasākumi, kas ietver pamatotu lēmumu un efektīvus tiesiskās aizsardzības līdzekļus tiesā.

Turklāt ir stiprinātas tiesības uz ģimenes vienotību. Tādējādi priekšlikumā tiek obligāti noteikta atkarīgo radnieku atkalapvienošanās un paplašināta „ģimenes locekļu” definīcija attiecībā uz nepilngadīgajiem, lai nodrošinātu „bērna labāko interešu” efektīvāku aizsardzību. Turklāt patvēruma meklētāji tiks atkalapvienoti ar ģimenes locekļiem, kam ir piešķirta alternatīvā aizsardzība.

Galvenās bažas par atbilstību pamattiesībām, kādas radās saistībā ar priekšlikumu grozīt *Eurodac* regulu, attiecās uz datu aizsardzību. Šajā sakarā priekšlikuma mērķis ir panākt, ka tiktu labāk pārvaldīta datu dzēšana no sistēmas un Komisija un Eiropas datu aizsardzības uzraudzītājs efektīvāk uzraudzītu, kā *EURODAC* datiem piekļūst valstu iestādes.

Pieredze, kas gūta saistībā ar patvēruma paketi, liecina, ka pamattiesību ievērošanas uzraudzības metodoloģija ietver ne vien procedūru elementus, bet arī materiālos elementus. Metodoloģija nav mērķis pati par sevi. Pamattiesību ievērošana nav vienkārši mehānisms vai procesuāls pienākums, tas ir materiāls pienākums. Uzsverot cilvēktiesību ievērošanu, Komisija ir uzņēmusies materiālu pielāgošanu. Attiecībā uz pamattiesībām tas nozīmē, ka Eiropas Savienības likumdošanas darbībai jābūt nevainojamai. Patvēruma paketē Komisija ir centusies izstrādāt materiālos pienākumus, panākt, ka sākumpunkts ir attiecīgo pamattiesību apstiprināšana un pēc tam jebkādam iespējamam ierobežošanai ne tikai tiek veikta nepieciešamības un samērīguma pārbaude, bet uz to tiek attiecināti arī drošības pasākumi, jo īpaši procedūru un pārsūdzības ziņā.

2.3. Rezumējums

Pieredze, kas gūta pēc 2005. gada paziņojuma pieņemšanas, liecina, ka Komisijai ir bijis jāpieņem sarežģītus lēmumus par nepieciešamību un samērīgumu un ka, īstenojot metodoloģiju, bijis jāaskaras ar delikātiem jautājumiem par to, vai izvēlētie risinājumi atbilst prasītajiem standartiem, kādi iedibināti Eiropas Cilvēktiesību tiesas („Strasbūras tiesas”) un Eiropas Kopienų Tiesas („Tiesas”) judikatūrā. Komisija uzskata, ka tās priekšlikumos ir ievēroti nepieciešamības un samērīguma standarti un tās saikne ar pamattiesību ievērošanas kultūru ir reāla un saturīga.

Visbeidzot, attiecībā uz pamattiesību ievērošanas uzraudzības kvantitatīvo un kvalitatīvo analīzi jāpiezīmē, ka šādas uzraudzības pozitīvie rezultāti bieži paliek plašākai sabiedrībai nezināmi tieši tāpēc, ka ar uzraudzības pasākumiem ir novērstas jebkādas šāda rakstura problēmas. Piemēram var minēt patvēruma jomu. Procedūru direktīvā tika noteikts juridiskais pamats to trešo valstu saraksta izveidei, kuras tiek uzskatītas par drošām patvēruma pieteikuma izskatīšanas nolūkā. Pielietojot metodoloģiju, nonāca pie viedokļa, ka šāds

saraksts radītu nopietnus sarežģījumus, ņemot vērā „neizraidīšanas principu”, kas ietverts gan Ženēvas konvencijā, gan Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 3. pantā. Tādējādi Komisija uzskatīja, ka nevar nākt klajā ar šādu priekšlikumu⁸.

3. UZRAUDZĪBAS MEHĀNISMA UZLABOŠANA

3.1. Ietekmes novērtējums

Nesen notika Komisijas ietekmes novērtējuma pamatnostādņu pārskatīšana⁹, kas ietvēra sabiedrisku apspriešanu. Šīs apspriešanas laikā vairākkārtīgi tika pieminēts tas, ka būtu jāpanāk, lai, veicot ietekmes novērtējumu, pamattiesībām tiktu pievērsta lielāka uzmanība, un šis jautājums tika ietverts arī *Voggenhuber* ziņojumā¹⁰. Reaģējot uz to, ietekmes novērtējuma pamatnostādņu pārskatītajā redakcijā ir mēģināts skaidrāk nekā 2005. gada redakcijā uzsvērt, ka, no vienas puses, hartā noteikto pamattiesību ievērošanas nodrošināšana ir visaptverošs Eiropas Savienības mērķis bet, no otras puses, pamattiesības rada ierobežojumus Eiropas Savienības darbībai. Turklāt pamatnostādnēs īpaši tiek uzsvērts, ka dažas pamattiesības ir absolūtas un tās nevar ierobežot, bet citas var ierobežot vienīgi tad, ja tiek pierādīta ierobežošanas nepieciešamība un samērīgums. Tas skaidri parāda, kādi ierobežojumi šajā saistībā attiecas uz politikas risinājumiem. Visbeidzot, pamatnostādnēs iekļauts visu hartā paredzēto pamattiesību saraksts. Tas ļaus hartu tieši sastatīt ar jautājumiem trijās ietekmes kategorijās – ekonomikas, sociālajā un vides jomā. Šāda sastatīšana ļaus uzsvērt to, ka jautājumiem ir reāla būtība un tie ir saistīti ar konkrētām tiesībām.

Voggenhuber ziņojumā Komisijai tika lūgts Ietekmes novērtējuma pamatnostādnēs papildus esošajām trim kategorijām paredzēt īpašu nodaļu par pamattiesību ietekmi. 2005. gada paziņojumā Komisija izskaidroja savu nostāju par minēto trīs kategoriju saglabāšanu. Kā uzsvērts paziņojuma 12.–15. punktā, iemesls tam, kādēļ ir nepieciešama zināma piesardzība attiecībā uz to, kā pamattiesību jautājumi tiek skarti ietekmes novērtējuma procesā, ir tas, ka ietekmes novērtējums nav un nevar būt pamattiesību pārbaude. Ar to nevar aizstāt juridisko pārbaudi. Gala rezultātā pamattiesību pārbaudi var veikt vienīgi ar juridisku novērtējumu, kas pamatojas uz skaidri formulētu tiesību akta projekta tekstu. Tomēr, kaut arī tā pēc būtības nav pamattiesību ievērošanas juridiskā pārbaude, Komisija atzīst, ka ietekmes novērtējuma ietvaros var veikt sagatavošanās darbu pamattiesību pārbaudei tiesību aktu priekšlikumos. Tajā var konstatēt, kuras tiesības hartas nozīmē tiek potenciāli skartas vai ietekmētas ar attiecīgo iniciatīvu, pēc tam, nosakot iespējamus risinājumus, ietekmes novērtējumā jāapraksta, kādā mērā notiks iejaukšanās konkrētās tiesībās¹¹, un šādas iejaukšanās nepieciešamība, ņemot vērā iespējamo risinājumu un politikas mērķi, kādu paredzēts sasniegt. Šādā veidā ietekmes novērtējumā tiks sniegta analīze turpmākai juridiskai pārbaudei, un konkrētā teksta juridiskajā pārbaudē tiks lemts par to, vai iejaukšanās ir pieļaujama

⁸ Pēc tam Tiesa atzina, ka direktīvā noteiktais juridiskais pamats nav saderīgs ar Līgumu, skat. 2008. gada 6. maija spriedumu lietā C-133/06 Parlaments pret Padomi.

⁹ Jaunās pamatnostādnes tika pieņemtas 2009. gada 28. janvārī un ir pieejamas šādā tīmekļa vietnē: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

¹⁰ *Voggenhuber* 2007. gada 12. februāra ziņojums Eiropas Parlamentam par Pamattiesību hartas ievērošanu Komisijas likumdošanas iniciatīvās.

¹¹ Kā pašsaprotamu pieņemot, ka dažas tiesības, piemēram spīdzināšanas aizliegums, ir absolūtas un tās nevar ierobežot.

nepieciešamības un samērīguma ziņā, kā arī ņemot vērā standartus, kurus savā judikatūrā iedibinājusi Strasbūras tiesa un Tiesa, izskatot pamattiesību ierobežojumu likumīgumu.

Neveidojot ietekmes novērtējuma pamatnostādnēs atsevišķu kategoriju par ietekmi uz pamattiesībām, kā ieteikts *Voggenhuber* ziņojumā, Komisija pārskatītajās pamatnostādnēs ir panākusi lielāku uzskatāmību pamattiesību jautājumiem un ietekmei uz tiem. Šāda lielāka uzskatāmība vairāk rosinās un līdz ar to stiprinās to, ka pamattiesību aspekti tiek ņemti vērā agrīnā Komisijas politikas izstrādes posmā.

Vēl viens jautājums, kas tika izcelts *Voggenhuber* ziņojumā, ir pasākumi, kas tiek pieņemti ar komitoloģijas procedūru. Kā liecina 16. punkts 2005. gada paziņojumā, Komisija apzinās, ka tiesību aktiem, ko tā pieņem, izmantojot komitoloģijas procedūru, var būt ietekme arī uz pamattiesībām un, tik tiešām, viens no iepriekš minētajiem piemēriem par pamattiesību pārbaudi praksē attiecas uz komitoloģijas aktu¹². Tomēr Komisija arī apzinās to, ka šī ir tā joma, kurā pamattiesībām jāpievērš lielāka uzmanība. Atšķirībā no iepriekšējās redakcijas pārskatītajās pamatnostādnēs tiek īpaši minēti komitoloģijas akti un ir uzsvērtā nepieciešamība veikt rūpīgu ietekmes novērtējumu. Tas palīdzēs panākt, ka komitoloģijas pasākumiem, kuriem ir ievērojama ietekme, tostarp ietekme uz pamattiesībām, turpmāk tiks veikta rūpīga pārbaude agrīnā posmā un tādējādi tiem katrā ziņā tiks veikta uzraudzība saskaņā ar metodoloģiju.

3.2. Paskaidrojuma raksts un apsvērumi

Patvēruma pakete ir piemērs tam, kā mērķtiecīgāk formulēt apsvērumus, lai konkrēti pievērstos tiesībām, kas ir tieši skartas priekšlikumā. Šis piemērs kļūs par normu¹³ – apsvērumus jāizstrādā mērķtiecīgāk, lai konkrēti norādītu, kuras tiesības attiecīgais priekšlikums skar un kā priekšlikumā rastie risinājumi kalpo tam, lai tiktu ievēroti pamattiesību pienākumi. Ar konkrētāku motivāciju šajā jautājumā varētu labāk nodemonstrēt saderību ar pamattiesībām. Praktiski tas nozīmēs, ka Komisija īstenos selektīvāku pieeju, ietverot savos tiesību aktu priekšlikumos apsvērumus par hartu. Šādi apsvērumi tiks iekļauti tad, ja priekšlikumam būs nopietna saikne ar pamattiesībām. Šādos gadījumos būs ne vien „standarta” apsvērumi, ar kuru apstiprina saderību ar hartu, bet arī konkrēti pielāgoti un specifiski apsvērumi par konkrētām tiesībām.

Patvēruma paketē ietvertu tiesību aktu priekšlikumu paskaidrojuma rakstos ir ietverti arī konkrēti paskaidrojumi par priekšlikumu saikni ar pamattiesībām un līdz ar to norādīts, kā ir panākta pamattiesību ievērošana. 2005. gada paziņojumā patiešām tika paredzēts, ka tad, ja tiesību akta priekšlikumā ir apsvērumi, kas attiecas uz hartu, paskaidrojuma rakstā iekļauj nodaļu, kas attiecas uz šo apsvērumu un kurā apkopo iemeslus, kādēļ priekšlikuma pieņemšana ir saderīga ar pamattiesībām. Iespējams, ka saderība ar pamattiesībām kā atsevišķa nodaļa paskaidrojuma rakstā nav tikusi iekļauta tik regulāri kā bija paredzēts 2005. gada paziņojumā¹⁴. Tomēr tagad par normu kļūs tas, ka gadījumos, kad tiesību akta priekšlikumam ir ietekme uz pamattiesībām, kā liecina tā apsvērumi, paskaidrojuma rakstā jāiekļauj nodaļa, kurā īsi pamato, kā ir ievēroti pamattiesībās noteiktie pienākumi.

¹² Komisijas 2006. gada 15. decembra Regula (EK) Nr. 1974/2006, kas minēta 3. zemsvītras piezīmē.

¹³ Arī šim jautājumam īpaši pievērsās *Voggenhuber* ziņojumā.

¹⁴ 23. punkts.

3.3. Pamattiesību aģentūra

Pamattiesību aģentūra oficiāli darbību sāka 2007. gada 1. martā. Komisija ir apņēmības pilna pielietot aģentūras speciālās zināšanas, lai atbalstītu un stiprinātu metodoloģiju. To var panākt dažādos veidos.

Aģentūras ziņojumus un pārskatus varētu izmantot, gatavojot Komisijas iniciatīvas un darbības. Tas tā jau notiek. Piemēram, pašlaik aģentūra strādā pie pētījuma par Rasu vienlīdzības direktīvas¹⁵ ietekmi, kas tiks izmantots Komisijas ziņojumā par šīs direktīvas piemērošanu. Pētījums, ko 2009. gadā veiks par nelegālo imigrantu tiesību veicināšanu brīvprātīgajās un piespiedu atgriešanas procedūrās, būs ieguldījums Atgriešanas direktīvas¹⁶ raitā īstenošanā. Aģentūru būtu jāaicina piedalīties arī apspriešanās procesā, ko parasti rīko par jaunām iespējamām iniciatīvām (zaļās grāmatas, paziņojumi, aptaujas utt.). Piemēram, nesen ar aģentūru apspriedās par turpmākām prioritātēm brīvības, drošības un tiesiskuma jomā, ņemot vērā to, ka tiek gatavota nākamā vairākgažu programma šajā jomā.

Komisija¹⁷ var aģentūrai lūgt veikt izpēti, ievirzes pētījumus vai formulēt atzinumu par konkrētiem tematiskiem jautājumiem. Komisija ir jau izmantojusi šādu iespēju un lūgusi aģentūrai veikt pētījumu par bērnu tiesību īstenošanas rādītājiem. To izmantos, izstrādājot bērnu tiesību stratēģiju, ar kuru Komisija plāno nākt klajā 2010. gadā.

Šādos dažādos veidos Komisija patiešām var piesaistīt aģentūras speciālās zināšanas, vienlaikus ievērojot aģentūras un Komisijas attiecību formātu. Šajā sakarā jāatgādina, ka aģentūras pilnvarās neietilpst pārbaude, vai priekšlikumi ir saskanīgi ar pamattiesībām.

3.4. Uzraudzība likumdošanas procesa laikā

2005. gada paziņojumā tika uzsvērts Komisijas pienākums likumdošanas procesa laikā aizstāvēt priekšlikumā ietvertos pamattiesību standartus. Šajā sakarā paziņojumā tika noteikts, ka Komisija kā galējo līdzekli patur tiesības celt atcelšanas prasību pret tiesību aktu, kas pēc Komisijas ieskatiem nav saderīgs ar pamattiesībām. *Voggenhuber* ziņojumā pausts spēcīgs atbalsts atcelšanas prasības celšanai pamattiesību pārkāpumu gadījumos, turklāt tajā ir uzsvērtas Komisijas tiesības atsaukt priekšlikumu, ja likumdošanas procedūras laikā tiek izdarītas izmaiņas, ar kurām pārkāpj pamattiesības.

Komisija apzinās savus pienākumus šajā sakarā, taču jāuzsver arī pārējo likumdevēju attiecīgie pienākumi. Pienākums ievērot pamattiesības ir vienlīdz saistošs arī tiem.

Likumdošanas procesa laikā Komisija stingri aizstāvēs savu nostāju attiecībā uz pamattiesību standartiem savā priekšlikumā un tikpat noteikti paudīs pārējiem likumdevējiem savus iebildumus, ja tie mēģinātu pazemināt šos standartus. Lai to panāktu, Komisija izmantos visus tās rīcībā esošos līdzekļus, tostarp iespēju prasīt, lai aktu pieņemtu vienprātīgi.

¹⁵ Padomes 2000. gada 29. jūnija Direktīva 2000/43/EK, ar ko ievieš vienādas attieksmes principu pret personām neatkarīgi no rasu vai etniskās piederības

¹⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 16. decembra Direktīva 2008/115/EK par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi.

¹⁷ Kā arī Parlaments un Padome.

Kā jau minēts 2005. gada paziņojumā, kā galējo līdzekli Komisija ir gatava apsvērt atcelšanas prasību – stratēģiski atcelšanas prasības labākais pielietojums būtu gadījumos, kad likumdevējs ir izdarījis specifiskus grozījumus Komisijas priekšlikumā, kuri pēc Komisijas ieskatiem nepārprotami pārkāpj pamattiesības. Šādu specifisku grozījumu gadījumā, ja tos var nošķirt no pārējā tiesību akta, atcelšanas prasība ir labākais risinājums. Var nošķirt pārkāpjošos noteikumus, bet saglabāt pārējos tiesību akta noteikumus, ar kuriem tiktu panākts ievērojams progress, no kā Komisija negribētu atteikties.

Taču, ja attiecībā uz pamattiesību aizsardzību likumdevējs ir ievērojami atkāpies no Komisijas priekšlikuma tā, ka priekšlikuma uzsvars šādas aizsardzības sakarā ir pārvietojies, vēlams risinājums varētu būt priekšlikuma atsaukšana. Komisijas parastā nostāja ir bijusi tāda, ka tās iniciatīvas tiesības ietver arī tiesības atsaukt priekšlikumu gadījumos, kad likumdevēja izdarītie grozījumi Komisijas priekšlikumā vai nu nepārprotami rada nelikumību vai nopietni izkropļo Komisijas priekšlikumu.

4. SECINĀJUMS

Kopš 2005. gada gūtā pieredze liecina, ka metodoloģija pēc būtības ir labi piemērota nospraustā mērķa sasniegšanai, taču tās praktiskais pielietojums ir jāstiprina. Metodoloģijas pielietojuma uzlabošanā sava loma ir visiem šajā ziņojumā izklāstītajiem elementiem – ietekmes novērtējuma pamatnostādņu pārskatīšanai, apsvērumu mērķtiecīguma uzlabošanai un aģentūras potenciāla piesaistei. Tomēr, iespējams, svarīgākais elements, pie kura jāstrādā, ir cilvēciskais elements. Jāpanāk, ka Komisijas dienesti, izstrādājot priekšlikumus un iniciatīvas, aktīvi ņem vērā pamattiesības, un „pamattiesību kultūra” jāveicina jau pirmajos Komisijas priekšlikuma koncepcijas posmos.

Visbeidzot, visām iestādēm, kas ir iesaistītas likumdošanas procesā, ir sev jāizvirza kopīgs mērķis – apņemties ievērot pamattiesības.