

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 27.4.2005
KOM(2005) 172 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE**

# Dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise

***Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu***

**SDĚLENÍ KOMISE**

**Dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise**

***Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu***

## I. Úvod

1. Dne 13. března 2001 Komise rozhodla[1], že každý návrh právního aktu a každá předloha právního nástroje, které má sbor komisařů přijmout, budou během jejich vypracovávání a podle obvyklých postupů podléhat předběžné kontrole, zda jsou slučitelné s Listinou základních práv Evropské unie[2]. Rozhodla rovněž, že v případě legislativních návrhů a předloh právních nástrojů, které jsou zvláště spjaté se základními právy, se učiní formální prohlášení o jejich slučitelnosti ve formě bodů odůvodnění dokládajících dodržování Listiny[3]. Zákonodárce již takový bod odůvodnění systematicky uvádí.

2. Je již běžné, že se při konzultacích mezi útvary odkazuje na základní práva Listiny. V některých případech Komise v důvodové zprávě svých legislativních návrhů uvedla, že jsou s Listinou slučitelné (zejména v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva). V mnoha dalších případech však pouze bod odůvodnění prokazoval, že se dodržují základní práva.

3. Komise si mezitím v rámci plánování své horizontální politiky zajistila nové nástroje, zejména nástroj pro posuzování dopadů (impact assessment). Ke všem důležitým iniciativám, zejména legislativním iniciativám, musí být přiloženo komplexní posouzení jejich pravděpodobného dopadu. Komise rozhodla, že od roku 2005 se posuzování dopadu bude týkat všech legislativních návrhů a zásadních politických návrhů z jejího ročního legislativního a pracovního programu[4].

4. Listina byla zapracována do Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která byla podepsána dne 29. října 2004.

5. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem toto sdělení objasňuje metodiku pro účinné provádění Listiny v legislativních návrzích Komise. Tato metodika má trojí cíl:

---

1 SEK(2001) 380/3.

2 Listinu slavnostně vyhlásili předseda Evropského parlamentu, předseda Rady a předseda Komise dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, 18.12.2000, s. 1). Po drobných úpravách tvoří druhou část Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která byla podepsána dne 29. října 2004 (Úř. věst. C 310, 16.12.2004, s. 1). Není tedy právně závazná. Přejímá však základní zásady, kterým judikatura udělila závaznou povahu jakožto obecné zásady práva Společenství.

3 Tento bod odůvodnění, jak je uveden v dokumentu SEK(2001) 380/3, zní takto: „Tento akt dodržuje základní práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie.“ Případně je možné doplnit druhou větu: „Cílem tohoto aktu je zejména zajistit plné dodržování práva XX a / nebo podporovat uplatňování zásady YY (článek XX a / nebo článek YY Listiny základních práv Evropské unie).“

4 Viz pracovní program Komise na rok 2005, KOM(2005) 15 v konečném znění.

– umožnit útvarům Komise systematicky a přísně kontrolovat, zda jsou při vypracovávání všech legislativních návrhů dodržována všechna příslušná základní práva;

– umožnit členům Komise, a zejména skupině komisařů zodpovědných za „základní práva, boj proti diskriminaci a rovné příležitosti“, aby sledovali výsledky těchto kontrol a aby podporovali „kulturu základních práv“;

– pro ostatní orgány a veřejnost více zviditelnit výsledky kontrol dodržování základních práv, které Komise uskutečnila. Komise půjde příkladem, což jí rovněž dodá na důvěryhodnosti a autoritě při dohledu na dodržování základních práv v obou větvích zákonodárné moci.

## II. Systematická kontrola dodržování základních práv prováděná útvary Komise při vypracovávání iniciativy a při konzultacích mezi útvary

6. Ústředním cílem metodiky je umožnit útvarům Komise systematicky a přísně kontrolovat, zda jsou při vypracovávání všech jejích legislativních návrhů dodržována všechna příslušná základní práva.

7. K této kontrole přistupuje již vedoucí útvar při vypracovávání předlohy a zejména při konzultacích mezi útvary, při nichž právní služba posuzuje dodržování základních práv jako nedílnou součást kontroly zákonnosti. Tento přístup odpovídá přístupu stanovenému v rozhodnutí Komise ze dne 13. března 2001, podle kterého se kontrola slučitelnosti s Listinou má provádět podle obvyklých postupů při vypracovávání legislativních návrhů Komise.

8. Tento přístup bude v zásadě zachován. Soulad činností Komise se základními právy je jedním z prvořadých aspektů jejich ústavní zákonnosti; jeho posouzení musí v obecné rovině zůstat nedílnou součástí kontroly zákonnosti. Není nezbytné ani vhodné kvůli tomuto aspektu kontroly zákonnosti vytvářet nové struktury nebo zavádět zvláštní správní postupy.

9. Pro posílení a systematičnost praktických aspektů kontroly prováděné při konzultacích mezi útvary však budou základní práva ještě více zdůrazněna ve dvou dokumentech předkládaných společně s předlohou legislativního návrhu:

– posouzení dopadu (impact *assessment*), v němž by měl být co nejucelenější a nejpřesnější přehled různých dopadů na práva jednotlivců (viz bod III níže);

– důvodová zpráva, která by v případě některých legislativních návrhů měla obsahovat právní odůvodnění, jak jsou dodržována základní práva (viz bod IV níže).

10. Posouzení dopadu a důvodová zpráva *se* v rámci této metodiky *navzájem doplňují*.

11. Cílem posouzení dopadu je od prvních fází vypracovávání iniciativy poskytnout útvarům Komise v případě navrhovaných možností ucelený pohled o jejích dopadech na jednotlivce a skupiny, jejichž práva by mohla být dotčena.

12. Na druhou stranu cílem posouzení dopadu nemůže být právní posouzení, tj. právní kvalifikace zjištěných dopadů ve vztahu k Listině, Evropské úmluvě o lidských

právech a judikatuře. Pro vypracování právního posouzení je nutný zvláštní odborný posudek a má-li být vypracováno, musí se jednat o dostatečně rozpracovanou předlohu právního textu. Pokud možno by se s jeho vypracováním mělo začít ve vedoucím útvaru, poté by prostřednictvím formálního zásahu právní služby mělo být předmětem konzultací mezi útvary; popřípadě, jak je uvedeno níže v části IV, se shrne v důvodové zprávě a tím zpřístupní veřejnosti.

13. Posouzení dopadu se tak stane důležitým nástrojem při *přípravě* konečné právní kontroly, zda je dodržována Listina, neboť poskytne základní informace, aniž by tímto tuto kontrolu nahrazovalo[5]. Jsou-li podány závažné otázky, měly by být závěry této právní kontroly uvedeny v důvodové zprávě.

14. Tento přístup je o to více odůvodněný, jelikož se posouzení dopadu nevyžaduje pro všechny legislativní návrhy[6] a jelikož problémy týkající se základních práv někdy vyvstávají pouze v případě buď podrobných prováděcích ustanovení, nebo velice specifických otázek právního aktu, které z posouzení dopadu nejsou zřejmé.

15. Vedoucí útvar rovněž zajistí, aby generální ředitelství pro "spravedlnost, svobodu a bezpečnost" bylo zapojeno do konzultací mezi útvary, pokud je možné, že návrh, zejména na základě posouzení dopadu, vyvolá otázky týkající se základních práv. Stejně tak zajistí, aby bylo zapojeno generální ředitelství příslušné pro oblast vnějších vztahů, pokud by návrhem mohla být dotčena základní práva státních příslušníků třetích zemí, kteří se nacházejí vně Unie.

16. Na nařízení a rozhodnutí, která Komise přijímá na základě Smlouvy nebo v rámci svých výkonných pravomocí a na základě projednávání ve výboru, se musí rovněž nahlížet s ohledem na dodržování základních práv. Příprava těchto aktů rovněž podléhá konzultacím mezi útvary; tyto konzultace umožňují podle výše uvedených zásad provádět kontrolu jejich souladu s Listinou. Na rozdíl od legislativních návrhů, nařízení a rozhodnutí Komise však nejsou opatřena důvodovou zprávou, ani pro ně není povinně vyžadováno posouzení dopadu; takové posouzení by nicméně mohlo být ve výjimečných případech provedeno, pokud má vedoucí útvar za to, že je odůvodněno významem předvídatelných dopadů zamýšleného nařízení a že jeho provedení právní rámec umožňuje.

## III. Zohlednění základních práv při posuzování dopadu

17. Posouzení dopadu je nástroj, který Komise používá od roku 2002[7]. Jeho hlavním cílem je nahradit stávající praxi posuzování dopadu pro jednotlivá odvětví včleněním více posouzení dopadu v jeden souhrnný nástroj, který se použije pro všechna odvětví a bude se týkat dopadů hospodářských a sociálních a dopadů na životní

---

5 Komise již zdůraznila, že posouzení dopadu je pouze pomocným nástrojem pro rozhodování, který nenahrazuje politické hodnocení (viz sdělení ze dne 5.6.2002, KOM(2002) 276 v konečném znění, s. 3). Stejně tak by se toto posouzení mělo považovat za důležitou podporu pro právní posouzení, jež musí útvary Komise zejména během konzultací mezi útvary učinit.

6 Dokonce i legislativní iniciativy, které nejsou součástí legislativního a pracovního plánu Komise, mohou spadat mezi iniciativy, pro něž je nutné vypracovat posouzení dopadu.

7 Sdělení Komise o posouzení dopadu ze dne 5.6.2002, KOM(2002) 276 v konečném znění.

prostředí. V říjnu 2004 Komise přijala zprávu[8] hodnotící první výsledky a popisující opatření na zlepšení tohoto nástroje. Na základě této zprávy se pro posuzování dopadu připravují nové pokyny, které se v blízké budoucnosti budou používat. Součástí těchto pokynů je nový seznam dopadů, které je třeba brát při posuzování v potaz[9].

18. Pro větší zohlednění rozměru základních práv byla do seznamu dopadů stanoveného novými pokyny pro posuzování dopadu vložena celá řada dodatečných otázek týkajících se zejména základních práv. To umožní vyčerpávajícím způsobem určit dopady na základní práva a analyzovat jejich proporcionalitu, pokud jde o jejich dosah a šíři.

19. Seznam se i nadále dělí do tří kategorií, a sice dopady hospodářské, sociální a dopady na životní prostředí. Místo vytvoření čtvrté samostatné kategorie pro základní práva nebo dílčí části v oddíle věnovaném sociálním dopadům byly dodatečné otázky týkající se základních práv včleněny do tří stávajících kategorií, a to podle jejich spojitosti s otázkami, které se již v těchto kategoriích vyskytují. Důvodem pro takový přístup je ta skutečnost, že v Listině obsažená základní práva jsou velmi různorodá a dotýkají se všech odvětví. Tak bude například snazší v rámci oddílu „hospodářské dopady“ vysledovat a posoudit dopady na vlastnická práva, na svobodu podnikání a výkonu povolání. Stejně tak by otázky týkající se sociálních práv měly být projednávány v oddíle věnovaném „sociálním dopadům“. Pokud by se zavedla čtvrtá kategorie „základních práv“, posuzující útvary by některé otázky zbytečně opakovaly, místo aby se při svých analýzách soustředily na praktické dopady, které mohou být pro tato práva důležité. Pokud by byla v kapitole věnované „sociálním dopadům“ vytvořena nějaká dílčí část, patřičně by to neodráželo různorodost sociálních, hospodářských a politických práv stanovených v Listině ani vyváženost, která mezi nimi panuje.

## IV. Zohlednění základních práv v důvodové zprávě

20. Důvodové zprávy některých nedávných legislativních návrhů Komise již obsahují více či méně podrobné posouzení dodržování základních práv. Nejedná se však o systematickou praxi použitelnou pro všechny návrhy, u nichž byly vzneseny otázky spjaté se základními právy a kvůli nimž Komise začlenila vzorový bod odůvodnění „dodržování Listiny“, jak vyplývá z rozhodnutí Komise ze dne 13. března 2001. Zároveň se jeví jako nezbytné, aby pokyny odpověděly na otázku, *v případě jakých legislativních návrhů* musí odůvodnění obsahovat bod odůvodnění „Listina“.

21. V rozhodnutí Komise ze dne 13. března 2001 bylo stanoveno, že bod odůvodnění se bude vkládat do *„legislativních návrhů, které mají zvláštní spojitost se základními právy“*. Na rozdíl od pravidla pro bod odůvodnění týkajícího se zásady subsidiarity, nebylo tedy rozhodnuto o jeho systematickém uplatňování. Není možné ani žádoucí v tomto ohledu poskytnout podrobné pokyny. Útvary musí najít tu správnou rovnováhu mezi nebezpečím přílišného zevšednění, ke kterému by došlo, pokud by se tento bod odůvodnění široce používal, a nezbytnou obezřetností, aby všechny vážné otázky týkající se dodržování základních práv byly řešeny.

---

[8] SEK(2004) 1377.

[9] Tímto seznamem se nahradí seznam uvedený v příloze II dokumentu SEK(2004) 1377.

22. Je však možné stanovit dvě navzájem se nevylučující kritéria, kterými se bude praxe řídit. Použití bodu odůvodnění „Listina“ bude odůvodněné:

– pokud je zřejmé, že, zejména na základě informací z posouzení dopadu, v legislativním návrhu dochází k *omezení* některého ze základních práv, přičemž toto omezení musí být odůvodněno podle článku 52 Listiny[10]; stejně tak v případě přímé či nepřímé odlišnosti v přístupu, jež musí být s ohledem na obecnou rovnost před zákonem a na nediskriminaci odůvodněná;

– pokud je cílem legislativního návrhu *provádění* nebo *podpora* konkrétního základního práva.

23. Je rovněž třeba stanovit pravidlo, podle kterého do budoucna v každém legislativním návrhu se vzorovým bodem odůvodnění „Listina“ bude v důvodové zprávě zahrnuto stručné shrnutí důvodů ozřejmujících, že byla dodržena základní práva.

24. Toto pravidlo má dvojí účel:

– na jedné straně tak Komise veřejnost uvědomí o svém právním posouzení dodržování základních práv obsažených v Listině v případě každého legislativního návrhu, u něhož budou vzneseny vážné otázky ohledně těchto práv. Tím se vyhne kritice, která jí již byla adresována, že začleněním bodu odůvodnění pouze ujistila o souladu s Listinou, aniž by však vysvětlila důvody, které ji k tomuto konstatování vedly;

– na druhé straně cílem tohoto pravidla, stejně jako začlenění základních práv do posouzení dopadu, je posílit účinnost vnitřní kontroly. Povinnost vedoucích útvarů do návrhů důvodových zpráv zahrnout shrnutí o dodržování základních práv upevní u útvarů povědomí o těchto záležitostech a při konzultacích mezi útvary poskytne lepší podklad pro formální právní posouzení. Právní služba bude muset této části důvodové zprávy věnovat zvláštní pozornost a být náležitě nápomocna při vypracovávání její konečné podoby.

## V. Skupina komisařů průběžně sleduje vnitřní kontrolu dodržování základních práv

25. I když vnitřní kontrolu dodržování Listiny mají provádět zejména útvary, je přesto důležité, aby členové Komise, a to zejména členové skupiny „Základní práva, boj proti diskriminaci a rovné příležitosti“, pozorně sledovali její průběh a hlavní výsledky. Právní služba bude skupinu Komisařů pravidelně informovat o významných vnitřních kontrolách základních práv. Ve velmi specifických případech legislativních návrhů, v nichž musí být citlivě vyvážena protichůdná základní práva, by skupina mohla v rámci prostoru, který ponechávají ustanovení Listiny, rovněž formulovat politické směřování.

26. Obecné hodnocení této vnitřní kontroly, které vypracuje právní služba po dohodě s Generálním ředitelstvím pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost a generálním sekretariátem, se v roce 2007 předloží skupině s případnými návrhy, jak na základě

[10] Tento článek odpovídá článku II-112 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

získané zkušenosti tuto metodiku změnit a doplnit. Od ledna 2007, kdy se předpokládá, že zahájí činnost Agentura pro základní práva, bude možné pro tuto metodiku využívat výsledků práce a činností této agentury, jež rozšíří činnost Evropského střediska pro monitorování rasismu a xenofobie se sídlem ve Vídni.

## VI. Sledování dodržování základních práv v práci zákonodárce

27. Zodpovědnost Komise jakožto strážkyně smluv a tedy i základních práv nekončí okamžikem, kdy předloží svůj návrh zákonodárci.

28. Komise a zejména skupina komisařů budou rovněž sledovat činnost obou větví zákonodárné moci z pohledu dodržování základních práv, zejména ve zvlášť citlivých případech, kdy se jedná o tato práva, nebo když jsou v legislativním procesu vzneseny argumenty související s těmito právy. Komise bude bránit dosažený stupeň ochrany základních práv stanovený v jejích legislativních návrzích a bude varovat zákonodárce před každým jejím neoprávněným porušením.

29. Po vyčerpání ostatních prostředků si Komise s výhradou politického posouzení pro každý jednotlivý případ vyhrazuje právo vyvolat řízení o prohlášení neplatnosti pro porušení základních práv, pokud má za to, že k tomuto porušení došlo, a pokud žádný výklad přijatého aktu nepotvrzuje slučitelnost se základními právy.

## VII. Veřejný charakter vnitřní kontroly základních práv

30. Vnitřní kontrola dodržování základních práv v legislativních návrzích Komise musí vhodně zapadat do komunikace *s evropskými občany*.

31. Tímto zcela veřejným charakterem se sleduje trojí cíl:

- Komise tak zviditelní své úsilí o dodržování základních práv a zvýší tak důvěryhodnost svých iniciativ;
- tento veřejný charakter rovněž podpoří obraz Listiny jako hlavní nositelky evropské identity občanů založené na společných hodnotách;
- toto zvýšení povědomí u veřejnosti podnítí občany a celou občanskou společnost k uplatňování jejich základních práv v rámci konzultací Komise, což napomůže komplexnějšímu zohlednění a silnější podpoře těchto práv v politikách EU.

32. Informování veřejnosti o této činnosti Komise bude probíhat na třech úrovních:

- nejprve budou informovány ostatní orgány a veřejnost o zásadách, které jsou uplatňovány při vnitřní kontrole souladu legislativních návrhů Komise se základními právy;
- díky veřejnému charakteru dokumentů týkajících se posouzení dopadu a té části důvodové zprávy, která je věnována základním právům, budou mít ostatní orgány a veřejnost možnost v souladu s Listinou sledovat kontrolu jednotlivých legislativních iniciativ;

– vždy, když Komise při vypracovávání svých iniciativ, a zejména v rámci posuzování dopadu, povede konzultace se zúčastněnými stranami, občanskou společností a širokou veřejností, upozorní na práva stanovená v Listině a na svou vnitřní kontrolu jejich dodržování a konzultované strany vyzve, aby uplatnily svá základní práva. Tento zásadní krok zaručuje, že posouzení dopadu bude komplexní a vyvážené a v obecné rovině bude napomáhat skutečné „kultuře základních práv“ uvnitř Evropské unie.