KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.4.2005
KOM(2005) 172 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag

Metodologi for en systematisk og stringent kontrol

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Overholdelse af charteret om grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag

Metodologi for en systematisk og stringent kontrol

I. Indledning

1. Kommissionen vedtog den 13. marts 2001[1], at der ved udarbejdelsen af alle lovgivningsforslag og alle gennemførelsesretsakter, der skal vedtages af kommissærkollegiet, som led i de sædvanlige procedurer skal foretages en forudgående kontrol af, at de er forenelige med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder[2]. Desuden besluttede Kommissionen, at der i de lovgivningsforslag og retsakter, der har en særlig forbindelse med de grundlæggende rettigheder, indføjes en betragtning med en formel erklæring om, at charterets bestemmelser er overholdt[3]. En sådan betragtning bliver herefter konsekvent indføjet i lovgivningen.

2. Siden da har der udviklet sig den praksis at henvise til de grundlæggende rettigheder i charteret ved alle interne høringer af Kommissionens tjenestegrene. Kommissionen har i visse tilfælde redegjort for dens lovgivningsforslags overensstemmelse med charteret i begrundelsen til forslagene (især på området frihed, sikkerhed og retfærdighed). I adskillige andre tilfælde har betragtningerne dog været det eneste sted, hvor det fremgår, at det er blevet kontrolleret, at de grundlæggende rettigheder er overholdt.

3. I mellemtiden har Kommissionen fået to nye instrumenter til sin tværgående politiske planlægning, bl.a. konsekvensanalysen (impact assessment). Alle de større initiativer, den tager, navnlig de lovgivningsmæssige, skal være ledsaget af en integreret analyse af deres sandsynlige konsekvenser. Kommissionen har besluttet, at med virkning fra 2005 skal alle forslag til lovgivning og vigtige politiske forslag omfattet af det årlige lovgivnings- og arbejdsprogram underkastes en konsekvensanalyse[4].

---

1 SEK(2001) 380/3.

2 Dette charter blev højtideligt proklameret af Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens formænd den 7. december 2000 (EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1). Med visse mindre ændringer udgør det nu del II af traktaten om en forfatning for Europa, der blev undertegnet den 29. oktober 2004 (EUT C 310 af 16.12.2004, s. 1). Det er således ikke juridisk bindende. Det indeholder imidlertid grundlæggende principper, som det i retspraksis er anerkendt er bindende, idet de er almindelige fællesskabsretlige grundsætninger.

3 I dok. SEC(2001) 380/3 er denne betragtning formuleret således: "Denne retsakt er i overensstemmelse med de principper og overholder de grundlæggende rettigheder, som bl.a. er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder." Der kan eventuelt tilføjes følgende sætning: "Særligt tilsigter denne retsakt at sikre, at retten til XX overholdes fuldt ud, *og/eller* at fremme anvendelsen af princippet om YY (artikel XX *og/eller* artikel YY i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder)."

4 Se Kommissionens arbejdsprogram for 2005, KOM(2005) 15 endelig.

4. Endelig er charteret også blevet skrevet ind i traktaten om en forfatning for Europa, der blev undertegnet den 29. oktober 2004.

5. I lyset af det ovenstående opstilles der i denne meddelelse en metodologi for en effektiv gennemførelse af charteret i Kommissionens lovgivningsforslag. Denne metodologi har tre formål:

- At sætte Kommissionens tjenestegrene i stand til at foretage en systematisk og stringent kontrol af, at alle de relevante grundlæggende rettigheder respekteres, når de udarbejder det enkelte lovgivningsforslag

- At sætte Kommissionens medlemmer, og navnlig den gruppe, der beskæftiger sig med "grundlæggende rettigheder, bekæmpelse af forskelsbehandling og lige muligheder ", i stand til at følge resultaterne af denne kontrol og fremme en kultur med vægt på de grundlæggende rettigheder

- At gøre resultaterne af Kommissionens kontrol med overholdelsen af de grundlæggende rettigheder mere synlige for de andre institutioner og for offentligheden. Kommissionen skal foregå med et godt eksempel, hvilket også vil give den mere troværdighed og autoritet til at overvåge, at de to grene af den lovgivende myndighed overholder de grundlæggende rettigheder i deres arbejde.

II. Systematisk kontrol med tjenestegrenenes overholdelse af de grundlæggende rettigheder ved udarbejdelsen af lovgivningsinitiativer og høring af andre tjenestegrene

6. Hovedformålet med denne metodologi er at sætte Kommissionens tjenestegrene i stand til at foretage en systematisk og stringent kontrol af, at alle de relevante grundlæggende rettigheder er overholdt ved udarbejdelsen af hvert enkelt af Kommissionens lovgivningsforslag.

7. En sådan kontrol foretages allerede, når den ansvarlige tjenestegren udarbejder forslaget, og i særdeleshed når det sendes til høring i de andre tjenestegrene, hvorunder Juridisk Tjeneste undersøger, om de grundlæggende rettigheder er overholdt, som en del af kontrollen med lovligheden. Denne fremgangsmåde falder helt i tråd med den tilgang, der blev valgt i Kommissionens afgørelse af 13. marts 2001, hvori det fastsættes, at kontrollen med overensstemmelsen med charteret skal foretages under udarbejdelsen af Kommissionens lovgivningsforslag efter de sædvanlige procedurer.

8. Denne tilgang skal i princippet bibeholdes. Det er et af de væsentligste aspekter af den konstitutionelle lovlighed af Kommissionens handlinger, at de skal stemme overens med de grundlæggende rettigheder, og undersøgelsen heraf skal fortsat indgå som en integrerende del af den generelle kontrol med lovligheden. Det forekommer hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indføre nye administrative strukturer eller procedurer specielt for dette aspekt af kontrollen med lovligheden.

9. Men for at styrke den kontrol, der foretages i forbindelse med høringen af de andre tjenestegrene, og gøre den mere systematisk i praksis, skal de grundlæggende rettigheder fremgå mere tydeligt i to nøgledokumenter, der fremlægges sammen med udkastet til lovgivningsforslag:

- Konsekvensanalysen (impact *assessment*), som bør indeholde en så fuldstændig og udførlig oversigt som muligt over de forskellige virkninger, lovgivningsforslaget vil få for de individuelle rettigheder (jf. nedenfor, *afsnit* III)

- Begrundelsen, som for visse lovgivningsforslags vedkommende bør indeholde et afsnit med en juridisk redegørelse for, at de grundlæggende rettigheder er overholdt (jf. nedenfor, *afsnit* IV).

10. Konsekvensanalysen og begrundelsen *supplerer hinanden* i relation til denne metodologi:

11. Formålet med konsekvensanalysen er at sikre, at Kommissionens tjenestegrene lige fra de allerførste stadier i udarbejdelsen af et initiativ får et fuldstændigt overblik over de virkninger, dette initiativ kan få for de enkeltpersoner og grupper, hvis rettigheder kan blive berørt af forslaget, evt. afhængigt af, hvilken valgmulighed, man lægger sig fast på.

12. Derimod skal konsekvensanalysen ikke have til formål at foretage een juridisk vurdering, dvs. en juridisk kvalificering af de forskellige virkninger, initiativet ventes at kunne få, med hensyn til charteret, den europæiske menneskerettighedskonvention og retspraksis. En sådan juridisk vurdering kræver særlig ekspertise og bør først foretages, når lovforslaget befinder sig på et mere fremskredent stadium. Den skal så vidt muligt i første omgang iværksættes i den tjenestegren, der har ansvaret for initiativet, og derefter under høringen af de øvrige tjenestegrene gennem formel inddragelse af Juridisk Tjeneste; og denne vurdering vil efter de nedenfor skitserede retningslinjer (afsnit IV) eventuelt kunne opsummeres i begrundelsen og dermed blive synliggjort for offentligheden.

13. Konsekvensanalysen kommer således til at fungere som et vigtigt redskab til at *forberede* den endelige juridiske kontrol med, at charteret er overholdt, ved at tilvejebringe de oplysninger, den skal foretages på grundlag af, uden dermed at træde i stedet for denne kontrol[5]. I de tilfælde, hvor den juridiske kontrol rejser alvorlige spørgsmål, bør resultaterne af den anføres i begrundelsen.

14. Der er så meget desto mere grund til at vælge denne tilgang, som der ikke kræves konsekvensanalyser for alle lovgivningsforslag[6], og problemer i relation til de grundlæggende rettigheder undertiden først kommer for dagens lys i forbindelse med

---

[5] Kommissionen har allerede understreget, at konsekvensanalysen blot er et redskab til brug for den afgørelse, der skal træffes, og ikke træder i stedet for den politiske vurdering (se meddelelsen af 5.6.2002, KOM(2002) 276 endelig, s. 3). På samme måde skal denne analyse betragtes som et vigtigt hjælpemiddel for den juridiske vurdering, Kommissionens tjenestegrene skal foretage, navnlig under høringen af tjenestegrenene.

[6] Selv lovgivningsinitiativer, der ikke figurerer i Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram, vil dog kunne falde ind under initiativer, der kræver en konsekvensanalyse.

detaljerede gennemførelsesbestemmelser eller meget specifikke aspekter af en retsakt, som ikke kan påvises i en konsekvensanalyse.

15. I øvrigt skal den tjenestegren, der har ansvaret for initiativet, sørge for, at Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed inddrages i høringen af de øvrige tjenestegrene, når et forslag vil kunne give anledning til spørgsmål angående grundlæggende rettigheder, bl.a. i lyset af konsekvensanalysen. På samme måde skal den sørge for at inddrage det kompetente generaldirektorat for eksterne forbindelser, når et forslag vil kunne berøre de grundlæggende rettigheder, som statsborgere i tredjelande uden for EU har.

16. De retsakter og afgørelser, Kommissionen selv vedtager direkte med hjemmel i traktaten eller på grundlag af sine gennemførelsesbeføjelser efter udvalgsprocedurer vil også kunne rejse problemer i relation til de grundlæggende rettigheder. Også forberedelsen af disse retsakter er underlagt proceduren med høring af de andre tjenestegrene, der således muliggør en kontrol af deres overensstemmelse med charteret efter de ovennævnte principper. I modsætning til lovgivningsforslag er Kommissionens retsakter eller afgørelser imidlertid ikke ledsaget af en begrundelse, og der kræves heller ikke nogen konsekvensanalyse af dem - en sådan analyse kan dog foretages i undtagelsestilfælde, når den ansvarlige tjenestegren mener, at den pågældende retsakt kan få så betydelige virkninger, at det vil være hensigtsmæssigt, og de relevante retsregler giver mulighed herfor.

III. Hensyntagen til de grundlæggende rettigheder i konsekvensanalysen

17. Konsekvensanalysen er et værktøj, som Kommissionen har benyttet sig af siden 2002[7]. Hovedformålet var at få erstattet den hidtidige praksis med at foretage konsekvensanalyser for visse sektorer, med et enkelt altomfattende redskab, der skulle anvendes inden for alle sektorer og omfatte økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser. I oktober 2004 vedtog Kommissionen en rapport[8], hvori den foretog en vurdering af de første erfaringer og skitserede, hvordan dette værktøj kunne forbedres yderligere. På grundlag af denne rapport er man nu i færd med at udarbejde nye retningslinjer for konsekvensanalyser, som skal træde i kraft i nær fremtid. Disse retningslinjer omfatter en ny liste over konsekvenser, der skal tages hensyn til i konsekvensanalysen[9].

18. For at sikre en mere fuldstændig hensyntagen til de grundlæggende rettigheder er der indføjet en række yderligere spørgsmål, der specielt vedrører de grundlæggende rettigheder, i checklisten i de reviderede retningslinjer for konsekvensanalyser. Det vil gøre det muligt at foretage en udtømmende opstilling af alle konsekvenser for de grundlæggende rettighederog at foretage en analyse af deres forholdsmæssige betydning under hensyn til deres rækkevidde og omfang.

19. Checklisten vil stadigvæk være opdelt i tre kategorier: økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser. I stedet for at indføre en fjerde, særskilt kategori for grundlæggende rettigheder eller et underafsnit i afsnittet om sociale virkninger, har man indføjet de yderligere spørgsmål angående grundlæggende rettigheder under de

---

7 Kommissionens meddelelse om konsekvensanalyser af 5.6.2002, KOM(2002) 276 endelig.

8 SEK(2004) 1377.

9 Denne liste træder i stedet for listen i bilag II til dok. SEK(2004) 1377.

nuværende tre kategorierpå grundlag af deres sammenhæng med de punkter, der allerede er anført deri. Årsagen hertil er, at de grundlæggende rettigheder i charteret er meget forskelligartede og omfatter alle sektorer. F.eks. vil konsekvenser for ejendomsrettigheder, retten til at drive næring eller erhvervsfrihed bedst kunne findes og vurderes i afsnittet om økonomiske konsekvenser. På samme måde bør spørgsmål angående sociale rettigheder behandles i afsnittet om sociale konsekvenser. Hvis man indførte en ny, fjerde kategori med grundlæggende rettigheder, kunne det føre til, at de tjenestegrene, der skal foretage vurderingen, blot gentog sig selv i stedet for i analysen at koncentrere sig om de konkrete konsekvenser, der kan være relevante for disse rettigheder. En underoverskrift i afsnittet om "sociale konsekvenser" ville ikke give noget korrekt billede af alle de forskellige sociale, økonomiske og politiske rettigheder i charteret eller afbalanceringen af dem.

IV. Hensyntagen til grundlæggende rettigheder i begrundelsen

20. I nogle af Kommissionens nyere lovgivningsforslag indeholder begrundelsen allerede en mere eller mindre detaljeret gennemgang af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder. Der er dog ikke tale om nogen konsekvent praksis omfattende alle de forslag, der har rejst spørgsmål i relation til grundlæggende rettigheder, og hvor Kommissionen har indføjet standardbetragtningen om "overholdelse af charteret" som fastsat i Kommissionens afgørelse af 13. marts 2001. Samtidig forekommer der også at være behov for retningslinjer for, *hvilke lovgivningsforslag* der bør indeholde betragtningen om charteret.

21. Ifølge Kommissionens afgørelse af 13. marts 2001 skal der indføjes en sådan betragtning i *"lovgivningsforslag, der har en konkret relation til de grundlæggende rettigheder"*. I modsætning til den regel, der gælder for betragtningen om nærhedsprincippet, har Kommissionen således med rette ikke bestemt, at den skal indføjes systematisk. Det forekommer hverken muligt eller ønskeligt at give detaljerede instrukser herom. Tjenestegrenene bør finde frem til den rette ligevægt mellem risikoen for at udvande tingene ved at bruge betragtningen overalt og nødvendigheden af at sikre, at man ikke overser nogen væsentlige spørgsmål i forbindelse med overholdelsen af en grundlæggende rettighed.

22. Det er imidlertid muligt at opstille to kriterier - hvoraf det ene ikke udelukker det andet - for den praksis, der bør følges. Charter-betragtningen bør således indsættes:

- når det bl.a. i lyset af oplysningerne i konsekvensanalysen ser ud til, at lovgivningsforslaget indebærer en *begrænsning i* en grundlæggende rettighed, der skal begrundes i relation til charterets artikel 52[10] ; det samme gælder, når der er tale om en direkte eller indirekte forskelsbehandling, der kræver en begrundelse i relation til det almindelige princip om lighed for loven og forbud mod diskrimination

- når lovgivningsforslaget tager sigte på at *gennemføre* eller *fremme* en bestemt grundlæggende rettighed.

[10] Denne artikel svarer til artikel II-112 i traktaten om en forfatning for Europa.

23. Desuden bør der opstilles en regel om, at begrundelsen herefter for alle lovgivningsforslag, der kommer til at indeholde denne standardbetragtning angående charteret, også skal indeholde et afsnit, der kort gengiver grundene til, at man mener, at de grundlæggende rettigheder er overholdt.

24. Denne regel har to formål :

- For det første kan Kommissionen på den måde offentligt redegøre for sin juridiske vurdering af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i charteret i forbindelse med ethvert lovgivningsinitiativ, der rejser væsentlige spørgsmål i relation til disse rettigheder. Dermed kan den undgå at blive udsat for den kritik, der ofte er blevet fremført tidligere, for blot at have nævnt, at retsakten var i overensstemmelse med charteret, ved at indføje standardbetragtningen, uden at give nogen begrundelse for denne opfattelse.

- For det andet tager denne regel ligesom indføjelsen af de grundlæggende rettigheder i konsekvensanalysen sigte på at gøre den interne kontrol mere effektiv. Kravet om, at den ansvarlige tjenestegren i sit udkast til begrundelse skal foretage en opsummering af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, vil gøre tjenestegrenene mere bevidste om disse spørgsmål og give et bedre grundlag for den formelle juridiske vurdering under høringen af de andre tjenestegrene. Juridisk Tjeneste skal gennemgå denne del af begrundelsen særlig nøje og yde enhver bistand, der måtte være behov for til den endelige udarbejdelse.

VI. Kommissærgruppens overvågning af den interne kontrol med overholdelsen af de grundlæggende rettigheder

25. Den interne kontrol med charterets overholdelse påhviler hovedsagelig de forskellige tjenestegrene, men det er også vigtigt, at Kommissionens medlemmer, og navnlig kommissærerne i gruppen " grundlæggende rettigheder, bekæmpelse af forskelsbehandling og lige muligheder" nøje overvåger denne kontrol og de væsentligste resultater af den. Juridisk Tjeneste vil med jævne mellemrum underrette kommissærgruppen om relevante tilfælde, hvor der er foregået en intern kontrol af de grundlæggende rettigheder. I de ganske særlige tilfælde, hvor et lovgivningsinitiativ kræver en vanskelig afvejning mellem flere indbyrdes modstridende grundlæggende rettigheder, vil gruppen også kunne opstille politiske retningslinjer inden for rammerne af det skøn, der indrømmes ved charterets bestemmelser.

26. Endelig vil gruppen i 2007 få forelagt en generel rapport, hvori Juridisk Tjeneste sammen med Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed og Generalsekretariatet gør status over den interne kontrol, eventuelt med forslag til ændringer af eller tilføjelser til denne metodologi i lyset af de indhøstede erfaringer. Desuden vil man fra januar 2007, hvor agenturet for grundlæggende rettigheder skal træde i funktion, med hensyn til nærværende metodologi kunne drage nytte af dette nye agenturs arbejde og foranstaltninger, som skal arbejde i forlængelse af Observationscenteret for Racisme og Fremmedhad i Wien.

VI. Overvågning af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i lovgivningsarbejdet

27. Kommissionens ansvar som vogter af traktaten og dermed også af de grundlæggende rettigheder ophører ikke i det øjeblik, hvor den har fremsat et lovgivningsforslag.

28. Kommissionen og specielt kommissærgruppen vil derfor også følge arbejdet i de to grene af den lovgivende myndighed og holde øje med, at de grundlæggende rettigheder overholdes, særligt i sager af særlig relevans for de grundlæggende rettigheder, eller når der under lovgivningsprocessen fremføres argumenter under henvisning til disse rettigheder. Kommissionen vil forsvare det niveau for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, der er indbygget i dens lovgivningsforslag, og advare imod ethvert uberettiget indgreb i dette niveau fra lovgivningsmyndighedens side.

29. I sidste instans vil Kommissionen forbeholde sig ret til efter en politisk vurdering i de konkrete tilfælde at anlægge annullationssøgsmål under anbringende af tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, når den finder tilsidesættelsen godtgjort, og det er udelukket, at den vedtagne retsakt kan fortolkes på en måde, så den er forenelig med de grundlæggende rettigheder.

VII. Åbenhed om den interne kontrol af de grundlæggende rettigheder

30. *De europæiske borgere* bør på passende vis orienteres om den interne kontrol, der foretages af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag.

31. Denne øgede åbenhed skal have tre formål:

- Kommissionen kan derigennem synliggøre, hvad den selv gør for at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, hvilket vil øge troværdigheden af de initiativer, den tager

- Det vil også virke fremmende på charterets image som en væsentlig bærer af borgernes europæiske identitet med fælles værdier

- Endelig vil denne bevidstgørelse af offentligheden tilskynde borgerne og civilsamfundet til at gøre deres grundlæggende rettigheder gældende under de høringer, Kommissionen foretager, hvilket igen kan være med til at sikre, at de grundlæggende rettigheder inddrages bedre og kommer til at spille en mere central rolle i Unionens politikker.

32. Orienteringen om Kommissionens indsats på dette område skal ske på tre planer:

- For det første vil de øvrige institutioner og offentligheden gennem denne meddelelse blive orienteret om principperne i den interne kontrol af, at Kommissionens lovgivningsforslag er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder

- For det andet vil offentliggørelsen af konsekvensanalyser og begrundelser indeholdende afsnit om de grundlæggende rettigheder give de øvrige institutioner og offentligheden mulighed for helt konkret at følge med i denne kontrol af de forskellige lovgivningsinitiativers overholdelse af charteret

- Endelig vil Kommissionen, hver gang den foretager høring af de berørte parter, civilsamfundet og den brede offentlighed i forbindelse med sine initiativer - og specielt i forbindelse med konsekvensanalysen - henlede opmærksomheden på rettighederne i charteret og på sin egen interne kontrol af, at disse rettigheder er overholdt, ved at opfordre parterne, der høres, til at gøre deres rettigheder gældende. Dette har stor betydning for at sikre udførlige og afbalancerede konsekvensanalyser og for mere generelt at fremme en ægte kultur med vægt på de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union.