ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 27.4.2005
COM(2005) 172 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η τήρηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής

Μεθοδολογία συστηματικού και αυστηρού ελέγχου

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η τήρηση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής

Μεθοδολογία συστηματικού και αυστηρού ελέγχου

I. Εισαγωγή

1. Στις 13 Μαρτίου 2001[1], η Επιτροπή αποφάσισε ότι στο πλαίσιο της εκπόνισης κάθε πρότασης για τη θέσπιση νομοθετικής πράξης και κάθε κανονιστικής πράξης προς θέσπιση από το Σώμα των Επιτρόπων διενεργείται, σύμφωνα με τις συνήθεις διαδικασίες, εκ των προτέρων έλεγχος της συμβατότητας της εκάστοτε πράξης με τον «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[2]. Η Επιτροπή αποφάσισε επίσης ότι οι νομοθετικές προτάσεις και οι κανονιστικές πράξεις που σχετίζονται κατά συγκεκριμένο τρόπο με τα θεμελιώδη δικαιώματα συνοδεύονται υποχρεωτικά από επίσημη δήλωση για τη συμβατότητά τους υπό τη μορφή αιτιολογικής σκέψης με την οποία πιστοποιείται η συμμόρφωση με τον Χάρτη[3]. Ο νομοθέτης παραθέτει πλέον κατά τρόπο συστηματικό μια τέτοια αιτιολογική σκέψη.

2. Έκτοτε, έχει πλέον καθιερωθεί η πρακτική της επίκλησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη κατά τις διαβουλεύσεις μεταξύ υπηρεσιών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή αναφέρθηκε στη συμβατότητα των νομοθετικών της προτάσεων με τον Χάρτη στην οικεία αιτιολογική έκθεση (ιδίως στον τομέα της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης). Ωστόσο, σε πολλές άλλες περιπτώσεις, η αιτιολογική σκέψη ήταν το μόνο στοιχείο το οποίο πιστοποιούσε την εξακρίβωση της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

3. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή απέκτησε νέα μέσα στο πλαίσιο του οριζόντιου πολιτικού προγραμματισμού της, στα οποία συγκαταλέγεται η αξιολόγηση αντικτύπου (impact assessment). Όλες οι σημαντικές πρωτοβουλίες της, ιδίως δε οι νομοθετικές πρωτοβουλίες, συνοδεύονται υποχρεωτικά από ολοκληρωμένη αξιολόγηση του πιθανού τους αντικτύπου. Η Επιτροπή αποφάσισε ότι, αρχής γενομένης από το 2005, όλες οι νομοθετικές προτάσεις και οι σημαντικότερες προτάσεις πολιτικής που

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 Η πανηγυρική διακήρυξη του Χάρτη από τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής έγινε στις 7 Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364, 18.12.2000, σ. 1). Ο Χάρτης υπέστη τροποποιήσεις ήσσονος σημασίας και αποτελεί το δεύτερο μέρος της συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, που υπεγράφη στις 29 Οκτωβρίου 2004 (ΕΕ C 310, 16.12.2004, σ. 1). Επομένως, δεν έχει υποχρεωτική νομική ισχύ. Παρόλα αυτά, περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις αρχές οι οποίες σύμφωνα με τη νομολογία έχουν υποχρεωτική ισχύ ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

3 Το κείμενο της εν λόγω αιτιολογικής σκέψης όπως καθορίζεται στο έγγραφο SEC(2001) 380/3 έχει ως εξής: «Η παρούσα πράξη σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.». Αναλόγως της περιπτώσεως, είναι δυνατό να προστίθεται ένα δεύτερο εδάφιο: «Ειδικότερα, η παρούσα πράξη αποσκοπεί στη διασφάλιση του πλήρους σεβασμού του δικαιώματος ΧΧ ή/και στην προαγωγή της εφαρμογής της αρχής ΥΥ (άρθρο ΧΧ ή/και άρθρο ΥΥ του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης)».

περιέχονται στο ετήσιο πρόγραμμα νομοθετικού και λοιπού έργου της Επιτροπής θα υπόκεινται σε αξιολόγηση αντικτύπου[4].

4. Τέλος, ο Χάρτης ενσωματώθηκε στη συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, που υπεγράφη στις 29 Οκτωβρίου 2004.

5. Επί τη βάσει των προεκτεθέντων, η παρούσα ανακοίνωση αναπτύσσει μία μεθοδολογία με στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Ο σκοπός της μεθοδολογίας αυτής είναι τριπλός:

– η παροχή της δυνατότητας στις υπηρεσίες της Επιτροπής να προβαίνουν σε συστηματική και αυστηρή διακρίβωση της τήρησης του συνόλου των οικείων θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την κατάρτιση κάθε νομοθετικής πρότασης·

– η παροχή της δυνατότητας στα μέλη της Επιτροπής, ιδίως δε στην ομάδα επιτρόπων που είναι αρμόδια για τα «Θεμελιώδη δικαιώματα, την καταπολέμηση των διακρίσεων και την ισότητα ευκαιριών» να ενημερώνονται για τα αποτελέσματα αυτού του ελέγχου και να προάγουν την καλλιέργεια νοοτροπίας σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων·

– η βελτίωση της δυνατότητας των άλλων θεσμικών οργάνων και του κοινού να πληροφορούνται τα αποτελέσματα του ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων από μέρους της Επιτροπής. Η Επιτροπή καλείται να δώσει το καλό παράδειγμα, πράγμα που θα της επιτρέψει επιπλέον να περιφρουρεί με αξιοπιστία και αυξημένο κύρος τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τις εργασίες των δύο κλάδων της νομοθετικής εξουσίας.

II. Ο συστηματικός έλεγχος του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις υπηρεσίες κατά την κατάρτιση πρωτοβουλιών και κατά τις διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις

6. Κεντρικός στόχος της μεθοδολογίας είναι η παροχή της δυνατότητας στις υπηρεσίες της Επιτροπής να ελέγχουν με συστηματικότητα και αυστηρότητα την τήρηση του συνόλου των οικείων θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την κατάρτιση κάθε νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής.

7. Ένας έλεγχος αυτού του είδους διενεργείται ήδη στο πλαίσιο της επεξεργασίας του εκάστοτε σχεδίου από την επικεφαλής υπηρεσία, ιδίως δε κατά τις διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις, στο πλαίσιο των οποίων η Νομική Υπηρεσία ελέγχει την τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αναπόσπαστο στοιχείο του ελέγχου νομιμότητας που διενεργεί. Η διαδικασία αυτή ανταποκρίνεται στην προσέγγιση που υιοθετήθηκε στην απόφαση της Επιτροπής της 13ης Μαρτίου 2001, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος της συμμόρφωσης με τον Χάρτη πρέπει να πραγματοποιείται κατά την εκπόνηση, με τις συνήθεις διαδικασίες, των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής.

8. Η εν λόγω προσέγγιση καταρχήν θα διατηρηθεί. Η συμμόρφωση των δράσεων της Επιτροπής με τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι μία από τις πρωταρχικές παραμέτρους της θεσμικής νομιμότητας των δράσεων αυτών. Ο έλεγχός της πρέπει να

[4] Βλ. το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2005, έγγρ. COM(2005) 15 τελικό.

εξακολουθήσει να είναι αναπόσπαστο στοιχείο του εν γένει ελέγχου νομιμότητας. Δεν κρίνεται αναγκαίο ούτε σκόπιμο να δημιουργηθούν νέες δομές ή ειδικές διοικητικές διαδικασίες για τη συγκεκριμένη πτυχή του ελέγχου νομιμότητας.

9. Πάντως, προκειμένου να ενισχυθεί περαιτέρω και να καταστεί ακόμη συστηματικότερος στην πράξη ο έλεγχος που ασκείται κατά τις διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις, θα αποδίδεται μεγαλύτερη έμφαση στα θεμελιώδη δικαιώματα σε δύο έγγραφα καίριας σημασίας, τα οποία θα υποβάλλονται ταυτόχρονα με το εκάστοτε σχέδιο νομοθετικής πρότασης:

   – αξιολόγηση αντικτύπου (impact *assessment*), η οποία ενδείκνυται να περιλαμβάνει όσο το δυνατόν πληρέστερη και διεξοδικότερη ανάλυση των διαφόρων συνεπειών για τα ατομικά δικαιώματα (βλ. κατωτέρω, υπό ΙΙΙ)·

   – αιτιολογική έκθεση, η οποία ενδείκνυται να περιλαμβάνει, στην περίπτωση ορισμένων νομοθετικών προτάσεων, ειδικό κεφάλαιο για τη νομική αιτιολόγηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων (βλ. κατωτέρω, υπό IV).

10. Η αξιολόγηση αντικτύπου και η αιτιολογική έκθεση *αλληλοσυμπληρώνονται* στο πλαίσιο της παρούσας μεθοδολογίας.

11. Η αξιολόγηση αντικτύπου αποσκοπεί στο να παρέχεται στις υπηρεσίες της Επιτροπής, ήδη από τα πρώτα στάδια της εκπόνισης μιας πρωτοβουλίας, πλήρης εικόνα για τις συνέπειές της για τα άτομα και τις ομάδες των οποίων τα δικαιώματα θα μπορούσαν να θιγούν, ενδεχομένως δε με βάση τις διάφορες εναλλακτικές δυνατότητες που καθορίζονται σε αυτήν.

12. Αντιθέτως, η αξιολόγηση αντικτύπου δεν μπορεί να αποβλέπει στο να συμπεριλάβει νομική ανάλυση, δηλαδή το νομικό χαρακτηρισμό των διαπιστούμενων συνεπειών με γνώμονα τα πρότυπα του Χάρτη, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία. Η εν λόγω νομική ανάλυση προϋποθέτει ειδική εμπειρογνωμοσύνη και πρέπει να πραγματοποιείται σε σχέση με σχέδιο νομοθετικού κειμένου το οποίο βρίσκεται ήδη σε προχωρημένο στάδιο. Πρέπει δε, στο μέτρο του δυνατού, να ξεκινά καταρχάς στο πλαίσιο της ίδιας της επικεφαλής υπηρεσίας και να πραγματοποιείται εν συνεχεία κατά τον χρόνο των διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων μετά από επίσημη παρέμβαση της Νομικής Υπηρεσίας. Αναλόγως της περιπτώσεως, η νομική αυτή ανάλυση πρέπει, με βάση τις ρυθμίσεις που καθορίζονται κατωτέρω (μέρος IV), να συνοψίζεται στην αιτιολογική έκθεση και με τον τρόπο αυτό να καθίσταται προσιτή στους πολίτες.

13. Η αξιολόγηση αντικτύπου καθίσταται με τον τρόπο αυτό ένα εργαλείο αποφασιστικής σημασίας για την *προπαρασκευή* του οριστικού νομικού ελέγχου της τήρησης του Χάρτη, μέσω της συγκέντρωσης των πληροφοριακών στοιχείων που θα αποτελέσουν τη βάση για τον έλεγχο αυτό, χωρίς ωστόσο να συνεπάγεται την υποκατάστασή του[5]. Τα συμπεράσματα του εν λόγω νομικού ελέγχου είναι σκόπιμο, οσάκις ανακύπτουν σοβαρά ζητήματα, να παρατίθενται στην αιτιολογική έκθεση.

14. Η προεκτεθείσα προσέγγιση υπαγορεύεται κατά μείζονα λόγο από το γεγονός ότι η εκπόνηση αξιολόγησης αντικτύπου δεν προβλέπεται για το σύνολο των νομοθετικών προτάσεων[6], καθώς και ότι τα προβλήματα που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων ενίοτε δεν ανακύπτουν παρά μόνο στο πλαίσιο των λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής ή στο πλαίσιο των λίαν εξειδικευμένων στοιχείων μιας νομοθετικής πράξης, που η αξιολόγηση αντικτύπου δεν είναι ικανή να προβλέψει.

15. Εξάλλου, η επικεφαλής υπηρεσία μεριμνά ούτως ώστε η Γενική Διεύθυνση «Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια» να συμμετέχει στις διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις οσάκις μία πρόταση είναι πιθανό να εγείρει ζητήματα που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως υπό το φως της αξιολόγησης αντικτύπου. Αντιστοίχως, φροντίζει για τη σύμπραξη της Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για τις Εξωτερικές Σχέσεις σε περίπτωση που μία πρόταση ενδέχεται να επηρεάσει τα θεμελιώδη δικαιώματα υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται εκτός των συνόρων της Ένωσης.

16. Οι πράξεις που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα απόφασης και θεσπίζονται απευθείας από την ίδια την Επιτροπή βάσει της συνθήκης ή δυνάμει των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων και με τις διαδικασίες της επιτροπολογίας ενδέχεται ομοίως να αποδειχθούν ευαίσθητες από την άποψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η επεξεργασία των πράξεων αυτών υπόκειται επίσης στη διαδικασία διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων, η οποία επιτρέπει τον έλεγχο της συμμόρφωσής τους με τον Χάρτη σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώνονται ανωτέρω. Ωστόσο, σε αντίθεση με τις νομοθετικές προτάσεις, οι πράξεις της Επιτροπής που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα απόφασης δεν συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση, ούτε υποβάλλονται υποχρεωτικά σε αξιολόγηση αντικτύπου. Παρόλα αυτά, είναι δυνατό να καταρτίζεται κατ' εξαίρεση μελέτη αυτής της μορφής οσάκις η επικεφαλής υπηρεσία κρίνει ότι τούτο υπαγορεύεται από τη σοβαρότητα των πιθανολογούμενων επιπτώσεων της προς θέσπιση κανονιστικής πράξης και εφόσον το νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει τη σχετική δυνατότητα.

---

5 Η Επιτροπή έχει ήδη υπογραμμίσει ότι η αξιολόγηση αντικτύπου είναι απλώς ένα εργαλείο που υποβοηθά τη λήψη αποφάσεων και δεν υποκαθιστά την πολιτική κρίση (βλ. την ανακοίνωση της 5.6.2002, COM(2002) 276 τελικό, σ. 3). Αντιστοίχως, η αξιολόγηση αυτή πρέπει να θεωρείται ως ένα καθοριστικής σημασίας βοήθημα για τη νομική ανάλυση στην οποία οφείλουν να προβαίνουν οι υπηρεσίες της Επιτροπής, ιδίως στο πλαίσιο των διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων.

6 Ακόμη και νομοθετικές πρωτοβουλίες που δεν περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα νομοθετικού και λοιπού έργου της Επιτροπής είναι δυνατό, παρόλα αυτά, να συγκαταλέγονται στις πρωτοβουλίες για τις οποίες η αξιολόγηση αντικτύπου είναι υποχρεωτική.

III. Συνεκτίμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην αξιολόγηση αντικτύπου

17. Η αξιολόγηση αντικτύπου είναι ένα μέσο το οποίο η Επιτροπή άρχισε να χρησιμοποιεί το 2002[7]. Η βασική ιδέα είναι να αντικατασταθεί η τρέχουσα πρακτική της εκπόνησης αξιολόγησης αντικτύπου για επιμέρους κλάδους από την πρακτική της ενσωμάτωσης της αξιολόγησης αντικτύπου σε ενιαίο, ολοκληρωμένο μηχανισμό, ο οποίος θα ισχύει για όλους τους κλάδους και θα καλύπτει τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Τον Οκτώβριο του 2004, η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση[8] στην οποία γίνεται αξιολόγηση των αρχικών πορισμάτων και εξετάζονταν οι ενέργειες για την περαιτέρω βελτίωση του συγκεκριμένου μέσου. Με βάση την εν λόγω έκθεση, ήδη ετοιμάζονται «αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για τις αξιολογήσεις αντικτύπου», οι οποίες πρόκειται να τεθούν σε εφαρμογή στο εγγύς μέλλον. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν νέο κατάλογο με τις επιπτώσεις που θα πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο μιας αξιολόγησης αντικτύπου[9].

18. Προκειμένου να είναι πληρέστερη η συνεκτίμηση της παραμέτρου των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μια σειρά από πρόσθετα ερωτήματα που αφορούν ειδικά τα θεμελιώδη δικαιώματα έχει ενσωματωθεί στον προαναφερθέντα κατάλογο σημείων προς εξέταση που περιλαμβάνεται στις αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για τις αξιολογήσεις αντικτύπου. Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλισθεί ο ολοκληρωμένος προσδιορισμός των επιπτώσεων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς επίσης η διερεύνηση του θέματος της αναλογικότητας σε σχέση με το εύρος και την έκτασή τους.

19. Ο κατάλογος εξακολουθεί να υποδιαιρείται σε τρεις κατηγορίες, δηλαδή οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Αντί να δημιουργηθεί μια τέταρτη, αυτοτελής, κατηγορία για τα θεμελιώδη δικαιώματα ή μία υποενότητα στο τμήμα που αναφέρεται στις κοινωνικές επιπτώσεις, τα πρόσθετα ερωτήματα περί θεμελιωδών δικαιωμάτων έχουν ενσωματωθεί στις υπάρχουσες τρεις ενότητες, με κριτήριο τον τρόπο με τον οποίο συνδέονται με τα θέματα που απαριθμούνται ήδη εκεί. Η τακτική αυτή υπαγορεύθηκε από το γεγονός ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη είναι ποικίλα και αφορούν το σύνολο των τομέων. Παραδείγματος χάρη, οι επιπτώσεις για τα δικαιώματα κυριότητας, για την ελευθερία άσκησης εμπορικής και επαγγελματικής δραστηριότητας ανιχνεύονται και αξιολογούνται καλύτερα στο πλαίσιο της ενότητας που αφορά τις «οικονομικές επιπτώσεις». Βάσει της ιδίας λογικής, τα ζητήματα που άπτονται των κοινωνικών δικαιωμάτων ενδείκνυται να εξετάζονται στην ενότητα τη σχετική με τις «κοινωνικές επιπτώσεις». Η καθιέρωση μιας νέας, τέταρτης, ενότητας για τα «θεμελιώδη δικαιώματα» θα μπορούσε να οδηγήσει σε περιττές επαναλήψεις από μέρους των υπηρεσιών που καταρτίζουν την αξιολόγηση αντικτύπου αντί να τις βοηθά να εστιάζουν αποτελεσματικότερα στις πρακτικές επιπτώσεις που θα μπορούσαν ενδεχομένως να έχουν σημασία για τα υπόψη δικαιώματα. Η δημιουργία υποενότητας στο κεφάλαιο που αφορά τις «κοινωνικές επιπτώσεις» δεν θα αντανακλούσε επαρκώς την ποικιλομορφία των

---

7 Ανακοίνωση της Επιτροπής για την αξιολόγηση του αντικτύπου, της 5.6.2002, COM(2002) 276 τελικό.

8 SEC(2004) 1377.

9 Ο εν λόγω κατάλογος σημείων προς εξέταση θα αντικαταστήσει τον κατάλογο του παραρτήματος ΙΙ του εγγράφου SEC(2004) 1377.

κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών δικαιωμάτων του Χάρτη, ούτε τη μεταξύ τους ισορροπία.

IV. Συνεκτίμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην αιτιολογική έκθεση

20. Στην περίπτωση ορισμένων πρόσφατων νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, η αιτιολογική έκθεση περιλαμβάνει ήδη μία κατά το μάλλον ή ήττον διεξοδική εξέταση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρόλα αυτά, δεν πρόκειται για συστηματική πρακτική η οποία εφαρμόζεται για όλες τις προτάσεις που εγείρουν ζητήματα σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και για τις οποίες η Επιτροπή έχει συμπεριλάβει την τυποποιημένη αιτιολογική σκέψη περί «τήρησης του Χάρτη», που προβλέπεται στην απόφαση της Επιτροπής της 13ης Μαρτίου 2001. Συγχρόνως, κρίνεται σκόπιμο να δίδουν οι κατευθυντήριες γραμμές απάντηση στο ερώτημα *ποιες νομοθετικές προτάσεις* είναι σκόπιμο να περιλαμβάνουν τη σχετική με τον Χάρτη αιτιολογική σκέψη.

21. Όπως αποφάσισε η Επιτροπή στις 13 Μαρτίου 2001, η αιτιολογική σκέψη πρέπει να εντάσσεται στο κείμενο *«νομοθετικών προτάσεων που σχετίζονται κατά συγκεκριμένο τρόπο με τα θεμελιώδη δικαιώματα»*. Σε αντίθεση με τον κανόνα που ισχύει για την αιτιολογική σκέψη τη σχετική με την αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή δεν προέβλεψε, και ορθώς, τη συστηματική εφαρμογή της πρώτης ρύθμισης. Θεωρείται ότι δεν είναι δυνατό ούτε και ευκταίο να δοθούν λεπτομερείς οδηγίες για το συγκεκριμένο ζήτημα. Οι υπηρεσίες καλούνται να εξεύρουν την ορθή ισορροπία μεταξύ του κινδύνου αποδυνάμωσης της ουσίας της αιτιολογικής σκέψης εξαιτίας της γενικευμένης χρήσης της και της επιβεβλημένης μέριμνας για τη σωστή συνεκτίμηση κάθε σοβαρού ζητήματος το οποίο άπτεται του σεβασμού ενός θεμελιώδους δικαιώματος.

22. Είναι, ωστόσο, δυνατό να διατυπωθούν δύο μη αλληλοαναιρούμενα κριτήρια, τα οποία θα χρησιμεύσουν ως οδηγός για την εφαρμογή της προαναφερθείσας πρακτικής. Ειδικότερα, η αιτιολογική σκέψη περί του Χάρτη θα είναι δικαιολογημένη:

– όταν διαπιστώνεται, π.χ. με βάση τις πληροφορίες που διαλαμβάνονται στην αξιολόγηση αντικτύπου, ότι η εκάστοτε νομοθετική πρόταση συνεπάγεται την *περιστολή* ενός θεμελιώδους δικαιώματος, η οποία πρέπει υποχρεωτικά να αιτιολογείται σε συνάρτηση με το άρθρο 52 του Χάρτη[10]. Το ίδιο ισχύει όταν υπάρχει άμεση ή έμμεση διαφορά μεταχείρισης, η οποία χρήζει αιτιολόγησης υπό το πρίσμα της γενικής ισότητας ενώπιον του νόμου και της απαγόρευσης των διακρίσεων·

– όταν η νομοθετική πρόταση αποσκοπεί στην *υλοποίηση ή την προώθηση* ενός επιμέρους θεμελιώδους δικαιώματος.

23. Εξάλλου, ενδείκνυται να καθιερωθεί ο κανόνας βάσει του οποίου στο εξής, για κάθε νομοθετική πρόταση η οποία θα περιέχει την ανωτέρω τυποποιημένη αιτιολογική σκέψη περί του Χάρτη, η αιτιολογική έκθεση πρέπει να περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο

[10] Αυτό το άρθρο αντιστοιχεί στο άρθρο II-112 της συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

με σύντομη περίληψη των λόγων στους οποίους στηρίζεται η εκτίμηση ότι έχουν γίνει σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματα.

24. Ο ανωτέρω κανόνας έχει διπλή σκοπιμότητα:

– αφενός, με τον τρόπο αυτό η Επιτροπή θα δίδει δημοσίως εξηγήσεις για τη νομική ανάλυση της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη, την οποία διενεργεί για κάθε νομοθετική πρωτοβουλία που εγείρει σοβαρά ζητήματα σεβασμού των δικαιωμάτων αυτών. Τούτο θα της επιτρέπει να αποφεύγει τη μομφή που της αποδιδόταν ενίοτε κατά το παρελθόν ότι απλώς επιβεβαιώνει τη συμμόρφωση με τον Χάρτη με την ενσωμάτωση της τυποποιημένης αιτιολογικής σκέψης στο κείμενο της εκάστοτε πράξης, χωρίς όμως να δίδει εξηγήσεις για τους λόγους που την οδήγησαν στη συγκεκριμένη διαπίστωση.

– αφετέρου, ο ανωτέρω κανόνας, όπως ακριβώς και η ένταξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην αξιολόγηση αντικτύπου, αποσκοπεί στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του εσωτερικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, η υποχρέωση των επικεφαλής υπηρεσιών να παραθέτουν, στα σχέδια αιτιολογικής έκθεσης που καταρτίζουν, περίληψη σχετική με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα ευαισθητοποιεί τις υπηρεσίες αναφορικά με τα συναφή ζητήματα και θα προσπορίζει καλύτερη βάση για την τυπική νομική εξέταση στο πλαίσιο των διυπηρεσιακών διαβουλεύσεων. Η Νομική Υπηρεσία πρέπει να δίδει ιδιαίτερη σημασία στο συγκεκριμένο τμήμα της αιτιολογικής έκθεσης και να παρέχει κάθε αναγκαία συνδρομή για την οριστικοποίησή του.

V. <u>Παρακολούθηση από την ομάδα επιτρόπων του εσωτερικού ελέγχου της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων</u>

25. Μολονότι ο εσωτερικός έλεγχος της τήρησης του Χάρτη είναι κυρίως μέλημα των υπηρεσιών, έχει παρόλα αυτά σημασία τα μέλη της Επιτροπής, ιδίως δε εκείνα που μετέχουν στην ομάδα που είναι αρμόδια για τα «Θεμελιώδη δικαιώματα, την καταπολέμηση των διακρίσεων και την ισότητα ευκαιριών», να παρακολουθούν στενά τη λειτουργία του ελέγχου και τα κύρια αποτελέσματά του. Η Νομική Υπηρεσία ενημερώνει ανά τακτά χρονικά διαστήματα την ομάδα επιτρόπων για τις αξιόλογες περιπτώσεις εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στην λίαν ειδική περίπτωση των νομοθετικών πρωτοβουλιών που απαιτούν τη λεπτή στάθμιση περισσοτέρων αντικρουόμενων θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ομάδα θα μπορούσε με τον τρόπο αυτό να προβεί στη διατύπωση πολιτικών κατευθύνσεων εντός των ορίων της διακριτικής ευχέρειας που επιτρέπουν οι διατάξεις του Χάρτη.

26. Τέλος, το 2007 θα υποβληθεί στην προαναφερθείσα ομάδα γενικός απολογισμός του εν λόγω εσωτερικού ελέγχου, ο οποίος θα εκπονηθεί από τη Νομική Υπηρεσία σε συμφωνία με τη Γενική Διεύθυνση «Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια» και τη Γενική Γραμματεία και ο οποίος θα συνοδεύεται, ενδεχομένως, από προτάσεις με σκοπό την τροποποίηση ή τη συμπλήρωση της παρούσας μεθοδολογίας με γνώμονα την πείρα που θα έχει αποκτηθεί. Εξάλλου, από της ενάρξεως της λειτουργίας του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Ιανουάριος 2007), θα είναι σκόπιμη η αξιοποίηση, στο πλαίσιο της παρούσας μεθοδολογίας, των εργασιών και των

ενεργειών του μελλοντικού αυτού οργανισμού, με τον οποίο θα προεκταθεί το έργο του Παρατηρητηρίου για τον Ρατσισμό και την Ξενοφοβία, που εδρεύει στη Βιέννη.

VI. Παρακολούθηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου

27. Η ευθύνη της Επιτροπής, ως θεματοφύλακα των συνθηκών και, κατ' επέκταση, των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν παύει από τη στιγμή που η Επιτροπή υποβάλλει μια πρόταση στον νομοθέτη.

28. Ειδικότερα, η Επιτροπή, και ιδίως η ομάδα επιτρόπων , παρακολουθούν επίσης τις εργασίες των δύο κλάδων της νομοθετικής εξουσίας από τη σκοπιά του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως όταν πρόκειται για υποθέσεις που παρουσιάζουν ιδιαίτερη ευαισθησία από την άποψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή οσάκις στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας προβάλλονται επιχειρήματα που άπτονται των δικαιωμάτων αυτών. Η Επιτροπή υπεραμύνεται του βαθμού προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που καθορίζεται στις νομοθετικές της προτάσεις και απευθύνει προειδοποιήσεις για να αποτρέψει οποιαδήποτε αδικαιολόγητη αθέτηση του εν λόγω βαθμού προστασίας από μέρους του νομοθέτη.

29. Ως ύστατη επιλογή, η Επιτροπή διατηρεί την ευχέρεια να υποβάλει, με την επιφύλαξη της πολιτικής ανάλυσης των δεδομένων της εκάστοτε υπόθεσης, προσφυγή ακυρώσεως για παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον θεωρεί ότι η παραβίαση έχει αποδειχθεί και ότι αποκλείεται οποιαδήποτε δυνατότητα ερμηνείας της θεσπισθείσας πράξης κατά τρόπο που να συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

VII. Δημοσιοποίηση του εσωτερικού ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων

30. Οι *Ευρωπαίοι πολίτες* πρέπει να ενημερώνονται καταλλήλως για τον εσωτερικό έλεγχο του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής.

31. Μια τέτοια αυξημένη δημοσιότητα εξυπηρετεί τρεις στόχους:

- παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να καθιστά εμφανείς τις προσπάθειες που η ίδια καταβάλλει στον τομέα του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πράγμα που θα ενισχύσει την αξιοπιστία των πρωτοβουλιών της.

- η δημοσιότητα αυτή θα προαγάγει επίσης το κύρος του Χάρτη ως βασικής έκφρασης της ευρωπαϊκής ταυτότητας των πολιτών, η οποία ερείδεται σε κοινές αξίες.

- τέλος, η ευαισθητοποίηση του κοινού θα ενθαρρύνει τους πολίτες και την κοινωνία των πολιτών να διεκδικούν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων που διεξάγει η Επιτροπή, πράγμα που με τη σειρά του θα διευκολύνει την πληρέστερη συνεκτίμηση και την πιο αποφασιστική προώθηση των εν λόγω δικαιωμάτων στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης.

32. Η δημόσια ενημέρωση για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα της Επιτροπής θα πραγματοποιείται σε τρία επίπεδα:

– καταρχάς, με την παρούσα ανακοίνωση θα ενημερωθούν τα άλλα θεσμικά όργανα και το κοινό σχετικά με τις αρχές που διέπουν τον εσωτερικό έλεγχο της συμβατότητας των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

– εν συνεχεία, η δημοσιοποίηση των εγγράφων που αφορούν την αξιολόγηση αντικτύπου και το αναφερόμενο στα θεμελιώδη δικαιώματα τμήμα των αιτιολογικών εκθέσεων θα παρέχουν τη δυνατότητα στα άλλα θεσμικά όργανα και στο κοινό να παρακολουθούν με απτό τρόπο τον έλεγχο των νομοθετικών πρωτοβουλιών υπό το πρίσμα του Χάρτη.

– τέλος, κάθε φορά που η Επιτροπή θα συμβουλεύεται τους ενδιαφερόμενους, την κοινωνία των πολιτών και το ευρύ κοινό κατά την επεξεργασία των πρωτοβουλιών της - ιδίως στο πλαίσιο της μελέτης επιπτώσεων - θα εφιστά την προσοχή τους στα δικαιώματα του Χάρτη καθώς και στον εσωτερικό έλεγχο του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων που διενεργεί η ίδια, καλώντας τα μέρη που μετέχουν στις διαβουλεύσεις να διεκδικήσουν τα θεμελιώδη τους δικαιώματα. Η πρακτική αυτή έχει ουσιώδη σημασία για τη διασφάλιση πλήρων και ισορροπημένων αξιολογήσεων αντικτύπου, καθώς και για τη γενικότερη προαγωγή μιας πραγματικής «νοοτροπίας σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων» στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.