EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 2005 4 27
KOM(2005) 172 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

Pagrindinių teisių chartijos laikymasis Komisijos teisės aktų pasiūlymuose

Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologija

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

Pagrindinių teisių chartijos laikymasis Komisijos teisės aktų pasiūlymuose

Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologija

I. Įvadas

1. 2001 m. kovo 13 d. Komisija nusprendė[1], kad pagal įprastą procedūrą rengiant bet kokį įstatymo galią turinčio teisės akto pasiūlymą ir teisės aktą, kurį priims Komisija, bus tikrinama, ar jis neprieštarauja Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijai[2]. Ji taip pat nusprendė, kad vienoje iš teisės aktų pasiūlymų ir teisės aktų, ypač susijusių su pagrindinėmis teisėmis, konstatuojamųjų dalių bus skelbiamas oficialus pareiškimas apie tai, ar jie neprieštarauja Chartijai[3]. Todėl nuo šiol teisės aktų leidėjas visada numatys tokią konstatuojamąją dalį.

2. Tarpžinybinių konsultacijų metu taip pat tapo įprasta minėti pagrindines Chartijos teises. Kai kuriais atvejais Komisija savo teisės aktų pasiūlymų aiškinamajame memorandume (ypač laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje) pažymi, ar jie neprieštarauja Chartijai. Tačiau daugeliu kitų atvejų konstatuojamoji dalis lieka vienintelis įrodymas, kad buvo patikrinta, ar dokumente gerbiamos pagrindinės teisės.

3. Tuo pat metu Komisija priėmė horizontaliosios politikos planavimo priemones, pvz., poveikio įvertinimo atlikimą. Prie visų svarbių jos iniciatyvų, ypač teisės aktų pasiūlymų, turi būti pridedamas jų galimo poveikio bendras įvertinimas. Komisija nusprendė, kad nuo 2005 m. bus atliekamas visų teisės aktų pasiūlymų ir svarbiausių politinių pasiūlymų, numatytų jos metinėje teisės aktų leidybos ir darbo programoje, poveikio įvertinimas[4].

4. Chartija buvo įtraukta į Sutartį dėl Konstitucijos Europai, pasirašytą 2004 m. spalio 29 d.

5. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, šiame komunikate pateikiama veiksmingo Chartijos įgyvendinimo Komisijos teisės aktų pasiūlymuose metodologija. Šia metodologija siekiama trijų tikslų:

---

1 SEK(2001) 380/3.

2 2000 m. gruodžio 7 d. Chartiją iškilmingai paskelbė Europos Parlamento, Komisijos ir Tarybos pirmininkai (OL C 364, 2000 12 18, p. 1) Po smulkių pakeitimų ji tapo Sutarties dėl Konstitucijos Europai, pasirašytos 2004 m. spalio 29 d. (OL C 310, 2004 12 16, p. 1), antrąja dalimi. Taigi ji neturi privalomos teisinės galios. Tačiau ją sudaro pagrindiniai principai, kuriems kaip Bendrijos teisės bendriesiems principams teismų praktika suteikė teisinę galią.

3 Dokumente SEK(2001) 380/3 yra nurodyta tokia šios konstatuojamosios dalies redakcija: „Šiuo teisės aktu gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažintų visų pirma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.“ Jei reikia, antru sakiniu gali būti pridurta: „Šiuo aktu, pirmiausia, siekiama užtikrinti visišką XX teisės apsaugą ir (arba) skatinti YY principo taikymą (Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos XX ir (arba) YY straipsnis).“

4 Žr. Komisijos 2005 m. darbo programą, KOM(2005) 15 galutinis.

– Komisijos tarnyboms suteikti teisę nuolat ir griežtai tikrinti, ar rengiant teisės aktų pasiūlymus buvo atsižvelgta į visas pagrindines teises;

– suteikti Komisijos nariams, ypač „Pagrindinių teisių, kovos su diskriminacija ir lygių galimybių“ grupės nariams, teisę stebėti tokio patikrinimo rezultatus ir skatinti „pagrindinių teisių kultūrą“;

– plačiau supažindinti kitas institucijas ir visuomenę su Komisijos vykdomos pagrindinių teisių kontrolės rezultatais. Komisija turės rodyti gerą pavyzdį, o tai leis jai patikimai ir autoritetingai prižiūrėti, kad pagrindinės teisės būtų gerbiamos abiejų teisės aktų leidybos institucijų veikloje.

II. Nuolatinė tarnybų vykdoma pagrindinių teisių užtikrinimo kontrolė rengiant pasiūlymus ir vykstant tarpžinybinėms konsultacijoms

6. Pagrindinis metodologijos tikslas yra Komisijos tarnyboms suteikti teisę nuolat ir griežtai tikrinti, ar rengiant Komisijos teisės aktų pasiūlymus atsižvelgta į visas pagrindines teises.

7. Toks patikrinimas atliekamas dar atsakingai tarnybai rengiant projektą, ir ypač vykstant tarpžinybinėms konsultacijoms, kurių metu Teisės tarnyba tikrina, ar atsižvelgta į pagrindines teises, atlikdama bendrą teisėtumo kontrolę. Tokie veiksmai atitinka Komisijos 2001 m. kovo 13 d. sprendime pateiktą požiūrį, kuriuo remiantis pagal įprastas procedūras rengiant Komisijos teisės aktų pasiūlymus, turėtų būti tikrinama, ar jie neprieštarauja Chartijai.

8. Šio požiūrio iš esmės ir toliau bus laikomasi. Komisijos veiksmų neprieštaravimas pagrindinėms teisėms yra vienas iš svarbiausių jos veiksmų konstitucinio teisėtumo aspektų; šio neprieštaravimo nustatymas turi likti neatsiejama bendro teisėtumo kontrolės dalimi. Kurti naujas atskiras administracines struktūras ar procedūras šiam teisėtumo kontrolės aspektui įgyvendinti atrodo nereikalinga ir netinkama.

9. Tačiau norint praktiškai dar labiau sustiprinti ir susisteminti tarpžinybinių konsultacijų metu vykdomą kontrolę, pagrindinės teisės bus dar išsamiau paaiškintos dviejuose svarbiausiuose dokumentuose, pateikiamuose kartu su teisės aktų pasiūlymais:

– poveikio įvertinime, į kurį bus įtraukiama kuo išsamesnė ir tikslesnė poveikio individualioms teisėms apžvalga (žr. toliau, III dalį);

– aiškinamajame memorandume, į kurį teikiant tam tikrus teisės aktų pasiūlymus turės būti įtraukiamas skirsnis apie pagrindinių teisių užtikrinimo teisinį pagrindą (žr. toliau, IV dalį).

10. Šioje metodologijoje poveikio įvertinimas ir aiškinamasis memoranndumas *papildo vienas kitą*.

11. Poveikio įvertinimu siekiama pradėjus rengti teisės aktą Komisijos tarnyboms pateikti visapusę jo poveikio asmenims ir grupėms, su kurių teisėmis jis gali būti susijęs, apžvalgą, jei reikia, atsižvelgiant į galimą veiksmų pasirinkimą.

12. Tačiau poveikio įvertinimas neapima teisinio pobūdžio nagrinėjimo, t. y. poveikio, nustatyto atsižvelgiant į Chartijos, Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatas ar teismų praktiką, teisinio įvertinimo. Tokiam teisinio pobūdžio nagrinėjimui reikalingas atskiras įvertinimas ir jį reikėtų atlikti teisės akto teksto svarstymams pažengus į priekį. Pirmiausia nagrinėjimas turi būti pradėtas – jei tik įmanoma – pačioje atsakingoje tarnyboje, o paskui turi būti vykdomas tarpžinybinių konsultacijų metu, oficialiai dalyvaujant Teisės tarnybai; jei reikia, nagrinėjimo apibendrinimas turėtų būti išdėstytas aiškinamajame memorandume ir viešai paskelbtas toliau nurodytomis sąlygomis (žr. IV dalį).

13. Taip poveikio įvertinimas taps pagrindine priemone *rengiant* galutinę teisinę Chartijos laikymosi kontrolę, nes jame pateikiama pagrindinė informacija, tačiau jis nepakeičia kontrolės[5]. Kai iškyla rimtų klausimų, šios teisinės kontrolės išvados turėtų būti išdėstytos aiškinamajame memorandume.

14. Šis požiūris tikrai pasiteisina, nes ne visų teisės aktų pasiūlymų poveikio įvertinimą numatyta atlikti[6], be to, su pagrindinėmis teisėmis susijusios problemos kartais iškyla tik dėl išsamių teisės akto įgyvendinimo nuostatų ar dėl jo labai specifinių elementų, kuriuos išnagrinėti atliekant poveikio įvertinimą nėra galimybių.

15. Be to, atsakinga tarnyba rūpinsis, kad Teisingumo, laisvės ir saugumo generalinis direktoratas dalyvautų tarpžinybinėse konsultacijose tuomet, kai pasiūlymas gali kelti su pagrindinėmis teisėmis susijusių klausimų, ypač atliekant poveikio įvertinimą. Ji taip pat rūpinsis, kad už išorės santykius atsakingas generalinis direktoratas dalyvautų svarstymuose, kai teisės akto pasiūlymas gali turėti įtakos už Europos Sąjungos ribų esančių trečiųjų šalių piliečių pagrindinėms teisėms.

16. Teisės aktai ar sprendimai, pačios Komisijos priimti tiesiogiai remiantis sutartimis ar jos vykdomaisiais įgaliojimais ir laikantis komitologijos procedūros, taip pat gali pareikalauti ypatingo atidumo pagrindinių teisių atžvilgiu. Rengiant šiuos aktus taip pat turi būti vykdomos tarpžinybinės konsultacijos, kurių metu remiantis pirmiau išvardytais principais, tikrinama, ar jie suderinami su Chartija. Skirtingai nuo įstatymo galią turinčių teisės aktų pasiūlymų, prie Komisijos priimamų teisės aktų ar sprendimų nepridedamas aiškinamasis memorandumas ir nėra privalomai atliekamas jų poveikio įvertinimas; tačiau išimties tvarka toks nagrinėjimas gali būti atliktas, kai, atsakingos tarnybos nuomone, nagrinėjimas yra pateisinamas numatomo teisės akto poveikio svarba ir jį atlikti leidžia teisės sistema.

III. Atsižvelgimas į pagrindines teises atliekant poveikio įvertinimą

17. Poveikio įvertinimas yra priemonė, kurią Komisija naudoja nuo 2002 m.[7] Pagrindinis jo tikslas yra pakeisti šiuo metu atskiruose sektoriuose galiojančią poveikio įvertinimo praktiką viena bendra priemone, kurią sudarytų poveikio įvertinimas,

---

5 Komisija jau yra pabrėžusi, kad poveikio įvertinimas yra tik pagalbinė priemonė sprendimui priimti, nepakeičianti politinio įvertinimo (žr. 2002 6 5 d. komunikatą, KOM(2002) 276 galutinis, p. 3). Be to, šis įvertinimas turėtų būti laikomas pagrindine pagalbos priemone Komisijos tarnybų vykdomam teisinio pobūdžio nagrinėjimui, ypač tarpžinybinių konsultacijų metu.

6 Net ir tie teisės aktų projektai, kurie nėra įtraukti į Komisijos teisės aktų leidybos ir darbo programą, gali būti laikomi reikalaujančiais poveikio įvertinimo teisės aktų projektais.

7 2002 6 5 d. Komisijos komunikatas dėl poveikio įvertinimo, KOM(2002) 276 galutinis.

taikomas visiems sektoriams ir kuriame būtų analizuojamas ekonominis, socialinis ir aplinkos apsaugos poveikis. 2004 m. spalio mėn. Komisija patvirtino pranešimą[8], kuriame įvertinami pirmieji rezultatai ir pateikiami pasiūlymai priemonei gerinti. Remiantis šiuo pranešimu, rengiamos peržiūrėtos poveikio įvertinimo gairės, kurios greitai bus pradėtos taikyti. Į šias gaires įtraukiamas peržiūrėtas išsamus poveikių, į kuriuos reikia atkreipti dėmesį atliekant poveikio įvertinimą, sąrašas[9].

18. Siekiant kuo geriau atsižvelgti į pagrindines teises, į peržiūrėto poveikio įvertinimo gairėse pateikiamą poveikių sąrašą buvo įtraukta papildomų, tik su pagrindinėmis teisėmis susijusių klausimų. Tai padės užtikrinti, kad bus nustatyti visi poveikiai pagrindinėms teisėms ir kad bus atlikta poveikio proporcingumo pagrindinių teisių taikymo sričiai ir apimčiai analizė.

19. Sąrašas ir toliau bus padalintas į tris kategorijas: ekonominį, socialinį ir aplinkos apsaugos poveikį. Nesukuriant ketvirtos, vien pagrindinėms teisėms skirtos kategorijos, arba atskiro poskyrio socialinio poveikio kategorijoje, papildomi su pagrindinėmis teisėmis susiję klausimai buvo įtraukti į tris egzistuojančius skyrius, atsižvelgiant į jų ryšius su jau apibūdintomis kategorijomis. Šis požiūris paaiškinamas tuo, kad Chartijoje apibūdinamos pagrindinės teisės yra labai įvairios ir susijusios su visais sektoriais. Pavyzdžiui, poveikis nuosavybės teisei, teisei verstis komercine veikla arba pasirinkti profesiją yra lengviausiai nustatomas ir įvertinamas kaip „ekonominis poveikis“. Taip pat ir socialinių teisių klausimai turėtų būti nagrinėjami kartu su „socialiniais poveikiais“. Įvedus ketvirtąją, „pagrindinių teisių“, kategoriją, vertinančios tarnybos būtų priverstos be reikalo kartotis vietoj to, kad sutelktų ypatingą dėmesį į praktinius šioms teisėms įtakos galinčius turėti poveikius. Sukuriant poskyrį „socialinio poveikio“ kategorijoje, nebūtų tinkamai perteikta socialinių, ekonominių ir politinių Chartijos teisių įvairovė ir jų pusiausvyra.

IV. Atsižvelgimas į pagrindines teises aiškinamajame memorandume

20. Į kai kurių neseniai Komisijos pateiktų teisės aktų pasiūlymų aiškinamuosius memorandumus jau yra įtrauktas gana išsamus pagrindinių teisių užtikrinimo tyrimas. Tačiau jis nėra nuolat atliekamas visiems teisės aktų pasiūlymams, iškeliantiems su pagrindinėmis teisėmis susijusių klausimų, ir kurių atžvilgiu Komisija įtraukė 2001 m. kovo 13 d. Komisijos sprendime numatytą tipinę konstatuojamąją dalį dėl „Chartijos laikymosi“. Taip pat reikia, kad gairėse būtų nurodyta, *į kuriuos teisės aktų pasiūlymus* turėtų būti įtraukiama konstatuojamoji dalis apie Chartiją.

21. 2001 m. kovo 13 d. Komisijos sprendimu numatyta tokią konstatuojamąją dalį įtraukti į „*teisės aktų pasiūlymus, ypatingai susijusius su pagrindinėmis teisėmis*“. Skirtingai nuo taisyklės, galiojančios konstatuojamajai daliai dėl subsidiarumo principo, konstatuojamoji dalis dėl pagrindinių teisių pagrįstai nebus nuolat taikoma. Nėra galimybių ir reikalo pateikti konkrečių su konstatuojamąja dalimi susijusių reikalavimų. Tarnybos turi rasti pusiausvyrą tarp nuvertinimo rizikos, kuri galėtų atsirasti, jei tokia konstatuojamoji dalis būtų pradėta visuotinai naudoti, ir budrumo, kurio reikia norint užtikrinti, kad būtų suvokti visi rimti klausimai, susiję su pagrindinių teisių užtikrinimu.

---

8 SEK(2004) 1377.

9 Šis sąrašas pakeis dokumento SEK(2004) 1377 II priede pateiktą sąrašą.

22. Tačiau galima apibrėžti du vienodai svarbius kriterijus, įtakosiančius praktiką. Konstatuojamoji dalis apie Chartiją bus įtraukiama:

– kai pasirodys, ypač iš poveikio įvertinimo metu gautos informacijos, kad teisės akto pasiūlyme esama pagrindinės teisės *apribojimo*, kurį reikia pagrįsti pagal Chartijos 52 straipsnį[10]; taip pat ir tuo atveju, kai iškils tiesioginis ar netiesioginis traktavimo skirtumas, kurį reikės paaiškinti visuotinės lygybės prieš įstatymą ir nediskriminavimo atžvilgiu;

– kai teisės akto pasiūlymu siekiama *įgyvendinti* kokią nors konkrečią pagrindinę teisę ar *skatinti jos gerbimą*.

23. Be to, reikėtų nustatyti taisyklę, pagal kurią nuo šiol kiekvieno teisės akto pasiūlymo, į kurį bus įtraukiama konstatuojamoji dalis apie Chartiją, aiškinamajame memorandume turės būti skirsnis, kuriame pateikiama priežasčių, leidžiančių teigti, jog buvo atsižvelgta į pagrindines teises, santrauka.

24. Šia taisykle siekiama dviejų tikslų:

– pirmiausia, Komisija, viešai paskelbs apie teisinio pobūdžio nagrinėjimą dėl Pagrindinių teisių chartijos laikymosi rengiant teisės aktų pasiūlymus, kuriuose keliami rimti klausimai šių teisių atžvilgiu. Taip bus išvengta priekaištų, kurių kartais praeityje Komisija susilaukdavo, kad ji patvirtina Chartijos laikymąsi tik įtraukdama tipišką konstatuojamąją dalį, tačiau nepaaiškina tokios išvados priežasčių;

– antra, šia taisykle siekiama padidinti vidaus kontrolės veiksmingumą, tokiu pat būdu, kaip ir įtraukiant pagrindines teises į poveikio įvertinimą. Tai, kad atsakingos tarnybos aiškinamojo memorandumo pasiūlyme privalo pateikti pagrindinių teisių užtikrinimo santrauką, atkreips jų dėmesį į šiuos klausimus ir sudarys tvirtesnį pagrindą oficialiam teisinio pobūdžio nagrinėjimui, atliekamą tarpžinybinių konsultacijų metu. Teisės tarnyba turės skirti ypatingą dėmesį šiai aiškinamojo memorandumo daliai ir teikti visokeriopą pagalbą, reikalingą galutiniam jo parengimui.

V. Komisijos narių grupės vykdoma pagrindinių teisių užtikrinimo vidaus kontrolė

25. Nors vidaus kontrolę dėl Chartijos laikymosi iš esmės turi atlikti tarnybos, yra svarbu, kad Komisijos nariai, ypač priklausantys „Pagrindinių teisių, kovos su diskriminacija ir lygių galimybių“ grupei, galėtų iš arti stebėti tos kontrolės vykdymą ir jos pagrindinius rezultatus. Teisės tarnyba reguliariai informuos Komisijos narių grupę apie svarbius pagrindinių teisių kontrolės vykdymo atvejus. Ypatingais atvejais, kai susiduriama su teisės aktų pasiūlymais, reikalaujančiais itin subtilios pusiausvyros tarp keleto priešpriešinių pagrindinių teisių, grupė taip pat galės pateikti politines gaires, nenukrypdama nuo Chartijos nuostatų.

26. Galiausiai grupei 2007 m. bus pristatyti šios vidaus kontrolės bendri rezultatai, parengti Teisės tarnybos kartu su Teisingumo, laisvės ir saugumo generaliniu direktoratu ir Generaliniu sekretoriatu; jei reikės, kartu bus pateikti pasiūlymai, kaip

[10] Šis straipsnis atitinka Sutarties dėl Konstitucijos Europai II-112 straipsnį.

remiantis įgyta patirtimi pakeisti ar papildyti šią metodologiją. Be to, taikant šią metodologiją reikėtų pasinaudoti Pagrindinių teisių agentūros, kuri turėtų pradėti veikti 2007 m. sausio mėn. ir kuri pratęs Vienoje esančio Europos rasizmo ir ksenofobijos stebėjimo centro atliekamą darbą, darbais ir veikla.

VI. Pagrindinių teisių užtikrinimo teisės leidėjo darbuose stebėsena

27. Komisijos kaip sutarčių – taigi ir pagrindinių teisių – saugotojos atsakomybė nesibaigia tuomet, kai ji pateikia teisės akto pasiūlymą teisės aktų leidėjui.

28. Komisija, ypač Komisijos grupės nariai, taip pat stebės abiejų teisės aktų leidybos institucijų darbus, atsižvelgdama į pagrindinių teisių užtikrinimą, ypač dokumentuose, reikalaujančiuose didelio atidumo pagrindinių teisių atžvilgiu arba jei su šiomis teisėmis susiję argumentai iškeliami teisės aktų priėmimo procedūroje. Komisija gins pagrindinių teisių apsaugos lygį, nustatytą jos teisės aktų pasiūlymuose ir perspės apie kiekvieną teisės aktų leidėjo keliamą nepagrįstą grėsmę teisių užtikrinimui.

29. Kraštutiniu atveju Komisija pasilieka teisę pateikti ieškinį dėl teisės akto panaikinimo, su sąlyga, kad buvo atliktas politinis tyrimas, pagrįstas pagrindinių teisių pažeidimu, jei ji mano, kad pažeidimas yra akivaizdus ir kad neįmanoma pateikti tokio priimto akto išaiškinimo, kuris būtų suderinamas su pagrindinėmis teisėmis.

VII. Pagrindinių teisių užtikrinimo vidaus kontrolės viešumas

30. Apie pagrindinių teisių užtikrinimo Komisijos parengtuose teisės aktų pasiūlymuose vidaus kontrolę turėtų būti paskelbiama atitinkamame komunikate, *skirtame Europos piliečiams*.

31. Tokiu didėjančiu viešumu siekiama trijų tikslų:

- Komisija tokiu būdu parodys savo pačios pastangas užtikrinant pagrindines teises, o tai sustiprins pasitikėjimą jos iniciatyvomis;
- šis viešumas rems Chartijos kaip pagrindinės Europos piliečių tapatumo, grindžiamo bendrosiomis vertybėmis, skleidėjos įvaizdį;
- galiausiai visuomenės sąmoningumo skatinimas padės piliečiams ir pilietinei visuomenei ginti jų pagrindines teises Komisijos vykdomose konsultacijose, o tai savu ruožtu skatins dar labiau atsižvelgti į šias teises ir plačiau skatinti jų gerbimą Sąjungos vykdomos politikos srityse.

32. Visuomenė apie šią Komisijos veiklą bus informuojama trimis lygiais:

- pirmiausia šiuo komunikatu kitos institucijos ir visuomenė bus informuojamos apie Komisijos teisės aktų pasiūlymų neprieštaravimo pagrindinėms teisėms vidaus kontrolės principus;
- vėliau dokumentai, susiję su poveikio įvertinimu, ir aiškinamųjų memorandumų skirsniai apie pagrindines teises padės kitoms institucijoms ir visuomenei konkrečiai stebėti teisės aktų leidybos kontrolę Chartijos reikalavimų atžvilgiu;

– galiausiai kiekvieną kartą, kai Komisija, teikdama savo iniciatyvas, konsultuosis su suinteresuotomis šalimis, pilietine ir plačiąja visuomene (ypač dėl poveikio įvertinimo), ji atkreips dėmesį į Chartijoje numatytas teises ir į savo pačios vykdomą tų teisių užtikrinimo vidaus kontrolę, siūlydama suinteresuotoms šalims ginti savo pagrindines teises. Tai yra esminis žingsnis, siekiant užtikrinti visišką ir subalansuotą poveikio įvertinimą bei apskritai skatinant tikrą „pagrindinių teisių kultūrą“ Europos Sąjungoje.