EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 27.4.2005
KOM(2005) 172 galīgs

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS

Par Pamattiesību hartas ievērošanu Komisijas likumdošanas iniciatīvās

Metodoloģija sistemātiskai un stingrai uzraudzībai

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS

Par Pamattiesību hartas ievērošanu Komisijas likumdošanas iniciatīvās

Metodoloģija sistemātiskai un stingrai uzraudzībai

I. Ievads

1. Komisija 2001. gada 13. martā[1] pieņēma lēmumu, ka attiecībā uz jebkuru likumdošanas iniciatīvas un jebkura instrumenta projektu, kas jāpieņem kolēģijai, tā izstrādes procesā un saskaņā ar parasto procedūru tiks veikta iepriekšēja pārbaude tā saderībai ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartu[2]. Tā nolēma arī, ka par likumdošanas iniciatīvām un instrumentiem, kuriem ir īpaša saikne ar pamattiesībām, tiks izdarīts oficiāls saderības paziņojums apsvēruma veidā, kas apstiprinās Hartas ievērošanu[3]. Likumdevējs turpmāk sistemātiski pievieno šo apsvērumu.

2. Kopš tā laika par ierastu praksi starpdienestu apspriedēs ir kļuvusi atsaukšanās uz pamattiesībām Hartā. Noteiktos gadījumos Komisija ir atsaukusies uz tās likumdošanas iniciatīvu saderību ar Hartu to paskaidrojuma rakstos (jo īpaši brīvības, drošības un tiesiskuma telpas jomā). Tomēr daudzos citos gadījumos apsvērums ir bijis pamattiesību ievērošanas pārbaudes vienīgais pierādījums.

3. Tikmēr Komisija sev ir izstrādājusi jaunus instrumentus horizontālās politikas plānošanas ietvaros un jo īpaši ietekmes novērtēšanas instrumentu (*impact assessment*). Visām šīm nozīmīgajām iniciatīvām, jo īpaši likumdošanas iniciatīvām, jāpievieno to iespējamās ietekmes novērtējums. Komisija nolēma, ka no 2005. gada visām likumdošanas iniciatīvām un galvenajām politiskajām iniciatīvām, kas iekļautas tās ikgadējā Likumdošanas un darba programmā, ir jāveic ietekmes novērtējums[4].

4. Visbeidzot Harta tika iekļauta 2004. gada 29. oktobrī parakstītajā Līgumā par Konstitūciju Eiropai.

5. Ņemot vērā iepriekš minētos elementus, šis paziņojums izklāsta metodoloģiju Hartas efektīvai īstenošanai Komisijas likumdošanas iniciatīvās. Šai metodoloģijai ir trīs mērķi:

---

1 SEK(2001) 380/3.

2 Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas priekšsēdētāji 2000. gada 7. decembrī svinīgi izsludināja Hartu (OV C 364/1, 18.12.2000.). Tajā tika izdarīti nelieli grozījumi, un tā veido 2004. gada 29. oktobrī parakstītā Līguma par Konstitūciju Eiropai otro daļu (OV C 310/1, 16.12.2004.). Tādējādi tā nav juridiski saistoša. Tomēr tajā ir iekļauti pamatprincipi, kuriem tiesu prakse ir devusi saistošu raksturu kā Kopienu tiesību vispārējiem principiem.

3 Dokumentā SEK(2001) 380/3 apsvēruma teksts ir izteikts šādi: „Šis akts ievēro pamattiesības un principus, kas jo īpaši atzīti ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartu." Vajadzības gadījumā var pievienot otru teikumu: „Jo īpaši šis akts paredz nodrošināt [XX tiesību] pilnīgu ievērošanu un/ vai veicināt [YY principa] (Eiropas Savienības Pamattiesību hartas XX pants un/ vai YY pants) piemērošanu".

4 Skatīt Komisijas darba programmu 2005. gadam, dokuments KOM(2005)15 galīgs.

- ļaut Komisijas dienestiem veikt sistemātisku un stingru pārbaudi attiecībā uz visu attiecīgo pamattiesību ievērošanu jebkuras likumdošanas iniciatīvas izstrādē;

- ļaut Komisijas locekļiem un jo īpaši „Pamattiesību, cīņas pret diskrimināciju un iespēju vienlīdzības" komisāru grupai sekot līdzi šīs pārbaudes rezultātiem un popularizēt „pamattiesību kultūru";

- padarīt citām iestādēm un sabiedrībai redzamākus Komisijas veiktās pamattiesību ievērošanas kontroles rezultātus. Komisijai būtu jādod labs piemērs, un tas ļaus tai ticami un ar autoritāti rūpēties par pamattiesību ievērošanu divu likumdošanas varas atzaru darbā.

II. Sistemātiska uzraudzība attiecībā uz pamattiesību ievērošanu dienestos, izstrādājot iniciatīvu un apspriežoties dienestu starpā

6. Metodoloģijas galvenais mērķis ir ļaut Komisijas dienestiem sistemātiski un stingri pārbaudīt, vai tiek ievērotas visas attiecīgās pamattiesības Komisijas jebkuras likumdošanas iniciatīvas izstrādē.

7. Šādu pārbaudi projekta izstrādes ietvaros jau veic vadošais dienests, jo īpaši starpdienestu apspriešanās laikā, kad Juridiskais dienests izskata pamattiesību ievērošanu kā tā veiktās likumības pārbaudes neatņemamu sastāvdaļu. Šāda rīcība atbilst pieejai, kas pieņemta ar Komisijas 2001. gada 13. marta lēmumu un saskaņā ar kuru pārbaude par atbilstību Hartai ir jāveic atbilstoši ierastajām procedūrām Komisijas likumdošanas iniciatīvu izstrādes laikā.

8. Šī pieeja principā tiks saglabāta. Komisijas darbību atbilstība pamattiecībām ir viens no to galvenajiem konstitucionālās likumības aspektiem; atbilstības pārbaudei ir jāpaliek kā vispārējas likumības pārbaudes neatņemamai sastāvdaļai. Nešķiet, ka būtu vajadzīgs vai lietderīgi radīt jaunas struktūras vai īpašas administratīvās procedūras šim likumības pārbaudes aspektam.

9. Tomēr, lai praksē vēl stiprinātu un sistematizētu starpdienestu apspriešanās laikā veikto pārbaudi, pamattiesības tiks vēl vairāk uzsvērtas divos pamatdokumentos, ko iesniegs vienlaicīgi ar likumdošanas iniciatīvas projektu:

   - ietekmes novērtējumā (*impact assessment*), kurā būtu jāiekļauj cik vien iespējams pilnīgs un precīzs kopsavilkums par dažādo ietekmi uz individuālām tiesībām (skatīt *infra*, III);

   - paskaidrojuma rakstā, kurā noteiktām likumdošanas iniciatīvām būtu jāsatur sadaļa, kas paredzēta juridiskajam pamatojumam par pamattiesību ievērošanu (skatīt *infra*, IV).

10. Ietekmes novērtējums un paskaidrojuma raksts *viens otru savstarpēji papildina* šīs metodoloģijas ietvaros:

11. Ietekmes novērtējums paredz sniegt Komisijas dienestiem kopš pašiem pirmajiem iniciatīvas izstrādes posmiem pilnīgu skatījumu par iniciatīvas ietekmi, vajadzības gadījumā saistībā ar iespējām, ko tā paredz, uz personām vai grupām, uz kuru tiesībām tā var attiekties.

12. Turpretim ietekmes novērtējumā nevar tikt iekļauta juridiskā pārbaude, proti, identificētās ietekmes juridiskā kvalifikācija, attiecībā uz Hartas, Eiropas Cilvēktiesību konvencijas un tiesu prakses standartiem. Šādai juridiskai pārbaudei ir vajadzīgs īpašs eksperta ziņojums, un tā jāveic attiecībā uz likumdošanas iniciatīvas projektu, vēlākā tā izskatīšanas stadijā. Sākotnēji, cik iespējams, tā ir jāuzsāk vadošajā dienestā, pēc tam jāveic starpdienestu apspriešanās brīdī ar oficiālas juridiskā dienesta izmeklēšanas starpniecību; vajadzības gadījumā saskaņā ar še turpmāk noteikto kārtību (IV daļa) tas būs jārezumē paskaidrojuma rakstā, un līdz ar to tas tiks padarīts redzams sabiedrībai.

13. Šādi ietekmes novērtējums kļūs par galveno mehānismu, lai sagatavotu galīgo juridisko kontroli par Hartas ievērošanu, sniedzot informatīvu pamatu, bet neaizstājot šo kontroli[5]. Tiklīdz tiek uzdoti nopietni jautājumi, šīs juridiskās kontroles secinājumiem ir jābūt norādītiem paskaidrojuma rakstā.

14. Šāda pieeja sevi attaisno vairāk nekā tas, ka ietekmes novērtējums nav paredzēts visām likumdošanas iniciatīvām[6] un ka ar pamattiesībām saistītās problēmas dažreiz parādās tikai vai nu sīki izskaidrotos īstenošanas noteikumos, vai arī tiesību akta ļoti specifiskos elementos, ko ietekmes novērtējums neļauj paredzēt.

15. Turklāt vadošais dienests nodrošinās to, lai Tieslietu, brīvības un drošības ģenerāldirektorāts tiktu iesaistīts starpdienestu apspriedē, ja pastāv iespēja, ka kāda iniciatīva varētu radīt jautājumus attiecībā uz pamattiesībām, jo īpaši ņemot vērā ietekmes novērtējumu. Tāpat tas rūpēsies, lai tiek iesaistīts ģenerāldirektorāts, kurš ir kompetents ārējo attiecību jomā, tiklīdz iniciatīva varētu skart to trešu valstu iedzīvotāju pamattiesības, kuri atrodas ārpus Eiropas Savienības.

16. Reglamentējošie akti vai lēmumi, ko Komisija pati pieņēmusi tieši, pamatojoties uz Līgumu, vai saskaņā ar tās izpildes pilnvarām, un izmantojot komitoloģijas procedūru, var izrādīties jutīgas attiecībā uz pamattiesībām. Šādu aktu izstrāde arī ir pakļauta starpdienestu apspriedei, kas līdz ar to ļauj pārbaudīt to atbilstību Hartai saskaņā ar iepriekš minētajiem principiem. Atšķirībā no likumdošanas iniciatīvām Komisijas reglamentējošiem aktiem vai lēmumiem ne vienmēr tiek pievienots paskaidrojuma akts, nedz arī tiem piemēro ietekmes novērtējumu; izņēmuma kārtā šādu izpēti tomēr varēs veikt, ja, pēc vadošā dienesta domām, plānotā reglamentējošā akta paredzamās ietekmes nozīmīgums to pamato un tiesiskā situācija to atļauj.

III. Pamattiesību ņemšana vērā ietekmes novērtējumā

17. Ietekmes novērtējums ir instruments, ko Komisija izmanto kopš 2002. gada[7]. Tā galvenais mērķis ir esošo ietekmes novērtējuma veikšanas praksi atsevišķām nozarēm aizstāt ar ietekmes novērtējuma iekļaušanu vienā saprotamā instrumentā, kuru piemēro visām nozarēm un kurš aptver ekonomisko, sociālo ietekmi un ietekmi

---

5 Komisija jau ir uzsvērusi, ka ietekmes novērtējums ir tikai palīglīdzeklis lēmuma pieņemšanā, kas neaizstāj politisko novērtējumu (skatīt 2002. gada 5. jūnija paziņojumu, KOM(2002) 276 galīgais, 3. lpp.). Tāpat šis novērtējums būtu jāuzskata par galveno atbalstu juridiskajai pārbaudei, kas jāveic Komisijas dienestiem, jo īpaši starpdienestu apspriešanās laikā.

6 Pat likumdošanas iniciatīvas, kas nav Komisijas likumdošanas un darba programmā, tomēr var iekļaut to iniciatīvu starpā, attiecībā uz kurām ir pieprasīts ietekmes novērtējums.

7 Komisijas 2002. gada 5. jūnija Paziņojums par ietekmes novērtējumu, KOM(2002) 276 galīgs.

uz vidi. Komisija 2004. gada oktobrī pieņēma ziņojumu[8], kurā tika izvērtēti sākotnējie rezultāti un aprakstīti pasākumi turpmākai instrumenta pilnveidošanai. Pamatojoties uz šo ziņojumu, tiek sagatavotas un nākotnē tiks piemērotas jaunās ietekmes novērtējuma vadlīnijas. Šajās vadlīnijās ir iekļauts jauns ietekmju saraksts, kas jāņem vērā ietekmes novērtējumā[9].

18. Lai vēl pilnīgāk ņemtu vērā pamattiesību mērogu, jaunajās ietekmes novērtējuma vadlīnijās ietvertajā ietekmju sarakstā ir iekļauti papildu jautājumi saistībā ar pamattiesībām. Tas nodrošinātu to, ka pamattiesību ietekmes ir noteiktas saprotami un ka proporcionalitātes analīze ir veikta saskaņā ar tās darbības jomu un apmēru.

19. Saraksts joprojām būs sadalīts trīs kategorijās, proti, ekonomiskā ietekme, sociālā ietekme un ietekme uz vidi. Tai vietā, lai veidotu atsevišķu ceturto kategoriju pamattiesībām vai apakšpozīciju sociālās ietekmes sadaļā, papildu jautājumi attiecībā uz pamattiesībām ir iestrādāti esošajās trijās kategorijās atbilstoši to saistībai ar tur jau uzskaitītajām kategorijām. Pamats šādai pieejai ir tas, ka Hartas pamattiesības ir ļoti dažādas un attiecas uz visām nozarēm. Tādā veidā ietekme, piemēram, uz īpašumtiesībām, uz uzņēmējdarbības brīvību vai uz profesionālo brīvību ir vislabāk konstatējama un izvērtējama sadaļā „ekonomiskā ietekme". Tāpat līdzīgi jautājumi par sociālām tiesībām būtu jāizskata sadaļā par „sociālo ietekmi". Iekļaujot jaunu ceturto sadaļu „pamattiesības", varētu rasties nevajadzīgas atkārtošanās izvērtēšanas dienestos, nevis notiktu pastiprināta koncentrēšanās uz praktiskām ietekmēm, kas varētu vairāk attiekties uz šīm tiesībām. Apakšpozīcijas izveidošana sadaļā par „sociālo ietekmi" pienācīgi neatspoguļotu Hartas sociālo, ekonomisko un politisko tiesību dažādību un līdzsvaru to starpā.

IV. <u>Pamattiesību ņemšana vērā paskaidrojuma rakstā</u>

20. Dažu Komisijas neseno likumdošanas iniciatīvu gadījumā paskaidrojuma rakstā jau tika iekļauta vairāk vai mazāk sīka pamattiesību ievērošanas pārbaude. Tomēr tā nav sistemātiska prakse, kas derīga attiecībā uz visām iniciatīvām, kas izraisījušas ar pamattiesībām saistītus jautājumus un attiecībā uz kurām Komisija ir iekļāvusi „Hartas ievērošanas" apsvērumu, kas paredzēts Komisijas 2001. gada 13. marta lēmumā. Tajā pašā laikā šķiet, ka ir vajadzīgs, lai vadlīnijās atbildētu uz jautājumu, *kurās likumdošanas iniciatīvās* ir jābūt ietvertam apsvērumam „Harta".

21. Komisijas 2001. gada 13. marta lēmumā šāda apsvēruma ievietošana bija paredzēta gadījumos, kad „*likumdošanas iniciatīvām ir īpaša saikne ar pamattiesībām*". Pretēji noteikumam par apsvērumu attiecībā uz subsidiaritātes principu, tai patiešām nav sistemātiskas piemērošanas. Nešķiet nedz iespējams, nedz vēlams dot detalizētus norādījumus šajā sakarā. Dienestiem ir jāatrod pareizais līdzsvars starp vispārināšanas risku, kas izrietētu no vispārinātas apsvēruma izmantošanas, un vajadzīgo uzmanību, lai nodrošinātu, ka katrs nopietns jautājums, kas skar pamattiesību ievērošanu, tiktu izskatīts.

---

8 SEK(2004) 1377.

9 Šis saraksts aizstās dokumenta SEK(2004)1377 II pielikumā esošo sarakstu.

22. Tomēr ir iespējams noteikt divus savstarpēji neizslēdzošus kritērijus, kas vadītu praksi. Apsvērums „Harta" būs pamatots:

- tiklīdz ir redzams, jo īpaši pēc ietekmes novērtējumā sniegtās informācijas, ka likumdošanas iniciatīva ietver pamattiesību *ierobežojumu*, kas ir jāpamato attiecībā uz Hartas[10] 52. pantu; tāpat attieksmes tiešas vai netiešas atšķirības gadījumā, kad nepieciešams pamatojums attiecībā uz vispārēju vienlīdzību likuma priekšā un nediskrimināciju;

- tiklīdz likumdošanas iniciatīva paredz *īstenot vai veicināt* kādu īpašu pamattiesību aspektu.

23. Turklāt ir jānosaka noteikums, saskaņā ar kuru turpmāk katrā likumdošanas iniciatīvā, kurā būs „Hartas" veida apsvērums, paskaidrojuma rakstā ir jāiekļauj sadaļa, kurā īsumā apkopoti pamatojumi, kas ļauj novērtēt to, kā pamattiesības ir ievērotas.

24. Šim noteikumam ir divi mērķi:

- no vienas puses, Komisija publiski darīs zināmu, ka ir veikta Hartas pamattiesību ievērošanas juridiska pārbaude attiecībā uz visām likumdošanas iniciatīvām, kas skar nopietnus jautājumus šo tiesību sakarā. Tādā veidā Komisija izvairīsies no pārmetumiem, kas pagātnē dažreiz ir bijuši izteikti, par to, ka tā vienkārši ir apstiprinājusi atbilstību Hartai, iekļaujot apsvērumu, tomēr neizskaidrojot iemeslus, kas ir tāda konstatējuma pamatā;

- no otras puses, šāds noteikums, tāpat kā pamattiesību iekļaušana ietekmes novērtējumā, paredz stiprināt iekšējās kontroles efektivitāti. Pienākums vadošajiem dienestiem paskaidrojuma raksta projektā iekļaut kopsavilkumu attiecībā uz pamattiesību ievērošanu liks dienestiem domāt par šiem jautājumiem un sniegs labāku pamatu oficiālajai juridiskajai pārbaudei starpdienestu apspriedes laikā. Juridiskajam dienestam īpaša uzmanība ir jāpievērš šai paskaidrojuma raksta daļai un jāsniedz pieprasītā palīdzība tā galīgai apstiprināšanai.

V. <u>Komisāru grupas veiktā pamattiesību ievērošanas iekšējās kontroles uzraudzība</u>

25. Kaut arī Hartas ievērošanas iekšējā kontrole galvenokārt attiecas uz dienestiem, tomēr ir svarīgi, lai Komisijas dienesti, un jo īpaši „Pamattiesību, cīņas pret diskrimināciju un iespēju vienlīdzības" grupas locekļi rūpīgi uzraudzītu darbību un galvenos rezultātus. Juridiskais dienests periodiski informēs komisāru grupu par nozīmīgiem pamattiesību iekšējās kontroles piemērošanas gadījumiem. Likumdošanas iniciatīvu ļoti īpašos gadījumos, kad vajadzīgs delikāts līdzsvarojums vairāku pretēju pamattiesību starpā, grupai būtu jāizsaka politiskās vadlīnijas politiskās izvēles brīvības robežās, ko paredz Hartas noteikumi.

---

[10] Šis pants atbilst Līguma par Konstitūciju Eiropai II-112. pantam.

26. Visbeidzot, Juridiskā dienesta iekšējās kontroles vispārējs pārskats, kas sagatavots saskaņā ar Tieslietu, brīvības un drošības ģenerāldirektorātu un Ģenerālsekretariātu tiks iesniegts grupai 2007. gadā. Šim pārskatam vajadzības gadījumā tiks pievienoti priekšlikumi, kas paredz grozīt vai papildināt šo metodoloģiju, ņemot vērā gūto pieredzi. Turklāt, kad darbu sāks Pamattiesību aģentūra, kas paredzēts 2007. gada janvārī, būs iespēja šīs metodoloģijas ietvaros izmantot šīs nākamās aģentūras darbu un rīcību, un tādējādi turpināt Vīnes uzraudzības centra darbību attiecībā uz rasismu un ksenofobiju.

VI. Pamattiesību ievērošanas uzraudzība likumdevēja darbībā

27. Komisijas kā līgumu un līdz ar to pamattiesību aizsargātājas atbildība nebeidzas brīdī, kad tā ir iesniegusi iniciatīvu likumdevējam.

28. Komisija un jo īpaši komisāru grupa uzraudzīs arī divu likumdevēja atzaru darbību attiecībā uz pamattiesību ievērošanu, jo īpaši tādu lietu gadījumus, kuras ir īpaši jutīgas attiecībā uz tiesībām vai tiklīdz ar šīm tiesībām saistīti argumenti tiek minēti likumdošanas procedūrā. Komisija aizstāvēs tās likumdošanas iniciatīvās noteikto pamattiesību aizsardzības līmeni un pievērsīs uzmanību jebkuriem nepamatotiem šā līmeņa pārkāpumiem no likumdevēja puses.

29. Kā pēdējo, Komisija paturēs tiesības iesniegt prasību, pamatojoties uz politisku izskatīšanu katram gadījumam atsevišķi, par anulēšanu sakarā ar pamattiesību pārkāpumu, tiklīdz tā uzskata, ka pārkāpums ir bijis un jebkāda iespēja interpretācijai, kas būtu saderīga ar pamattiesībām, ir izslēdzama.

VII. Pamattiesību iekšējās kontroles publicitāte

30. Par pamattiesību ievērošanas iekšējo kontroli Komisijas likumdošanas iniciatīvās ir jāveic attiecīgs *Eiropas pilsoņiem adresēts* paziņojums.

31. Šādai palielinātai publicitātei ir trīs mērķi:

- Komisija padarīs redzamus savus centienus pamattiesību ievērošanas jomā, kas stiprinās tās iniciatīvu ticamību;

- šāda publicitāte veicinās arī Hartas tēlu kā pilsoņu Eiropas identitātes, kas balstīta uz kopējām vērtībām, galveno virzītājspēku;

- visbeidzot, sabiedrības informēšana iedrošinās iedzīvotājus un pilsonisko sabiedrību izteikt savas pamattiesības Komisijas īstenoto apspriežu ietvaros, kas savukārt veicinās šo tiesību pilnīgāku ņemšanu vērā un noteiktāku veicināšanu Eiropas Savienības politikā.

32. Komisijas šīs darbības publiskais paziņojums notiks trīs līmeņos:

- vispirms šis paziņojums informēs citas iestādes un sabiedrību par iekšējās kontroles principiem attiecībā uz Komisijas likumdošanas iniciatīvu atbilstību pamattiesībām;

- tad ietekmes novērtēšanas dokumentu publicitāte un pamattiesībām paredzētā sadaļa paskaidrojuma rakstos ļaus citām iestādēm un sabiedrībai konkrēti sekot likumdošanas iniciatīvu kontrolei attiecībā uz Hartu;

- visbeidzot, katru reizi, kad Komisija apspriedīsies ar ieinteresētajam pusēm, pilsonisko sabiedrību un plašu sabiedrību tās iniciatīvu izstrādes laikā, jo īpaši ietekmes izpētes ietvaros, tā vērsīs uzmanību uz Hartas tiesībām un Komisijas pašas iekšējo kontroli attiecībā uz šo tiesību ievērošanu, aicinot puses, ar kurām notiek apspriešanās, izvērtēt savas pamattiesības. Šāda rīcība ir galvenā, lai nodrošinātu pilnīgus un līdzsvarotus ietekmes novērtējumus un lai vispārīgi veicinātu īstu „pamattiesību kultūru" Eiropas Savienībā.