KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 27.4.2005
KOM(2005) 172 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Przestrzeganie Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji

Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę

KOMUNIKAT KOMISJI

Przestrzeganie Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji

Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę

I. Wprowadzenie

1. Dnia 13 marca 2001 r. Komisja podjęła decyzję[1], że wszystkie wnioski dotyczące aktów prawnych lub wszelkich przepisów, które mają zostać przyjęte przez kolegium, będą poddawane, podczas ich opracowywania i w ramach przyjętych procedur, kontroli ich zgodności z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej[2]. Komisja podjęła również decyzję, że we wnioskach w sprawie aktów prawnych i przepisów, które są szczególnie związane z prawami podstawowymi, zamieszczone zostanie w formie motywu oficjalne oświadczenie o ich zgodności z postanowieniami Karty Praw Podstawowych[3]. Taki motyw jest odtąd systematycznie zamieszczany przez prawodawcę.

2. Od tego czasu uwzględnianie praw podstawowych w konsultacjach pomiędzy służbami stało się przyjętą praktyką. W przypadku niektórych wniosków w sprawie aktów prawnych – szczególnie tych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Komisja zawarła w uzasadnieniu stwierdzenie o zgodności z Kartą Praw Podstawowych. Jednak w wielu przypadkach motyw stanowił jedyne potwierdzenie, że przeprowadzono ocenę zgodności wniosku z przestrzeganiem praw podstawowych.

3. W międzyczasie Komisja dysponuje w ramach planowania swojej horyzontalnej polityki nowymi instrumentami, w szczególności oceną wpływu (impact assessment). Wszystkie ważne inicjatywy Komisji, w szczególności inicjatywy legislacyjne, muszą obejmować ocenę ich możliwych skutków. Komisja podjęła decyzję, że od 2005 r. wszystkie wnioski w sprawie aktów prawnych oraz inne wnioski określające kierunki polityki, które zostały zawarte w rocznym programie legislacyjnym i programie prac, będą przedmiotem oceny wpływu[4].

4. Karta Praw Podstawowych stanowi część Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego dnia 29 października 2004 r.

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 Karta została uroczyście ogłoszona przez Przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364/1, z 18.12.2000, str. 1). Po wprowadzeniu niewielkich zmian stanowi ona drugą część Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego w dniu 29 października 2004 r. (Dz.U. C 310, z 16.12.2004, str. 1). Nie ma więc wiążącej mocy prawnej. Przejmuje jednak podstawowe zasady, które uzyskały wiążący charakter na mocy orzecznictwa, jak również główne zasady prawa wspólnotowego.

3 Brzmienie motywu zamieszczonego w dokumencie SEC(2001) 380/3 jest następujące: „Niniejszy akt [rozporządzenie, dyrektywa, decyzja] respektuje prawa podstawowe i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej". W razie potrzeby może zostać dodane drugie zdanie: „W szczególności niniejszy akt [rozporządzenie, dyrektywa, decyzja] ma na celu zapewnienie pełnego przestrzegania prawa XX i/lub wspieranie stosowania zasady YY (art.. XX i/lub art.. YY Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej)".

4 Patrz: program prac Komisji na rok 2005, KOM(2005) 15 wersja ostateczna.

5. Zważywszy na powyższe, niniejszy komunikat określa metodologię skutecznego stosowania Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji. Metodologia ta ma trzy główne cele:

– umożliwienie służbom Komisji przeprowadzenia systematycznej i gruntownej oceny, czy przy pracach nad wnioskami legislacyjnymi były przestrzegane wszystkie odnośne prawa podstawowe.

– umożliwienie Członkom Komisji, w szczególności grupie Komisarzy ds. „praw podstawowych, zwalczania dyskryminacji oraz równości szans", śledzenia wyników tej oceny oraz wspierania „kultury praw podstawowych".

– umożliwienie innym instytucjom oraz opinii publicznej lepszego poznania wyników kontroli praw podstawowych przeprowadzanej przez Komisję. Komisja powinna dawać dobry przykład, co pozwoli jej zwiększyć swoją wiarygodność i autorytet podczas czuwania nad przestrzeganiem praw podstawowych w pracach obu organów władzy prawodawczej.

II. Systematyczna kontrola przestrzegania praw podstawowych przeprowadzana przez służby Komisji podczas prac nad inicjatywami oraz w czasie konsultacji pomiędzy służbami

6. Metodologia powinna w pierwszym rzędzie pozwolić służbom Komisji na przeprowadzenie systematycznej i gruntownej oceny, czy w pracach nad wnioskiem legislacyjnym były przestrzegane wszystkie prawa podstawowe.

7. Taka ocena przeprowadzana jest już przy opracowywaniu projektu przez służbę kierującą, a szczególnie podczas konsultacji pomiędzy służbami, w toku których służba prawna w ramach kontroli praworządności wniosku sprawdza, czy prawa podstawowe są przestrzegane. Jest to zgodne z decyzją Komisji z dnia 13 maja 2001 r., na mocy której kontrola zgodności z postanowieniami Karty odbywa się podczas prac nad wnioskiem legislacyjnym Komisji w ramach zwykłych procedur.

8. Ten sposób postępowania jest zasadniczo stosowany. Zgodność działań Komisji z prawami podstawowymi jest jednym z najważniejszych aspektów konstytucjonalnej praworządności tych działań. Kontrola tego aspektu musi stanowić element ogólnej kontroli zgodności z prawem. Tworzenie nowych struktur lub specjalnych procedur administracyjnych dla tego aspektu kontroli praworządności nie wydaje się ani konieczne, ani wskazane.

9. Jednakże, aby w praktyce wzmocnić i usystematyzować kontrolę przeprowadzaną podczas konsultacji pomiędzy służbami, prawa podstawowe zostaną mocniej podkreślone w dwóch kluczowych dokumentach, które są przedkładane wraz z projektem wniosku legislacyjnego:

– w ocenie wpływu (*impact assessment*), która powinna zawierać możliwie pełny i dokładny przegląd wpływu, jaki wniosek może mieć na prawa podstawowe (patrz niżej pkt III)

– w uzasadnieniu, które w przypadku pewnych wniosków legislacyjnych musi zawierać część poświęconą prawnemu uzasadnieniu przestrzegania praw podstawowych (patrz poniżej pkt IV).

10. Ocena wpływu oraz uzasadnienie *uzupełniają się wzajemnie* w ramach stworzonej metodologii.

11. Ocena wpływu pozwala służbom Komisji od pierwszego etapu opracowywania inicjatywy na całościową ocenę wpływu aktu prawnego – w niektórych przypadkach również przewidzianych w nim opcji – na prawa podstawowe odnośnych osób i grup społecznych.

12. Ocena wpływu nie obejmuje jednak kontroli prawnej, tj. prawnej oceny poszczególnych ustalonych skutków w kontekście norm zawartych w Karcie Praw Podstawowych, w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w orzecznictwie. Kontrola prawna wymaga szczególnej wiedzy fachowej i musi zostać podjęta na zaawansowanym etapie prac nad tekstem prawnym. O ile to możliwe, kontrola powinna być prowadzona początkowo w służbie kierującej, a następnie powinna się odbywać w momencie konsultacji pomiędzy służbami w drodze formalnej interwencji Służby Prawnej. Wyniki tej kontroli powinny w danym przypadku zgodnie z podanymi niżej zasadami (część IV) zostać zawarte w uzasadnieniu i w ten sposób stać się ogólnodostępne.

13. Ocena wpływu staje się dzięki temu ważnym instrumentem *przygotowania* właściwej prawnej kontroli przestrzegania praw podstawowych dostarczając podstawowych informacji, ale nie zastępując tej kontroli[5]. Wnioski z kontroli prawnej powinny znaleźć się w uzasadnieniu, jeżeli zostały poruszone poważne kwestie.

14. Ten sposób postępowania wydaje się uzasadniony, ponieważ nie wszystkie wnioski legislacyjne poddawane są ocenie wpływu[6], a trudności związane z prawami podstawowymi stają się widoczne często dopiero na poziomie szczegółowych przepisów wykonawczych lub różnych szczególnych elementów aktu prawnego. Te trudności nie mogą zostać wykryte wyłącznie w wyniku oceny wpływu.

15. Służba kierująca powinna czuwać nad tym, aby Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa brała udział w konsultacjach pomiędzy służbami, jeżeli wniosek – szczególnie po uwzględnieniu wyników oceny wpływu – prawdopodobnie będzie powodował wątpliwości w odniesieniu do praw podstawowych. Jeżeli wniosek mógłby mieć wpływ na prawa podstawowe obywateli państw trzecich spoza Unii, służba kierująca powinna również zadbać o włączenie do konsultacji dyrekcji generalnej odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne.

16. Akty prawne lub decyzje przyjmowane przez samą Komisję bezpośrednio na mocy Traktatu, w ramach jej uprawnień wykonawczych lub na drodze procedury właściwej

---

[5] Komisja podkreśliła już, że ocena wpływu jest jedynie narzędziem pomocniczym przy podejmowaniu decyzji i nie zastępuje oceny politycznej (patrz komunikat z dnia 5 czerwca 2002 r., KOM(2002) 276 wersja ostateczna, str. 3). Tym samym ocena ta powinna stanowić istotne wsparcie w kontroli prawnej, którą powinny przeprowadzić służby Komisji, w szczególności podczas konsultacji między służbami.

[6] Jednak nawet w przypadku wniosków legislacyjnych, które nie zostały zawarte w programie legislacyjnym i programie prac Komisji, może być wymagana ocena wpływu.

dla komitetu mogą również okazać się trudne w kontekście praw podstawowych. Akty te stanowią również przedmiot konsultacji pomiędzy służbami, w czasie których zgodność z Kartą Praw Podstawowych może zostać zbadana zgodnie z wymienionymi zasadami. W odróżnieniu od wniosków legislacyjnych, akty prawne przyjmowane przez Komisję nie zawierają uzasadnienia, ani nie podlegają obowiązkowo ocenie wpływu. Jednak ocena wpływu może być przeprowadzana w wyjątkowych przypadkach, jeśli zdaniem służby kierującej uzasadniają to przewidywane następstwa aktu prawnego, a ramy prawne dopuszczają taką możliwość.

III. Uwzględnienie praw podstawowych w ocenie wpływu

17. Ocena wpływu to instrument, którym Komisja posługuje się od 2002 r[7]. Ma ona zastąpić istniejące dotąd procedury oceniania wpływu w poszczególnych dziedzinach poprzez połączenie ich w jeden ogólny instrument, który obejmie wszystkie sektory oraz skutki gospodarcze, społeczne i wpływ na środowisko. W październiku 2004 r. Komisja przyjęła sprawozdanie[8], w którym oceniono pierwsze wyniki oraz przedstawiono dalsze działania mające na celu usprawnienie tego instrumentu. Na podstawie tego sprawozdania zostaną opracowane poprawione wytyczne w sprawie oceny wpływu, które wkrótce zostaną wdrożone. Wytyczne te zawierają poprawioną listę kontrolną następstw, jakie powinny być uwzględnione podczas oceny wpływu[9].

18. W liście kontrolnej poprawionych wytycznych w sprawie oceny wpływu zostało zawartych kilka dodatkowych kwestii związanych szczególnie z prawami podstawowymi. Ma to pozwolić na pełniejszą analizę wymiaru praw podstawowych oraz zapewnić dokładne zbadanie skutków w odniesieniu do praw podstawowych oraz przeprowadzenie analizy proporcjonalności w odniesieniu do ich zakresu i zasięgu.

19. Lista kontrolna nadal będzie podzielona na trzy kategorie: skutki gospodarcze, społeczne oraz wpływ na środowisko. Zamiast tworzyć czwartą osobną kategorię dla praw podstawowych lub podkategorię w dziale skutków społecznych, dodatkowe kwestie związane z prawami podstawowymi będą włączone do trzech istniejących kategorii zgodnie z ich treścią. Podejście takie wynika z faktu, że prawa podstawowe w Karcie mają różny charakter i dotyczą różnych sektorów. Dlatego wpływ na prawa własności, swobodę przedsiębiorczości lub wolność wyboru zawodu najlepiej rozważać i oceniać w ramach oceny skutków gospodarczych. Problemy dotyczące praw społecznych powinny zostać opracowane w ramach oceny „skutków społecznych". Natomiast wprowadzenie czwartej kategorii „prawa podstawowe" mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której służby oceniające niepotrzebnie wykonywałyby dwa razy tę samą pracę zamiast koncentrować się na praktycznych skutkach, jakie mogą wywołać akty prawne w odniesieniu do praw podstawowych. Stworzenie podkategorii w dziale „skutków społecznych" nie odzwierciedlałoby we właściwy sposób różnorodności oraz równowagi pomiędzy społecznymi, gospodarczymi i politycznymi prawami w Karcie.

---

7 Komunikat Komisji w sprawie oceny wpływu z dnia 5 czerwca 2002 r., KOM(2002) 276 wersja ostateczna.

8 SEC(2004) 1377.

9 Lista kontrolna zastąpi listę zawartą w załączniku II do dokumentu SEC(2004) 1377.

IV. Uwzględnienie praw podstawowych w uzasadnieniu

20. W niektórych ostatnich wnioskach legislacyjnych Komisji uzasadnienie zawiera już mniej lub bardziej dokładną analizę przestrzegania praw podstawowych. Nie dotyczy to jednak wszystkich wniosków, które wiążą się z kwestią praw podstawowych i dla których Komisja wprowadziła motyw o „przestrzeganiu Karty" w swojej decyzji z dnia 13 marca 2001 r. Konieczne wydaje się jednak wskazanie w wytycznych, które wnioski legislacyjne powinny zawierać motyw dotyczący Karty.

21. Decyzja Komisji z dnia 13 marca 2001 r. przewiduje wprowadzenie motywu we „wszystkich wnioskach legislacyjnych, które są szczególnie związane z prawami podstawowymi". Inaczej niż w przypadku ustaleń dotyczących motywu o zasadzie pomocniczości nie zdecydowano się więc – słusznie – na jego systematyczne stosowanie. Dawanie dokładnych wskazówek w tym względzie nie wydaje się ani możliwe ani wskazane. Służby powinny zachować właściwą równowagę pomiędzy niebezpieczeństwem, że motyw stanie się tylko frazesem, co może nastąpić w przypadku jego powszechnego stosowania, oraz pomiędzy konieczną czujnością, która zapewni rozpatrzenie każdej istotnej kwestii związanej z przestrzeganiem praw podstawowych.

22. Można jednak ustalić dwa kryteria, które wzajemnie się nie wykluczają i które stanowić mogą wskazówkę w praktycznym stosowaniu motywu. Motyw dotyczący „Karty" jest uzasadniony w dwóch przypadkach:

- jeśli można zauważyć – szczególnie po uwzględnieniu informacji uzyskanych w wyniku oceny wpływu – że wniosek legislacyjny *ogranicza* prawa podstawowe, co zgodnie z art. 52 Karty wymaga uzasadnionych powodów[10]; to samo dotyczy przypadku bezpośredniego lub pośredniego nierównego traktowania, które musi zostać uzasadnione w kontekście równości wobec prawa oraz niedyskryminacji;

- jeśli wniosek legislacyjny przewiduje *wdrażanie* danego prawa podstawowego lub jego *wspieranie*

23. Powinien zostać także wprowadzony przepis, że „każdy wniosek legislacyjny, który zawiera motyw dotyczący „Karty", w uzasadnieniu powinien zawierać część podsumowującą krótko powody, które pozwalają stwierdzić, że prawa podstawowe są przestrzegane.

24. Przepis ten ma dwojakie skutki:

- po pierwsze Komisja składa w ten sposób publicznie sprawozdanie z kontroli prawnych dotyczących praw podstawowych, które przeprowadza w przypadku wszystkich inicjatyw legislacyjnych poruszających ważne kwestie związane z prawami podstawowymi. Dzięki temu nie można jej będzie zarzucić – jak to się czasem zdarzało w przeszłości – że stwierdziła tylko zgodność z prawami podstawowymi wstawiając typowy motyw, ale nie przytaczając powodów, które takie stwierdzenie uzasadniają;

---

[10] Ten artykuł odpowiada art. II-112 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

– po drugie dzięki temu przepisowi – podobnie jak dzięki uwzględnieniu praw podstawowych w ocenie wpływu – wzrasta skuteczność kontroli wewnętrznej. Wymóg, aby służby kierujące redagowały w projekcie uzasadnienia podsumowanie dotyczące przestrzegania praw podstawowych, pozwala uczulić je na te kwestie, co stanowi lepszą podstawę do przeprowadzenia formalnej kontroli prawnej podczas konsultacji pomiędzy służbami. Służba prawna powinna zwrócić szczególną uwagę na tę część uzasadnienia i służyć wszelką potrzebną pomocą przy jej ostatecznym sformułowaniu.

V. Monitorowanie wewnętrznej kontroli przestrzegania praw podstawowych przez grupę Komisarzy

25. Wewnętrzna kontrola przestrzegania postanowień Karty jest prowadzona zasadniczo przez służby; mimo to istotne jest, aby członkowie Komisji, w szczególności ci skupieni w grupie ds. „praw podstawowych, zwalczania dyskryminacji oraz równości szans" byli na bieżąco informowani o postępach kontroli i jej głównych wynikach. Służba prawna będzie regularnie informowała grupę Komisarzy o szczególnych przypadkach stosowania wewnętrznej kontroli przestrzegania praw podstawowych. W szczególnym przypadku inicjatyw legislacyjnych, które wymagają delikatnego wyważenia różnych przeciwstawnych praw podstawowych, grupa mogłaby również formułować wytyczne polityczne w ramach dopuszczonego przez postanowienia Karty marginesu oceny.

26. W 2007 r. grupie zostanie przedstawiony ogólny bilans wewnętrznej kontroli, opracowany przez służbę prawną we współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa oraz Sekretariatem Generalnym, a w razie potrzeby – na podstawie pierwszych zdobytych doświadczeń – przedłożone zostaną również propozycje zmian lub uzupełnień w przyjętej metodologii. Niezwłocznie po utworzeniu Agencji Praw Podstawowych przewidzianym na styczeń 2007 r. należy zbadać, jak w ramach niniejszej metodologii może zostać wykorzystana działalność tej przyszłej agencji, kontynuującej działania Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w Wiedniu.

VI. Kontynuacja kontroli przestrzegania praw podstawowych przy pracach prawodawczych

27. Odpowiedzialność Komisji jako strażnika traktatów, a tym samym również praw podstawowych, nie kończy się w momencie przekazania wniosku do prawodawcy.

28. Komisja, a szczególnie grupa Komisarzy, będzie obserwować prace obu organów władzy prawodawczej pod kątem przestrzegania praw podstawowych, zwłaszcza w przypadku dokumentów związanych w sposób szczególny z tymi prawami lub jeżeli w procedurze legislacyjnej są wymienione argumenty związane z tymi prawami. Komisja będzie strzegła stopnia ochrony praw podstawowych ustalonego w jej wnioskach legislacyjnych oraz będzie ostrzegała przed wszelkim nieuzasadnionym wpływem na ten stopień ze strony prawodawcy.

29. Jako ostatnia instancja Komisja zastrzega sobie prawo wniesienia – z zastrzeżeniem kontroli politycznej danego przypadku – skargi o unieważnienie aktu prawnego z powodu naruszenia praw podstawowych, jeśli stwierdzi, że nastąpiło naruszenie oraz nie istnieje możliwość takiej interpretacji przyjętego aktu, która byłaby zgodna z prawami podstawowymi.

VII. Jawność wewnętrznej kontroli przestrzegania praw podstawowych

30. Informacje o wewnętrznej kontroli dotyczącej przestrzegania praw podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji powinny zostać przekazane w odpowiedniej formie *europejskim obywatelom.*

31. Taka zwiększona jawność ma trzy cele:

- komisja uwidacznia w ten sposób swoje wysiłki w kwestii przestrzegania praw podstawowych, co wzmacnia wiarygodność jej inicjatyw;

- jawność wspiera również postrzeganie Karty jako ważnego nośnika europejskiej tożsamości opartej na wspólnych wartościach;

- uczulenie opinii publicznej na prawa podstawowe zachęci obywateli oraz społeczeństwo obywatelskie do egzekwowania tych praw w ramach przeprowadzanych przez Komisję konsultacji, co z kolei doprowadzi do pełniejszego przestrzegania praw podstawowych w polityce UE oraz ich bardziej zdecydowanego wspierania.

32. Informowanie o tych działaniach Komisji powinno się odbywać na trzech poziomach:

- po pierwsze, dzięki informacjom uwaga innych instytucji oraz opinii publicznej zostanie zwrócona na zasady wewnętrznej kontroli zgodności z prawami podstawowymi wszystkich wniosków legislacyjnych Komisji.

- publiczny dostęp do dokumentów dotyczących oceny wpływu oraz do części uzasadnienia poświęconej prawom podstawowym pozwoli innym instytucjom oraz opinii publicznej na śledzenie kontroli przestrzegania praw podstawowych w konkretnych wnioskach legislacyjnych.

- wreszcie, za każdym razem gdy Komisja będzie prowadziła konsultację z zainteresowanymi stronami, ze społeczeństwem obywatelskim oraz z opinią publiczną podczas prac nad inicjatywami – a szczególnie w ramach oceny wpływu – zwróci uwagę na prawa określone w Karcie oraz na swoją własną wewnętrzną kontrolę ich przestrzegania i zachęci zainteresowane strony do egzekwowania praw podstawowych. Ten sposób postępowania jest niezbędny do zapewnienia kompletnych i wyważonych ocen wpływu oraz do stworzenia w Unii Europejskiej prawdziwej „kultury praw podstawowych”.