

KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

V Bruseli 27.4.2005
KOM(2005) 172 konečná verzia

OZNÁMENIE KOMISIE

Dodržiavanie Charty základných práv v legislatívnych návrhoch Komisie

Metodika systematickej a prísnej kontroly

OZNÁMENIE KOMISIE

Dodržiavanie Charty základných práv v legislatívnych návrhoch Komisie

Metodika systematickej a prísnej kontroly

I. Úvod

1. Komisia 13. marca 2001[1] prijala rozhodnutie, že každý návrh právneho aktu a každý predpis, ktorý má Kolégium prijať, sa počas jeho prípravy a podľa zvyčajných postupov stane predmetom predbežnej kontroly súladu s Chartou základných práv Európskej únie[2]. Taktiež rozhodla, že legislatívne návrhy a predpisy, ktoré majú osobitnú súvislosť so základnými právami, budú predmetom formálnej deklarácie súladu vo forme odôvodnenia potvrdzujúceho dodržanie charty[3]. Zákonodárny orgán odteraz takéto odôvodnenie uvádza systematicky.

2. Odvtedy sa zaužívala prax odvolávať sa na základné práva charty pri poradách s inými útvarmi. V niektorých prípadoch podala Komisia správu o súlade svojich legislatívnych návrhov s chartou v ich dôvodovej správe (najmä v oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti). V mnohých ďalších prípadoch je však odôvodnenie jediným dôkazom kontroly dodržania základných práv.

3. Komisia zatiaľ získala nové nástroje v rámci horizontálneho politického programu, a to najmä nástroj hodnotenia vplyvov (impact assessment). Ku všetkým dôležitým iniciatívam Komisie a najmä legislatívnym iniciatívam sa musí pripojiť integrované hodnotenie ich pravdepodobného vplyvu. Komisia rozhodla, že s účinnosťou od roku 2005 všetky legislatívne a hlavné návrhy určujúce politiku obsiahnuté v jej ročnom legislatívnom a pracovnom programe budú podrobené hodnoteniu vplyvov[4].

4. Charta sa nakoniec začlenila do Zmluvy o Ústave pre Európu, podpísanej 29. októbra 2004.

5. Vzhľadom na predchádzajúce údaje toto oznámenie rozvíja metodiku účinného uplatňovania charty v legislatívnych návrhoch Komisie. Táto metodika sleduje trojaký cieľ:

   – umožniť útvarom Komisie vykonávať systematickú a prísnu kontrolu dodržiavania všetkých dotknutých základných práv počas prípravy každého legislatívneho návrhu;

---

1 SEK(2001) 380/3.

2 Predsedovia Európskeho parlamentu, Rady a Komisie slávnostne vyhlásili chartu 7. decembra 2000 (Ú. v. ES C 364 z 18.12.2000, s. 1). Sčasti zmenená a doplnená, charta predstavuje druhú časť Zmluvy o Ústave pre Európu, podpísanej 29. októbra 2004 (Ú. v. EÚ C 310 zo 16.12.2004, s. 1). Nie je teda záväzná. Preberá však základné princípy, ktoré jurisprudencia ako všeobecné princípy právnych predpisov Spoločenstva ustanovila za záväzné.

3 Znenie tohto odôvodnenia, ako sa uvádza v dokumente SEK(2001)380/3, je takéto: „Tento akt rešpektuje základné práva a dodržiava princípy, ktoré sú prijaté predovšetkým Chartou základných práv Európskej únie.“ V prípade potreby je možné pridať ešte jednu vetu: „Tento akt má predovšetkým zabezpečiť úplné dodržiavanie práva XX a/alebo podporovať uplatňovanie princípu YY (článok XX a/alebo článok YY Charty základných práv Európskej únie)“.

4 Pozri Pracovný program Komisie na rok 2005, KOM(2005) 15 konečná verzia.

– umožniť členom Komisie a najmä skupine komisárov „Základných práv, boja proti diskriminácii a rovnosti šancí“ sledovať výsledky tejto kontroly a podporovať šírenie „kultúry základných práv“;

– väčšmi zviditeľniť výsledky kontroly Komisie, zameranej na základné práva, pre ostatné inštitúcie a verejnosť. Komisia by mala dať dostatočne jasne dobrý príklad, čo jej umožní s vierohodnosťou a autoritou dohliadať aj na dodržiavanie základných práv v prácach obidvoch sekcií zákonodárnej moci.

II. Systematická kontrola dodržiavania základných práv útvarmi pri príprave iniciatívy a pri porade s inými útvarmi

6. Hlavným cieľom metodiky je umožniť útvarom Komisie systematicky a prísne kontrolovať dodržiavanie všetkých dotknutých základných práv pri vypracovávaní všetkých legislatívnych návrhov Komisie.

7. Takáto kontrola sa už vykonáva v rámci prípravy návrhu príslušným útvarom a najmä, počas porady s inými útvarmi, pri ktorej Právny servis skúma dodržiavanie základných práv ako neoddeliteľnej súčasti svojej kontroly zákonnosti. To zodpovedá postupu prijatému v rozhodnutí Komisie z 13. marca 2001, podľa ktorého sa kontrola súladu s chartou musí vykonávať počas prípravy legislatívnych návrhov Komisie podľa zvyčajných postupov.

8. Tento postup sa v zásade zachová. Súlad činností Komisie so základnými právami je jedným zo základných aspektov ich ústavnej zákonnosti; jeho kontrola musí byť aj naďalej neoddeliteľnou súčasťou kontroly zákonnosti vo všeobecnosti. Nezdá sa byť potrebné ani vhodné vytvárať nové štruktúry alebo špecifické správne postupy pre tento aspekt kontroly zákonnosti.

9. V snahe väčšmi posilniť a systematizovať kontrolu vykonávanú počas porady s inými útvarmi v praxi sa však základné práva viac zdôraznia v dvoch kľúčových dokumentoch predložených súčasne s legislatívnym návrhom:

– hodnotenie vplyvov (impact *assessment*), ktoré by malo zahŕňať čo najkompletnejší a najpresnejší pohľad na rôzne vplyvy na osobné práva (pozri nižšie III);

– dôvodová správa, ktorá by v prípade niektorých legislatívnych návrhov mala obsahovať oddiel určený právnemu odôvodneniu dodržiavania základných práv (pozri nižšie IV).

10. Hodnotenie vplyvov a dôvodová správa sa v rámci tejto metodiky *vzájomne dopĺňajú*.

11. Cieľom hodnotenia vplyvov je poskytnúť útvarom Komisie od prvých fáz prípravy iniciatívy úplný pohľad na jej vplyvy, a prípadne podľa predpokladných možností, na jednotlivcov a skupiny, ktorých práva môžu byť diskutované.

12. Naopak, predmet hodnotenia vplyvov nemôže vzhľadom na normy charty, Európskeho dohovoru o ľudských právach a judikatúry zahŕňať právne skúmanie, teda určenie právnej povahy zistených vplyvov. Toto právne skúmanie vyžaduje osobitnú expertízu a musí sa vykonávať v súvislosti s pokročilým návrhom

legislatívneho textu. Musí sa podľa možností najprv začať v rámci samotného zodpovedného útvaru, a potom sa vykonávať počas porady s inými útvarmi prostredníctvom formálnej intervencie Právneho servisu; podľa ďalej uvedených spôsobov (časť IV) sa prípadne zhrnie v dôvodovej správe, a tak sa zverejní.

13. Hodnotenie vplyvov sa tak stane základným nástrojom *prípravy* konečnej právnej kontroly dodržiavania charty tým, že o nej poskytne základné informácie bez toho, aby túto kontrolu nahradilo[5]. Pokiaľ sa kladú závažné otázky, mali by byť závery tejto právnej kontroly uvedené v dôvodovej správe.

14. Tento postup je tým väčšmi opodstatnený, že hodnotenie vplyvov sa nepredpokladá pri všetkých legislatívnych návrhoch[6], a že problémy spojené so základnými právami sa niekedy objavujú len na úrovni podrobných opatrení ich uplatňovania, alebo veľmi špecifických prvkov legislatívneho aktu, ktoré hodnotenie vplyvov neumožňuje podchytiť.

15. Zodpovedný útvar dohliadne na to, aby sa generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť zúčastnilo na porade s inými útvarmi, ak by návrh mohol vyvolať otázky, pokiaľ ide o základné práva, najmä na základe hodnotenia vplyvov. Taktiež dohliadne na účasť generálneho riaditeľstva príslušného v oblasti vonkajších vzťahov, ak by návrh mohol ovplyvniť základné práva občanov tretích krajín nachádzajúcich sa mimo Únie.

16. Predpisy alebo rozhodnutia, ktoré prijme priamo Komisia na základe zmluvy alebo na základe svojej výkonnej moci a ustanovenými postupmi výboru, môžu byť takisto citlivé, pokiaľ ide o základné práva. Pri príprave týchto aktov je taktiež povinná porada s inými útvarmi, ktorá už v tom čase umožňuje vykonávať kontrolu ich súladu s chartou podľa uvedených princípov. Na rozdiel od legislatívnych návrhov predpisy alebo rozhodnutia Komisie však neobsahujú dôvodové správy ani nepodliehajú povinnosti uskutočniť hodnotenie vplyvov; také hodnotenie sa však môže výnimočne vykonať, ak to podľa zodpovedného útvaru závažnosť predvídateľných vplyvov navrhovaného predpisu odôvodňuje a ak to legislatívny rámec umožňuje.

III. Zohľadnenie základných práv v hodnotení vplyvov

17. Hodnotenie vplyvov je nástroj, ktorý Komisia používa od roku 2002[7]. Hlavnou myšlienkou je nahradiť existujúcu prax hodnotenia vplyvov pre jednotlivé sektory začlenením hodnotení vplyvov do jedného komplexného nástroja uplatňovaného na všetky sektory a zahŕňajúceho ekonomické, sociálne a environmentálne vplyvy. Komisia prijala v októbri 2004 správu[8], ktorá hodnotila počiatočné závery a naznačila kroky na ďalšie zlepšenie tohto nástroja. Na základe tejto správy sa

---

5 Komisia už zdôraznila, že hodnotenie vplyvov je iba pomocným nástrojom rozhodnutia. Nenahrádza politické zváženie (pozri oznámenie z 5.6.2002, KOM(2002) 276 konečná verzia, s. 3). Taktiež by sa toto hodnotenie malo považovať za hlavný podklad právneho skúmania, ktoré musia vykonať útvary Komisie, najmä pri poradách s inými útvarmi.

6 Aj legislatívne iniciatívy, ktoré nie sú obsiahnuté v legislatívnom a pracovnom programe Komisie, sa však môžu zahrnúť medzi tie iniciatívy, pre ktoré sa vyžaduje hodnotenie vplyvu.

7 Oznámenie Komisie o hodnotení vplyvov z 5.6.2002, KOM(2002) 276 konečná verzia.

8 SEK(2004) 1377.

pripravujú revidované usmernenia na hodnotenie vplyvov, ktoré sa budú uplatňovať v blízkej budúcnosti. Tieto usmernenia obsahujú revidovaný podrobný kontrolný zoznam vplyvov, ktorý sa má zohľadňovať pri hodnotení vplyvov[9].

18. V záujme úplnejšieho zohľadnenia dimenzie základných práv Komisia zaviedla do kontrolného zoznamu vplyvov obsiahnutého v revidovaných usmerneniach na hodnotenie vplyvov celý rad dodatočných otázok zameraných na základné práva. To má zabezpečiť, aby boli vplyvy základných práv identifikované komplexne a aby sa analýza proporcionálnosti vykonávala vo vzťahu k ich sfére pôsobnosti a rozsahu.

19. Kontrolný zoznam sa ďalej delí na tri kategórie: menovite do kategórií ekonomických, sociálnych a environmentálnych vplyvov. Namiesto vytvorenia štvrtej, samostatnej kategórie pre základné práva alebo podzáhlavia v rámci oddielu sociálnych vplyvov, Komisia zaradila dodatočné otázky o základných právach do troch existujúcich záhlaví v súlade s ich väzbami na body, ktoré sú tam už uvedené. Dôvod pre takýto prístup spočíva v tom, že základné práva charty sú rozmanité a týkajú sa všetkých sektorov. To znamená, že vplyvy, napríklad, na vlastnícke práva, slobodu podnikania alebo na slobodu výkonu povolania sa najlepšie zisťujú a hodnotia v rámci oddielu "ekonomických vplyvov". Rovnako by sa otázkami sociálnych práv mal zaoberať oddiel o "sociálnych vplyvoch". Zavedenie nového štvrtého záhlavia "základné práva" by mohlo viesť k zbytočnému opakovaniu hodnotiacimi orgánmi namiesto ich sústredenejšieho zamerania sa na praktické vplyvy, ktoré by mohli byť relevantné pre tieto práva. Vytvorenie podzáhlavia v kapitole o "sociálnych vplyvoch" by adekvátne neodzrkadlilo rôznorodosť a vyváženosť sociálnych, ekonomických a politických práv v charte.

IV. Zohľadnenie základných práv v dôvodovej správe

20. V prípade niektorých novších legislatívnych návrhov Komisie už dôvodová správa obsahuje viac či menej podrobnú štúdiu dodržiavania základných práv. Nejde však o zvyk systematicky platný pre všetky návrhy, ktoré vyvolali otázky spojené so základnými právami a do ktorých Komisia vložila vzorové odôvodnenie „dodržiavanie charty" uvedené v rozhodnutí Komisie z 13. marca 2001. Zároveň sa zdá byť potrebné, aby usmernenia odpovedali na potrebu vedieť, *ktoré legislatívne návrhy* by mali obsahovať odôvodnenie „charta".

21. Rozhodnutie Komisie z 13. marca 2001 predpokladá vloženie odôvodnenia v prípade „*legislatívnych návrhov, ktoré majú osobitnú súvislosť so základnými právami*". Na rozdiel od pravidla platného pre odôvodnenie o princípe subsidiarity teda oprávnene neurčilo jeho systematické uplatňovanie. Zjavne nie je možné, ani želateľné poskytnúť podrobné pokyny v tomto smere. Útvary musia nájsť správnu rovnováhu medzi rizikom banalizovania, ktoré by vyplývalo zo zovšeobecného používania odôvodnenia a potrebnou obozretnosťou, ktorá má zaručiť, že sa podchytí každá závažná otázka týkajúca sa dodržiavania niektorého základného práva.

22. Možno však formulovať dve navzájom sa nevylučujúce kritériá, ktorými sa bude riadiť prax. Odôvodnenie „charta" je tak oprávnené:

[9] Tento kontrolný zoznam nahradí zoznam uvedený v prílohe II k dokumentu SEK(2004) 1377.

– ak sa zdá, najmä vzhľadom na informácie uvedené v hodnotení vplyvov, že legislatívny návrh obsahuje *obmedzenie* niektorého základného práva, ktoré musí byť odôvodnené vzhľadom na článok 52 charty[10]; to isté platí pre prípady, keď priamy alebo nepriamy rozdiel v konaní vyžaduje odôvodnenie vzhľadom na všeobecnú rovnosť pred zákonom a nediskrimináciu;

– ak je cieľom legislatívneho návrhu *využiť* alebo *podporiť* niektoré špecifické základného právo.

23. Okrem toho je potrebné určiť pravidlo, podľa ktorého musí odteraz dôvodová správa zahŕňať oddiel stručne zhrnujúci dôvody oprávňujúce domnievať sa, že sa základné práva dodržali, a to pre každý legislatívny návrh obsahujúci toto vzorové odôvodnenie „charta".

24. Toto pravidlo má dvojaký účel:

– na jednej strane, Komisia takto verejne predloží výsledky svojho právneho skúmania dodržiavania základných práv charty v rámci každej legislatívnej iniciatívy vyvolávajúcej závažné otázky vzhľadom na tieto práva. Takto predíde situácii, ktorá sa občas v minulosti vyčítala, že len jednoducho potvrdila súlad s chartou vložením vzorového odôvodnenia, ale bez toho, aby vysvetlila dôvody, ktoré ju viedli k tomuto zisteniu;

– na druhej strane má toto pravidlo, tak ako aj zahrnutie základných práv do hodnotenia vplyvov, zvýšiť účinnosť internej kontroly. Povinnosť pre zodpovedný útvar formulovať vo svojom návrhu dôvodovej správy súhrn týkajúci sa dodržiavania základných práv upriami útvary na tieto otázky a poskytne lepší základ pre formálne právne skúmanie pri porade s inými útvarmi. Právny servis musí venovať osobitnú pozornosť tejto časti dôvodovej správy a poskytnúť akúkoľvek žiadanú pomoc pri jej definitívnom upresnení.

V. Monitoring internej kontroly dodržiavania základných práv vykonávaný skupinou komisárov

25. Aj keď je interná kontrola dodržiavania charty predovšetkým úlohou útvarov, predsa je dôležité, aby členovia Komisie, a najmä členovia skupiny „Základné práva, boj proti diskriminácií a rovnosť šancí", zblízka sledovali jej fungovanie a hlavné výsledky. Právny servis bude pravidelne informovať skupinu komisárov o významných prípadoch uplatňovania internej kontroly základných práv. Vo veľmi špecifických prípadoch legislatívnych iniciatív vyžadujúcich citlivé vyváženie viacerých protichodných základných práv bude skupina možno musieť formulovať aj politické smerovania v medziach zváženia ponechaných ustanoveniami charty.

26. Napokon, všeobecná bilancia tejto internej kontroly, ktorú pripraví Právny servis po dohode s generálnym riaditeľstvom pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť a generálnym sekretariátom, sa skupine predloží v roku 2007, v prípade potreby s návrhmi na zmenu alebo doplnenie tejto metodiky na základe získaných skúseností. Navyše od začiatku činnosti Agentúry pre základné práva predpokladaného

[10] Tento článok zodpovedá článku II-112 Zmluvy o Ústave pre Európu.

v januári 2007 bude potrebné využiť v rámci tejto metodiky práce a činnosti tejto budúcej agentúry, čo bude pokračovaním činnosti Viedenského strediska pre monitorovanie rasizmu a xenofóbie.

VI. Monitoring dodržiavania základných práv v práci zákonodárneho orgánu

27. Zodpovednosť Komisie, ako strážkyne zmlúv a teda základných práv, nekončí vo chvíli, keď predloží návrh zákonodárnemu orgánu.

28. Preto Komisia, a najmä skupina komisárov, bude tiež sledovať prácu oboch sekcií zákonodárnej moci, pokiaľ ide o dodržiavanie základných práv, najmä v prípade záležitostí obzvlášť citlivých vzhľadom na tieto práva, alebo keď sú argumenty spojené s týmito právami uvedené v legislatívnom konaní. Komisia bude obhajovať úroveň ochrany základných práv stanovenú v jej legislatívnych návrhoch a varovať proti akýmkoľvek neoprávneným zásahom do tejto úrovne zákonodárnym orgánom.

29. S konečnou platnosťou si Komisia vyhradí právo podať, s výnimkou politického skúmania v závislosti od prípadu, žiadosť o anulovanie pre porušenie základných práv, ak sa domnieva, že porušenie je preukázané a že akákoľvek možnosť výkladu prijatého aktu v súlade so základnými právami je vylúčená.

VII. Verejný charakter internej kontroly základných práv

30. Interná kontrola dodržiavania základných práv v legislatívnych návrhoch Komisie musí byť predmetom primeraného oznámenia *určeného európskym občanom*.

31. Zdôraznený verejný charakter sleduje trojaký cieľ:

- Komisia takto zviditeľní vlastné snahy v oblasti dodržiavania základných práv, čo zvýši vierohodnosť jej iniciatív;
- tento verejný charakter podporí aj vnímanie charty ako hlavného vektoru európskej identity občanov založenej na spoločných hodnotách;
- napokon, senzibilizácia verejnosti povzbudí občanov a občiansku spoločnosť, aby si uplatňovali svoje základné práva v rámci konzultácií, ktoré Komisia vykonáva, čo zasa podporí úplnejšie zohľadnenie a rozhodnejšiu podporu týchto práv v politikách Únie.

32. Verejné oznámenie tejto činnosti Komisie sa vykoná na troch úrovniach:

- najprv toto oznámenie informuje ostatné inštitúcie a verejnosť o princípoch internej kontroly súladu legislatívnych návrhov Komisie so základnými právami;
- následne verejný charakter dokumentov týkajúcich sa hodnotenia vplyvov a oddiel o základných právach v dôvodových správach umožnia ostatným inštitúciám a verejnosti konkrétne sledovať kontrolu individuálnych legislatívnych iniciatív;

– napokon vždy, keď Komisia konzultuje so zainteresovanými stranami, s občianskou spoločnosťou a širokou verejnosťou pri príprave svojich iniciatív – a najmä v rámci hodnotenia vplyvov –, pritiahne pozornosť na práva charty a vlastnú internú kontrolu ich dodržiavania, vyzývajúc strany konzultantov, aby si uplatňovali svoje základné práva. Tento postup je zásadný z hľadiska záruky úplných a vyvážených hodnotení vplyvov a všeobecnejšie z hľadiska podpory šírenia skutočnej „kultúry základných práv“ v Európskej únii.