

KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.4.2005
COM(2005) 172 konč

SPOROČILO KOMISIJE

Spoštovanje Listine o temeljnih pravicah v zakonodajnih predlogih Komisije

Metodologija za sistematičen in strog nadzor

SPOROČILO KOMISIJE

spoštovanje Listine o temeljnih pravicah v zakonodajnih predlogih Komisije

Metodologija za sistematičen in strog nadzor

I. Uvod

1. Komisija je 13. marca 2001[1] odločila, da bo vsak zakonodajni predlog in vsak osnutek dokumenta, namenjen sprejemu kolegija, ob pripravi in po običajnih postopkih, predmet predhodnega nadzora glede skladnosti z Listino o temeljnih pravicah Evropske unije[2]. Odločila je tudi, da bodo zakonodajni predlogi in osnutki dokumentov, ki so v posebni povezavi s temeljnimi pravicami, vsebovali uradno izjavo o skladnosti v obliki uvodne izjave, ki potrjuje spoštovanje Listine[3]. Zakonodajalec odslej sistematično vključi tovrstno uvodno izjavo.

2. Od takrat se je uveljavila praksa sklicevanja na temeljne pravice Listine pri posvetovanjih med službami. Komisija je v nekaterih primerih v obrazložitvenem memorandumu svojih zakonodajnih predlogov prikazala njihovo skladnost z Listino (zlasti na področju območja svobode, varnosti in pravice). V mnogih drugih primerih pa je bila uvodna izjava edini dokaz spoštovanja temeljnih pravic.

3. Medtem je Komisija predvidela nove instrumente horizontalnega političnega načrtovanja in zlasti oceno vplivov (impact assessment). Vse pomembne pobude in zlasti zakonodajne pobude mora spremljati celovita ocena njihovega predvidenega vpliva. Komisija je odločila, da bodo od leta 2005 vsi zakonodajni predlogi in temeljni politični predlogi, zajeti v njenem letnem Zakonodajnem in delovnem programu, predmet ocene vplivov[4].

4. Listina je vključena tudi v Pogodbo o Ustavi za Evropo, podpisano 29. oktobra 2004.

5. Ob upoštevanju navedenega, to sporočilo razvija metodologijo za učinkovito izvajanje Listine v zakonodajnih predlogih Komisije. Ta metodologija ima trojni cilj:

   – službam Komisije omogočiti sistematično in strogo preverjanje spoštovanja vseh zadevnih temeljnih pravic pri pripravi vseh zakonodajnih predlogov;

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 Listino so slovesno razglasili predsedniki Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije 7. decembra 2000 (UL C 364 z dne 18.12.2000, str. 1). Z manjšimi spremembami je vključena v drugi del Pogodbe o Ustavi za Evropo, podpisane 29. oktobra 2004 (UL C 310 z dne 16.12.2004, str. 1). Nima torej pravno zavezujoče narave, vendar zajema temeljna načela, ki jim je sodna praksa dala zavezujoč značaj kot splošna načela prava Skupnosti.

3 Besedilo te uvodne izjave, kot izhaja iz dokumenta SEC(2001) 380/3, je naslednje: „Ta [dokument] spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina o temeljnih pravicah Evropske unije.“ Po potrebi se lahko doda drugi stavek: „Namen tega dokumenta je zlasti zagotoviti popolno spoštovanje [pravice XX] in/ali krepiti uporabo [načela YY] (člen XX in/ali člen YY Listine o temeljnih pravicah Evropske unije)“.

4 Glej delovni program Komisije za leto 2005, COM(2005) 15 konč.

– omogočiti članom Komisije in zlasti skupini komisarjev, ki so odgovorni za „temeljne pravice, boj proti diskriminaciji in enakost možnosti“, da sledijo rezultatom tega preverjanja in krepijo „kulturo temeljnih pravic“;

– izpostaviti drugim institucijam in javnosti rezultate nadzora Komisije glede temeljnih pravic. Komisija bi morala dajati dober zgled, kar bi ji tudi omogočilo, da prepričljivo in verodostojno spremlja spoštovanje temeljnih pravic pri delu obeh vej zakonodajne oblasti.

II. Sistematičen nadzor spoštovanja temeljnih pravic s strani služb pri pripravi pobude in posvetovanju med službami

6. Glavni cilj metodologije je, da službe Komisije sistematično in strogo preverjajo spoštovanje vseh zadevnih temeljnih pravic pri pripravi vseh zakonodajnih predlogov Komisije.

7. Tako preverjanje izvaja že vodilna pristojna služba v okviru priprave osnutka in zlasti pri posvetovanju med službami, v katerem pravna služba preuči spoštovanje temeljnih pravic kot sestavnega dela svojega nadzora zakonitosti. To ustreza pristopu iz Sklepa Komisije z dne 13. marca 2001, na podlagi katerega je treba preučitev skladnosti z Listino opraviti ob pripravi zakonodajnih predlogov Komisije, po običajnih postopkih.

8. Načeloma bo ta pristop ohranjen. Skladnost ukrepov Komisije s temeljnimi pravicami je eden od bistvenih vidikov njihove ustavne zakonitosti; proučitev te skladnosti mora ostati sestavni del splošnega nadzora zakonitosti. Ne zdi se nujno ali primerno, da bi se oblikovale nove strukture ali posebni upravni postopki za ta vidik nadzora zakonitosti.

9. Vendar bodo v praksi za nadaljnjo krepitev in sistematizacijo nadzora, ki se izvaja ob posvetovanju med službami, temeljne pravice še dodatno izpostavljene v dveh ključnih dokumentih, ki se predložita skupaj z osnutkom zakonodajnega predloga:

– Ocena vplivov (impact *assessment*), ki bi morala vključevati čim bolj popolno in natančno sliko različnih vplivov na pravice posameznika (glej *spodaj*, III);

– obrazložitveni memorandum, ki bi moral za nekatere zakonodajne predloge vsebovati oddelek, namenjen pravni podlagi za spoštovanje temeljnih pravic (glej *spodaj*, IV).

10. Ocena vplivov in obrazložitveni memorandum se *vzajemno dopolnjujeta* v okviru te metodologije.

11. Namen ocene vplivov je službam Komisije od prvih faz priprave pobude omogočiti celoten pregled njenih učinkov na posameznike in skupine, katerih pravice so lahko prizadete, odvisno od možnosti, ki jih pobuda predvideva.

12. Vendar pa se ocena vplivov ne sme uporabiti za pravno presojo, to je pravno opredelitev ugotovljenih učinkov glede na standarde Listine, Evropske konvencije o človekovih pravicah in sodno prakso. Za pravno presojo je potrebna posebna strokovna usposobljenost, pripraviti pa jo je treba glede na dovršen osnutek zakonodajnega besedila. Kolikor je mogoče, je pravno presojo treba začeti najprej v

okviru vodilne pristojne službe, in z njo potem nadaljevati ob posvetovanju med službami s formalnim posredovanjem pravne službe; po potrebi jo je treba v skladu s pogoji, navedenimi v nadaljevanju (oddelek IV), povzeti v obrazložitvenem memorandumu, da je tako javno vidna.

13. Ocena vplivov bo tako postala bistveno sredstvo za *pripravo* dokončnega pravnega nadzora skladnosti z Listino, saj zagotovi osnovne informacije, ne da bi pri tem ta nadzor nadomestila[5]. Sklepe tega pravnega nadzora bi bilo treba, v primeru, da se postavljajo resna vprašanja, zajeti v obrazložitvenem memorandumu.

14. Ta pristop je še toliko bolj upravičen glede na to, da ni predvideno, da se ocena vplivov opravi za vse zakonodajne predloge[6] in se težave v zvezi s temeljnimi pravicami včasih pojavijo šele na ravni podrobnih izvedbenih določb ali pri zelo posebnih elementih zakonodajnega akta, ki jih ocena vplivov ne bi mogla zajeti.

15. Vodilna pristojna služba bo tudi zagotovila, da je Generalni direktorat „Pravosodje, svoboda in varnost“ vključen v posvetovanje med službami, kadar lahko predlog sproži vprašanja glede temeljnih pravic, zlasti glede na oceno vplivov. Zagotovila bo tudi sodelovanje Generalnega direktorata, pristojnega za zunanje zadeve, kadar bi predlog lahko vplival na temeljne pravice državljanov tretjih držav izven Unije.

16. Tudi uredbe ali odločbe in sklepi, ki jih sprejme Komisija sama neposredno na podlagi Pogodbe ali na podlagi svojih izvršilnih pooblastil in v skladu s postopkom odbora, se lahko izkažejo za občutljive glede temeljnih pravic. Tudi o pripravi teh dokumentov se opravi postopek posvetovanja med službami, ki omogoča izvedbo nadzora njihove skladnosti z Listino po zgoraj navedenih načelih. Za razliko od zakonodajnih predlogov, uredb ali odločb in sklepov Komisije ne spremlja obrazložitveni memorandum in zanje tudi ni obvezna ocena vplivov; vendar se takšna ocena izjemoma lahko izvede, kadar je po mnenju vodilne pristojne službe upravičena zaradi pomembnosti predvidenih vplivov načrtovane uredbe in kadar jo dovoljuje pravni okvir.

III. Spoštovanje temeljnih pravic pri oceni vplivov

17. Ocena vplivov je dokument, ki ga Komisija uporablja od leta 2002[7]. Osnovna zamisel je zamenjati obstoječo prakso izvajanja ocene vplivov za posamezne sektorje z vključitvijo ocene vplivov v posamezen celovit dokument, ki velja za vse sektorje in zajema gospodarske, družbene in okoljske vplive. Oktobra 2004 je Komisija sprejela poročilo[8] z oceno prvih ugotovitev in z opisom ukrepov za nadaljnjo izboljšavo tega dokumenta. Na podlagi tega poročila se pripravljajo revidirane smernice za oceno vplivov, ki se bodo začele uporabljati v bližnji prihodnosti. Te

---

5 Komisija je že poudarila, da je ocena vplivov samo sredstvo za pomoč pri odločitvi, ki ne nadomešča politične presoje (glej Sporočilo z dne 5.6.2002, COM(2002) 276 konč., str. 3). To oceno bi bilo treba tudi upoštevati kot bistveno podporo za pravno presojo, ki jo morajo opraviti službe Komisije, zlasti ob posvetovanju med službami.

6 Tudi zakonodajne pobude, ki niso zajete v zakonodajnem in delovnem programu Komisije, se lahko vključijo med pobude, za katere se zahteva ocena vplivov.

7 Sporočilo Komisije o oceni vpliva z dne 5.6.2002, COM(2002) 267 konč.

8 SEC(2004) 1377.

smernice zajemajo revidiran kontrolni seznam vplivov, ki jih je treba upoštevati pri oceni vplivov[9].

18. Za boljše upoštevanje razsežnosti temeljnih pravic, je bilo več dodatnih vprašanj, zlasti v zvezi s temeljnimi pravicami, vključenih v kontrolni seznam vplivov iz revidiranih smernic za oceno vplivov. S tem bi morala biti zagotovljena izčrpna identifikacija vplivov temeljnih pravic in analiza sorazmernosti glede na njihovo področje uporabe in obseg.

19. Kontrolni seznam bo še naprej razdeljen v tri kategorije, in sicer na gospodarske družbene in okoljske vplive. Namesto vzpostavitve četrte, posebne kategorije za temeljne pravice ali podnaslova v okviru oddelka o družbenih vplivih, so bila dodatna vprašanja v zvezi s temeljnimi pravicami vključena v obstoječe tri naslove, glede na njihove povezave s tam že navedenimi točkami. Razlog za uporabo tega pristopa je raznolikost temeljnih pravic Listine in dejstvo, da so razporejene po vseh sektorjih. Tako se lahko na primer vplivi na lastninske pravice, svobodo gospodarske pobude ali na svobodo opravljanja poklica najbolje ugotovijo in presodijo v okviru oddelka „gospodarski vplivi“. Po drugi strani je vprašanja v zvezi s socialnimi pravicami treba obravnavati v oddelku o „družbenih vplivih“. Uvedba četrtega oddelka „temeljne pravice“ bi lahko službe za ocenjevanje privedla do nepotrebnega ponavljanja namesto do osredotočanja zlasti na praktične vplive, ki bi bili lahko pomembni za te pravice. Uvedba podnaslova v poglavju „družbeni vplivi“ ne bi ustrezno odražala raznolikosti in ravnovesja med socialnimi, gospodarskimi in političnimi pravicami v Listini.

IV. Spoštovanje temeljnih pravic v obrazložitvenem memorandumu

20. V primeru nekaterih nedavnih zakonodajnih predlogov Komisije obrazložitveni memorandum že vsebuje bolj ali manj podrobno proučitev spoštovanja temeljnih pravic. Vendar ne gre za sistematično prakso, veljavno za vse predloge, ki so sprožili vprašanja v zvezi s temeljnimi pravicami in zaradi katerih je Komisija vključila standardno uvodno izjavo „spoštovanje Listine“, predvideno v Sklepu Komisije z dne 13. marca 2001. Potrebno je tudi, da smernice odgovorijo na vprašanje, kateri *zakonodajni predlogi* bi morali vsebovati uvodno izjavo „Listina“.

21. Sklep Komisije z dne 13 marca 2001 predvideva vključitev uvodne izjave v primeru „*zakonodajnih predlogov, ki so posebej povezani s temeljnimi pravicami*“. V nasprotju s pravilom, ki velja za uvodno izjavo v zvezi z načelom subsidiarnosti, je Komisija torej upravičeno odločila, da se je ne uporablja sistematično. Dajanje podrobnih navodil glede tega se ne zdi niti mogoče niti zaželeno. Službe morajo najti pravo ravnovesje med nevarnostjo banaliziranja zaradi splošne uporabe uvodne izjave in pozornostjo, ki je potrebna, da se zagotovi obravnavo vsakega resnega vprašanja v zvezi s spoštovanjem temeljne pravice.

22. Vendar pa je mogoče določiti dve vzajemno neizključujoči merili za usmerjanje prakse. Uvodna izjava „Listina“ je tako upravičena:

[9] Ta kontrolni seznam bo zamenjal seznam iz Priloge II k dokumentu SEC(2004) 1377.

– kadar se izkaže, zlasti z vidika informacij, pridobljenih iz ocene vplivov, da zakonodajni predlog predstavlja *omejitev* temeljne pravice, ki mora biti utemeljena v skladu s členom 52 Listine[10]; enako velja v primeru neposredne ali posredne razlike v obravnavi, ki zahteva utemeljitev glede na enakost pred zakonom in nediskriminacijo.

– kadar je namen zakonodajnega predloga *izvajati* ali *uveljaviti* določeno temeljno pravico.

23. Potrebno je tudi določiti pravilo, na podlagi katerega bo odslej za vsak zakonodajni predlog, ki bo vseboval to standardno uvodno izjavo v zvezi z Listino, veljalo, da je treba v obrazložitveni memorandum vključiti oddelek s kratkim povzetkom razlogov, ki omogočajo oceno ali so bile temeljne pravice spoštovane.

24. To pravilo ima dvojni namen:

– po eni strani bo Komisija tako javno izkazala svojo pravno presojo spoštovanja temeljnih pravic Listine v okviru vsake zakonodajne pobude, v zvezi s katero se postavljajo resna vprašanja glede teh pravic. Tako se bo izognila očitku, ki ji je bil včasih izrečen v preteklosti, da enostavno potrjuje skladnost z Listino z vključitvijo standardne uvodne izjave, ne da bi pri tem utemeljila razloge, ki so jo privedli do te ugotovitve;

– po drugi strani je namen tega pravila, kot tudi vključitve temeljnih pravic v oceno vplivov, okrepiti učinkovitost notranjega nadzora. Z obveznostjo vodilnih pristojnih služb, da v svojem osnutku obrazložitvenega memoranduma oblikujejo povzetek o spoštovanju temeljnih pravic, bodo službe bolj pozorne na ta vprašanja in bodo imele boljše izhodišče za formalno pravno presojo ob posvetovanju med službami. Pravna služba bo morala temu delu obrazložitvenega memoranduma nameniti posebno pozornost in omogočiti vso potrebno pomoč za njegovo dokončno oblikovanje.

V. Spremljanje notranjega nadzora spoštovanja temeljnih pravic s strani skupine komisarjev

25. Ne glede na to, da so za notranji nadzor spoštovanja Listine odgovorne predvsem službe, je pomembno, da člani Komisije in zlasti tisti iz skupine „temeljne pravice, boj proti diskriminaciji in enakost možnosti“, pozorno spremljajo njeno uporabo in najpomembnejše rezultate. Pravna služba bo redno obveščala skupino komisarjev o pomembnih primerih uporabe notranjega nadzora temeljnih pravic. V posebnih primerih zakonodajnih predlogov, ki zahtevajo iskanje občutljivega ravnotežja več nasprotnih temeljnih pravic, bi lahko skupina oblikovala politične smernice v mejah presoje, ki jih dopuščajo določbe Listine.

26. Končni rezultat tega notranjega nadzora bo pravna služba v soglasju z Generalnim direktoratom „Pravosodje, svoboda in varnost“ ter generalnim sekretariatom predstavila skupini leta 2007, po potrebi s predlogi za spremembo ali dopolnitev te metodologije na podlagi pridobljenih izkušenj. Poleg tega bi bilo treba ko začne

[10] Ta člen ustreza členu II-112 Pogodbe o Ustavi za Evropo.

delovati Agencija za temeljne pravice, kar je predvideno za januar 2007, izkoristiti njeno delo in dejavnosti, ki predstavljajo podaljšala dela Evropskega centra za spremljane rasizma in ksenofobije na Dunaju, kot vložek za to metodologijo.

VI. Spremljanje spoštovanja temeljnih pravic pri delu zakonodajalca

27. Odgovornost Komisije kot varuhinje pogodb in s tem temeljnih pravic se ne konča s trenutkom predložitve predloga zakonodajalcu.

28. Komisija in zlasti skupina komisarjev bosta spremljala tudi delo dveh vej zakonodajne oblasti z vidika spoštovanja temeljnih pravic, zlasti pri zadevah, ki so glede na te pravice posebno občutljive, ali kadar se v zakonodajnem postopku odprejo sporna vprašanja, povezana s temi pravicami. Komisija bo ščitila raven varstva temeljnih pravic, določenih v svojih zakonodajnih predlogih, in opozarjala na vsako neupravičeno kršitev teh pravic s strani zakonodajalca.

29. Komisija si bo s pridržkom možnosti politične presoje vsakega primera posebej, kot zadnje sredstvo pridržala pravico sprožiti ničnostno tožbo zaradi kršitve temeljnih pravic, kadar meni, da se je kršitev zgodila in je izključena vsaka možnost za razlago, po kateri bi se sprejeti dokument lahko štel za skladnega s temeljnimi pravicami.

VII. Obveščanje o notranjem spremljanju temeljnih pravic

30. O notranjem spremljanju spoštovanja temeljnih pravic v zakonodajnih predlogih Komisije bi morali biti *evropski državljani* ustrezno obveščeni.

31. Tako okrepljeno obveščanje ima trojni cilj:

- Komisija bo tako poudarila svoj trud v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic, kar bo okrepilo verodostojnost njenih pobud;
- to obveščanje bo hkrati okrepilo podobo Listine kot bistvenega prenosnika evropske identitete državljanov, ki temelji na skupnih vrednotah;
- osveščanje javnosti bo tudi spodbudilo državljane in civilno družbo, da uveljavijo svoje temeljne pravice v okviru posvetovanj, ki jih izvaja Komisija, kar bo nadalje pripomoglo k popolnejšemu upoštevanju in okrepitvi teh pravic v politikah Unije.

32. Obveščanje javnosti o tej dejavnosti Komisije se bo odvijalo na treh ravneh:

- prvič, to obveščanje bo druge institucije in javnost seznanilo z načeli notranjega nadzora skladnosti zakonodajnih predlogov Komisije s temeljnimi pravicami;
- drugič, obveščanje javnosti o dokumentih o oceni vplivov in oddelek, namenjen temeljnim pravicam v obrazložitvenih memorandumih, bosta drugim institucijam in javnosti omogočila dejansko spremljanje nadzora zakonodajnih pobud v zvezi z Listino;

– tako bo Komisija ob vsakem posvetovanju z zainteresiranimi strankami, civilno družbo in širšo javnostjo pri pripravi svojih pobud – in zlasti v okviru ocene vplivov –, posvetila pozornost pravicam Listine in lastnemu notranjemu nadzoru njihovega spoštovanja, s povabilom strankam, s katerimi se posvetuje, naj uveljavljajo svoje temeljne pravice. Ta korak je bistven za zagotovitev popolnih in uravnoteženih ocen vplivov ter na splošno za okrepitev resnične „kulture temeljnih pravic“ v Evropski uniji.