EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.4.2005
KOM(2005) 172 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN**

# Hur respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna skall upprätthållas i kommissionens lagstiftningsförslag

***Metoder för en systematisk och strikt kontroll***

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN**

**Hur respekten för stadgan om de grundläggande rättigheterna skall upprätthållas i kommissionens lagstiftningsförslag**

***Metoder för en systematisk och strikt kontroll***

## I. Inledning

1. Kommissionen beslöt den 13 mars 2001[1] att alla lagstiftningsförslag samt egna rättsakter, som antas av kollegiet, vid utarbetandet skall kontrolleras enligt sedvanliga förfaranden så att de är förenliga med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna[2]. Kommissionen har även beslutat att det till lagstiftningsförslag samt egna rättsakter med särskild koppling till de grundläggande rättigheterna skall fogas en formell förenlighetsförklaring i form av ett skäl i ingressen som fastslår att stadgan respekteras[3]. De lagstiftande institutionerna infogar sedan dess systematiskt ett sådant skäl i ingressen.

2. Det har alltsedan dess blivit praxis att hänvisa till stadgans grundläggande rättigheter under samrådet inom kommissionen. I vissa fall har kommissionen redogjort för lagstiftningsförslagens förenlighet med stadgan i den motivering som dessa föregås av (särskilt när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa). I åtskilliga andra fall har emellertid skälet i ingressen varit det enda som vittnat om kontrollen av att de grundläggande rättigheterna respekteras.

3. Kommissionen har därefter fått nya instrument till sin övergripande politiska programplanering, bl.a. konsekvensanalysen (*impact assessment*). Alla kommissionens viktigare initiativ, i synnerhet lagstiftningsinitiativen, måste åtföljas av en komplett analys av de sannolika konsekvenserna. Kommissionen har beslutat att all lagstiftning och alla viktigare politiska förslag i det årliga lagstiftnings- och arbetsprogrammet från och med 2005 skall bli föremål för en konsekvensanalys[4].

4. Stadgan har sedermera inlemmats i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa som undertecknades den 29 oktober 2004.

---

1 SEK(2001) 380/3.

2 Stadgan tillkännagavs högtidligen av talmannen i Europaparlamentet och ordförandena för rådet och kommissionen den 7 december 2000 (EGT C 364, 18.12.2000, s. 1). Den inlemmades med smärre ändringar som del II i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa som undertecknades den 29 oktober 2004 (EUT C 310, 16.12.2004, s. 1). Stadgan är alltså inte formellt juridiskt bindande. Den innehåller dock de grundläggande principer som ansetts bindande i rättspraxis som allmänna principer i gemenskapsrätten.

3 Ordalydelsen av detta ingresskäl i den lydelse det har i dokumentet SEK(2001) 380/3 är som följer: ”Denna rättsakt respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns bland annat i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.” En andra mening kan i förekommande fall läggas till: ”Denna rättsakt syftar särskilt till att säkerställa att rättigheten XX iakttas fullt ut och/eller till att främja tillämpningen av principen YY (artikel XX och artikel YY i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna).”

4 Se kommissionens arbetsprogram för 2005, KOM(2005) 15 slutlig.

5. Under beaktande av ovannämnda information framläggs i detta meddelande en metod för hur stadgan på ett verkningsfullt sätt kan tillämpas i kommissionens lagstiftningsförslag. Metoden har tre mål:

– Att göra det möjligt för kommissionens tjänsteenheter att göra systematiska och strikta kontroller av huruvida alla berörda grundläggande rättigheter respekteras under utarbetandet av samtliga lagstiftningsförslag.

– Att göra det möjligt för kommissionen, och i synnerhet de ledamöter som ansvarar för området *Grundläggande rättigheter, kamp mot diskriminering och jämställdhet*, att ta del av resultatet av kontrollen och att främja en kultur där hänsynen till de grundläggande rättigheterna intar en framträdande plats.

– Att ytterligare synliggöra resultaten från kommissionens kontroll av de grundläggande rättigheterna för övriga institutioner och för allmänheten. Kommissionen måste föregå med gott exempel, vilket även ökar dess trovärdighet och auktoritet när den under lagstiftningsarbetet i de två lagstiftande institutionerna kontrollerar att de grundläggande rättigheterna respekteras.

## II. Systematisk kontroll av att de grundläggande rättigheterna respekteras vid utarbetandet av initiativ och vid samrådet inom kommissionen

6. Metodens huvudmål är att göra det möjligt för kommissionens tjänsteenheter att utföra en systematisk och strikt kontroll av att alla berörda grundläggande rättigheter respekterats under utarbetandet av kommissionens samtliga lagstiftningsförslag.

7. En sådan kontroll sker redan när den ansvariga tjänsteavdelningen utarbetar förslaget och i synnerhet under samrådet inom kommissionen, då Rättstjänsten som en integrerad del av kontrollen av lagenligheten undersöker att de grundläggande rättigheterna respekteras. Detta tillvägagångssätt överensstämmer med kommissionens beslut av den 13 mars 2001 där det anges att en kontroll av förenligheten med stadgan måste ske enligt sedvanliga förfaranden när kommissionen utarbetar lagstiftningsförslagen.

8. Detta tillvägagångssätt kommer i princip att bibehållas. Att kommissionens åtgärder överensstämmer med de grundläggande rättigheterna är en av de allra viktigaste aspekterna av den konstitutionella lagenligheten i dessa åtgärder. Denna granskning måste förbli en integrerad del av den generella kontrollen av lagenligheten. Det förefaller varken nödvändigt eller ändamålsenligt att skapa nya särskilda administrativa strukturer eller förfaranden för denna del av lagenlighetskontrollen.

9. För att i praktiken stärka och ytterligare systematisera den kontroll som sker under samrådet inom kommissionen skall dock hänsynen till de grundläggande rättigheterna tydligare lyftas fram i de två centrala dokument som åtföljer utkastet till lagstiftningsförslag:

– Konsekvensanalysen (*impact assessment*) bör innehålla en så fullständig och exakt översikt som möjligt av de olika effekterna på individuella rättigheter (se nedan, III).

– Motiveringen bör för vissa lagstiftningsförslag omfatta ett avsnitt om de rättsliga grunderna till respekten av de grundläggande rättigheterna (se nedan, IV).

10. Konsekvensanalysen och motiveringen *kompletterar varandra ömsesidigt* inom ramen för metoden.

11. Syftet med konsekvensanalysen är att från ett initiativs första början ge kommissionens tjänsteenheter en fullständig bild av dess olika effekter, beroende på vilka alternativ som övervägs, på individer och grupper vars rättigheter kan vara berörda.

12. Däremot är det inte meningen att konsekvensanalysen skall innehålla den rättsliga granskningen, dvs. den juridiska utvärderingen av de effekter som ringats in i förhållande till normerna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och rättspraxis. Den rättsliga granskningen kräver särskilt expertkunnande och måste göras när ett förslag till lagstiftningstext föreligger i en långt framskriden version. Den måste i möjligaste mån påbörjas inom den ansvariga tjänsteavdelningen och därefter fortsätta under samrådet inom kommissionen genom Rättstjänstens formella medverkan. Vid behov bör den i enlighet med vad som anges nedan (del IV) sammanfattas i motiveringen och på så sätt synliggöras i offentligheten.

13. Genom att lämna grundläggande information blir konsekvensanalysen sålunda ett väsentligt verktyg som *förbereder* den slutliga rättsliga kontrollen av att stadgan respekteras, utan att den dock ersätter kontrollen[5]. Om allvarliga frågeställningar reses i de slutsatser som den rättsliga kontrollen utmynnar i bör dessa medtas i motiveringen.

14. Detta tillvägagångssätt är så mycket mer motiverat som en konsekvensanalys inte föreskrivs för alla lagstiftningsförslag[6], och eftersom problem som berör grundläggande rättigheter ibland inte uppstår förrän antingen i samband med de detaljerade genomförandebestämmelserna eller i mycket specifika delar av ett rättsligt instrument som inte kan förutses i konsekvensanalysen.

15. Ansvarig tjänsteavdelning kommer också att se till att generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet medverkar i samrådet inom kommissionen när ett förslag kan tänkas ge upphov till frågeställningar som berör grundläggande rättigheter, särskilt mot bakgrund av eventuella resultat i konsekvensanalysen. På samma sätt ser den till att vederbörligt generaldirektorat på området yttre förbindelser kopplas in när ett förslag skulle kunna påverka grundläggande rättigheter för medborgare i tredjeland som befinner sig utanför unionen.

---

5 Kommissionen har redan understrukit att konsekvensanalysen bara är ett verktyg som skall hjälpa beslutsfattandet och som inte ersätter den politiska bedömningen (se meddelandet av den 5.6.2002, KOM(2002) 276 slutlig, s. 3). På samma sätt bör bedömningen anses som ett nödvändigt stöd för den rättsliga granskning som kommissionens tjänsteenheter måste utföra, i synnerhet under det samråd som sker inom kommissionen.

6 Även rättsaktsinitiativ som inte finns med i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram kan dock ingå bland de initiativ som kräver en konsekvensbedömning.

16. Även de lagstiftningsåtgärder och beslut som kommissionen själv antar, antingen med en omedelbar rättslig grund i fördraget eller på grundval av dess exekutiva befogenheter och med tillämpning av kommittéförfarandet, kan få följder för de grundläggande rättigheterna. Ett samrådsförfarande inom kommissionen sker även vid utarbetandet av dessa rättsakter, vilket följaktligen möjliggör kontroller av att de överensstämmer med stadgan i enlighet med ovanstående principer. Till skillnad från lagstiftningsförslagen åtföljs kommissionens lagstiftningsåtgärder eller beslut dock inte av någon motivering och heller inte av någon obligatorisk konsekvensanalys. En sådan studie kan dock undantagsvis utföras när den ansvariga tjänsteavdelningen anser detta vara motiverat på grund av omfattningen av en planerad rättsakts förutsägbara effekter samt när regelramen så tillåter.

## III. Beaktande av de grundläggande rättigheterna i konsekvensanalysen

17. Konsekvensanalysen är ett verktyg som kommissionen utnyttjat sig av sedan 2002[7]. Den grundläggande idén är att ersätta nuvarande praxis med konsekvensanalyser för enskilda sektorer med integrerade konsekvensanalyser i ett enda allomfattande instrument som är tillämpligt för alla sektorer och som täcker ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter. I oktober 2004 antog kommissionen en rapport[8] som bedömer de initiala resultaten och i grova drag redogör för hur instrumentet skall förbättras ytterligare. Med utgångspunkt i denna rapport utarbetas för närvarande reviderade riktlinjer för konsekvensanalyser och dessa kommer att tillämpas inom en nära framtid. Riktlinjerna innehåller en omarbetad detaljerad kontrollista över de effekter som måste tas upp i en konsekvensanalys[9].

18. För att mer fullständigt kunna beakta de grundläggande rättigheterna har ett antal ytterligare frågor som är specifika för dem förts upp på kontrollistan i de reviderade riktlinjerna för konsekvensanalyser. Detta torde borga för att man kan upptäcka alla eventuella effekter på de grundläggande rättigheterna och att en proportionalitetsanalys görs angående omfånget och räckvidden hos dessa effekter.

19. Kontrollistan kommer fortsatt att vara uppdelad i tre kategorier, dvs. ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter. Istället för att skapa en fjärde separat kategori för grundläggande rättigheter, eller en underrubrik inom det avsnitt som tar upp sociala effekter har man inlemmat de tillkommande frågorna om grundläggande rättigheter med de befintliga tre rubrikerna, allt efter deras kopplingar till de punkter som redan finns förtecknade där. Orsaken till detta tillvägagångssätt är att stadgans grundläggande rättigheter är av olika art och skär igenom alla sektorer. Sålunda fastslås och bedöms effekterna t.ex. på äganderätten och närings- och yrkesfriheten inom avsnittet ”ekonomiska effekter”. På samma sätt bör frågor gällande sociala rättigheter tas upp inom avsnittet om ”sociala effekter”. En ny fjärde rubrik ”grundläggande rättigheter” skulle kunna leda till att de avdelningar som gör bedömningarna hamnar i onödiga upprepningar i stället för att intresset koncentreras på de praktiska effekter som kan vara relevanta för rättigheterna i fråga. En ny underrubrik i avsnittet ”sociala effekter” skulle inte på lämpligt sätt avspegla

---

7 Meddelande från kommissionen om konsekvensanalys av den 5.6.2002, KOM(2002) 276 slutlig.

8 SEK(2004) 1377.

9 Denna kontrollista kommer att ersätta förteckningen i bilaga II till dokument SEK(2004) 1377.

mångfalden av och avvägningen mellan de sociala, ekonomiska och politiska rättigheterna i stadgan.

## IV. Beaktandet av de grundläggande rättigheterna i motiveringen

20. I vissa av kommissionens nyligen antagna lagstiftningsförslag innehåller motiveringen redan en mer eller mindre ingående prövning av huruvida de grundläggande rättigheterna respekteras. Detta är emellertid inte någon systematisk praxis som är tillämplig på alla förslag som gett upphov till frågor som berör de grundläggande rättigheterna och för vilka kommissionen, i enlighet med kommissionens beslut av den 13 mars 2001, har tillfogat ett standardskäl i ingressen om att stadgan respekterats. Det förefaller samtidigt som om riktlinjerna behöver tala om *vilka lagstiftningsförslag* som bör innehålla ett standardskäl rörande stadgan.

21. I kommissionens beslut av den 13 mars 2001 föreskrivs att ett skäl skall infogas i ingressen när ”*lagstiftningsförslagen har en specifik koppling till de grundläggande rättigheterna”*. I motsats till regeln för standardskälet om subsidiaritetsprincipen beslöt man på goda grunder att denna tillämpning inte skall vara systematisk. Det förefaller varken möjligt eller önskvärt att därvidlag ge några detaljerade anvisningar. Tjänsteenheterna måste hitta den rätta balansen mellan risken för att urvattna skälet i ingressen genom generell användning och nödvändigheten att garantera att alla allvarliga frågeställningar tas upp som berör respekten för en grundläggande rättighet.

22. Det är dock möjligt att formulera två kriterier som inte utesluter varandra för den praxis som skall följas. Sålunda är ett ingresskäl rörande stadgan berättigat:

- När det bl.a. mot bakgrund av upplysningarna i konsekvensanalysen står klart att lagstiftningsförslaget medför en *begränsning* av en grundläggande rättighet som måste motiveras i förhållande till artikel 52 i stadgan[10]; detsamma gäller när det finns en direkt eller indirekt skillnad i behandling som måste motiveras mot bakgrund av den generella likheten inför lagen och förbudet mot diskriminering.

- När lagstiftningsförslaget avser att *genomföra* eller *främja* en särskild grundläggande rättighet.

23. Dessutom är det lämpligt att införa en regel om att för alla framtida lagstiftningsförslag som innehåller ett standardskäl rörande stadgan måste motiveringen ha ett avsnitt som i korthet sammanfattar anledningarna till att man kan anse att de grundläggande rättigheterna respekteras.

24. Denna regel har ett dubbelt syfte:

- För det första redogör kommissionen på så sätt offentligen för sin rättsliga granskning av om stadgans grundläggande rättigheter respekterats i alla lagstiftningsinitiativ där sådana allvarliga frågeställningar rests. Kommissionen undviker därigenom kritik som ibland tidigare riktats mot den för att den bekräftat överensstämmelsen med stadgan helt enkelt genom att föra in ett

[10] Denna artikel motsvarar artikel II-112 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

standardskäl, utan att lämna någon förklaring till hur man kommit till sin slutsats.

– För det andra avser denna regel, liksom medtagandet av de grundläggande rättigheterna i konsekvensanalysen, att effektivisera den interna kontrollen. De ansvariga tjänsteavdelningarnas skyldighet att i sina motiveringsutkast ta med en sammanfattning om huruvida de grundläggande rättigheterna respekteras, kommer att göra tjänsteavdelningarna mer medvetna om dessa frågor och ge en bättre grundval för den formella rättsliga granskningen när samrådet inom kommissionen sker. Rättstjänsten måste rikta särskild uppmärksamhet på denna del av motiveringen och tillhandahålla all erforderlig hjälp för den slutgiltiga versionen.

## V. Den speciella gruppen av kommissionsledamöter följer upp den interna kontrollen av huruvida de grundläggande rättigheterna respekteras

25. Även om den interna kontrollen av huruvida stadgan respekteras huvudsakligen åligger tjänsteenheterna är det icke desto mindre viktigt att ledamöterna i kommissionen, och i all synnerhet de som tillhör den grupp av ledamöter som ansvarar för området ”Grundläggande rättigheter, kamp mot diskriminering och jämställdhet” nära följer arbetet och de viktigaste resultaten. Rättstjänsten kommer med jämna mellanrum att informera ovannämnda grupp av kommissionsledamöter om viktigare fall där respekten för de grundläggande rättigheterna varit föremål för en intern kontroll. I särskilda fall där lagstiftningsinitiativ kräver att noggrann balansering av flera motstridiga grundläggande rättigheter skulle gruppen även kunna bidra med att formulera politiska riktlinjer inom det bedömningsutrymme som lämnas i stadgans bestämmelser.

26. En allmän utvärdering av denna interna kontroll, som görs av Rättstjänsten i samförstånd med generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet och generalsekretariatet, kommer att läggas fram för gruppen år 2007 och kommer i ljuset av de erfarenheter som vunnits även, om så behövs, att innehålla förslag till ändringar eller kompletteringar av metoden. Från och med att Europeiska byrån för de grundläggande rättigheterna blir operativ (januari 2007, enligt planerna) bör man dessutom vid tillämpningen av metoden kunna dra nytta av detta organs arbete och insatser, som utgör en fortsättning på verksamheten vid Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet i Wien.

## VI. Uppföljning av hur de grundläggande rättigheterna respekteras i lagstiftningsarbetet

27. Kommissionens ansvar i egenskap av fördragens väktare och därigenom också de grundläggande rättigheternas väktare, upphör inte i det ögonblick den har lagt fram ett förslag inför lagstiftarna.

28. Kommissionen och särskilt den ovannämnda gruppen av kommissionsledamöter kommer därför även att följa upp arbetet i de två lagstiftande institutionerna för att avgöra huruvida de grundläggande rättigheterna respekteras, i synnerhet i fall med särskild relevans för de grundläggande rättigheterna eller när det hänvisas till dessa rättigheter under lagstiftningsförfarandet. Kommissionen kommer att försvara den

nivå på skyddet för grundläggande rättigheter som fastställts i lagstiftningsförslagen och kommer för lagstiftaren att påpeka alla omotiverade kränkningar av denna nivå.

29. I sista hand förbehåller sig kommissionen rätten att, på grundval av en politisk prövning från fall till fall, väcka talan om ogiltigförklaring på grund av kränkning av de grundläggande rättigheterna när den anser att en sådan skett och när det inte går att göra tolkningen att den antagna rättsakten är förenlig med de grundläggande rättigheterna.

## VII. OFFENTLIGGÖRANDE AV DEN INTERNA KONTROLLEN AV DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

30. *EU:s medborgare* måste på lämpligt sätt orienteras om den interna kontrollen av att grundläggande rättigheter respekteras i kommissionens lagstiftningsförslag.

31. Syftet med att denna utökade publicitet är trefaldigt:

– Kommissionen synliggör sina ansträngningar när det gäller respekten för de grundläggande rättigheterna, vilket kommer att stärka initiativens trovärdighet.

– Publiciteten främjar likaledes stadgans anseende i dess egenskap av bärare av en europeisk medborgaridentitet som bygger på gemensamma värderingar.

– Slutligen kommer den ökande medvetenheten att uppmuntra medborgarna och det civila samhället att hävda sina grundläggande rättigheter vid de samråd som anordnas av kommissionen, vilket i sin tur främjar en fullständigare hänsyn till de grundläggande rättigheterna i EU:s politik.

32. Allmänheten kommer att orienteras om kommissionens verksamhet på tre nivåer:

– För det första kommer övriga institutioner och allmänheten genom detta meddelande att informeras om principerna för den interna kontrollen av att kommissionens lagstiftningsförslag överensstämmer med de grundläggande rättigheterna.

– För det andra kommer offentliggörandet av handlingar gällande konsekvensanalysen och avsnittet om de grundläggande rättigheterna i motiveringarna att göra det möjligt för övriga EU-institutioner och för allmänheten att följa den konkreta kontrollen av att lagstiftningsinitiativen följer stadgan.

– Slutligen kommer kommissionen varje gång den konsulterar berörda parter, det civila samhället och den breda allmänheten vid utarbetandet av sina initiativ – och särskilt vid konsekvensanalysen –, att dra uppmärksamhet till rättigheterna i stadgan och till den egna interna kontrollen av att dessa rättigheter respekteras genom att uppmana de konsulterade parterna att hävda sina grundläggande rättigheter. Denna åtgärd är nödvändig för att garantera fullständiga och balanserade konsekvensanalyser och mer generellt för att främja en kultur inom Europeiska unionen där hänsynen till de grundläggande rättigheterna intar en framträdande plats.