

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 29.4.2009
COM(2009) 205 окончателен

ДОКЛАД

**ОТНОСНО ПРАКТИЧЕСКОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА МЕТОДОЛОГИЯТА
ЗА СИСТЕМАТИЧЕН И СТРОГ МОНИТОРИНГ НА СЪБЛЮДАВАНЕТО НА
ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА**

ДОКЛАД

ОТНОСНО ПРАКТИЧЕСКОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА МЕТОДОЛОГИЯТА ЗА СИСТЕМАТИЧЕН И СТРОГ МОНИТОРИНГ НА СЪБЛЮДАВАНЕТО НА ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С представянето на Съобщението от 2005 г. относно методология за систематичен и строг мониторинг на съблюдаването на Хартата на основните права¹, председателят на Комисията подчерта решителността на институцията да „създаде *трайна култура на съблюдаване на основните права в законодателството на ЕС*“. Методологията, заедно със създаването през декември 2004 г. на група комисари, които да работят в областта на основните права, борбата с дискриминацията и равните възможности, бе един от основните елементи в ангажимента на Комисията да обърне сериозно внимание на основните права. С установяването на методологията, замислена с цел да гарантира, че структурите на Комисията систематично и подробно проверяват дали всички проектопредложения² са съобразени със съответните основни права, съобщението от 2005 г. зададе практическите средства за постигане на намеренията с конкретни действия.

През 2007 г. Комисията предприе изготвянето на оценка на вътрешния мониторинг. Това именно е целта на настоящия доклад, като изработването му бе забавено, за да се отчетат следните два нови елемента: създаването на Агенцията за основни права и прегледа през 2009 г. на насоките на Комисията за оценка на въздействието.

2. ОСНОВНИ ПРАВА — ПРОВЕРКА НА ПРАКТИКА

2.1. Общ преглед

Опитът през годините след приемането на съобщението от 2005 г. показва, че въпроси, свързани с основните права, могат да възникнат в най-различни области. Няколко примера могат да илюстрират разнообразието от теми.

В Регламента Reach³ задължението за обмен на данни между регистриращите се пороци въпроси относно правото на собственост. Задължението бе сметнато за приемливо, тъй като бе необходимо за защитата на околната среда и по-специално за избягване на многократно тестване върху животни. Тези становища бяха записани в съображенията на регламента.

¹ COM(2005) 172 окончателен от 27.4.2005 г.

² Съобщението от 2005 г. и настоящият доклад се отнасят до съблюдаването на Хартата; Комисията обаче следва да гарантира, че нейните предложения съответстват не само на Хартата и на Европейската конвенция за правата на човека, но и на конвенциите на ООН за правата на човека, ратифицирани от всички държави-членки.

³ Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикалите, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕО на Съвета и директиви 91/155/ЕО, 93/67/ЕО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията.

В областта на селскостопанската политика бе разгледан въпросът за налагане на държавите-членки на задължението да публикуват списък с получателите на финансиране за развитие на селските райони. Това породя въпроса за защита на данните. След като бе преценена необходимостта, се стигна до заключението, че възможното засягане на защитата на данните е оправдано с оглед на подобряване прозрачността на действията на Комисията в областта на развитието на селските райони, стимулиране на доброто финансово управление на съответните публични средства и с оглед на това да бъде избегнато нарушаването на конкуренцията между получателите на средства по мерки за развитие на селските райони. Тези забележки бяха записани в съображенията на регламента на Комисията⁴.

Един последен пример е от областта на митниците. В рамките на преразглеждането на Митническия кодекс⁵ възникна въпрос за даване на право на операторите да бъдат изслушвани от митническите органи в производства, свързани с прилагането на митническото законодателство. Беше счетено, че правото на изслушване е задължение, произтичащо от Хартата и сега то е залегнало в член 16 от Кодекса.

Все пак именно все по-нарастващата значимост (в аспекта на законодателната дейност) на тематиката правосъдие, свобода и сигурност ясно и неизменно откроява как Общността и Съюзът все по-често застъпват области, които много пряко пораждат въпроси, свързани с основните права. Именно в тази област, повече от която и да било друга област, Комисията е изправена пред деликатни и спорни въпроси, свързани с необходимостта и пропорционалността на евентуални ограничения на основните права.

Предвид видовете въпроси, обхванати от областта правосъдие, свобода и сигурност (борба с престъпността, по-конкретно тероризъм, имиграция, предоставяне на убежище, граничен контрол и т.н.) не е изненадващо, че тази политика заема първостепенно място при мониторинга на съблюдаването на основните права в законодателните предложения на Комисията. Ако се цитира само като пример политиката в областта на имиграцията и убежището, редица деликатни въпроси, свързани със зачитането на основните права, възникват отново и отново, като най-често повдиганите са забраната на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение или наказание (член 4 от Хартата), правото на свобода и сигурност (член 6 от Хартата), правото на зачитане на личния и семейния живот (член 7 от Хартата), защитата на личните данни (член 8 от Хартата), правото на убежище (член 18 от Хартата), защитата в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране (член 19 от Хартата), недискриминация (член 21 от Хартата), правата на детето (член 24 от Хартата), правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (член 47 от Хартата).

⁴ Съображение 42 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

⁵ Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Митнически кодекс на Общността.

2.2. Пример — пакетът мерки в областта на убежището

Много от споменатите по-горе въпроси бяха отразени в „пакета от мерки в областта на убежището“⁶, приет от Комисията през декември 2008 г. Този пакет представлява особено подходящ пример за илюстриране на практическото прилагане от страна на Комисията на вътрешен мониторинг на основните права.

Що се отнася до предложението за изменение на Директивата за условията за приемане, най-чувствителните въпроси, повдигнати във връзка със съблюдаването на основните права, бяха задържането на лицата, търсещи убежище, правото на ефективно средство на правна защита и правата на детето. При разглеждането на тези въпроси стремежът бе да се гарантира съответствие не само с Хартата на основните права, но и със съответните международни стандарти, по-конкретно с Европейската конвенция за правата на човека, с Женевската конвенция и в Конвенцията на ООН за правата на детето.

По отношение на задържането и във връзка със съблюдаването на основните права бе счтено за много важно предложението да потвърди още веднъж принципа⁷, че дадено лице не следва да бъде задържано единствено на основание, че търси международна закрила. По-нататък предложението определя ясни параметри за използване на задържането като изключение от този принцип; в това отношение предложението приема като стандарт насоките на Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище, и Препоръка (2003) 5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно мерки за задържане на лица, търсещи убежище. Въз основа на тези текстове предложението предвижда, че задържането се извършва единствено при изключителни обстоятелства и по ограничен брой причини, както препоръчват насоките. Отново в съответствие с насоките на ВКБООН и с препоръката на Съвета на Европа предложението въвежда и условия за задържане с цел да гарантира съблюдаване на човешкото достойнство в отношението към задържани лица, търсещи убежище, и особено с уязвими лица. В това отношение, предложението по принцип предвижда лицата, търсещи убежище да не бъдат задържани в затвори, а в специални помещения за задържане, като се отчита полът на задържаните.

За да гарантира спазването на правото на ефективна правна защита предложението въвежда редица процесуални гаранции по отношение на задържането. Така

⁶ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, COM/2008/0815 окончателен/2 („Директива за условията на приемане“).

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство, COM/2008/0820 окончателен/2 („Регламент от Дъблин“).

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № [...] [за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство], COM/2008/0825 окончателен („Регламент за Евродак“).

⁷ Посочен в Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки („Директива за бежанските процедури“).

задържането може да бъде разпоредено единствено от съдебните органи; когато в спешни случаи то е разпоредено от административни органи, следва да бъде потвърдено от съдебните органи в рамките на 72 часа. Освен това задържането следва да бъде за възможно най-кратък период и по-конкретно за не по-дълго от времето, необходимо за изпълняване на административните процедури. По-нататъшното задържане следва периодично да се разглежда от съдия. На задържано лице, търсещо убежище, следва да се предостави достъп до правна помощ или представителство, които се предоставят безплатно ако лицето не може да поеме свързаните с тях разходи. Тези разпоредби са от ключово значение за гарантиране на ефективна правна защита в случаи на задържане.

По отношение на правата на детето стремежът бе да се гарантира като основен принцип висшият интерес на детето. По отношение на възможното задържане на непълнолетни предложението прави ясна връзка с елементите, върху които се основава оценката на висшите интереси на детето в тази връзка. Освен това, за да бъде в съответствие с член 37 от Конвенцията за правата на детето, предложението предвижда задържане на непълнолетни единствено като крайна мярка и за най-краткия необходим период. Накрая, забранява се задържането на непълнолетни без придружител.

Предложението за изменение на Регламента от Дъблин поражда и въпроси, свързани със задържането, ефективните средства за правна защита и правата на детето. Бяха приложени решения, подобни на тези в предложението за условията на приемане. Във връзка със задържането уместно е да се подчертае един въпрос, който отразява спецификата на дъблинската система, а именно задържането на лице, търсещо убежище, преди прехвърлянето му в друга държава-членка в рамките на дъблинската процедура. Предложението предвижда задържане, когато съществува риск лицето да се укрие и след уведомяване за решения за прехвърляне. Този въпрос изискваше оценка на необходимостта и пропорционалността. Бяха предвидени ясни параметри за това кога е уместно използването на тази възможност. Те включват оценка на всеки индивидуален случай, на която се основава решение за задържане, както и възможността за разглеждане на алтернативни, в по-малка степен принудителни мерки, като редовно докладване пред органите, внасяне на парична гаранция или задължение за пребиваване на определено място. Освен това по отношение на решението за задържане се осигуряват процесуални гаранции във вид на обосновано решение и ефективни средства за правна защита пред съдия.

В допълнение бе укрепено правото на цялост на семейството. В тази връзка предложението налага събирането на роднини на издръжка и разширява понятието „членове на семейството“ по отношение на непълнолетните с цел да гарантира по-добра защита на „висшите интереси на детето“. Освен това лицата, търсещи убежище, ще се присъединяват към членове на семейството, които са получили субсидиарна закрила.

Основните опасения, свързани със съблюдаването на основните права, които поражда предложението за изменение на Регламента за Евродак, бяха съсредоточени върху защитата на личните данни. В това отношение предложението цели да гарантира по-добро управление на заличаването на данни от системата и по-ефективен мониторинг от страна на Комисията и на Европейския надзорен орган по защита на данните върху достъпа на националните органи до данните в Евродак.

Опитът от пакета мерки в областта на убежището доказва, че методологията за мониторинг на спазването на основните права включва не само процедурен, а и същностен елемент. Методологията не е цел сама по себе си. Съблюдаването на основните права не е просто механизъм или процедурно задължение; то е задължение по същество. Като подчертава, че съблюдава основните права Комисията се ангажира да ги спазва по същество. Това предполага, че в своята законодателна дейност Съюзът следва да е безупречен по отношение на основните права. В пакета от мерки в областта на убежището Комисията се стреми към изпълнение на своите задължения по същество; тя се стреми да гарантира, че отправна точка е утвърждаването на съответното основно право, и че всяко евентуално последващо ограничение не само се оценява спрямо необходимостта и пропорционалността, но и че са налице гаранции, особено по отношение на процедурите и съдебното преразглеждане.

2.3. Преглед

Опитът през годините след приемането на съобщението от 2005 г. показва, че Комисията е трябвало да прави трудни преценки по отношение на необходимостта и пропорционалността и че методологията се е оказвала пред деликатни въпроси за това дали достигнатите решения удовлетворяват изискваните стандарти, определени в съдебната практика на Европейския съд за правата на човека („Съда в Страсбург“) и на Съда на Европейските общности („Съда на ЕО“). Комисията счита, че е спазва ла стандартите за необходимост и пропорционалност в своите предложения. Ангажиментът ѝ за утвърждаване на култура за съблюдаване на основните права е действителен и по същество.

Накрая, във връзка с количествения и качествения анализ на мониторинга по отношение на съблюдаването на основните права, следва да се отбележи, че често положителните резултати от такъв мониторинг остават непознати за по-широката публика, именно защото мониторингът е довел до разрешаване на проблемите в това отношение. Може да се даде пример от областта на предоставянето на убежище. В директивата за процедурите бе предвидено правно основание за създаване на списък на трети държави, които се считат за сигурни в контекста на разглеждането на молби за убежище. След прилагане на методологията бе счетено, че такъв списък би породил сериозни опасения във връзка с принципа за забрана на отблъскване (*non-refoulement*) съгласно Женевската конвенция и член 3 от Европейската конвенция за правата на човека. Ето защо Комисията счете за неуместно да представи предложение в този смисъл⁸.

3. ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА МОНИТОРИНГ

3.1. Оценка на въздействието

Неотдавна насоките на Комисията за оценка на въздействието бяха в процес на преразглеждане⁹, който включваше обществено допитване. По-голямата видимост за основните права в процеса на изработване на оценки на въздействието бе спомената в

⁸ Съдът на ЕО впоследствие реши, че правното основание, предвидено в директивата, е несъвместимо с Договора, вж. решение от 6 май 2008 г. в дело C-133/06 Парламента срещу Съвета.

⁹ Новите насоки бяха приети на 28 януари 2009 г. и са на разположение на http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

няколко отговора при това допитване и бе включена в доклада Voggenhuber¹⁰. В отговор на това преработената версия на насоките за оценка на въздействието утвърждава още по-ясно от версията от 2005 г., че съблюдаването на основните права, определени в Хартата, е висша цел на Съюза, и от друга страна, че основните права поставят рамки на дейността на Съюза. Освен това насоките припомнят конкретно, че някои основни права са безусловни и не могат да бъдат ограничавани, а други могат да бъдат ограничавани единствено ако се докаже необходимост и пропорционалност. Това ясно показва ограниченията на вариантите на политиката в този аспект. Накрая, насоките съдържат списък с всички основни права, застъпени в Хартата. Това позволява пряка взаимовръзка между Хартата и въпросите по трите категории въздействие — икономическо, социално и екологично. Тази взаимовръзка подчертава съдържателността на въпросите и тяхната връзка с конкретни права.

В доклада Voggenhuber от Комисията се изисква да представи, в рамките на насоките за оценка на въздействието и в допълнение към съществуващите три категории, отделна част за въздействието върху основните права. В съобщението от 2005 г. Комисията изложи своята позиция относно запазването на трите категории. Както бе подчертано в параграфи 12—15 от съобщението, основната причина да се иска известна предпазливост при разглеждането на основните права в процеса на оценка на въздействието е, че тази оценка не служи и не може да служи за проверка по отношение на основните права. Тя не може да замени правния контрол. В крайна сметка проверката по отношение на основните права може да се извърши единствено посредством правна оценка на готов проект на законодателен текст. Все пак Комисията признава, че без сама по себе си да представлява правен контрол на съблюдаването на основните права, оценката на въздействието може да даде основа за подготовката за проверка на основните права в законодателните предложения. Тя следва да послужи за определяне на правата по смисъла на Хартата, които евентуално са засегнати от съответната инициатива; след това, при определяне на вариантите за действие, оценката на въздействието следва да опише степента, до която се засяга това право¹¹ и необходимостта от това с оглед на вариантите за действие и целите, които следва да се постигнат. По този начин оценката на въздействието ще осигури анализ за последващия правен контрол; именно при този правен контрол на конкретен текст ще се прецени, като се разгледа законността на ограничаването на основните права, дали такова ограничаване е допустимо с оглед на необходимостта и пропорционалността и на стандартите в съдебната практика на Съда в Страсбург и на Съда на ЕО.

Въпреки че не създава в насоките за оценка на въздействието отделна категория относно въздействието върху основните права, както се препоръчва в доклада Voggenhuber, в преработените насоки Комисията гарантира по-голяма видимост на въпросите, свързани с основните права и въздействието върху тях. Тази по-голяма видимост ще засили рефлексите за отчитане на основните права в ранен етап на разработване на политиките на Комисията.

Мерките, приети в рамките на процедурата по комитология, също бяха изтъкнати в доклада Voggenhuber като въпрос, заслужаващ внимание. Както е видно от параграф 16 от съобщението от 2005 г., Комисията е наясно, че актовете, приети в рамките на

¹⁰ Доклад Voggenhuber на Европейския парламент от 12 февруари 2007 г. относно спазването на Хартата на основните права в законодателните предложения на Комисията:

¹¹ Като се подразбира, че някои права, като забраната за изтезания, са безусловни и не могат да бъдат ограничавани.

процедурата по комитология, също могат да оказват въздействие върху основните права и всъщност един от примерите за проверка по отношение на основните права, цитирани по-горе, се отнася до такъв акт¹². Комисията обаче разбира, че рефлексът за отчитане на основните права в тази област се нуждае от допълнително адаптиране. За разлика от предишния текст на документа, в преработените насоки актовете в рамките на процедурата по комитология са изрично споменати и е подчертана необходимостта от задълбочена оценка на въздействието. Това ще гарантира, че мерките, приети чрез комитология, които имат значително въздействие, включително и върху основните права, отсега нататък ще бъдат обект на внимание на ранен етап и ще попадат в обсега на мониторинга в рамките на методологията.

3.2. Обяснителен меморандум и съображения

Пакетът мерки в областта на убежището е пример за по-точната насоченост на съображенията към правата, пряко засегнати от предложението. Този пример ще стане правило¹³; съставянето на съображения следва да отразява по-добре точно кои права са засегнати от съответното предложение и как изложените в предложението решения служат за изпълняване на задълженията за спазване на основните права. В този смисъл една по-конкретна мотивация би илюстрирала по-добре съблюдаването на основните права. На практика това означава, че Комисията ще прави по-добър подбор при включването в законодателните си предложения на съображения, свързани с Хартата. Такива съображения ще бъдат включвани, когато предложението има сериозни последици за основните права. В тези случаи ще има не само „стандартно“ съображение, което потвърждава съблюдаването на Хартата, но и индивидуални и конкретни съображения за отделни права.

Обяснителните меморандуми на предложенията в пакета от мерки в областта на убежището също съдържат конкретни обяснения относно последиците от предложенията за основните права и следователно показват как се съблюдават основните права. Съобщението от 2005 г. наистина предвижда, че когато дадено законодателно предложение съдържа съображение, свързано с Хартата, в обяснителния меморандум следва да се включи част, която обяснява причините, поради които се смята, че предложението е съвместимо с основните права. Включването в обяснителния меморандум на отделно заглавие относно съвместимостта с основните права може би не се прави така последователно, както е предвидено в съобщението от 2005 г.¹⁴ За в бъдеще обаче това ще се превърне в правило — когато дадено законодателно предложение действително има въздействие върху основните права, както е посочено в съображенията му, обяснителният меморандум следва да включва част, която накратко обяснява как ще бъдат изпълнявани задълженията, свързани с основните права.

3.3. Агенция за основните права

Агенцията за основните права започна официално своята дейност на 1 март 2007 г. Комисията е решена да използва опита на Агенцията за да утвърди и укрепи методологията. Това може да бъде постигнато по няколко начина.

¹² Регламент (ЕО) 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г., цитиран в бележка по линия 3.

¹³ Този въпрос бе специално повдигнат и в доклада Voggenhuber.

¹⁴ Параграф 23.

Докладите и изследванията на Агенцията могат да бъдат използвани като принос при подготовката на инициативите и действията на Комисията. Това вече се прави. Например понастоящем Агенцията работи върху изследване на въздействието на място на Директивата за равенство между расите¹⁵, като то ще даде принос за доклада на Комисията относно прилагането на тази директива. През 2009 г. друго изследване върху насърчаването на правата на незаконни имигранти в рамките на процедури за доброволно или недоброволно връщане ще допринесе за гладкото прилагане на директивата за връщане¹⁶. Агенцията трябва също да бъде поканена да участва в консултативния процес, който обикновено се стартира за нови възможни инициативи (зелени книги, съобщения, въпросници и т.н.). Неотдавна например бе поискано мнението на Агенцията относно бъдещите приоритети в областта на свободата, сигурността и правосъдието в контекста на подготовката на следващата многогодишна програма в тази област.

Комисията¹⁷ може да поиска от Агенцията да провежда проучвания, изследвания или да формулира становища по конкретни теми. Комисията вече се е възползвала от тази възможност за да поиска от Агенцията проучване относно показателите за прилагане на правата на детето. То ще бъде използвано като принос за стратегията за правата на детето, която Комисията планира да представи през 2010 г.

По тези различни начини Комисията действително може да се възползва от опита на Агенцията, като в същото време се съобразява с параметрите на отношенията между Комисията и Агенцията. В този смисъл следва да се припомни, че разглеждането на предложения с оглед на тяхното съответствие с основните права не попада в мандата на Агенцията.

3.4. Мониторинг по време на законодателния процес

Съобщението от 2005 г. подчертава отговорността на Комисията да отстоява, по време на законодателната процедура, стандартите, свързани с основните права, включени в нейното предложение. С тази цел Комисията заяви, че си запазва правото като крайна мярка да започне процедура за анулиране на акт, който се счита за несъвместим с основните права. Докладът *Voggenhuber* твърдо подкрепи започването на процедура за анулиране при нарушения на основните права; освен това в него се подчертава правото на Комисията да оттегли своето предложение, ако направените по време на законодателната процедура промени нарушават дадено основно право.

Комисията отчита своята отговорност в този смисъл, но следва да се подчертаят и съответните задължения на другите законодатели. Те са също толкова задължени да съблюдават основните права.

По време на законодателния процес Комисията твърдо ще отстоява своята позиция по отношение на стандартите в направеното от нея предложение, свързани с основните права, и също толкова твърдо ще информира другите законодатели за своето несъгласие, ако те се опитат да снижат тези стандарти. За тази цел Комисията ще

¹⁵ Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход.

¹⁶ Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

¹⁷ Както и Европейският парламент и Съветът.

ползва всички средства, които има на разположение, включително като изисква актът да се приеме с единодушие.

Като крайна мярка, както вече е посочено в съобщението от 2005 г., Комисията е готова да разгледа действия за анулиране: в стратегически план най-доброто използване на анулирането е когато законодателят е направил конкретни изменения в предложението на Комисията, за които Комисията счита, че очевидно нарушават основните права. В такива случаи, когато конкретните изменения могат да бъдат отделени от останалата част на инструмента, анулирането е по-добрият начин на действие. Разпоредбите, които нарушават правата, могат да бъдат отделени, без така да се засягат другите разпоредби на законодателния акт, които може да представляват ценен напредък, който Комисията не желае да жертва.

Когато, от друга страна, законодателят значително се е отдалечил от предложението на Комисията по отношение на защитата на основните права, така че акцентът в предложението, свързан с тази защита, е променен, предпочитаният вариант може да бъде оттегляне на предложението. Дълго отстояваната позиция на Комисията е, че правото на инициатива също така предполага правото тя да оттегли своето предложение в случаи, когато измененията, внесени от законодателя в предложението на Комисията водят или до очевидна незаконност, или до сериозно изкривяване на предложението на Комисията.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опитът от 2005 г. насам сочи, че методологията е добре замислена по отношение на преследваната цел, но нейното прилагане на практика следва да бъде укрепено. Подчертаните в този доклад елементи, преработването на насоките за оценка на въздействието, по-точната насоченост на съображенията в актовете, както и разчитането на опита на Агенцията имат своята роля за по-доброто прилагане на методологията. Може би най-важният елемент обаче, върху който следва да се работи повече, е човешкият фактор. Рефлексът за отчитане на основните права следва да бъде насърчаван в службите на Комисията, които създават предложения и инициативи, и да се окуражава „културата за съблюдаване на основните права“ още в ранните стадии на изработване на предложенията на Комисията.

На последно място ангажиментът за съблюдаване на основните права следва да бъде обща цел на всички институции, участващи в законодателния процес.