

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Bizottság közleménye az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról

(COM(2010) 573 végleges)

(2011/C 376/14)

Előadó: **Gabriele BISCHOFF**

Társelőadó: **Cristian PÎRVULESCU**

2010. október 19-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról

COM(2010) 573 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. augusztus 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. szeptember 21–22-én tartott, 474. plenáris ülésén (a szeptember 21-i ülésnapon) 158 szavazattal 3 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

Az EGSZB:

1.1 úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak uniós szinten meg kellene erősítenie az alapjogi kultúrát, különösen azáltal, hogy nyomon követés révén biztosítja, hogy jogalkotási javaslatok és az egész jogalkotási folyamat – ideértve az általa elfogadott jogi aktusokat is – megfeleljenek a Chartának, és a tagállamok be is tartsák őket. Mivel már több esetben is súlyosan megsértették a Chartát, sürgősen létre kell hozni egy nyomonkövetési és gyors reagálást lehetővé tevő stratégiát;

1.2 hangsúlyozza, hogy az alapvető jogok előmozdítása jogi kötelezettség, amelyet többek között új, célzott kezdeményezések révén a végrehajtási stratégia egyik kulcselemévé kell tenni. Kiemeli a társadalmaink egyik sarokkövének és az Európai Unió ismervének tekinthető alapvető jogok dinamikus jellegét; ⁽¹⁾

1.3 úgy véli, hogy az alapvető szociális jogok elválaszthatatlanok a polgári és politikai jogoktól, és ezért kiemelt stratégiai figyelmet igényelnek; úgy ítéli meg, hogy a megfelelő jogszabályokban szereplő rendelkezések már most kötelező érvényűek és betartandók;

1.4 hangsúlyozza, hogy biztosítani kell az egyenlőséget, különösen a nők és a férfiak között, és külön foglalkozni kell a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokkal;

1.5 kiemeli, hogy a Chartában foglalt kötelezettségek valamennyi uniós intézményre, ügynökségre és szervre vonatkoznak;

1.6 sürgeti a tagállamokat, hogy alakítsanak ki egy olyan alapjogi kultúrát minden kormányzati szinten és minden szakpolitikai és jogalkotási területen, melynek középpontjában a jogok védelme és előmozdítása áll, valamint vizsgálják és állapítják meg, hogy az átültetési folyamat milyen konkrét hatással van az alapjogokra;

1.7 komolyan aggasztja, hogy olyan politikai nézetek vannak terjedőben, amelyek visszavethetik, és esetenként ténylegesen vissza is vetik az alapjogok előmozdítását és védelmét;

1.8 határozottan bátorítja az Európai Bizottságot, hogy ténylegesen lássa el a Szerződések öreként rábízott feladatokat, és a politikai szempontokat felretéve indítson eljárást a közösségi jogot megsértők ellen;

1.9 további kezdeményezéseket és támogató intézkedéseket javasol annak érdekében, hogy az alapjogok gyakorlati érvényesítésére vonatkozó stratégia hatékonyabbá váljon;

1.10 arra kér minden uniós intézményt, ügynökséget és szervet, valamint az alapjogokat törvénybe foglaló tagállamokat, de különösen az Európai Bizottságot, hogy segítsék jobban elő a civil társadalom részvételét a folyamatban.

2. Ismertetés és háttér

2.1 Az Európai Bizottság közleményének célja, hogy bemutassa a Charta végrehajtására irányuló stratégiát a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta fennálló új jogi környezetben. Az Európai Bizottság olyan politikát kíván kidolgozni, amelynek célja, hogy az Unión belül a lehető leghatékonyabban érvényre jusson a Chartában foglalt alapjogok.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleménye: *Transzatlanti kapcsolatok és az európai szociális modell nemzetközi szintű előmozdítása*, HL C 51/20., 2011.2.17.

2.2 A közlemény első része azt hangsúlyozza, hogy az Unió kifogástalanul és példamutatón próbál eljárni ebben a tekintetben, és hogy a Chartának így egy adott eljárás minden szakaszában iránymutatásul kell szolgálnia az uniós szakpolitikák és azok tagállami végrehajtása számára.

2.2.1 Az Európai Bizottságnak először is házon belül kell megerősítenie az alapjogok kultúráját, különösen azáltal, hogy nyomon követés révén gondoskodik arról, hogy jogalkotási javaslatok és az általa elfogadott jogi aktusok is megfeleljenek a chartának. Másodszor pedig biztosítani kell, hogy a jogalkotási folyamatban minden egyes jogi aktus megfeleljen a Charta rendelkezéseinek. Ez azt jelenti, hogy a társjogalkotók által, illetve az intézményközi párbeszéd során végzett módosításoknak is mind összhangban kell lenniük a Chartával.

2.2.2 Végezetül biztosítani kell, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtása során tiszteletben tartsák a Chartát.

2.3 A közlemény második része a közvélemény jobb tájékoztatásának fontosságát vitatja meg. Ennek érdekében célzott és a különféle egyedi helyzetekhez igazított kommunikációs intézkedésekre van szükség.

2.4 Az európai bizottsági dokumentum harmadik része a Charta alkalmazásáról készítendő éves jelentést járja körül. Az első ilyen jelentést nemrégiben fogadta el az Európai Bizottság. ⁽²⁾ A jelentés kettős célt szolgál: egyrészt áttekinthető, folyamatos és következetes felmérést készít a megvalósított eredményekről, másrészt lehetőséget biztosít az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatott éves eszmecsere.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB számára **az alapvető jogok elsőrendű jelentőséggel bírnak**. Üdvözlí, hogy az Európai Bizottság közzétette az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról szóló közleményt. Az EGSZB úgy véli, hogy ez a megközelítés nagyban hozzájárul az Unió területén lakó minden személyre kiterjedő „uniós állampolgárság” fogalmának megthonosodásához.

3.1.1 A stratégiában lefektetett elvek nagyon fontosak, és az EGSZB külön felhívja a figyelmet a hatékonyság, az egyetemesség és oszthatatlanság, valamint a közismertség és a kiszámíthatóság elvére. Az EGSZB azonban úgy véli, hogy a közlemény számos fontos szempontot figyelmen kívül hagy vagy nem tárgyal elég részletesen, amit orvosolni kell.

3.1.2 Ugyanakkor más elveknek is érdemes figyelmet szentelni. Amint arra már korábbi véleményeiben rámutatott: „az EGSZB átfogó koherenciát igyekszik garantálni, valamint a migráns munkavállalók foglalkozási kategóriájától függetlenül biztosítani próbálja az alapvető jogok védelmét, az egyenlő

bánásmódot és a diszkriminációmentességet”. ⁽³⁾ Ezenkívül az uniós jogszabályok nem tartalmazhatnak olyan intézkedéseket, amelyek rontanák az elvek érvényesülésének eddig elért szintjét. ⁽⁴⁾ Minden lehetséges intézkedést be kell vetni Lengyelország, az Egyesült Királyság és a Cseh Köztársaság kormányának meggyőzésére, hogy vonják vissza a kívülmaradási jegyzőkönyvet, és vállalják a Charta teljes körű alkalmazását.

3.1.3 Az EGSZB üdvözlí a stratégiában foglalt számos egyéb, jogalkotási aktusokra vonatkozó elemet. Konkrétan támogatja, hogy az EU „mutasson példát” az alapjogok kérdésében, méghozzá a külpolitikájában, és különösen kereskedelmi politikájában. Általában véve az EU-nak nemcsak példamutatón kell eljárnia, hanem aktívan elő is kell mozdítania a demokráciát és az emberi – polgári, politikai, gazdasági és szociális – jogokat, és ehhez nemzetközi súlyát is fel kell használnia.

3.1.4 Az EGSZB örömmel veszi, hogy az Európai Bizottság és a többi uniós intézmény vállalta, hogy alaposan felülvizsgálják jogalkotási és munkafolyamataikat, különös tekintettel a hatásvizsgálatra és az illetékes szervekre, biztosítandó, hogy munkájuk eredménye összhangban legyen a Charta tartalmával és a benne foglalt elvekkel. Ha azonban valóban biztosítani akarjuk az alapvető jogok védelmét és előmozdítását, elengedhetetlenül hangsúlyt kell helyezni a tagállami végrehajtásra és proaktív hozzáállásra. A horizontális szociális záradékkal (EUMSZ 9. cikk) és az alapvető szociális jogokkal kapcsolatos hatásvizsgálatot az EGSZB egy másik véleménye elemzi részletesebben. ⁽⁵⁾

3.2 Új veszélyek: a válság és a biztonsági hiányosságok

3.2.1 Az európai bizottsági stratégia nem foglalkozik az alapjogok tényleges érvényesítését fenyegető, különféle új forrásokból eredő veszélyekkel. Ezért fontos, hogy figyelembe vegye ezeket a fejleményeket, és koherens, átfogó megoldással álljon elő.

3.2.2 Ezzel kapcsolatban az EGSZB már hangsúlyozta, hogy a „pénzügyi és gazdasági válság kontextusában fontos megerősíteni a szolidaritási kapcsolatokat az államok, a gazdasági szereplők és a polgárok között, valamint tiszteletben tartani ez utóbbiak méltóságát és jogait”. ⁽⁶⁾ „Ezenkívül a jelenlegi válságra tekintettel az EGSZB-nek kétségei vannak afelől, hogy az uniós tagállamoknak rendelkezésére állnak-e a szükséges költségvetési források, valamint hogy nemzeti, illetve uniós szinten mennyit képesek áldozni ezekből a forrásokból az emberi jogok eredményes védelmére [...]”. ⁽⁷⁾

⁽³⁾ Az EGSZB véleménye: Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban, HL C 128., 2010.5.18., 29. o., 4.2.3. pont.

⁽⁴⁾ Az EGSZB véleménye: Az Európai Unió Alapjogi Chartája felé, HL C 367., 2000.12.20., 26. o., 3.1.3. pont.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye: Az EU kohéziójának és szociálpolitikai koordinációjának erősítése (A Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

⁽⁶⁾ Az EGSZB véleménye: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 4.2.4.2. pont.

⁽⁷⁾ Az EGSZB véleménye: Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban, HL C 128., 2010.5.18., 29. o., 4.3.4. pont.

⁽²⁾ COM(2011) 160 végleges; elfogadva: 2011. március 30.

3.2.3 Az EGSZB nemrégiben véleményt dolgozott ki az Unió terrorizmusellenes politikájáról, azaz egy olyan területről, ahol számos alapjog (emberi méltóság, a kínzás tilalma, adatvédelem, a visszaküldés tilalma) veszélynek van kitéve. Ebben a véleményben megnevezte, milyen gyakorlati akadályok nehezítik a szakpolitikák kialakítása során az alapvető jogok általános figyelembevételét. Az EGSZB üdvözlí, hogy ezen az érzékeny területen az alapvető jogok tiszteletben tartása elsőbbséget élvez a horizontális kérdések között. Ugyanakkor fontos, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartását illetően az Európai Bizottság elkötelezettsége a nemzeti kormányok hasonló elkötelezettségével párosuljon, különösen az európai uniós jogszabályok végrehajtása során. Az alapvető jogok védelme nem merülhet ki az eszközök eltervezésének és kidolgozásának a szakaszában, hanem ezek végrehajtását is magában kell foglalnia. ⁽⁸⁾

3.3 Egy fontos új elem: jogszabályban rögzített kötelezettség az alapvető jogok előmozdítására

3.3.1 Az Európai Bizottságnak most nemcsak azt kell kidolgoznia, hogy miként tudja tevékenységei során a legjobban védeni az alapvető jogokat, hanem azt is, hogy miként tudja a legmegfelelőbbben előmozdítani e jogokat új, célzott kezdeményezések révén.

3.3.2 A charta 51. cikkének (1) bekezdése lefekteti az alapjogok „alkalmazásának előmozdítására” vonatkozó kötelezettséget. Az EGSZB számára ez a legfontosabb elem. Az EGSZB megjegyzi, hogy bár az Európai Bizottság bizonyos szempontokból utal az alapjogok előmozdítására, e kötelezettség stratégiai jelentőségét nem hangsúlyozza ki. A stratégiának legalább olyan szintű stratégiai jelentőséget kellene tulajdonítania ennek a szempontnak, mint amelyet az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségnek tulajdonít.

3.4 Az alapvető **szociális jogok** elválaszthatatlanok a polgári és politikai jogoktól, és ezért kiemelt stratégiai figyelmet igényelnek.

3.4.1 Miközben emlékeztet az alapjogok – magában a közleményben és számos véleményben is szereplő – oszthatatlanságának fontosságára, ⁽⁹⁾ az EGSZB megjegyzi, hogy az alapvető szociális jogok tekintetében stratégiai megközelítésnek nyoma sincs.

3.4.2 Az alapvető szociális jogok kiemelkedő jelentőségére, ⁽¹⁰⁾ valamint arra való tekintettel, hogy az EU-ban ez a

kérdés milyen hosszú múltra tekint vissza, az EGSZB ezt elfogadhatatlannak tartja. A kötelező érvényű charta kidolgozásáról, amelynek első állomása „A munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló charta” (1989) volt, és amelyhez az EGSZB is hozzájárult, ⁽¹¹⁾ nem beszélhetünk az Európai Szociális Charta említése nélkül, amely az Amszterdami Szerződéssel került be az elsődleges uniós jogba. ⁽¹²⁾ Ez azt mutatja, hogy az alapvető szociális jogok különleges és stratégiai figyelmet érdemelnek, különösen a Charta „Szolidaritás” címe alatt szereplő „leginnovatívabb” formájukban – amely *szolidaritás* egyébként az Unió elismert értékei között szerepel.

3.4.3 Az EGSZB emellett már a közszolgáltatásoknak az alapvető jogok tényleges érvényesítésében betöltött különleges szerepét is hangsúlyozta. ⁽¹³⁾ Az EGSZB továbbá rámutat a Chartában szereplő „harmadik generációs” jogok és elvek, különösen pedig a környezet- és fogyasztóvédelem fontosságára. Ezek a jogok és elvek következetesen, a kereskedelmi és a külpolitika tervezésénél és végrehajtásánál is tiszteletben tartandók és előmozdítandók.

3.4.4 Az EGSZB úgy véli, hogy annak az elvnek az érvényesülését, mely szerint az alapvető szociális jogok egyenértékűek a gazdasági szabadságokkal, mindenekelőtt az elsődleges jognak kell biztosítania. Az EGSZB utal arra, hogy az EUMSZ már a harmadik preambulumbekkezdésben, majd konkrétan a 151. cikkben kimondja, hogy célkitűzés „az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását”. Az EGSZB határozottan kéri, hogy a szociális alapjogok és a gazdasági szabadságok közötti egyenértékűség alapelveinek rögzítése érdekében – egyértelművé téve, hogy sem a gazdasági szabadságoknak, sem pedig a versenyszabályoknak nem szabad előnyt élvezniük a szociális alapjogokkal szemben –, illetve annak egyértelmű meghatározására, hogy mit jelent a társadalmi haladás megvalósítására vonatkozó uniós cél, vegyenek fel a Szerződésekbe egy „jegyzőkönyvet a társadalmi haladásról”. ⁽¹⁴⁾

3.5 Biztosítani kell az **egyenlőséget**, különösen **a nők és a férfiak között**, és külön foglalkozni kell a **kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportokkal**.

3.5.1 Ahogyan minden alapvető (szociális) joggal külön foglalkozni kell, ugyanilyen fontos megvizsgálni és biztosítani alkalmazásukat és előmozdításukat a megkülönböztetésmentesség és az egyenlőség tekintetében. Ez különösen fontos a férfiak és a nők közötti egyenlőséget illetően, amely az Unió célkitűzései között és a Charta 23. cikkében is szerepel. Ezenkívül a nemek közötti egyenlőségnek minden tevékenységben érvényesülnie kellene.

⁽⁸⁾ Az EGSZB véleménye: Az EU terrorizmusellenes politikája, HL C 218., 2011.7.23., 9. o. (SOC/388), 4.5.1–4.5.2. pont.

⁽⁹⁾ Az EGSZB véleménye: Az Európai Unió Alapjogi Chartája felé, HL C 367., 2000.12.20., 26. o., 3.1.1. pont; az EGSZB véleménye: Alapjogi Ügynökség, HL C 88., 2006.4.11., 37. o., 2.1. pont; az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 3.5. pont.

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB véleménye: Az Európai Unió Alapjogi Chartája felé, HL C 367., 2000.12.20., 26. o., 3.1.3. pont.

⁽¹¹⁾ Az EGSZB véleménye: Alapvető szociális jogok a Közösségben, HL C 126., 1989.5.23., 4. o.

⁽¹²⁾ Az EUSZ (5) preambulumbekkezdése és az EUMSZ 151. cikkének (1) bekezdése.

⁽¹³⁾ Az EGSZB véleménye: Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban, HL C 128., 2010.5.18., 29. o., 4.3.4. pont.

⁽¹⁴⁾ Az EGSZB véleményei: Megújított szociális menetrend, HL C 182., 2009.8.4., 65. o.; A belső piac szociális dimenziója, HL C 44., 2011.2.11., 90. o.

3.5.2 Az alapvető jogok védelme keretében külön kellene foglalkozni a kiszolgáltatott helyzetű csoportokkal. Az EGSZB felhívja a figyelmet az ebben a témában készült legfrissebb véleményére, ⁽¹⁵⁾ és hangsúlyozza, hogy meg kell védeni a szociális és munkajogokat, különös tekintettel a sztrájkhoz való jogra. ⁽¹⁶⁾ Ezenkívül az EGSZB hangsúlyozza az „Európai Integrációs Fórum” jelentőségét.

3.5.3 Az emberi jogokat az EGSZB olyan univerzális és oszthatatlan jogoknak tekinti, amelyeket nemcsak az Unió polgárai, hanem valamennyi ember számára biztosítani kell. „A jogok és a jogállamiság Európája” nem korlátozódhat az uniós tagállamok állampolgáraira: az EU területén tartózkodó személyek összességére ki kell hogy terjedjen. Máskülönben az EU szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségének személyes vetülete nem volna összeegyeztethető az Európai Unió alapját képező értékekkel és elvekkel: a megkülönböztetés tilalmával, a méltányos és egyenlő bánásmóddal, valamint a szolidaritással. ⁽¹⁷⁾ Az EU-nak állampolgárságtól függetlenül minden személy alapvető jogainak érvényesülését biztosítania kell.

3.5.4 Meg kell erősíteni az alapvető jogok dinamikus jellegét, és új, a társadalmi átalakulásoknak megfelelő eszközöket kell létrehozni a jogok védelmére. Az EGSZB továbbra is úgy véli, hogy például a digitális társadalom – az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) 8. cikkének és az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett – sajátos védelmi igényeket támaszt, amelyeket új szövegek révén lehetne figyelembe venni. ⁽¹⁸⁾

3.5.5 Az etnikai kisebbségek, különösen a romák egyre gyakrabban válnak kormányzati és rendőri intézkedések célpontjává. Amint az a 2010-es jelentésből kiderül, az Európai Bizottság azonnal reagált ugyan egyes tagállami intézkedésekre, fellépése végül eredménytelen volt. Csoportosan utasítottak ki romákat, annak ellenére, hogy a Charta kifejezetten megtiltja a kollektív kiutasítást. Az EU-nak gondoskodnia kell arról, hogy a tagállamok felhagyjanak az ilyen politikák folytatásával.

3.6 Növelni kell a **nem jogalkotási aktusok** stratégiai jelentőségét.

3.6.1 A közleményben nagyon kevés utalás történik a nem jogalkotási aktusokra. Mivel az EU – és különösen az Európai Bizottság – politikai és pénzügyi téren igen széles körben hozhat intézkedéseket, ez a fontos szempont is stratégiai megközelítést igényel annak érdekében, hogy a szóban forgó

területeken – köztük olyan érzékeny politikai területeken is, mint a harmadik országokkal folytatott kereskedelem – eleget lehessen tenni a chartában foglalt kötelezettségeknek. A stratégiának ki kellene térnie esetleges mulasztásokra és (helytelen) magatartásokra.

3.7 **Unió szinten** a Chartában foglalt kötelezettségek valamennyi intézményre, ügynökségre és szervre vonatkoznak, amelyeknek mind megvan a saját felelősségi területe.

3.7.1 Az EGSZB üdvözlí, hogy a közlemény többször is utal az uniós intézményekre, ebben azonban semmiféle következtetés nem fedezhető fel. Megjegyzendő, hogy az Unió intézményi keretét az EUSZ 13. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amely szerint ennek „célja az Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az Unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikai és intézkedési egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása”. Az Európai Bizottságnak – mint a Szerződések őrének – gondoskodnia kell a következetes és eredményes megközelítésről. Másrészről az EGSZB az alapvető jogok védelmét illetően saját specifikus feladatának tekinti az Unió értékeinek őrzését.

3.7.2 Az Európai Bizottság feladata annak konkrét felügyelete és biztosítása, hogy a neki jelentést tevő ügynökségek és szervek tiszteletben tartsák és előmozdítsák az alapvető jogokat. Ez különösen vonatkozik az OLAF-ra, a FRONTEX-re stb. Közelmúltbeli véleményeiben az EGSZB hangot adott az utóbbival kapcsolatos aggodalmainak. Az EGSZB aggodalmát fejezte ki a tagállamok és a FRONTEX ügynökség által számos esetben követett gyakorlattal kapcsolatban, mely esetlegesen nemzetközi védelemre szoruló személyek kiutasításához kötődik. ⁽¹⁹⁾ Az ilyen – mind átfogóbbá és egyben gyakoribbá is váló – műveleteknek a teljes átláthatóság és felelősségvállalás feltételei között kellene lezajlaniuk. Az EGSZB a FRONTEX és az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal együttműködését javasolja az emberi jogok bármilyen megsértésének hatékony elkerülése érdekében. Az érintett személyeknek olyan országokba/övezetekbe való kiutasítása, ahol biztonságukat veszély fenyegeti, egyértelműen sérti a **visszaküldés tilalmának** elvét. Emellett az EGSZB javasolta, hogy az alapvető jogok magasabb szintű védelmének biztosítása érdekében a FRONTEX munkatársai kapjanak különleges képzést. ⁽²⁰⁾

3.7.3 A többi intézménynek továbbra is tevékenysége jelentős részét arra kell áldoznia, hogy koherens és hatékony stratégiát dolgozzon ki az alapvető jogok tiszteletben tartására és előmozdítására, és fontolóra kell venniük, hogy az általuk már elfogadott szövegeket ⁽²¹⁾ ennek a véleménynek a szellemében módosítsák. Különösképpen a Tanácsnak kell komolyan vennie az alapvető jogok védelmét és előmozdítását szolgáló tagállami platformként betöltött szerepét.

⁽¹⁵⁾ Az EGSZB véleménye: Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban, HL C 128., 2010.5.18., 29. o.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB véleménye: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 4.1.9. pont.

⁽¹⁷⁾ Az EGSZB véleménye: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 3.5. pont.

⁽¹⁸⁾ Az EGSZB véleménye: A digitális jártasság és a digitális készségek fejlesztése, valamint a digitális társadalmi befogadás javítása, EGSZB HL C 318., 2011.10.29., 9. o., 14., 7. pont.

⁽¹⁹⁾ Az EGSZB véleménye: A közös európai menekültügyi rendszer többletértéke, HL C 44., 2011.2.11., 17. o., 4.19. pont.

⁽²⁰⁾ Az EGSZB véleménye: A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályai, HL C 18., 2011.1.19. 85. o., 4.2.1.9. pont.

⁽²¹⁾ Az Európai Parlament 2010. december 15-i állásfoglalása, illetve a 2011. február 24–25-i tanácsi következtetések.

3.8 Tagállami szinten

3.8.1 Mivel az alapvető jogok tiszteletben tartása az uniós tagság előfeltétele és központi követelménye, a tagállamoknak fontos szerepük van az alapjogok érvényesítésében. Ezért az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság megelőző stratégiát szándékozik követni, miközben biztosítja, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtása során tiszteletben tartsák a Chartát. Minden kormányzati szinten és minden szakpolitikai és jogalkotási területen ki kell alakítani egy olyan alapjogi kultúrát, melynek középpontjában e jogok védelme és előmozdítása áll, továbbá meg kell vizsgálni és állapítani, hogy a jogszabályok átültetési folyamata milyen konkrét hatással van az alapjogokra. A túlzott elvárások elkerülése érdekében hangsúlyozandó, hogy a tagállamok – noha egyébként továbbra is kötik őket az eltérő mértékben ratifikált nemzetközi jogvédelmi megállapodások – csak az uniós jogszabályok végrehajtásának erejéig kötelesek védeni és előmozdítani a Chartában szereplő jogokat és elveket.

3.8.2 Az EGSZB határozottan bátorítja az Európai Bizottságot, hogy ténylegesen lássa el a Szerződésnek őreként rábízott feladatokat, és a politikai szempontokat félretéve indítson eljárást a közösségi jogot megsértők ellen. Az alapvető jogok védelmével kapcsolatos jelenlegi eljárás túl lassú és egyáltalán nem megfelelő. A terület jelentőségére és az egyes emberek életét, biztonságát, jólétét és méltóságát veszélyeztető esetleges kockázatokra való tekintettel az EU-nak gyorsan, időben és határozottan kell lépnie, és késedelem nélkül élnie kell minden áruházzott intézményi hatáskörrel.

3.8.3 Az EGSZB határozottan azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy a közösségi jogot megsértők elleni eljárások között ne részesítse előnyben azokat az eseteket, amelyek elvi kérdéseket vetnek fel, vagy amelyek különösen messzemenő hátrányos következményekkel járnak az uniós polgároknak nézve. A Chartában foglalt összes jog, különösen a szociális jogok egyformán fontosak, és egyetlen intézménynek, így az Európai Bizottságnak sincs joga vagy hatásköre bizonyos jogokat mások elé helyezni.

3.8.4 Az EGSZB véleménye szerint elfogadhatatlan, hogy egyes tagállamok a kívül maradás mellett dönthetnek, mivel az ilyen kivételek olyan helyzeteket eredményezhetnek, amelyekben az Unió Alapjogi Chartájában foglalt munkavállalói és polgárjogok védelme vagy az Unió területén való érvényesítése súlyos akadályokba ütközhet. Az Európai Bizottságnak és a többi uniós intézménynek meg kellene vizsgálnia, hogy azok az országok, amelyek továbbra sem kívánják alkalmazni a Chartát, ösztönözhetők-e arra, hogy maradéktalanul elfogadják ebből az alapjogi dokumentumból eredő kötelezettségeket, és évente jelentést tegyenek az ezzel kapcsolatban hozott intézkedésekről, valamint az érintett tagállamok által a Chartában lefektetett alapvető jogok tényleges érvényesítésével kapcsolatban hozott intézkedésekről.

3.9 Az egyéb **nemzetközi kötelezettségek** szerepének alábecslése

3.9.1 A közlemény többször utal egyéb nemzetközi kötelezettségekre is, de ezt sem következetesen teszi, így itt is stratégiai megközelítésre van szükség. Ezt konkrétan az uniós charta 53. cikke követeli meg, úgy mint minimális védelmi szintet az ENSZ-egyezmények, az (átdolgozott) ESC és végül, de nem utolsósorban az 52. cikk (3) bekezdésében említett EJEE tekintetében. Elvileg ugyanez a minimális védelmi szint vonatkozik egyéb nemzetközi szervek, különösen az EJEB joggyakorlatára.

3.10 További intézkedések

3.10.1 Az EGSZB hangsúlyozta a hatékony végrehajtási intézkedések jelentőségét.⁽²²⁾ Az Európai Unió Bíróságának (EUB) szerepét meg kell erősíteni a Chartában szereplő jogok érvényesítésének nyomán követésében, a vonatkozó jegyzőkönyvek alapján is. Ezenkívül nyilvánosságra kell hozni a Bíróság ítéleteit – szintén a vonatkozó jegyzőkönyvek fényében.

3.10.2 Az emberi jogok hatékony védelme érdekében valamennyi tagállamban széles körűen be kell tartani a jogállamiság normáit, és rendszeresen tájékoztatást kell nyújtani róluk. Ennek egyik fontos része, hogy a bíróságok illetékességi körét, a jogi normákat és a közigazgatási intézkedéseket egy felsőbb igazságügyi hatóság elé kell tárni, hogy az megvizsgálhassa, hogy azok nem sértenek-e emberi és alapjogokat. Biztosítani kell a polgároknak azt a jogát is, hogy az illetékes nemzeti és európai bíróságoknál panasszal élhessenek, ha sérülnek alapjogaik.

3.10.3 Az érintett struktúrák számára minden szükséges erőforrást biztosítani kell. Ez elsősorban magát EGSZB-t, az Európai Bizottságot és az összes többi uniós intézményt érinti. A közlemény semmi konkrétumot nem tartalmaz az intézményi kapacitást növelő intézkedésekről. Az alapvető jogok védelmére, valamint a jogszabály- és politikaalkotás megerősítésére irányuló uniós fellépések folyamata időigényes, és jelentős erőforrások szükségesek hozzá (pl. a személyzet képzése). A közleményből az derül ki, hogy nincs konkrét terv az ebbe a szakaszba való átmenetre. Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy – a kapacitásépítés iránti világos és határozott elkötelezettség nélkül – a politika legtöbb célkitűzése legalábbis rövid távon súlyos akadályokba ütközhet. Ez igaz magára az Európai Bizottságra,⁽²³⁾ de például az Alapjogi Ügynökségre is.⁽²⁴⁾ Ezért az ügynökséget különösen meg kellene erősíteni, és be kellene vonni minden szinergiát célzó intézkedésbe. Ezenkívül tervbe kellene venni a nemzeti emberi jogi bizottságok, az ombudsmanok és egyéb emberi jogokat védő szervek aktív bevonását.

⁽²²⁾ Az EGSZB véleménye: Az Európai Unió Alapjogi Chartája felé, HL C 367., 2000.12.20., 26. o., 3.1.4. és 3.3.3. pont.

⁽²³⁾ Az EGSZB véleménye: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 1.4. pont; az EGSZB véleménye: Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban, HL C 128., 2010.5.18., 29. o., 2.15. pont.

⁽²⁴⁾ Az EGSZB véleménye: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 3.7. pont; az EGSZB véleménye: Alapjogi Ügynökség, HL C 88., 2006.4.11., 37. o.

3.11 Az előmozdítást célzó tevékenységek

3.11.1 Az Uniónak arra kell törekednie, hogy megerősítse az alapvető szociális jogokra vonatkozó jogi keretet. Ehhez az EU-nak csatlakoznia kell az átdolgozott Európai Szociális Chartához és annak jegyzőkönyveihez. Az Uniónak ajánlania kellene, hogy a tagállamok ratifikálják az összes idevonatkozó alapvető (szociális) jogi aktust (ideértve a kiegészítő/opcionális jegyzőkönyveket is). Ha az Unió általi ratifikáció nem tűnik járható útnak, akkor fel kell tártani, milyen eszközökkel érhető el, hogy azok tartalma kötelező érvényű legyen.

3.11.2 Az általános érvényesítés azt jelenti, hogy minden egyes adminisztratív szervnek nemcsak hogy alaposan meg kell vizsgálnia a rendszeres (főleg jogalkotási) tevékenységeket, hanem maguknak is évente javasolniuk kell egy vagy két konkrét előmozdítást célzó intézkedést. Emellett tovább kellene bővíteni az „Alapjogi ellenőrző listát”, különös figyelmet fordítva az „előmozdítás” kötelezettségére, a nemek közti egyenlőség, valamint a fenntartható fejlődés kérdésére.

3.11.3 Az Európai Bizottságnak több projektet kellene kezdeményeznie. Ezeknek a projekteknek az emberijog-védők védelmére is ki kell térniük. A belső és a külső együttműködést egyaránt javítani kell. Az EGSZB emlékeztet arra a véleményére, amelyben azt kéri, „hogy földrajzi és tematikus eszközei, főként az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (EIDHR) kiegészítő eszköz által az Európai Unió nagyobb jelentőséget tulajdonítson politikáiban a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak”.⁽²⁵⁾ Ez az eszköz biztosította, hogy a szociális párbeszédet prioritásként ismerjék el. Emellett az Európai Bizottságnak más nemzetközi szervezetek tanácsát is ki kellene kérnie az emberi jogok védelme és előmozdítása tekintetében.

3.11.4 Az EGSZB-t aggasztja, hogy a közvélemény mennyire nem tud a Chartáról és az alapvető jogokról. Jelentős erőfeszítést kell tenni a megismertetésükre. A charta kulcsfontosságú dokumentum, tartalmát pedig széles körben közzé kellene tenni, hogy hivatkozási alapként szolgáljon az európaiak nagy többsége számára. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság fokozza az erre irányuló erőfeszítéseket. Ennek kapcsán a nagyközönséggel való kommunikációnak nem a jelentések terjesztésére kellene összpontosítania, hanem arról kellene gondoskodnia aktívan, hogy a Charta hivatkozási dokumentummá váljon minden uniós polgár számára.

3.11.5 Jóllehet az EGSZB üdvözlő minden olyan tevékenységet, amely az összes érdekelt csoport, és különösen a jogászok különleges képzésére, illetve az emberek jobb tájékoztatására irányul – ideértve a tagállamok által végzett tevékenységeket –, de ez a szükséges kommunikációs stratégiának csak egy elemét

képezi. Alapvetően fontos, hogy közvetlenül tudjunk kommunikálni az emberekkel. Ez különösen igaz a SOLVIT-tal kapcsolatos tapasztalatok ismeretében, itt ugyanis az Európai Bizottság aktívan gyűjti az információkat, többek között az érdekelt felektől is. Ugyanezt a megközelítést kell alkalmazni általában az alapjogok, és különösen a szociális jogok tekintetében.

3.12 A „stresszteszt”

3.12.1 Az alapvető jogoknak a gyakorlatban is érvényesülniük kell, különösen gazdasági válság idején vagy erős politikai nyomás alatt. Az EGSZB-t komolyan aggasztja, hogy olyan politikai álláspontok vannak terjedőben, amelyek súlyos jogsértésekhez vezethetnek, és visszavethetik az alapjogok előmozdítását és védelmét, és ez nem egyszer be is következik.

3.12.2 Az EUB már tárgyalt komoly, az alapjogokkal kapcsolatos ügyeket, melyekben érvénytelenített másodlagos jogszabályokat pl. a megkülönböztetésmentesség⁽²⁶⁾ és az adatvédelem⁽²⁷⁾ kapcsán, illetve a közösségi joggal ellentétesnek ítélt olyan nemzeti jogszabályokat, amelyek szabadságvesztést szabnak ki „harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgáraira”.⁽²⁸⁾

3.12.3 Ezenkívül az EGSZB aggodalommal tekint a romák tömeges kiutasítására, az okmányokkal nem rendelkező észak-afrikaiakkal való bánásmódra, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására, különösen a médiában stb. Külön foglalkozni kell minden olyan jogszabállyal, amely kivételeket vagy korlátozásokat tesz lehetővé az alapvető (szociális) jogok érvényesülésének tekintetében (pl. a munkaidő maximalizálásához való jog).

3.12.4 A pénzügyi és gazdasági válság miatt jelentős nyomás nehezedik az alapvető szociális jogokra. A különféle paktumok, gazdaságélénkítő tervek és egyéb uniós és/vagy tagállami intézkedések semmi esetre sem sérthetik az alapvető (szociális) jogokat, például az információhoz és tanácsadáshoz, a kollektív béralkuhoz és fellépéshez (a szociális partnerek teljes körű autonómiájával), valamint a szociális és közszolgáltatásokhoz való jogot, ehelyett tiszteletben kell tartaniuk és elő kell mozdítaniuk azokat.

⁽²⁶⁾ A Bíróság (nagytanács) 2011. március 1-jei ítélete (C-236/09. sz. ügy) – Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (a nem mint meghatározó tényező a biztosítási kockázatelemzés során).

⁽²⁷⁾ A Bíróság (nagytanács) 2010. november 9-i ítélete (C-92/09 és C-93/09. sz. egyesített ügyek) – Volker und Markus Schecke GbR (személyes adatok kezelése a mezőgazdasági támogatások kedvezményezettjeire vonatkozó információk közzététele kapcsán).

⁽²⁸⁾ A Bíróság (első tanács) 2011. április 28-i ítélete (C-61/11. PPU. sz. ügy) – El Dridi (olyan szabályozás, „amely kizárólag azért rendeli szabadságvesztéssel büntetni valamely harmadik ország jogellenesen tartózkodó állampolgárát, mert e személy – megsértve az ezen állam területének meghatározott határidőn belüli elhagyását elrendelő határozatot – jogszerű indok nélkül továbbra is e területen marad”).

⁽²⁵⁾ Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (EIDHR) (saját kezdeményezései vélemény), 1.1. és 1.2. pont.

3.13 Jelentősen meg kell erősíteni a **civil társadalom** részvételét

3.13.1 Általánosságban szólva a stratégia utal arra, hogy figyelembe kell venni az érdekelt felek nézeteit. Az EGSZB számos véleményében hangsúlyozta ezt a fontos szempontot az alapvető jogok területén.⁽²⁹⁾ Az „érdekelt felek” kifejezés elég tág fogalomnak tűnik ahhoz, hogy mindenki beleférjen. Az EGSZB számára azonban kiemelten fontos, hogy kifejezetten vegyék figyelembe tanácsadó szervként betöltött szerepét. Ugyanez vonatkozik a szociális partnerekre uniós szinten (EUMSZ 152. cikk).

3.13.2 Konkrétan az egyéneket és általában a civil társadalmat komolyan érinti az alapjogok érvényesülése. Kézzelfogható szerepet kell szánni az érdekelteknek. Ezért rendszeresen, teljes körűen és ténylegesen be kell őket vonni ebbe a folyamatba.

3.13.3 Mindenekelőtt az EGSZB-t kellene bevonni, illetve rendszeresen és időben ki kellene kérni a véleményét, különösen az Európai Bizottság által összeállított éves jelentés kapcsán. Az Unió értékeinek őréként és a civil társadalom képviselőjeként az EGSZB kiváló helyzetben van a civil társadalommal való kapcsolattartáshoz.

3.13.4 Az EGSZB minden évben véleményt fogad majd el az Alapjogi Charta (különös tekintettel az alapvető szociális jogokra), a horizontális jellegű szociális rendelkezések (EUMSZ 8., 9. és 10. cikk), a Lisszaboni Szerződés és a másodlagos jog egyéb szociálpolitikai rendelkezései (különösen az EUMSZ 145–166. és 168. cikke), valamint a többi jogi és politikai intézkedés alkalmazásáról a célok és előirányzatok betartása, illetve elősegítése szempontjából. Ennek során megvizsgálja és értékeli, hogy ezek mennyiben járulnak hozzá az EU alapjogi és szociálpolitikai fejlődéséhez. A vélemény adott esetben ajánlásokat is tartalmaz arról, hogy a célokat és előirányzatokat miként lehet konkrét intézkedésekkel jobban elérni.

Egy, az adott vélemény elkészítése előtt tartandó meghallgatáson a szociális partnerek és az egyéb tevékenységek képviselői mellett a civil társadalom szociális kérdésekkel foglalkozó más, nagyobb, reprezentatív szervezetei is lehetőséget kapnak, hogy ismertessék konkrét véleményeiket és beszámolóikat. Az EGSZB-nek erről az éves véleményéről az uniós intézmények, különösen az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Bizottság, az Európai Bíróság és az Európai Központi Bank képviselői tájékoztatást és részletesebb magyarázatot kapnak majd.

Emellett konferenciák rendezésére kerül majd sor a Charta hatékony végrehajtásának figyelemmel kísérése érdekében. Ez elmélyíti majd az Alapjogi Ügynökséggel való kapcsolatokat is.

3.13.5 Az éves jelentés hasznos eszköz a szakpolitikai fejlemények értékeléséhez, ezért könnyen hozzáférhetővé kellene tenni. Az EGSZB arra biztatja az Európai Bizottságot és az Alapjogi Ügynökséget, hogy használják ki az alkalmat, és vonják be a civil társadalmat a jelentés elkészítésébe, és legyenek nyitottak az alapvető jogok uniós szintű és az EU határain túli védelméről szóló független értékelésekre. Az EGSZB mint a szervezett civil társadalom képviselője kész előmozdítani a folyamatot és hozzájárulni az éves értékeléshez. Az éves jelentésnek figyelembe kell vennie az olyan helyzeteket, amelyek különféle okokból nem jutnak el addig, hogy petíciót nyújtsanak be róluk vagy bírósági ügygé váljanak. Ennek kapcsán a jelentés elkészítésekor nyitottnak kell lenni az alapjogok területén tevékenykedő különféle szervezetektől érkező véleményekre, sőt, ezeket fel is kell használni.

3.13.6 Bár az EGSZB elismeri az éves jelentés fontosságát, úgy érzi, hogy az első jelentés nem fedi le következetesen a chartában szereplő összes alapjogot. A jelentés kiemel egy sor kulcsterületet „A legfontosabb fejlemények” címszó alatt, az azonban nem világos, hogy mi alapján választották ki éppen ezeket a területeket. Ez a szelektív megközelítés nem segít meghatározni a végrehajtási hiányosságokat, és ami még aggasztóbb, arra utalhat, hogy egyes alapjogokat mások kárára előtérbe helyeztek.

Kelt Brüsszelben, 2011. szeptember 21-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽²⁹⁾ Az EGSZB véleménye: Az Európai Unió Alapjogi Chartája felé, HL C 367., 2000.12.20., 26. o., 3.4. pont; az EGSZB véleménye: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o., 4.3. pont.