

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 29.4.2009
COM(2009) 205 végleges

JELENTÉS

AZ ALAPJOGI CHARTÁNAK VALÓ MEGFELELÉS RENDSZERES ÉS SZIGORÚ ELLENŐRZÉSÉRE ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN GYAKORLATI MŰKÖDÉSÉRŐL

JELENTÉS

AZ ALAPJOGI CHARTÁNAK VALÓ MEGFELELÉS RENDSZERES ÉS SZIGORÚ ELLENŐRZÉSÉRE ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN GYAKORLATI MŰKÖDÉSÉRŐL

1. BEVEZETÉS

Az Alapjogi Chartának való megfelelés rendszeres és szigorú ellenőrzésére alkalmazott módszertanról szóló 2005-ös közlemény¹ előterjesztése alkalmával a Bizottság elnöke hangsúlyozta az intézmények azon eltökélt szándékát, hogy „*az EU jogszabályokban megteremtik az alapvető jogok kultúráját*”. A módszertan, valamint 2004 decemberében az alapjogokkal, a megkülönböztetés elleni küzdelemmel és az esélyegyenlőséggel foglalkozó biztosok csoportjainak létrehozása jól mutatja a Bizottság azon elkötelezettségét, hogy komolyan veszi az alapvető jogokat. A módszertan létrehozásával – amelynek kialakításával biztosítani kívánták, hogy a Bizottság szervezeti egységei módszeresen és alaposan ellenőrizhessék az érintett alapvető jogok tiszteletben tartását valamennyi javaslattervezetben² – a 2005-ös közlemény rögzíti azon gyakorlati eszközöket, amelyekkel e szándékokat konkrét tettekbe lehet átültetni.

A Bizottság vállalta, hogy 2007-ben elvégzi a belső ellenőrzés értékelését, amelyet e jelentés tartalmaz. A jelentés összeállítását az a szándék késleltette, hogy figyelembe vehessenek két új elemet: az Alapjogi Ügynökség létrejöttét, valamint a Bizottság hatásvizsgálati iránymutatásának 2009-es felülvizsgálatát.

2. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÍTÁSA A GYAKORLATBAN

2.1. Általános áttekintés

A 2005-ös közlemény elfogadása óta eltelt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy számos különféle területen merülhetnek fel alapvető jogokat érintő kérdések. Lássunk néhány példát a témák sokszínűségének illusztrálására.

A REACH-rendeletben³ a regisztrálók adatmegosztási kötelezettsége kapcsán tulajdonjogokat érintő kérdések merültek fel. A kötelezettséget elfogadhatónak tekintették, amennyiben az a

¹ COM(2005) 172 végleges, 2005.4.27.

² A 2005-ös közlemény és e jelentés a Chartának való megfeleléssel foglalkozik; ugyanakkor a Bizottságnak biztosítani kell, hogy javaslatai nem csak a Chartának és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménynek felelnek meg, hanem az ENSZ emberi jogi egyezményeinek is, amelyeket valamennyi tagállam által megerősített.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

környezetvédelemhez – és különösen az ismételt állatkísérletek elkerüléséhez – szükséges. E megfontolásokat rögzítették a rendelet preambulumbekzdéseiben.

Az agrárpolitika területén megvizsgálták a tagállamok azon kötelezettségének kérdését, hogy közzé kell tenniük a vidékfejlesztési finanszírozásban részesülők listáját. Ez adatvédelmi kérdéseket vetett fel. Miután megvizsgálták e közzététel szükségességét, megállapították, hogy az adatvédelemben ütközést az indokolja, hogy fejleszteni kell a vidékfejlesztés területén folytatott közösségi tevékenység átláthatóságát, a közpénzekkel történő hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, végül pedig meg kell akadályozni a vidékfejlesztési intézkedések kedvezményezettjei közötti verseny torzulását. E megfontolásokat rögzítették a Bizottság jogi aktusának⁴ preambulumbekzdéseiben.

Végül pedig vegyünk egy példát a vámügyek területéről. A vámkódex⁵ felülvizsgálata keretében kérdés merült fel azzal kapcsolatban, hogy a vámügyi jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos eljárások során biztosítsák-e az érintett szereplők számára a vámhatóság előtti meghallgatás jogát. Úgy vélték, hogy e meghallgatáshoz való jog a Chartából fakadó kötelezettség, és mára megjelenik a Vámkódex 16. cikkében.

Mindazonáltal mégis a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – jogalkotási tevékenység tekintetében megnyilvánuló – egyre fokozódó jelentősége az, ami kétségtelenül a középpontba állította az, hogy a Közösség és az Unió tevékenysége egyre inkább olyan területeket érint, amelyek nagyon közvetlenül kapcsolódnak alapjogi kérdésekhez. E területen – sokkal inkább, mint bármely más területen – a Bizottság kényes és ellentmondásos kérdésekkel találja magát szemben az alapvető jogok lehetséges korlátozásainak szükségességével és arányosságával kapcsolatban.

A jogérvényesülés, szabadság és biztonság terén felölelt kérdések – a bűnözés, különösen a terrorizmus elleni küzdelem, a bevándorlás- és menekültügy, a határellenőrzés, hogy csak néhányat említsünk – típusaiból fakadóan nem meglepő, hogy e szakpolitika kiemelkedő helyet foglal el az alapvető jogok bizottsági jogalkotási javaslatokban történő tiszteletben tartásának ellenőrzése tekintetében. Csak példaként említjük meg a bevándorlás- és menekültügyi politikát, ahol az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatban újra és újra számos kényes kérdés merül fel, amelyek leggyakrabban a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmát (a Charta 4. cikke), a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot (a Charta 6. cikke), a családi élet tiszteletben tartásához való jogot (a Charta 7. cikke), az adatvédelmet (a Charta 8. cikke), a menedékjogot (a Charta 18. cikke), a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szembeni védelmet (a Charta 19. cikke), a megkülönböztetés tilalmát (a Charta 21. cikke), a gyermekek jogait (a Charta 24. cikke), valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot (a Charta 47. cikke) érintik.

⁴ Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1698/2005/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2006. december 15-i 1974/2006/EK rendelet bizottsági rendelet (42) preambulumbekzdése.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 450/2008 rendelete (2008. április 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról.

2.2. Esettanulmány – a menekültügyi csomag

A fenti kérdések közül több is megjelenik a Bizottság által 2008 decemberében elfogadott „menekültügyi csomagban”⁶. A csomag különösen jó „esettanulmányként” szolgál annak bemutatására, hogy a gyakorlatban hogyan valósul meg a Bizottságnál az alapvető jogokat érintő belső ellenőrzés.

A befogadási feltételekről szóló irányelvet módosító javaslat tekintetében az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatban felmerült legérzékenyebb kérdések a menedékkérők fogva tartását, a hatékony jogorvoslathoz való jogot, valamint a gyermekek jogait érintették. E kérdések megvizsgálásakor nemcsak az Alapjogi Chartának való megfelelést igyekeztek biztosítani, hanem a vonatkozó nemzetközi előírásoknak, különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménynek, a genfi egyezménynek, az ENSZ gyermekjogi egyezményének való megfelelést is.

Ami a fogva tartást illeti, az alapvető jogok tiszteletben tartása szempontjából kiemelt fontosságúnak tekintették azt, hogy a javaslat megerősítette azon elvet⁷, miszerint egy személyt nem lehet fogva tartani csupán azért, mert nemzetközi védelmet kérelmezett. Ezt követően a javaslat konkrét feltételeket határoz meg arra vonatkozóan, hogy ezen elvtől eltérve mikor lehet fogva tartást alkalmazni; e tekintetben a javaslat az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) a menedékkérők fogva tartására alkalmazandó kritériumokról és normákról szóló iránymutatását, valamint az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának a menedékkérők fogva tartására vonatkozó intézkedésekről szóló 5. (2003) ajánlását tekinti mércének. Ezen okmányokat alapul véve a javaslat előírja, hogy a fogva tartást csak az iránymutatásban meghatározott kivételes esetekben, korlátozott számú okból lehet alkalmazni. Szintén az UNHCR iránymutatásának és az Európa Tanács ajánlásának megfelelően, a javaslat ugyancsak fogvatartási feltételeket vezet be, hogy a fogva tartott menedékkérőkkel, és különösen a kiszolgáltató személyekkel való bánásmód tekintetében biztosítsa az emberi méltóság tiszteletben tartását. Ezzel kapcsolatban a javaslat főként azt írja elő, hogy a menedékkérőket nem büntetés-végrehajtási intézetekben, hanem külön e célra kialakított – a nemekkel kapcsolatos megfontolásokat is figyelembe vevő – idegenrendészeti központokban kell elszállásolni.

⁶ A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat, COM/2008/0815 végleges/2 (a továbbiakban: a befogadási feltételekről szóló irányelv).

Az egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, COM/2008/0820 végleges/2 (a továbbiakban: a dublini rendelet).

Az egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló [...]EK rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, COM/2008/0825 végleges (a továbbiakban: az Eurodac-rendelet).

⁷ Ezen elvet már a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (az eljárásokról szóló irányelv) is megállapította.

A hatékony jogorvoslathoz való jognak való megfelelés biztosítása érdekében a javaslat számos eljárási garanciát vezet be a fogva tartásra vonatkozóan. Így a fogva tartást csak igazságszolgáltatási hatóságok rendelhetik el; amennyiben sürgős esetekben közigazgatásági hatóságok rendelik el, azt egy igazságszolgáltatási hatóságnak 72 órán belül meg kell erősítenie. Továbbá, a fogva tartást csak a lehető legrövidebb időre lehet elrendelni, és különösen nem haladhatja meg az adminisztratív eljárások teljesítéséhez szükséges időt. A folyamatos fogva tartást meghatározott időszakonként bírónak kell felülvizsgálni. A fogva tartott menedékkérő számára biztosítani kell a jogi segítségnyújtáshoz vagy képviselőhöz való – amennyiben az érintett személy nem tudja viselni az azzal járó költségeket, térítésmentes – hozzáférést. E rendelkezések elengedhetetlenek a fogva tartást érintő ügyekben való hatékony jogorvoslat biztosításához.

A gyermekek jogai tekintetében azt igyekeztek biztosítani, hogy alapelveként a gyermek elsődleges érdekét tartsák szem előtt. A kiskorúak esetleges fogva tartást a javaslat egyértelműen azoktól a tényezőktől teszi függővé, amelyek meghatározzák, hogy e tekintetben mi szolgálja a gyermek elsődleges érdekét. Emellett, a gyermekjogi egyezmény 37. cikkének való megfelelés érdekében a javaslat előírja, hogy a kiskorú fogva tartását csak legvégső esetben és csak a lehető legrövidebb időre lehet elrendelni. Végül pedig kísérő nélküli kiskorúakat tilos fogva tartani.

A dublini rendelet módosítására irányuló javaslat ugyancsak kérdéseket vetett fel a fogva tartással, a hatékony jogorvoslattal és a gyermekek jogaival kapcsolatban. E kérdésekre a befogadási feltételekről szóló javaslatban szereplőkhöz hasonló megoldásokat alkalmaztak. A fogva tartás tekintetében külön figyelmet érdemel egy, a dublini rendszer sajátosságait tükröző kérdés, nevezetesen egy menedékkérő fogva tartása azt megelőzően, hogy a dublini eljárás keretében egy másik tagállamnak adják át. A javaslat szerint egy személy fogva tartását akkor lehet elrendelni, ha fennáll a szökés veszélye, és miután értesítették az átadásról szóló határozatokról. E kérdéshez meg kellett vizsgálni a szükségességet és arányosságot. Egyértelmű feltételeket állapítottak meg arra vonatkozóan, hogy mikor megfelelő e lehetőség alkalmazása. E feltételek között szerepel az, hogy a fogva tartást elrendelő határozatot minden egyes eset egyedi vizsgálatára kell alapozni, valamint kevésbé kényszerítő alternatív intézkedések – mint például a hatóságok előtti rendszeres megjelenés, pénzügyi garancia létbe helyezése, vagy egy meghatározott helyen történő tartózkodásra kötelezés – lehetőségét is meg kell vizsgálni. Végül pedig, ami a fogva tartást elrendelő határozatot illeti, indokolt döntés és bíró előtti hatékony jogorvoslat formájában eljárási garanciákat biztosítottak.

Emellett megerősítették a család egységéhez való jogot. Így a javaslat kötelezővé teszi az eltartott hozzátartozókkal való családgyejesítést, valamint a kiskorúakat illetően kiterjeszti a „családtagok” fogalmát, hogy biztosítsa „a gyermek elsődleges érdekének” hatékonyabb védelmét. Emellett a menedékkérőket egyesítik kiegészítő védelemben részesített családtagjaikkal.

Az Eurodac-rendelet módosításra irányuló javaslat kapcsán az alapvető jogoknak való megfelelés tekintetében felmerülő főbb aggályok középpontjában az adatvédelem állt. E tekintetben a javaslat célja, hogy biztosítsa a rendszerből való adattörlés hatékonyabb kezelését, valamint a nemzeti hatóságok EURODAC-ban szereplő adatokhoz történő hozzáféréseinek hatékonyabb ellenőrzését a Bizottság és az európai adatvédelmi biztos által.

A menekültügyi csomaggal kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy az alapvető jogok ellenőrzésére alkalmazott módszertan nem csupán eljárási, hanem lényegi tényező is. A módszertan önmagában nem cél. Az alapvető jogok tiszteletben tartása nem pusztán mechanizmus vagy eljárási kötelezettség; hanem lényegi kötelezettség. Az alapvető jogok tiszteletben tartásának hangsúlyozásával a Bizottság azok lényegi tartalma mellett foglalt állást, így az alapvető jogokat illetően az Unió jogalkotási tevékenységének feddhetetlennek kell lennie. A menekültügyi csomagban a Bizottság lényegi kötelezettségeket kívánt meghatározni; biztosítani kívánta, hogy a kiindulópont a vonatkozó alapvető jog megerősítése legyen, és hogy azután annak bármilyen esetleges korlátozása nemcsak a szükségesség és arányosság vizsgálatának legyen alávetve, hanem biztosítékok – különösen az eljárások és a bíróság felülvizsgálat tekintetében – szabályozzák.

2.3. Állapotfelmérés

A 2005-ös közlemény elfogadása óta eltelt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a Bizottságnak nehéz döntéseket kellett hoznia a szükségesség és az arányosság tekintetében, és a módszertan kényes kérdésekbe ütközött azzal kapcsolatban, hogy a megszületett megoldások megfelelnek-e az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: a strasbourgi Bíróság) és az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) ítélkezési gyakorlata által támasztott követelményeknek. A Bizottság úgy véli, hogy javaslataiban eleget tett a szükségességre és arányosságra vonatkozó előírásoknak; tényleges és nem légből kapott azon kötelezettségvállalása, hogy megteremti az alapvető jogok tiszteletben tartásának kultúráját.

Végül pedig, az alapvető jogok tiszteletben tartása ellenőrzésének mind mennyiségi, mind minőségi elemzése tekintetében meg kell említenünk, hogy gyakran éppen az ilyen ellenőrzés pozitív eredményei nem jutnak az intézmények berkein túli közvélemény tudomására, pont azért, mert az ellenőrzési gyakorlat e tekintetben valamennyi problémát kiküszöbölt. Erre a menekültügy területéről említhetünk egy példát. Az eljárásokról szóló irányelv jogalapot biztosított a menedékjogi kérelmek megvizsgálása céljából biztonságosnak tekintett harmadik országok listájának összeállítására. A módszertan alkalmazásából következően úgy vélték, hogy egy ilyen lista súlyos aggályokat támasztana a – genfi egyezményben és az emberi jogokról szóló európai egyezmény 32. cikkében egyaránt előírt – visszaküldés tilalmának („*non-refoulement*”) elvével szemben. A Bizottság ezért úgy vélte, hogy nem helyénvaló ilyen javaslatot előterjeszteni⁸.

3. AZ ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS TÖKÉLETESÍTÉSE

3.1. Hatásvizsgálat

A hatásvizsgálatokról szóló bizottsági iránymutatást nemrégiben nyilvános konzultáció bevonásával felülvizsgálták⁹. A konzultáció során több válaszadó is felvetette azt a –

⁸ A Bíróság ezután megállapította, hogy az irányelvben előírt jogalap összeegyeztethetetlen a Szerződéssel, ld. a C-133/06. sz. – Európai Parlament kontra Európai Unió Tanácsa ügyben hozott 2008. május 6-i ítéletet.

⁹ Az új iránymutatás elfogadására 2009. január 28-án került sor. Elérhetősége: (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm).

korábban a Voggenhuber-jelentésben¹⁰ is említett – kérdést, hogy a hatásvizsgálati folyamatban nagyobb figyelmet kell fordítani az alapvető jogokra. A hatásvizsgálatokról szóló iránymutatás felülvizsgálatakor ezért arra törekedtek, hogy a 2005. évi változatnál határozottabban megerősítsék egyrészt azt, hogy a Chartában meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása az Unió valamennyi politikájában érvényesítendő célkitűzés, másrészt pedig azt, hogy az alapvető jogok korlátot szabnak az Unió tevékenységének. Az iránymutatás ezenkívül külön emlékeztet arra, hogy bizonyos alapvető jogok abszolútak és nem korlátozhatók, míg mások – kizárólag a szükségesség és arányosság igazolása esetén – korlátozhatók. Ez egyértelműen meghatározza, hogy a szakpolitikai alternatívák esetében milyen korlátok állnak fenn e tekintetben. Végül az iránymutatás teljes körűen felsorolja a Chartában foglalt alapvető jogokat. Így közvetlen összefüggést lehet kialakítani a Charta és a szóban forgó kérdések között, a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi hatások hármaskategóriája alapján. Az összefüggés kialakításával hangsúlyozható, hogy a kérdések lényegi tartalommal rendelkeznek, és konkrét jogokhoz kapcsolódnak.

A Voggenhuber-jelentésben felkérték a Bizottságot, hogy a már létező három kategórián túl az alapvető jogokra gyakorolt hatásoknak is szenteljen külön szakaszt a hatásvizsgálatokról szóló iránymutatásban. A Bizottság a 2005. évi közleményben kifejtette, hogy álláspontja szerint meg kell tartani ezt a három kategóriát. Amint azt a közlemény 12–15. pontjában kifejtette, az alapvető jogi kérdéseket némiképp elővigyázatosan kell kezelni a hatásvizsgálati folyamatban, mivel a hatásvizsgálat célja nem az, és nem is lehet az, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartását ellenőrizze. A hatásvizsgálat nem helyettesítheti a törvényességi ellenőrzést. Az alapvető jogok biztosítását elvégre csak a jogalkotási aktus kikristályosult tervezete alapján végzett jogi értékelés útján lehet elvégezni. Ugyanakkor a Bizottság elismeri, hogy bár a hatásvizsgálat önmagában nem arra szolgál, hogy elvégezze az alapvető jogok tiszteletben tartásának törvényességi ellenőrzését, részben megalapozhatja a jogalkotási javaslatokban az alapvető jogok biztosításának előkészítését. A hatásvizsgálat keretében megállapíthatják, hogy a vonatkozó kezdeményezés potenciálisan mely Chartában foglalt jogokat érinti; majd – a fellépési alternatívák meghatározása érdekében – ismertetni kell, milyen mértékben korlátozza a kezdeményezés az adott jogok érvényesülését¹¹, és ez a fellépési alternatívák és a megvalósítandó politikai célkitűzések tükrében mennyiben szükséges. Ily módon tehát a későbbi törvényességi ellenőrzés alapjául szolgáló elemzést a hatásvizsgálat fogja biztosítani, majd a konkrét szövegre irányuló törvényességi ellenőrzés során megvizsgálják, hogy a korlátozás megengedhető-e a szükségesség és az arányosság alapján, a strasbourgi bíróság és az Európai Bíróság alapjogi korlátozások jogszerűségének vizsgálata során kialakított ítélkezési gyakorlatában megszilárdult normák fényében.

Bár a Bizottság a Voggenhuber-jelentésben megfogalmazott elvárások ellenére nem hoz létre a hatásvizsgálatokról szóló iránymutatásban külön kategóriát az alapvető jogokra gyakorolt hatások tekintetében, gondoskodik arról, hogy a felülvizsgált iránymutatásban nagyobb hangsúlyt kapjanak az alapvető jogi kérdések és az alapvető jogokra gyakorolt hatások. Ez a fokozott figyelem már a bizottsági szakpolitikák kidolgozásának kezdeti szakaszában jobban elősegíti, majd később megerősíti az alapjogi érzékenységet.

¹⁰ Az Európai Parlament 2007. február 12-i Voggenhuber-jelentése az Alapjogi Charta tiszteletben tartásáról a Bizottság jogalkotási javaslataiban.

¹¹ Megjegyzendő, hogy bizonyos jogok (például a kínzás tilalma) abszolútak és nem korlátozhatók.

A Voggenhuber-jelentésben kiemelt másik ügy a komitológiai eljárással elfogadott intézkedések kérdése. Amint az 2005. évi közlemény 16. pontjából kiderül, a Bizottság a közlemény kidolgozásakor tisztában volt azzal, hogy a komitológiai eljárás keretében általa elfogadott jogi aktusok szintén hatással lehetnek az alapvető jogokra. A fent idézett egyik, az alapvető jogok gyakorlati biztosításával kapcsolatos példa is komitológiai eljárásban elfogadott jogi aktusra vonatkozik¹². Ugyanakkor a Bizottság arra is tekintettel kíván lenni, hogy ez olyan terület, amelyen jobban össze kell hangolni az alapvető jogok érzékenységeket. A felülvizsgált változat – az iránymutatás előző változatától eltérően – külön nevesíti a komitológiai eljárással elfogadott jogi aktusokat, és hangsúlyozza, hogy hatásukat alaposan meg kell vizsgálni. Ezzel biztosítható, hogy ezentúl már a kezdeti szakaszban megvizsgálják a – többek között az alapvető jogokra – jelentős hatást gyakorló komitológiai intézkedéseket, és ezzel a módszerrel nem kerülhetik el az ellenőrzést.

3.2. Indokolás és preambulumbekendések

A menekültügyi csomag jó példa arra, hogyan lehet a preambulumbekendéseket úgy célirányosabban megfogalmazni, hogy konkrétan kitérjenek a javaslat által közvetlenül érintett jogokra. A jövőben ez a példa mintául fog szolgálni¹³; a preambulumbekendéseket célirányosabban kell kidolgozni: pontosan fel kell tüntetni, hogy mely jogokat érinti a szóban forgó javaslat, és miként szolgálják a javaslatban felvázolt megoldások az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségek betartását. E tekintetben alkalmasabb lenne, ha az alapvető jogok tiszteletben tartásának alátámasztására minél konkrétan fogalmaznák meg az indoklást. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a Bizottság a Chartára vonatkozó preambulumbekendéseket szelektívebben fogja alkalmazni a jogalkotási javaslatokban. Ilyen preambulumbekendésekkel akkor fogja kiegészíteni a szöveget, amennyiben a javaslatnak súlyos alapvető jogi vonatkozásai vannak. Ilyen esetekben nemcsak a Chartának való megfelelést megerősítő „szabványos” preambulumbekendést alkalmaznának, hanem az egyes jogokkal kapcsolatban egyedi, konkrét preambulumbekendéseket fogalmaznának meg.

A menekültügyi csomagban szereplő javaslatok indokolásaiban konkrétan ismertetik, hogy a javaslatok milyen következményekkel járnak az alapvető jogokra nézve, és hogyan valósul meg az alapvető jogok tiszteletben tartása. Már a 2005. évi közlemény is rendelkezett arról, hogy amennyiben egy jogalkotási javaslat a Chartára hivatkozó preambulumbekendést tartalmaz, az indoklást az adott preambulumbekendésnek megfelelően külön szakasszal kell kiegészíteni, amelyben összefoglalják, mely okok alapján állapították meg a javaslat összeegyeztethetőségét az alapvető jogokkal. Az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségről eddig talán nem készítettek mindig olyan következetesen külön fejezetet, ahogyan azt a 2005. évi közlemény előírta¹⁴. Most azonban normává válik, hogy amennyiben a jogalkotási javaslat a preambulumbekendések tanúsága szerint valóban hatást gyakorol az alapvető jogokra, az indokolásnak tartalmaznia kell egy olyan szakaszt, amely röviden kifejti, hogyan tartották be az alapvető jogokra vonatkozó kötelezettségeket.

¹² A Bizottság 1974/2006/EK rendelete (2006. december 15., lásd a 3. lábjegyzetet).

¹³ Ezt a kérdést is felvetette a Voggenhuber-jelentés.

¹⁴ 23. pont.

3.3. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

2007. március 1-jén hivatalosan megkezdte működését az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. A Bizottságnak eltökélt szándéka, hogy az ügynökség szakértelmét segítségül hívja a módszertan támogatásához, sőt, megerősítéséhez. Ez többféleképpen is megvalósítható.

A bizottsági kezdeményezések és fellépések kidolgozása során felhasználhatnák az ügynökség jelentéseit és felméréseit. Ez már valóra is vált: például a faji egyenlőségre vonatkozó irányelv¹⁵ helyszíni hatásáról jelenleg készít tanulmányt az ügynökség, hozzájárulva az irányelv alkalmazásáról szóló bizottsági jelentés elkészítéséhez. 2009-ben a visszatérési irányelv¹⁶ gördülékeny végrehajtása érdekében az önkéntes és a kényszerű visszatérési eljárások hatálya alá eső illegális bevándorlók jogainak előmozdításáról fognak tanulmányt készíteni. Az ügynökséget arra is fel lehetne kérni, hogy vegyen részt az esetleges új kezdeményezések esetében indított konzultációs folyamatokban (zöld könyvek, közlemények, kérdőívek stb.). Nemrégiben például konzultáltak az ügynökséggel a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés jövőbeni prioritásaival kapcsolatban a következő ilyen témájú többéves program előkészítése során.

A Bizottság¹⁷ konkrét tematikus kérdésekkel kapcsolatban kutatás vagy feltáró tanulmány készítésére, illetve vélemény megfogalmazására kérheti fel az ügynökséget. A Bizottság már élt ezzel a lehetőséggel, amikor felkérte az ügynökséget, hogy készítsen tanulmányt a gyermekek jogainak végrehajtására vonatkozó mutatókról. Ezt fel fogják használni a gyermekek jogaira irányuló stratégia kidolgozása során, amelynek előterjesztését a Bizottság 2010-re tervezi.

A Bizottság tehát többféle módon is igénybe veheti az ügynökség szaktudását, anélkül, hogy megsértené az ügynökség és a Bizottság között fennálló kapcsolat kereteit. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az ügynökségnek nincs felhatalmazása annak vizsgálatára, hogy a javaslatok megfelelnek-e az alapvető jogoknak.

3.4. Ellenőrzés a jogalkotási folyamat során

A 2005. évi közlemény hangsúlyozta, hogy a jogalkotási folyamat során a Bizottságnak felelős az általa kidolgozott javaslatban rögzített alapjogi követelmények védelméért. Ennek érdekében a közlemény azt is kimondta, hogy a Bizottság fenntartja magának a jogot legutolsó eszközként megsemmisítési eljárás kezdeményezéséhez, amennyiben úgy ítéli meg, hogy valamely jogi aktus nem egyeztethető össze az alapvető jogokkal. A Voggenhuber-jelentés határozottan támogatta a megsemmisítési eljárás kezdeményezését az alapvető jogok megsértése esetén; ezenkívül hangsúlyozta, hogy a Bizottságnak jogában áll visszavonni javaslatát, amennyiben a jogalkotási folyamat során oly módon változtatják meg a javaslatot, hogy az alapvető jogot sért.

¹⁵ A Tanács 2000/43/ek irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

¹⁷ Valamint a Parlament és a Tanács.

A Bizottság elismeri e tekintetben fennálló felelősségét, de hangsúlyoznia kell, hogy hasonló kötelezettségek terhelik a többi jogalkotót is. Őket ugyanúgy köti az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége.

A jogalkotási folyamat során a Bizottság erőteljesen védeni fogja a javaslatában szereplő alapjogi követelményekre vonatkozó álláspontját, és ugyanilyen határozottan fogja a jelezni szembenállását a többi jogalkotónak, amennyiben ezek a szóban forgó normák megkerülésére törekednének. A Bizottság e célból élni fog valamennyi rendelkezésére álló eszközzel, így szükség esetén akár azt is megköveteli, hogy a jogi aktust egyhangú döntéssel fogadják el.

Végső eszközként – amint ezt már a 2005. évi közlemény is jelezte – a Bizottság kész fontolóra venni megsemmisítés iránti kereset benyújtását is: stratégiai szempontból a megsemmisítési iránti kereset akkor alkalmazható a leghatékonyabban, ha a jogalkotó olyan konkrét módosításokat készített a Bizottság javaslatához, amelyekről a Bizottság úgy véli, hogy egyértelműen alapvető jogokat sértenek. Ilyen konkrét módosítások esetében, amennyiben azok elválaszthatók a jogi norma többi részétől, a megsemmisítés iránti kereset célszerűbb lehetőség. Ezáltal különválaszthatók a jogsértő rendelkezések, miközben nem támadnák a jogalkotási aktus többi rendelkezését, amelyek esetleg olyan értékes előrelépést jelentenek, amelyet a Bizottság nem kíván feláldozni.

Másrészt abban az esetben, ha a jogalkotó jelentősen eltér a bizottsági javaslatától az alapvető jogok védelme területén úgy, hogy a javaslat súlypontja áthelyeződik azok védelmét illetően, előnyösebb lehetőség a javaslat visszavonása. A Bizottság állandó álláspontja szerint a kezdeményezési jog azt is magában foglalja, hogy visszavonhatja javaslatát azokban az esetekben, amikor a jogalkotó a bizottsági javaslatot úgy módosítja, hogy az kifejezetten jogellenes helyzethez vagy a bizottsági javaslat súlyos torzulásához vezet.

4. KÖVETKEZTETÉS

A 2005 óta szerzett tapasztalatok tükrében ez a módszertan alkalmas a kitűzött cél megvalósítására, de gyakorlati alkalmazását meg kell erősíteni. Az e jelentésben felvázolt elemek – a hatásvizsgálatokról szóló iránymutatás felülvizsgálata, a preambulumbekezdések célirányosabb megfogalmazása és az ügynökség igénybe vétele – mind szerepet játszanak a módszertan hatékonyabb alkalmazásában. Ugyanakkor talán a legfontosabb elem, amelyen dolgozni kell, az emberi tényező. Elő kell mozdítani az alapjogi érzékenység kialakulását a javaslatok és a kezdeményezések kidolgozásával foglalkozó bizottsági szolgálatoknál, és a bizottsági javaslat kidolgozásának kezdeti szakaszától fogva támogatni kell az úgynevezett alapjogi kultúrát.

Végezetül elengedhetetlen, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségvállalás a jogalkotási folyamatban részt vevő valamennyi intézmény közös célja legyen.