

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.10.19.
COM(2010) 573 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról

Az alapjogok Európája döntő szakaszba jutott. Az Európai Unió Alapjogi Chartája jogilag kötelezővé vált¹, és az Unió csatlakozni fog az emberi jogok európai egyezményéhez². Az Európai Parlament³ és az Európai Tanács⁴ egyik prioritásukként határozták meg az alapvető jogok Unión belüli előmozdítását a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövője érdekében. Az Európai Bizottság egyik tagja megbízást kapott a jogérvényesülés, az alapvető jogok és az uniós polgárság portfóliójának irányítására, a biztosok pedig az Európai Bíróság előtti ünnepélyes eskütételük alkalmával ígéretet tettek a Charta tiszteletben tartására⁵. Végül pedig a Lisszaboni Szerződés általánosan véve is nagy előrelépést ért el az együttdöntés kiterjesztésével és a korábbi Szerződés pillérszerkezetének megszüntetésével, továbbá azáltal, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatosan általános hatáskört biztosított a Bíróság számára, és megszilárdította az emberi jogok központi helyzetét az Unió külső fellépésén belül.

Tehát a nagyigényű alapjogi politika valamennyi feltétele teljesült. Az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége – az Unió alapvető építőelemeként – mindig is a Bíróság ellenőrzése alá tartozott. A Charta új jogállása mégis új lendületet adott az uniós fellépésnek ezen a területen.

E közlemény célja, hogy bemutassa a Bizottságnak a Charta végrehajtására irányuló stratégiáját a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta fennálló új jogi környezetben.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 6. cikkének (1) bekezdése. Emellett az EUSz. 6. cikkének (3) bekezdése megerősíti, hogy az alapvető jogok, az emberi jogok európai egyezményében foglaltak szerint, továbbá a tagállamok közös alkotmányos hagyományai alapján az uniós jog általános elveit képezik.

² Az EUSz. 6. cikkének (2) bekezdése.

³ Az Európai Parlament 2009. november 25-i állásfoglalása „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában – a stockholmi program” című bizottsági közleményről P7_TA(2009)0090.

⁴ „Stockholmi Program” (HL C 115., 2010.5.4.)

⁵ Az ünnepélyes eskü szövege: „Ünnepélyesen fogadom, hogy
- összes feladatom ellátása során tiszteletben tartom a Szerződéseket és az Európai Unió Alapjogi Chartáját;
- feladataim ellátása során teljes mértékben függetlenül, és az Unió általános érdekében járok el;
- feladataim ellátása során nem kérek és nem fogadok el utasításokat kormányoktól, intézményektől, szervektől és szervezetektől;
- tartózkodom a hivatalommal és feladataim ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.
- Tudomásul veszem, hogy valamennyi tagállam vállalja: tiszteletben tartja ezt az elvet, és nem kísérli meg a Bizottság tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.
- Kötelezettséget vállallok továbbá arra, hogy hivatali időm alatt és után tiszteletben tartom a hivatalomból eredő kötelezettségeimet és különösen azt, hogy megbízatásom megszűnését követően feddhetetlenül és tartózkodóan járok el a kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban.”

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

A Charta révén⁶ az Unió immár olyan saját alapjogi katalógussal rendelkezik, amelyet a társadalmi változások és a tudományos és technológiai fejlődés fényében korszerűsítettek.

A Charta innovatív jogi eszköz, mivel az Unióban védett valamennyi alapjogot⁷ egységes szövegben foglalja össze, és így nyilvánvaló, pontos és kiszámítható tartalmat kölcsönöz azok számára. A Lisszaboni Szerződés fokozott átláthatóságot és jogbiztonságot nyújtott a polgároknak azáltal, hogy elismerte a Chartában kimondott jogokat, szabadságokat és elveket, és a Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel ruházta fel azt.

A Charta címzettjei elsősorban az Unió intézményei, szervei és hivatalai (a Charta 51. cikkének (1) bekezdése). Tehát a Charta különösen irányadó a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács jogalkotási és döntéshozatali tevékenységére nézve, amelynek azzal teljes mértékben összhangban kell állnia.

A Charta 51. cikkének (1) bekezdése előírja továbbá, hogy a Charta kizárólag annyiban vonatkozik a tagállamokra, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. A Charta nem alkalmazandó olyan helyzetekben, amelyek nem állnak semmiféle kapcsolatban az uniós joggal⁸. A Lisszaboni Szerződés által a Chartára ruházott jogi kötőerő nem változtatta meg ezt a helyzetet. A Lisszaboni Szerződés kifejezetten kimondja, hogy a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Unió Szerződésekben meghatározott hatásköreit⁹.

Az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozás

Az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozás – amit a Lisszaboni Szerződés tett kötelezővé (az EUSz. 6. cikkének (2) bekezdése) – kiegészíti majd az alapjogok védelmét azáltal, hogy az Unió jogi aktusainak vizsgálatára vonatkozó hatáskörrel ruházza fel az Emberi Jogok Európai Bíróságát. Ennek a külső bírósági felülvizsgálatnak még inkább arra kell ösztönöznie az Uniót, hogy ambiciózus alapjogi politikát folytasson: minél teljesebb körben garantálja az Unió, hogy jogi aktusai tiszteletben tartják az alapjogokat, annál kevésbé áll fenn a veszélye, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága kifogásolja azokat.

A stratégia célja: az Uniónak példát kell mutatnia

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után a Bizottság olyan politikát kíván kidolgozni, amelynek célja, hogy az Unión belül a lehető leghatékonyabban érvényre juttassa a Chartába foglalt alapjogokat. Az Uniónak példát kell mutatnia ebben a tekintetben. A Charta nem pusztán egy elvont értékeket tartalmazó szöveg, hanem olyan eszköz, amely az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben lehetővé teszi, hogy az érintett személyek éljenek az abba

⁶ A Parlament, a Tanács és a Bizottság 2000. december 7-én Nizzában ünnepélyesen kihirdette a Chartát. 2007. december 12-én a Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság elnöke aláírta és ismét ünnepélyesen kihirdette a Chartát. Erre a második kihirdetésre azért volt szükség, mivel a 2000-ben kihirdetett Chartát kiigazították annak érdekében, hogy jogilag kötelező erővel ruházzák fel.

⁷ A Chartában foglalt jogok és elvek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományából és a közös nemzetközi egyezményekből, az európai emberi jogi egyezményből, a Közösség és az Európa Tanács által elfogadott Szociális Chartákból, valamint az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatából származnak.

⁸ Lásd az I. szakasz 3. bekezdését.

⁹ A Charta 51. cikkének (2) kezdése kimondja, hogy a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

foglalt jogokkal. Ezért a Bizottság a Charta hatékony érvényesítésére összpontosítja az erőfeszítéseit.

Az egyes alapjogok – így a személyes adatok védelme, a gyermekek jogai, a nemek közötti esélyegyenlőség, a megkülönböztetés tilalma, a szellemi tulajdon vagy a mozgás szabadsága – vonatkozásában folytatódni fog a Szerződésekre épülő konkrét szakpolitikák kidolgozása.

Az Unió példaértékű szerepe nem csupán a területén élő személyek számára nélkülözhetetlen, hanem magának az Uniónak a fejlődése szempontjából is. Az alapjogok Unión belüli tisztelete alapján kölcsönös bizalom alakulhat ki a tagállamok között, és megszilárdulhat a közvéleménynek az uniós szakpolitikákba vetett bizalma. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli együttműködési mechanizmusok működését és elmélyítését kiváltképpen akadályozhatja, ha hiányzik a bizalom aziránt, hogy a tagállamok az uniós jog végrehajtásakor érvényesítik az alapvető jogokat, a Bizottság és a tagállami hatóságok pedig képesek azokat betartatni. Végezetül hatékony védelemre van szükség ahhoz is, hogy hitelesebbé váljon az Uniónak az emberi jogok világszerte történő előmozdítására irányuló tevékenysége.

Az Unió alapjogi fellépése túllép a belső politikákon. A Charta az Unió külső fellépésére is alkalmazandó. Az EUSz. 21. cikke szerint az Unió nemzetközi szintű fellépése arra irányul, hogy a világ többi részén is előbbre vigye demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartását. Az ENSZ által kidolgozott egyes emberi jogi normák belső és külső dimenzióval is bírnak az Unió számára¹⁰. Az Unió tehát külön politikát dolgozott ki az emberi jogok és a demokratizálás előmozdítására a harmadik országokban. Emellett az EUSz. 8. cikke előírja, hogy az Unió a vele szomszédos országokkal különleges kapcsolatokat épít ki, amelyek az Unió értékeire épülnek. Végül az EUSz. 49. cikke kimondja, hogy bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja az Unió alapértékeit. A csatlakozás politikai feltételei – amelyeket az 1993. évi koppenhágai Európai Tanács határozott meg – megkövetelik, hogy a jelölt ország stabil intézményrendszerrel rendelkezzen, amely biztosítja a demokráciát és a jogállamiságot, illetve az emberi jogok, valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét. A csatlakozási tárgyalások megkezdése tehát attól függ, hogy a jelölt ország megfelelően teljesíti-e a fenti kritériumokat. Az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket a csatlakozási tárgyalások során alaposabban megvizsgálják.

1. AZ UNIÓNAK PÉLDÁT KELL MUTATNIA

Az Uniónak kifogástalanul kell eljárnia az alapjogok terén. A Chartának iránymutatásul kell szolgálnia az uniós szakpolitikák, és azok tagállami végrehajtása számára.

1.1. Az alapjogi kultúra Bizottságon belüli megerősítése

A Bizottság biztosítja annak rendszeres ellenőrzését, hogy az általa elfogadott jogalkotási javaslatok és jogi aktusok összhangban állnak-e a Chartával. A Charta új jogállásának

¹⁰ Mindegyik tagállam csatlakozott az ENSZ legfontosabb emberi jogi egyezményeihez, és a Tanács határozatot fogadott el a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Közösség által történő megkötéséről (HL L 23., 2010.1.27., 35. o.).

fényében meg kell erősíteni az említett javaslatokat és jogi aktusokat kidolgozó bizottsági szolgálatok alapjogi érzékenységét. Az eljárás valamennyi szakaszában támogatni kell az alapjogi kultúrát, a javaslat bizottsági szolgálatok általi kidolgozásának kezdeti szakaszától a hatásvizsgálatig, és a jogi aktus tervezett végleges szövege jogszerűségének ellenőrzéséig.

A javaslatok szükségességének és arányosságának a Bizottság által kötelezően elvégzendő alapos vizsgálatához elengedhetetlenül szükséges az említett alapjogi kultúra. Egyes abszolút jellegű jogoktól eltekintve¹¹ az alapjogok bizonyos feltételekkel korlátozhatók. E korlátozásokra csak törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, az arányosság elvére figyelemmel kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja¹².

Alapjogi ellenőrző lista

1. *Melyek az érintett alapvető jogok?*
2. *Abszolút jogokról van-e szó (amelyek egyáltalán nem korlátozhatók – például az emberi méltóság és a kínzás tilalma)?*
3. *Milyen hatást gyakorolnak az alapjogokra a fontolóra vett különböző szakpolitikai választási lehetőségek? Kedvező (alapjogok előmozdítása) vagy kedvezőtlen (alapjogok korlátozása) ez a hatás?*
4. *A választási lehetőségek egyidejűleg kedvező és kedvezőtlen hatást is kifejtene-e az érintett alapjogoktól függően (például negatív hatás a véleménynyilvánítás szabadságára, pozitív a szellemi tulajdonjogra)?*
5. *Az alapjogok esetleges korlátozásai pontosan és kiszámíthatóan vannak-e megfogalmazva?*
6. *Adott esetben az alapjogokat érintő korlátozások:*
 - *szükségesek-e általános érdekű célkitűzés megvalósítása vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében (melyek ezek)?*
 - *arányosak-e a kitűzött céllal?*
 - *tiszteletben tartják-e az érintett alapjogok lényeges tartalmát?*

A Bizottság már hozott belső intézkedéseket – kialakítva az ún. „módszertant”¹³ – annak érdekében, hogy szolgálatait mindegyik jogalkotási javaslat kidolgozása során rendszeres és szigorú ellenőrzést végezzenek valamennyi érintett alapjog tekintetében. Az említett módszertan értékelő jelentése¹⁴ azt mutatta, hogy e módszer megfelel a kívánt célnak, azonban a gyakorlati alkalmazását meg kell erősíteni: rendszeresebbé, alaposabbá és áttekinthetőbbé kell válnia. A jelentés kiemeli, hogy a hatás értékelése nem eljárási, hanem érdemi kérdés.

¹¹ Például a kínzás tilalma.

¹² A Charta 52. cikkének (1) bekezdése.

¹³ A Bizottság közleménye - „Az alapjogi charta tiszteletben tartása a Bizottság jogalkotási javaslataiban - A rendszeres és szigorú ellenőrzés módszertana” – COM(2005) 172., 2005.4.27.

¹⁴ Jelentés az alapjogi chartának való megfelelés rendszeres és szigorú ellenőrzésére alkalmazott Módszertan gyakorlati működéséről – COM(2009) 205., 2009.4.29.

Ezzel összefüggésben a Bizottság megerősíti az alapjogi belső képzésre vonatkozó intézkedéseit, hogy a szolgálatok megválaszolhassák a fenti kérdéseket, továbbá hogy megerősítse és előmozdítsa az alapjogok tiszteletének kultúráját.

Az alábbiakban bemutatjuk a bizottsági javaslatok elkészítése során alkalmazott módszertant, és azokat az intézkedéseket, amelyeket azért hoztunk, hogy megerősítsük annak alkalmazását. Az említett intézkedések hozzájárulnak a „szabályozás javítására” irányuló politika megvalósításához. Amint arra a Stockholmi Program rámutatott, a világos és érthető szóhasználattal megfogalmazott uniós jogszabályok elősegítik, hogy a polgárok ténylegesen éljenek a jogaikkal. A „szabályozás javítására” irányuló politikának és az értékelés fontosságát hangsúlyozó Stockholmi Programnak megfelelően a Bizottság arról is gondoskodik, hogy tartsák szem előtt a Chartát az uniós jogi aktusok utólagos ellenőrzése során, különösen az érzékeny jogszabályok alkalmazásáról szóló jelentésekben, valamint a kölcsönös értékelési eljárás folyamán.

A Bizottság által elfogadott nem jogalkotási aktusoknak – így a határozatoknak – a Chartával való összeegyeztethetőségét is ellenőrzik a kidolgozásuk során, noha ezek esetében nem készül hatásvizsgálat.

A Bizottság kiemelt figyelmet szentel az ún. érzékeny javaslatoknak és jogi aktusoknak, vagyis minden olyan jogalkotási javaslatnak, valamint végrehajtási (EUMSZ. 291. cikk) és felhatalmazáson alapuló (EUMSZ. 290. cikk) jogi aktusnak, amelynek a Chartával való összeegyeztethetősége sajátos problémákat vet fel, vagy amely kifejezetten a Chartába foglalt alapjogok előmozdítására irányul.

1.1.1. Előkészítő konzultációk

A tulajdonképpeni javaslatok kidolgozása előtt a Bizottság konzultációkat kezd (zöld könyv, közlemény, szolgálati munkadokumentum) az érdekelt felekkel azokról a problémákról, amelyek esetleg új érzékeny javaslatokat alapozhatnak meg, és rámutat azok potenciális alapjogi vonatkozásaira, felszólítva őket, hogy fejtsék ki a hatásvizsgálathoz is adalékul szolgáló véleményüket. A Bizottság közli továbbá, hogy az esetleges javaslatokat a módszertannak megfelelően hatásvizsgálatnak vetik alá.

1.1.2. Hatásvizsgálat

Amennyiben helyénvalónak bizonyul az ilyen elemzés, a javaslatokat kísérő bizottsági hatásvizsgálatok megvizsgálják a javaslatok alapjogokra gyakorolt hatásait. A 2009-ben felülvizsgált hatásvizsgálati iránymutatás¹⁵ előírja, hogy hatásvizsgálatnak kell alávetni egyes olyan végrehajtási jogi aktusokat (komitológia) is, amelyek jelentős hatást fejthetnek ki. A hatásvizsgálatnak arra kell szolgálnia, hogy meghatározzuk az esetlegesen érintett alapjogokat, a kérdéses jog korlátozásának mértékét, valamint azt, hogy szükséges és arányos-e ez a korlátozás a cselekvési lehetőségekhez és a kitűzött célokhoz képest. A hatásvizsgálat során azonban jogilag nem vizsgálják, hogy a jogi aktus tervezete összhangban áll-e a Chartával. Erre a vizsgálatra utólag, a jogi aktus konkrét tervezete alapján kerül sor. A hatásvizsgálati iránymutatás az elemzés minden szakasza tekintetében meghatározza az alapjogok figyelembe vételének módját. A Bizottság fenntartja a hatásvizsgálatok

¹⁵ A hatásvizsgálatról szóló iránymutatások – SEC(2009) 92., 2009.1.15.

kidolgozására vonatkozó általános megközelítését, miközben megerősíti az alapjogi hatások értékelését¹⁶.

1.1.2.1. Az alapjogi dimenzió beillesztése a hatásvizsgálatért felelős irányítócsoporthoz tevékenységébe

Mindegyik hatásvizsgálat kidolgozását figyelemmel kíséri egy, a Bizottság érintett szolgálatait összefogó *hatásvizsgálatért felelős irányítócsoporthoz*, amely kulcsszerepet játszik a hatásvizsgálat megvalósításának valamennyi szakaszában. A Bizottság illetékes szolgálatai alapjogi szakértelmüket tevékenyen az említett csoportok rendelkezésére bocsátják annak érdekében, hogy már a szakpolitikák kidolgozásának korai szakaszában módszeresen meghatározzák és elemezzék az e jogokra gyakorolt hatásokat. Szükség esetén hangsúlyosan megjelenítik ezeket az alapjogi hatásokat a hatásvizsgálati jelentésben. Ez a hangsúlyos figyelem hozzájárul az alapjogok tiszteletére vonatkozó kultúra megerősítéséhez a jogi aktusok tervezeteinek elkészítése során.

1.1.2.2. Az alapjogokra vonatkozó gyakorlati útmutatás

Gyakorlati útmutatást („*operational guidance*”) fogunk készíteni annak érdekében, hogy az alapjogokat ténylegesen szem előtt tartó megközelítést dolgozzanak ki, továbbá hogy tanácsokat adjunk a bizottsági szolgálatoknak az alapjogokra vonatkozó kezdeményezések hatásvizsgálatának módja tekintetében. Az említett útmutatás a fenti felsorolásban szereplő alapjogi ellenőrző lista kérdéseire vonatkozik majd.

1.1.2.3. Hatásvizsgálati testület

A *hatásvizsgálati testület (Impact Assessment Board)* támogatási és minőségellenőrzési feladatokkal megbízott központi szerv, amely a Bizottság elnökének irányítása alatt működik. A testület független a szakpolitikák kidolgozásáért felelős szolgálatoktól. A testület a Bizottság valamennyi hatásvizsgálatát megvizsgálja, és véleményt ad ki azokról, továbbá a Bizottság által előterjesztett fellépési javaslatokat alátámasztó elemzés minőségéről. A testület módszeresen ellenőrzi a számára benyújtott hatásvizsgálati tervezetek alapjogokkal kapcsolatos vonatkozásait, és szükség esetén véleményt fogalmaz meg ezekről a kérdésekről.

1.1.3. A jogi aktusok tervezetének megfogalmazása

1.1.3.1. Célzott preambulumbekendések

A hatásvizsgálatot követően a Bizottság ellenőrzi az elkészített jogalkotási javaslat (vagy felhatalmazáson alapuló, illetve végrehajtási aktus) tervezetének jogszerűségét, különös figyelmet fordítva a Chartával való összhangjának biztosítására.

Az alapjogokhoz szorosan kapcsolódó javaslatoknak olyan konkrét preambulumbekendéseket kell tartalmazniuk, amelyek kifejtik a javaslatoknak a Chartával való összeegyeztethetőségét. A preambulumbekendéseknek az a szerepe, hogy elmagyarázzák a szóban forgó jogi aktus elfogadását alátámasztó okokat, ily módon lehetővé téve, illetve megkönnyítve a Chartával való összeegyeztethetőség esetleges bírósági felülvizsgálatát. Kerülni kell tehát az olyan

¹⁶ „Az intelligens szabályozás az Európai Unióban” című közleményében – COM(2010) 543., 2010.10.7. – a Bizottság azt hangsúlyozta, hogy a Charta új jogállásának fényében megerősíti az alapjogokra vonatkozó hatásvizsgálatot, és gyakorlati útmutatást dolgoz ki ebben a kérdésben.

preambulumbekezdések rutinszerű alkalmazását, amelyek mindössze a Chartával való összeegyeztethetőség tényét mondják ki. A preambulumbekendések felvétele nem pusztán formalitás, hanem a szóban forgó javaslat Chartával való összhangjának alapos ellenőrzését tükrözi.

A javaslat Chartával való összhangját elmagyarázó preambulumbekendéseknek célzottan meg kell jelölniük, hogy pontosan melyek azok az alapjogok, amelyekre az érintett javaslat hatást gyakorol. Emellett az egyes alapjogokra vonatkozóan egyedi és külön preambulumbekendéseket fogunk beilleszteni, ha ez szükséges egy adott rendelkezés alkalmazási körének vagy a javaslatban található megoldásoknak az elmagyarázásához, és annak bizonyításához, hogy a Charta 52. cikkére figyelemmel indokolt az adott alapjog korlátozása.

1.1.3.2. Az alapjogi vonatkozások összefoglalása az indokolásban

Amennyiben a jogalkotási javaslat a preambulumbekendések tanúsága szerint valóban hatást gyakorol az alapvető jogokra, az indokolásnak tartalmaznia kell egy olyan összefoglalást, amely kifejti, hogyan tartották be az alapvető jogokra vonatkozó kötelezettségeket.

Az érzékeny javaslatok indokolását a hatásvizsgálatba és a jogalkotási javaslatba foglalt összes alapjogi aspektus összefoglalójának benyújtásával fogjuk megerősíteni. Ez a szakasz különösen azt fejt ki, hogy a Bizottság milyen okokból gondolja indokoltnak az alapjogok korlátozásait a szükségesség és az arányosság alapján. Egy ilyen összefoglaló segítségével összefogottabbá tehetnénk az érzékeny javaslatokat kísérő alapjogi preambulumbekendéseket. Az összefoglaló nagyobb hangsúlyt kölcsönöz e kérdésnek azáltal, hogy bemutatja a hatások és az összeegyeztethetőség tekintetében elvégzett alapos vizsgálatot.

1.2. A Charta szem előtt tartása a jogalkotási folyamat során

A Bizottság által kidolgozott módszertan csak a javaslatainak előkészítési szakaszára vonatkozik. A jogalkotási folyamat során a társjogalkotók egyike nélkül nyújthat be alapjogi kérdéseket felvető módosításokat a bizottsági javaslatokhoz, hogy sor kerülne azok alapjogokra gyakorolt hatásának és az e jogokkal való összeegyeztethetőségének módszeres vizsgálatára. Az Európai Tanács a Stockholmi Programban mutatott rá erre a helyzetre, felkérve az uniós intézményeket és tagállamokat, hogy *„az alapjogi chartában foglalt jogoknak való megfelelés szisztematikus és szigorú nyomon követésére szolgáló módszerek alkalmazásának megerősítésével biztosítsák, hogy a jogi kezdeményezések a jogalkotási folyamat egésze alatt összhangban álljanak az alapvető jogokkal”*¹⁷. A Bizottság kész segítséget nyújtani a többi intézménynek ahhoz, hogy hatékonyan figyelembe vegyék módosításaiknak a Charta érvényesítésére gyakorolt hatásait, annak a célkitűzésnek megfelelően, hogy a jogalkotási folyamat egésze alatt segítség elő az alapjogi kultúrát. A bizottsági segítségnyújtás kiterjed (az alapjogi ellenőrző listában említett) szem előtt tartandó kérdések vizsgálatára is.

1.2.1. A módosítások

A bizottsági javaslatok társjogalkotók általi módosításainak tiszteletben kell tartaniuk a Chartát. A Bizottság szilárdan védeni fogja a javaslatában szereplő alapjogvédelmi normákra vonatkozó álláspontját, és jelezni fogja egyet nem értését a társjogalkotónak, amennyiben

¹⁷ A 2. cikk (1) bekezdése.

ezek a szóban forgó normák szűkítésére törekednének. Habozás nélkül élni fog a rendelkezésére álló eszközökkel, vagyis kérni fogja, hogy a jogi aktust egyhangúlag fogadják el, vagy – adott esetben – visszavonja a javaslatát, illetve az érintett rendelkezés megsemmisítése iránti keresetet nyújt be¹⁸.

1.2.2. Intézményközi párbeszéd

A Chartával való összeegyeztethetőséggel kapcsolatos kérdéseket felvető módosítás-tervezeteket átlátható intézményközi párbeszéd keretében, különösen az alábbiak érvényesülése mellett kell kezelni:

- megfelelő értékelést kell készíteni a kérdéses javaslatok alapjogokra gyakorolt hatásáról és a Chartával való összeegyeztethetőségéről. A „*Common Approach to Impact Assessment*” [Közös hatásvizsgálati megközelítés]¹⁹ elnevezésű intézményközi megállapodás általánosságban előírja, hogy a Parlament és a Tanács felel saját jelentős módosításai hatásának értékeléséért. E dokumentumban nem történik említés sem az alapjogi vonatkozások figyelembevételéről, sem pedig arról, hogy az összes alapjogi kérdést felvető módosítást „jelentősnek” kellene tekinteni;
- az e módosításokkal kapcsolatos döntéseket megfelelő szinten kell meghozni, például a Tanács esetében a miniszterek tudomására kell hozni azokat;
- a három intézmény jogi szolgálatának teljes mértékben együtt kell működnie.

A „*Common Approach to Impact Assessment*” [Közös hatásvizsgálati megközelítés] elnevezésű intézményközi megállapodás legközelebbi felülvizsgálata kapcsán a Bizottság javasolni fogja annak előírását, hogy a tagállamok javaslatait kötelezően kísérő hatásvizsgálatba – azokban a kivételes esetekben, amikor a Szerződés lehetővé teszi az ilyen javaslatokat²⁰ – szintén foglaljanak bele az alapjogi hatásokra vonatkozó értékelést. Ezen felül a Bizottság a tagállami javaslatokról készített állásfoglalása keretében gondosan megvizsgálja az alapvető jogokra gyakorolt hatás értékelését.

1.3. Annak biztosítása, hogy a tagállamok tiszteletben tartják a Chartát az uniós jog végrehajtása során

A Charta rendelkezései kizárólag annyiban vonatkoznak a tagállamokra, „*amennyiben az Unió jogát hajtják végre*” (az 51. cikk (1) bekezdése). Minden tagállam közös érdeke, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az alapvető jogokat az uniós jog végrehajtása során, mivel ez szerves részét képezi az Unió működéséhez szükséges kölcsönös bizalomnak. Annál is inkább fontos ez az alapelv, mivel kibővült az uniós vívmányok köre az alapjogok által kiváltóképpen érintett területeken; így a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, a megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság, az információs társadalom vagy a környezetvédelem terén.

Az alapvető jogok tiszteletben tartására irányuló bizottsági közbeavatkozásra az alábbi elvek lesznek irányadók:

¹⁸ A 2009.4.29-i jelentés 3.4. szakasza.

¹⁹ A 14901/05. számú tanácsi dokumentum, 2005.11.24.

²⁰ A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, a rendőrségi együttműködés, és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli igazgatási együttműködés (EUMSz. 76. cikke).

1.3.1. Megelőzés

A Bizottság ki fogja dolgozni megelőzési megközelítését, és adott esetben emlékezteti a jogszabályok átültetéséért felelős hatóságokat, hogy az érintett jogszabály végrehajtása során kötelesek tiszteletben tartani a Chartát, továbbá különösen az irányelvek átültetésének elősegítéséért felelős szakértői bizottságok keretében segítséget nyújt a számukra. Például a 2008/115/EK irányelv („visszatérési irányelv”) nyomán követésére létrehozott szakértői csoportban, továbbá a terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározatot módosító 2008/919/IB kerethatározattal foglalkozó bizottságban hangsúlyozták a Charta – és különösen a gyermekjogok – tiszteletben tartásának fontosságát.

1.3.2. Jogsértési eljárások

Amennyiben egy tagállam nem tartja tiszteletben az alapvető jogokat az uniós jog végrehajtása során, a Bizottság a Szerződések öreként megfelelő hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy megszüntesse az említett jogsértést, és adott esetben a Bírósághoz fordulhat (kötelességszegési eljárás). Ahhoz, hogy a Bizottság közbeavatkozhasson, a helyzet valamely tényezőjének kapcsolódnia kell az uniós joghoz. Az uniós joghoz való kapcsoló tényező megléte a szóban forgó konkrét helyzetektől függ²¹.

A Bizottság kész valamennyi rendelkezésére álló eszközt felhasználni annak érdekében, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák a Chartát az uniós jog végrehajtása során. Szükség szerint minden esetben meg fogjuk indítani a jogsértési eljárást azon tagállamokkal szemben, akik az uniós jog végrehajtása során nem tartják tiszteletben a Chartát. Kiemelten fogjuk kezelni az elvi kérdéseket érintő jogsértéseket, valamint azokat, amelyek különösen súlyos kedvezőtlen következményekkel járnak a polgárok számára.

1.3.3. A Charta hatályán kívül eső helyzetek

A Charta nem vonatkozik az alapvető jogok megsértésének azon eseteire, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak az uniós joghoz. A tagállamok nemzeti igazságszolgáltatásaik révén saját rendszerekkel rendelkeznek az alapvető jogok védelmének biztosítására, és a Charta nem helyettesítheti ezeket. Tehát a nemzeti igazságszolgáltatás feladata az alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása, és a tagállamoknak kell meghozniuk a szükséges intézkedéseket, összhangban nemzeti jogrendszereikkel és nemzetközi kötelezettségeikkel. Ilyen helyzetekben a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel ahhoz, hogy a Szerződések öreként közbeavatkozhasson.

Az EUSz. 7. cikke olyan rendelkezést tartalmaz, amely lehetővé teszi az Unió intézményeinek eljárását, amennyiben fennáll *az egyértelmű veszélye* annak, hogy egy tagállam *súlyosan vagy súlyosan és tartósan megsérti* az EUSz. 2. cikkében említett értékeket, amelyek kiterjednek az emberi jogok tiszteletben tartására is. Ez egy olyan végső eszközt jelentő politikai mechanizmus, amely rendszeres és strukturális dimenzióval bír, rendkívüli helyzetekre vonatkozik²². Amennyiben fennáll az említett értékek súlyos megsértésének egyértelmű

²¹ Például kapcsoló tényező valósul meg, amennyiben egy tagállami jogszabály az alapvető jogokkal ellentétes módon ültet át valamely uniós irányelvet; vagy ha egy hatóság az alapvető jogokkal ellentétes módon alkalmaz valamely uniós jogszabályt; illetve amennyiben a nemzeti bíróság jogerős határozata az alapvető jogokkal ellentétesen alkalmazza vagy értelmezi az uniós jogot.

²² E rendelkezés alkalmazásának feltételeit az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről szóló bizottsági közleményben fejtettük ki. Az Unió alapját képező értékek tisztelete és előmozdítása – COM(2003) 606., 2003.10.15.

veszélye, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság indokolással ellátott javaslatban kezdeményezheti ezt a mechanizmust.

2. A POLGÁROK TÁJÉKOZTATÁSÁNAK JAVÍTÁSA

2.1. A tájékoztatási szükségletek

A Chartában megfogalmazott jogok érvényesüléséhez arra van szükség, hogy a polgárok megfelelő tájékoztatást kapjanak e jogokról, és azokról az eszközökről, amelyekkel megsértésük esetén a gyakorlatban érvényesíthetik azokat. Különösen fontosnak tűnik a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó tájékoztatás iránti igény:

- ami például a gyermekek jogait illeti, a fiatalok leggyakrabban azt a problémát említik, hogy nincsenek tisztában azzal, hogy milyen módon védhetik meg a jogaikat és hová fordulhatnak (80 %) ²³. Az Alapjogi Ügynökség ugyanilyen típusú nehézségeket emelt ki a hátrányos megkülönböztetés tekintetében ²⁴;
- a megfelelő jogorvoslati lehetőségek megismerésével kapcsolatos nehézségek, és a jogorvoslatok szerepének félreismerése miatt a panaszosok esetleg „rossz ajtón kopogtatnak”. A Bizottság ugyanis sok levelet kap olyan helyzetekre vonatkozóan, amelyekre a Szerződések alapján nem terjed ki a hatásköre, mivel kívül esnek az uniós jog alkalmazási körén. E tekintetben a Bizottság emlékeztet rá, hogy a tagállami hatóságok – köztük a bíróságok – feladata, hogy állást foglaljanak az alapjogok állítólagos megsértésének eseteiben, továbbá hogy a Bizottság nem jár el fellebbezési fórumként a nemzeti vagy nemzetközi bíróságok határozataival szemben;
- a megfelelő információk hiánya súlyosbítja a jogorvoslatok bonyolultságát és gyakorlati alkalmazásuk nehézségeit (nyelv, az eljárások ismerete és költségei, a panaszos helyzete, stb.). Mindez elriaszthatja az alapjogsértések áldozatait attól, hogy igénybe vegyék azokat („láthatatlan panaszosok”).

2.2. A Bizottság fellépése

Az említett nehézségek leküzdése érdekében célzott és az eltérő helyzetekhez igazított kommunikációs fellépéseket kell végezni.

2.2.1. Az Unió alapjogok terén betöltött szerepére vonatkozó tájékoztatás

A Bizottság az alábbiakkal erősíti az Unió alapjogok terén betöltött szerepére és hatáskörére, valamint a beavatkozás lehetőségeire vonatkozó tájékoztató fellépését, és egyúttal gondoskodik a polgárok és a szakemberek nyelvi igényeinek tiszteletben tartásáról:

- a célközönség számára megfogalmazott – például a gyermekek számára is érthető – magyarázatok, amelyeket a panaszosok és az érdekeltek rendelkezésére bocsátunk. Először

²³ Azt kérdezték meg 15 és 18 év közötti fiataloktól, hogy milyen problémákkal szembesülhetnek azok a 18 év alatti fiatalok, akik meg akarják védeni a jogaikat. 273. sz. Eurobarométer, 2009. május. The Rights of the Child [A gyermekek jogai].

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey [Az Európai Unió felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről].

is a Bizottságnak a hatáskörén kívül eső egyéni panaszokra adott válaszaihoz „*Gyakran ismételt kérdések*” formájában magyarázó mellékletet fogunk fűzni.

- a jogi szakemberek és az igazságügyi hatóságok – köztük a bírák – tájékoztatása és szakképzése, amelyet kiváltképpen a polgári és kereskedelmi ügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózat, a büntetőügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózat vagy az európai igazságügyi fórum útján fogunk ösztönözni.

2.2.2. A meglévő jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó tájékoztatás

A magukat alapjogsértés áldozatának vélő személyek számára alapvetően fontos, hogy hozzájussanak azokhoz a gyakorlati információkhoz, amelyek az alapvető jogok állítólagos megsértése esetén a tagállamokban igénybe vehető, meglévő jogorvoslati lehetőségekre vonatkoznak. A Bizottság az alábbi intézkedéseket hozza majd meg:

- gondoskodik arról, hogy az **e-Justice** portál a 2011. év folyamán információkat nyújtson a polgároknak az alapjogok állítólagos megsértése esetén igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről;
- az alapjogok tekintetében igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatásra vonatkozó együttgondolkodást kezd az Európai Parlament Petíciós Bizottságával, a nemzeti emberi jogi intézményekkel vagy az illetékes tagállami hatóságokkal, az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága Hivatalaival, és az Európa Tanács más szerveivel.

3. A CHARTA ALKALMAZÁSÁRÓL SZÓLÓ ÉVES JELENTÉS

A Bizottság az alábbi két cél elérése érdekében évente jelentést fog előterjeszteni a Charta alkalmazásáról:

- a megvalósított eredmények áttekinthető, folyamatos és összefüggő felmérése. A jelentés meghatározza, hogy mi az, ami megvalósult, és melyek a további teendők a Charta hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében;
- éves eszmecsere az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal.

Az éves jelentés hasznos, új mechanizmust jelent annak bemutatására, hogy hogyan hajtják végre az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A Bizottság az e közleményben említett intézkedések alapján be fogja mutatni, hogy milyen módon vette figyelembe az alapjogokat a kezdeményezéseinek kidolgozása során. A jelentés arra is lehetőséget ad, hogy a Bizottság beszámoljon arról, hogyan vették figyelembe a Chartát a Parlament és a Tanács előtt zajló jogalkotási folyamat során.

Az éves jelentés módszeresen tárgyalja a Chartába foglalt jogokat, és az uniós hatáskörök keretén belüli végrehajtásuk módját. E jelentés – jóllehet eltérő témakörökkel foglalkozik – ki fogja egészíteni az emberi jogok és a demokrácia világhelyzetéről szóló éves jelentést, amely a harmadik országokbeli uniós fellépésekre terjed ki²⁵. A jelentés elsősorban az uniós intézmények – és kiváltképpen a Bizottság – tevékenységére összpontosít. A jelentés

²⁵ Lásd például: „*Emberi jogok és demokrácia a világban: jelentés az európai uniós fellépésről – 2008. július–2009. december*”.

lehetőséget ad az elért előrehaladás és az újonnan jelentkező problémák összehasonlítására, mivel évről évre folyamatosan beszámol a Chartába foglalt jogok teljes köréről.

A jelentésben figyelembe vesszük a polgárok, az Európai Parlament képviselői vagy az érdekelt felek által a Bizottság tudomására hozott különféle kérdéseket, és ily módon megjelenítjük a különböző, aggodalomra okot adó témaköröket. A jelentés megállapítja, hogy melyek voltak azok a kérdések, amelyeket jogosan hoztak a Bizottság tudomására, és melyek tartoztak inkább más hatóságok hatáskörébe, elősegítve ezáltal, hogy javítsák a polgárok tájékoztatását jogaik érvényesítésének módjáról.

Az éves jelentés bemutatja a Bizottságnak a Charta hatékony alkalmazására irányuló gyakorlati fellépéseit, amelyekre például jogsértési eljárások vagy tájékoztatási intézkedések formájában került sor. A Chartára vonatkozó információk áttekinthetőségének és terjesztésének javítása révén a jelentés segítséget nyújthat a tagállamoknak ahhoz, hogy az uniós jog végrehajtása során a Chartával összhangban járjanak el, és ily módon hozzájárulhat a jogsértési eljárások igénybe vételének elkerüléséhez.

A Bizottság éves jelentésének elkészítése érdekében partneri kapcsolatot alakít ki mindegyik intézménnyel és az érdekelttel abból a célból, hogy megkapja a szükséges tájékoztatást és adatokat, többek között az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága alapjogokra vonatkozó ítélkezési gyakorlata, valamint a tagállami bíróságok uniós jogot érintő ítélkezési gyakorlata vonatkozásában.

Az **Európai Parlament** – különösen a kérdések és a petíciók révén – fontos közvetítő szerepet tölt be az Unió hatáskörébe tartozó kérdések tekintetében a tagállamokban fennálló alapjogi helyzet megismerése terén. A Bizottság a lehető legmegfelelőbb együttműködésre és az erőfeszítések összehangolására törekszik a Parlamenttel az éves jelentésének elkészítésére irányuló tevékenysége, illetve az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködési mechanizmusok keretén belül.

Az Unió **Alapjogi Ügynökséget** hozott létre, amely eszközként szolgál az uniós intézmények és a tagállamok számára az uniós jog végrehajtása során. Az ügynökség fő feladata, hogy megbízható és összehasonlítható adatokat szolgáltatson az alapvető jogok terén. Az említett információk alapvető fontosságúak lesznek az éves jelentés szempontjából, ezért a Bizottság ilyen adatok gyűjtésére ösztönzi az ügynökséget.

A Bizottság jelentésének kidolgozása érdekében figyelembe veszi továbbá az összes érintett szereplő által szolgáltatott információt, beleértve a **tagállami szerveket**, így a legfelsőbb bíróságokat, a független tagállami emberi jogi hatóságokat, valamint a nemzeti jogszabályok alapjogokra gyakorolt hatásának értékeléséért felelős tagállami hatóságokat. Az **Európa Tanács** és az **ENSZ** felügyeleti mechanizmusai szintén fontos információforrást jelenthetnek az uniós jog végrehajtása során végzett uniós és tagállami tevékenységre vonatkozóan. A mindennapi gyakorlat megismerése érdekében figyelembe vesszük a **civil társadalom** – elsősorban a nem kormányzati szervezetek – által szolgáltatott információkat is.

Az éves jelentés tehát az összes érdekelt számára lehetővé teszi, hogy hozzájáruljon a Charta huzamos végrehajtásának folyamatához, továbbá feltűnőbbé és áttekinthetőbbé teszi ezt a folyamatot, és támogatást nyújt az Európai Unión belüli alapjogi kultúra dinamikájához. A Bizottság jelenleg a 2010. évre vonatkozó első éves jelentését készíti, amelyet várhatóan 2011 tavaszán tesz közzé.

A Bizottság által előterjesztett stratégia a következő világos célkitűzésre épül: a Chartába foglalt alapvető jogok érvényesülése érdekében az Uniónak példát kell mutatnia. A Bizottság szervezeti lépéseket tett e célkitűzés elérése érdekében, különösen annak révén, hogy megerősítette javaslatai alapjogokra gyakorolt hatásának vizsgálatát. A Bizottság a többi intézményt is arra ösztönzi, hogy biztosítsák a Charta teljes körű tiszteletben tartását jogalkotási tevékenységük során. Minden szükséges esetben felhívja a tagállamok figyelmét annak fontosságára, hogy az uniós jog végrehajtásakor tartsák tiszteletben a Chartát. A Bizottság a polgárok szükségleteinek megfelelő, célzott tájékoztatást alakít ki.

E stratégia akkor lesz hatékony, ha folyamatosan, határozottan, áttekinthető módon és az összes érdekelt fél bevonásával hajtják végre. A Bizottság úgy döntött, hogy minden évben éves jelentést nyújt be a Charta alkalmazásáról, hogy beszámoljon az elért fejlődésről és iránymutatást adjon politikájának kialakításához. Ez a kötelezettségvállalás azt tanúsítja, hogy a Bizottság elszánta magát a Charta gyakorlati érvényesítésére.