

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A jogállamiság és az alapjogok európai ellenőrzési mechanizmusa

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2017/C 034/02)

Előadó: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Társelőadó: **TOPOLÁNSZKY Ákos**

Felkérés:	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, 21/01/2016
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság”
Elfogadás a szekcióülésein:	2016.9.27.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.10.19.
Plenáris ülés száma:	520.
A szavazás eredménye: (mellette/ellene/tartózkodott)	202/1/7

1. Az EGSZB megjegyzései és ajánlásai: a jogállamiság, a demokrácia és az alapjogok európai mechanizmusa

1.1. Az Európai Unió nem csupán egy közös piac, hanem a közös értékek uniója is, amint azt a Szerződés 2. cikke is kijelenti. Az EU ezenfelül elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített jogokat, szabadságokat és elveket. Ezek az Európai Unió alapját képező értékek jelentik az integrációs folyamat kiindulópontját, illetve az európai identitás részét is képezik. Amellett, hogy a csatlakozás kritériumai, ezt követő tényleges tiszteletben tartásuk a tagállamok felé is elvárás. Ezért elengedhetetlen a Szerződéshez kapcsolódó eljárások alkalmazása olyan helyzetekben, amikor támadás éri ezeket az értékeket. Az EGSZB véleménye szerint az európai intézményeknek a problémák megelőzése és elkerülése érdekében proaktív és megelőző megközelítést kellene alkalmazniuk.

1.2. Sok európai civil társadalmi szervezethez hasonlóan az EGSZB-t is riadalommal tölti el az emberi jogok helyzetének romlása, a terjedő populista és önkényuralmi tendencia, valamint az ez által a demokráciát és az emberi jogok – az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága által garantált és az uniós jogi alapelveket⁽¹⁾ képező jogok – védelmét fenyegető veszély.

1.3. A fent említett értékeket napjainkban Európa minden táján támadás éri. Számos civil szervezet elítéli azt a helyzetet, ami sok tagállamban tapasztalható és remélik, hogy az EGSZB új kezdeményezéseket fogad el annak érdekében, hogy az uniós intézmények határozott választ adjanak. Nemcsak az Európai Unió van veszélyben, de a polgárok nemzeti és európai szintű demokratikus intézményekbe vetett bizalma is. Az EGSZB szerint a veszély nagyon is komoly és rendszerszintű.

⁽¹⁾ Az EUSZ 6. cikke.

1.4. A jogállamiságból fakadó elvek és normák tagállamonként eltérő, sajátos tartalommal rendelkeznek az egyes tagállamok alkotmányos berendezkedésétől függően. Az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga, valamint az Európa Tanács – különösen a Velencei Bizottság – által készített dokumentumok azonban felsorolják ezeket az elveket és uniós értékeket. Ezen elvek közé a következők tartoznak: jogszerűség, ami átlátható, felelős, demokratikus és pluralista jogalkotási folyamatot jelent; a végrehajtó hatalom önkényeskedésének tilalma; független és pártatlan bíróságok; hatékony bírósági felügyelet, ideértve az emberi jogok tiszteletben tartását is; törvény előtti egyenlőség; valamint az emberi jogok – köztük a kisebbségekhez tartozók jogainak – védelme.

1.5. Az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága egyaránt megerősítette, hogy ezek az elvek nem csupán formai és eljárásjogi követelmények, hanem sokkal inkább a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítására szolgáló eszközök. A jogállamiság olyan alkotmányos elv, amely eljárási és tartalmi elemekkel egyaránt rendelkezik.

1.6. A jogállamiság tiszteletben tartása valóban összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával: a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül nem valósulhat meg a demokrácia és az alapvető jogok védelme, és fordítva: az alapvető jogoknak csak akkor van értelmük, ha érvényesíthetők. A demokrácia védelme csak úgy valósulhat meg, ha az igazságügyi rendszer, ezen belül is az alkotmánybíróságok betöltik alapvető szerepüket. Érdemes ehhez hozzátenni azt, hogy **emberek**, nem pedig tagállamok vagy kormányok jogairól van szó. Védelmüket tehát sürgős prioritással kellene kezelni.

1.7. Az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága által végzett munka fényében, valamint tekintettel az európai bizottsági jelentésekre és az Európai Parlament az alapjogok európai unióbeli helyzetéről szóló 2014. február 27-i állásfoglalására, az EGSZB úgy véli, hogy idővel módosítani kellene az EU Alapjogi chartájának 51. cikkét⁽²⁾, hogy így kiterjesztésre kerüljön a Charta hatálya és biztosítva legyen, hogy minden rendelkezése alkalmazható legyen a tagállamokban⁽³⁾.

1.8. Az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között rendszeres párbeszéd zajlik, amely várhatóan tovább erősödik, amennyiben az EU aláírja az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt (EJEE). Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság 2017 első felében terjesszen elő javaslatot az EU-nak ehhez az egyezményhez történő csatlakozására, amit a Szerződés 6. cikkének (2) bekezdése is rögzített.

1.9. A koppenhágai kritériumok értelmében a tagjelölt országokra vonatkozó kötelezettségek a Szerződés 2. cikkének megfelelően a tagállamokra az EU-hoz való csatlakozásukat követően is alkalmazandók, és ezért az EGSZB úgy véli, hogy valamennyi tagállamról rendszeres értékelést kell készíteni annak ellenőrzése céljából, hogy továbbra is tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, valamint annak érdekében, hogy megelőzzük a kölcsönös bizalom leépülését.

1.10. Az EGSZB úgy véli, hogy az uniós intézményeknek minden tagállamban meg kell erősíteniük a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmére és betartására irányuló eljárásokat és mechanizmusokat. Az utóbbi időben – és különösen 2014 előtt – aggodalommal figyeltük meg, hogy az Európai Bizottságnak annak ellenére, hogy bizonyos esetekben kötelezettségszegési eljárást indított, nem sikerült betöltenie a Szerződések óreként rá háruló szerepet, és képtelen volt megfelelően reagálni az európai elvek és értékek számos tagállamban történő megsértésének eseteire.

1.11. Az EGSZB arra biztatja az Európai Bizottságot, hogy az EUSZ 2. cikkében foglaltaknak megfelelően minden tagállamban aktívan lépjen fel az uniós értékek és elvek védelme és betartása érdekében, és ehhez maximálisan alkalmazza a jelenlegi 2014-es keretet.

1.12. Az EGSZB azt javasolja, hogy a három fő intézmény (az Európai Bizottság, a Tanács és a Parlament) fogadjon el közös megközelítést. Egy ilyen fontos kérdésben elengedhetetlen az intézményközi párbeszéd és együttműködés. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a Tanács álljon ki a már létező európai bizottsági keret mellett azzal, hogy tanácsi határozatot fogad el, amely megerősíti az említett keretet és támogatja a jogállamiság további megszilárdítását.

⁽²⁾ 51. cikk: „E Charta rendelkezéseinek címetzetei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.”

⁽³⁾ A konvent javaslata és az EGSZB véleményei sem tartalmazták az Európai Tanács által az 51. cikkben bevezetett korlátozásokat.

1.13. A civil szervezetek kulcsfontosságú szerepet töltenek be a demokratikus értékek népszerűsítésében, a jogállamiság megfelelő működésében és az alapvető jogok védelmében. Mivel az NGO-k a tagállamokban egyre szűkebb demokratikus térben és egyre több korlátozás mellett működnek, tiszteletre méltó az a pozitív alulról építkező szerep, amit az NGO-k töltenek be. Az EGSZB aktívan együttműködik a szociális partnerekkel és NGO-kkal az alapvető jogok és a kisebbségek, a menekültek és a bevándorlók jogainak védelme terén.

1.14. Az EGSZB az európai civil társadalmat képviselő testületként párbeszédet kíván kezdeményezni a Tanáccsal, az Európai Bizottsággal és a Parlamenttel a kormányzás javítása és az uniós intézmények és a tagállamok közötti szakpolitikai koordináció megerősítése, valamint egy korai előrejelző rendszer bevezetése érdekében.

1.15. Az EGSZB alapvetőnek tartja egy jogilag kötelező érvényű európai mechanizmus, azaz egy olyan keret kialakítását, amely aktívan bevonja az Európai Bizottságot, a Parlamentet és a Tanácsot, és amelyben az EGSZB a civil társadalom képviselőjeként fontos szerepet játszik. E mechanizmus kiegészíti az Európai Bizottság által létrehozott keretet és a Tanács által indított kormányközi párbeszédet. A mechanizmus az „új koppenhágai mechanizmus”⁽⁴⁾ nevet kaphatná, és demokratikus ellenőrzés és jogi vizsgálat alá kellene azt vonni⁽⁵⁾.

E mechanizmusnak egyebek mellett olyan szempontokat kellene vizsgálnia, mint a jogszerűség, a jogszabályi hierarchia, a jogbiztonság, az egyenlőség, a diszkriminációmentesség, az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés és a tisztességes eljáráshoz való jog, az állami hatóságok törvényekkel való visszaélésének és önkényeskedésének megakadályozása, a hatalmi ágak szétválasztása, a politikai pluralizmus, a kisebbségek, valamint a társadalmi és nemi sokszínűség tiszteletben tartása és védelme, a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság. Mindennek célja, hogy feltárja a jelenlegi hiányosságokat és kérje kijavításukat.

1.16. Az EGSZB azt szeretné, ha elfogadná az Európai Parlament LIBE bizottságában tárgyalt jelentéstervezetet, és intézményközi megállapodás születne a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló európai uniós paktum végrehajtásáról. Az EGSZB általában véve támogatja a javaslatot, mivel az lefekteti az alapokat egy jogilag kötelező érvényű, az európai kormányzást és az uniós intézmények és a tagállamok közötti szakpolitikai koordinációt megerősítő intézményközi megállapodás alapjait. Az EGSZB szintén részt vehetne ebben a paktumban, lehetővé téve így, hogy a keretei között civil társadalmi vitát folytassanak; az EGSZB számára ezenkívül a javasolt, a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló szemeszterben is szerepet kellene biztosítani.

1.17. A mechanizmusnak olyan mutatókon kell alapulnia, amelyek maguk is mennyiségi és minőségi adatokra támaszkodnak:

- jogállamiságra vonatkozó mutatók,
- a demokrácia minőségére vonatkozó mutatók,
- az alapvető jogok védelmére vonatkozó mutatók.

1.18. Az EGSZB hangsúlyozza a Charta I., II., III. és IV. címének jelentőségét a mutatók kidolgozása szempontjából, tekintve, hogy az alapvető **gazdasági, szociális és kulturális jogok** „elválaszthatatlanok” a polgári és politikai jogoktól.

1.19. Fontos, hogy mind az uniós tagállamok, mind az EU intézményei, testületei és ügynökségei tiszteletben tartsák az alapvető jogokat, köztük a szociális jogokat – különösen válság idején. Ennek a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokra és megkötött megállapodásokra is vonatkoznia kellene, éspedig nemcsak a jogok tiszteletben tartása, hanem azok érvényesülésének garantálása kapcsán is.

1.20. A mechanizmus keretében átlátható eljárásokat használó ellenőrzési és értékelési rendszert kell bevezetni. Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét kifejezetten meg kellene bízni azzal, hogy támogasson egy ilyen jellegű mechanizmust. Az EGSZB támogatja az Európai Parlamentnek azt a javaslatát, hogy hozzanak létre egy független szakértői bizottságot⁽⁶⁾ az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége Tudományos Bizottságának elnökletével.

⁽⁴⁾ Amint azt az Európai Parlament javasolta a 2014. január 27-én közzétett, „Az alapvető jogok helyzete az Európai Unióban (2012)” című állásfoglalásában (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0173+0+DOC+XML+VO//HU>), előadó: Louis Michel, november 22., (9. bekezdés).

⁽⁵⁾ Carrera, S., E. Guild és N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, zsebkönyv, Brüsszel: Centre for European Policy Studies (Európai Politikai Tanulmányok Központja).

⁽⁶⁾ Tagjait a tagállamok, az Európai Nemzeti Tudományos Akadémiák Szövetsége (ALLEA), a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI), a Velencei Bizottság, az igazságszolgáltatás hatékonyságát szolgáló európai bizottság (CEPEJ), az ENSZ és az OECD jelöli ki.

1.21. Az EGSZB azt javasolja, hogy őt magát is vonják be ebbe a csoportosulásba. Azt is ajánlja, hogy a kormányok által kijelölt szakértők a tagállami ombudsmanok legyenek.

1.22. A szakértői csoport mutatókra támaszkodva és átlátható eljárások használatával áttekinti és értékeli a helyzetet az egyes tagállamokban. Az EGSZB segítheti ezt a munkát azzal, hogy a helyi civil társadalommal együttműködésben kiküldetéseket szervez a tagállamokba a helyzet megvizsgálására, és jelentéseket állít össze.

1.23. Az EGSZB támogatja a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló szemeszter végrehajtását. A szakértők jelentése alapján az Európai Bizottság minden évben országspecifikus jelentéseket állít össze, és ezekben ajánlásokat tesz; az Európai Parlament interparlamentáris vitát tart és állásfoglalást készít; a Tanács éves vitát tart és következtetéseket fogad el. A mechanizmusnak az új éves szakpolitikai ciklus keretében kell működnie, hogy biztosítsa az egységes és koherens megközelítés alkalmazását az EU-ban.

1.24. Az EGSZB részt kíván venni az intézményközi megállapodás előkészületeiben és akár állandó csoport felállítását is tervbe veheti ezzel kapcsolatos civil társadalmi meghallgatások szervezése, véleménytervezetek és jelentések összeállítása céljából.

1.25. A demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló szemeszter részeként a civil szervezetekkel együttműködésben éves fórumot szervezhetne a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok helyzetének áttekintésére, továbbá javaslatokat és ajánlásokat fogalmazhatna meg, amelyeket megküldene az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek. Az EGSZB ezenkívül kész együttműködni a többi intézménnyel a hatásvizsgálatok elkészítése során.

2. A Szerződés és az ahhoz kapcsolódó problémák

2.1. Az utóbbi néhány év rávilágított arra, hogy nincsenek megfelelő mechanizmusok az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében rögzített értékek védelmére. Ez a cikk kijelenti, hogy „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

2.2. Az Unió ezeken az értékeken – többek között a demokrácián, a jogállamiságon és az emberi jogok védelmén – nyugszik. Az Uniónak módjában áll megvizsgálni, hogy egy adott állam Unióhoz való csatlakozására való felkészülés során teljesülnek-e ezek az értékek, vagyis ismertebb nevükön a „kopenhágai kritériumok” vagy „csatlakozási kritériumok”⁽⁷⁾. A tagság megköveteli, hogy a csatlakozni kívánó ország garantálja a demokráciát biztosító intézmények stabilitását, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét.

2.3. A tagállamok csatlakozását követő értékelésre azonban nincsen hasonló mechanizmus. A demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok ellenőrzésére szolgáló mechanizmus hiánya „kopenhágai dilemmaként” ismert.

2.4. Az EU megfelelő működésének alapja az európai intézmények és a tagállamok, illetve az egyes tagállamok közötti „kölcsonös bizalom”: bizalom aziránt, hogy az elfogadott jogszabályok és szakpolitikai döntések a jogállamisággal, a demokráciával és az alapvető jogokkal kapcsolatosan ugyanazokat az elveket tartják tiszteletben. Ez a tagállamok között egyenlő versenyfeltételeket teremt a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását illetően. Lehetővé teszi továbbá a kormányok számára, hogy igazságügyi és belügyi, ezen belül is büntetőjogi, menekültügyi és bevándorlási kérdésekben együttműködjenek.

2.5. Az Európai Uniót annak érdekében hozták létre, hogy minden tagállamában biztosítsák a békét és a gazdaság virágzását, valamint fokozzák az uniós polgárok jólétét; mindez nemcsak a szabad kereskedelem létezésének függvénye, hanem az EU alapvető értékeinek védelmén is alapul. Ezek az alapvető értékek biztosítják, hogy az uniós polgárok elnyomás és intolerancia nélkül, demokratikusan megválasztott és felelős kormányok alatt élhessenek, amelyek a jogállamiság elve alapján működnek.

2.6. Az elmúlt években néhány tagállamban olyan politikai és jogalkotási döntések születtek, amelyek vitát és ellentétet szültek az európai intézményekkel és a többi tagállammal, és megingott ez a kölcsonös bizalom. Sok esetben nem voltak kellő tekintettel a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok által megkövetelt szabályokra, az Európai Unió pedig képtelen volt megfelelő válasszal szolgálni.

⁽⁷⁾ Az Európai Tanács 1993. június 21–22-i, kopenhágai ülésén elfogadott következtetések.

2.7. Az EGSZB mélyszéles aggodalommal figyeli, hogy több tagállamban is olyan jogszabályokat fogadnak el és olyan szakpolitikákat hajtanak végre, amelyek a demokrácia minőségének súlyos romlására utalnak: az emberi jogok, különösen a kisebbségek jogainak megsértése; az igazságszolgáltatás és az alkotmánybíróság függetlenségének hiánya; a hatalmi ágak szétválasztásának csökkenése; a sajtó-, a véleménynyilvánítási, a tüntetési és a gyülekezési szabadság korlátozása; az információs szabadság, a kollektív konzultáció és tárgyalás, illetve más alapvető polgári és szociális jogok megcsönkítése. Az Európai Unió számos alkalommal találkozott olyan válsághelyzetekkel, amelyek néhány tagállamban a jogállamisággal kapcsolatos konkrét problémák miatt alakultak ki. Az Európai Bizottság politikai nyomásgyakorlással, illetve kötelezettségvesztési eljárás indításával reagált ezekre a helyzetekre.

2.8. Mindeddig nem használták az EUSZ 7. cikkében foglalt megelőző és büntetésalapú mechanizmusokat, jóllehet a Szerződésben belül ez a cikk foglalkozik egyedül a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok megsértésével az EU jogalkotási hatáskörén kívüli területeken. Két megközelítés van: az egyik a megelőzésen, a másik a büntetésen alapul. A gyakorlatban azonban ezeket soha nem használták politikai hatásuk és a végrehajtásukra vonatkozó szigorú követelmények miatt: e mechanizmusok legfeljebb a „súlyos és tartós jogsértések” „egyértelmű veszélye” esetében alkalmazhatóak.

2.9. Az Európai Bizottság és a Parlament a megelőző szakaszban avatkozhat be. A második szakaszban a Tanács szankciókkal sújthatja a tagállamot, mégpedig felfüggesztheti egyes jogait, többek között az e tagállam képviselőit a Tanácsban megillető szavazati jogokat.

2.10. A Tanács azonban széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik ezen intézkedések alkalmazását illetően, mivel az eljárás kezdeményezése, a használni kívánt mutatók vagy az értékelési eljárások mibenléte tekintetében nincsenek konkrét és átlátható kritériumok. Az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a Bíróság nagyon korlátozott felhatalmazással bír az ilyen helyzetekben⁽⁸⁾; hasonlóképpen arra vonatkozó rendelkezés sincs, hogy konzultálni kelljen az EGSZB-vel.

3. Az európai intézmények fellépései

3.1. Az **Európai Bizottság** 2014 márciusában elfogadott egy közleményt „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” címmel (COM(2014) 158). A keretet akkor hozzák működésbe, ha a tagállamok „olyan intézkedéseket tesznek, vagy olyan helyzeteket tűrnek el, amelyek az intézmények tekintélyét, stabilitását vagy megfelelő működését, illetve a jogállamiság biztosítása céljából nemzeti szinten létrehozott védelmi mechanizmusokat szisztematikusan és hátrányosan befolyásolhatják”. Ez olyan kérdésekre is kiterjedne, amelyek az alkotmányos berendezkedésükhöz, a hatalmi ágak szétválasztásához, az igazságszolgáltatás függetlenségéhez vagy pártatlanságához, illetve bírósági felügyeleti rendszerükhöz, ezen belül is az alkotmánybírósághoz kapcsolódnak.

3.2. Az európai bizottsági keret célja, hogy a tagállamokban még azt megelőzően kezeljék a jogállamiságot fenyegető veszélyeket, hogy teljesülnének az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusokat aktiváló feltételek. A keret az Európai Bizottság felelősségi körébe tartozik és egyfajta szakadék áthidalására jött létre. Nem alternatívája a 7. cikk szerinti mechanizmusoknak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azokat. Amennyiben egyértelmű bizonyíték van arra, hogy rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot az egyik tagállamban, ez a keret strukturált párbeszédet tesz lehetővé az Európa Bizottság és az adott tagállam között. Az információcsere folyamata három fő szakaszból áll: az Európai Bizottság véleménye, az Európai Bizottság ajánlása és az ajánlás nyomon követése. Az Európai Bizottság az értékelés során szakértőkkel⁽⁹⁾ is konzultálhat.

3.3. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság által elfogadott, a jogállamiság megerősítésére szolgáló keretet. E keretnek azonban számos korlátja van.

3.3.1. Az értékelés nem nyújt időszakos összehasonlító elemzéseket a tagállamok által a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok tekintetében előidézett problémákról és vitákról. Lényegénél fogva a keretet csak akkor lehet aktiválni, ha a probléma rendszerszintűvé vált – ez pedig tág határ. Rendszerszintű fenyegetés lehet, amikor az igazságszolgáltatás többé már nem képes biztosítani, hogy a kormány a jog korlátain belül tevékenykedjen, ami egy viszonylag késői pont.

⁽⁸⁾ Noha az uniós jog az emberi jogok védelme tekintetében rendelkezik olyan mechanizmusról, amely lehetővé teszi az egyének számára, hogy megvédjék jogukat, a 7. cikk egy általános jogi és politikai mechanizmust tartalmaz, amelyet kifejezetten kizárnak a Bíróság hatásköréből.

⁽⁹⁾ Az FRA (az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége); az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata; az Európa Tanács (Velencei Bizottság); az Európai Unió Államtanácsainak és Legfelső Közigazgatási Bíróságainak Szövetsége és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata.

3.3.2. Az Európai Bizottságnak átlátható módon kell elemeznie az információkat: konkrét mutatókat vagy objektív eljárásokat kell alkalmaznia, valamint jegyzőkönyveket kell összeállítania a civil társadalommal és az EGSZB-vel való konzultációhoz.

3.3.3. A keret nem tartalmaz semmiféle konkrét szerepet az Európai Parlament számára, pedig az intézmény saját politikai kezdeményezéseket indít e tárgyban.

3.3.4. A keret ezenkívül a szorosabb intézményközi együttműködés számára sem biztosít modellt.

3.4. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a **Tanács** belül nem követik nyomon a jogállamiság megerősítésére szolgáló keretet.

3.4.1. Az Általános Ügyek Tanácsa 2014. december 16-i ülésén elfogadta a Tanácsnak a jogállamiság tiszteletben tartásának biztosításában játszott szerepéről szóló következtetéseket. A Tanács vállalta, hogy az Általános Ügyek Tanácsán belül a tagállamok között **éves párbeszédet** indít, amelyet a COREPER fog előkészíteni. A luxemburgi elnökség 2015 novemberében elindította az említett párbeszédet, amely a tervek szerint különféle konkrét témákkal foglalkozik, amelyeket azonban nem hoztak nyilvánosságra: a kormányokat arra kérték, hogy a jogállamisággal kapcsolatban minden, általuk megvitatni kívánt szempontról beszéljenek, és mondjanak egy-egy példát arra vonatkozóan, amit jól csináltak, illetve arra, ami kihívást jelentett számukra. Párbeszéd helyett így inkább monológok sora hangzott el. Az államok nem kezdtek párbeszédet egymással – tanáccsal, segítséggel vagy kritikával szolgálva –, nem adtak vagy kaptak javaslatokat, és semmilyen kötelezettséget nem vállaltak az azonosított kihívások kezelésére irányuló intézkedések kivitelezésére. A Tanács 2016 végén a szlovák elnökség égisze alatt értékelni fogja a tapasztalatokat.

3.4.2. A Tanács következtetései nem vették figyelembe a jogállamisággal kapcsolatos európai bizottsági keretet, illetve nem hivatkoztak arra. A következtetések nem festettek világos képet arról, hogy mi is az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az EGSZB pontos szerepe e párbeszédben.

3.5. A Juncker-bizottság egyik prioritásaként a jogállamiság kérdését határozta meg, és Frans Timmermanst a jogállamisáért és alapjogokért felelős alelnökké nevezte ki. Mindazonáltal nem tudni, hogy az Európai Bizottság ki fogja-e dolgozni a jogállamisággal kapcsolatos keret végrehajtására vonatkozó kritériumokat és mutatókat.

3.6. Az Európai Bizottság első alkalommal akkor hozta működésbe ezt a keretet, amikor eljárást indított Lengyelország ellen az uniós jog megsértéséért, tekintettel arra, hogy az Európa Tanács egyik szerve, a Velencei Bizottság kritikusnak ítélte a helyzetet⁽¹⁰⁾.

3.7. Az **Európai Parlament** LIBE bizottsága jelenleg vizsgálja egy saját kezdeményezésű jelentés⁽¹¹⁾ tervzetét „a Bizottságnak szóló ajánlások a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról” (2015/2254 (INL) – előadó: Sophia in 't Veld), amely egyebek mellett „kéri a Bizottságot, hogy 2016 végéig az EUMSZ 295. cikke alapján terjesszen elő javaslatot a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra irányuló európai uniós paktum megkötésére olyan **intézményközi megállapodás** formájában, amely megállapítja az Unió intézményei és tagállamai közötti, az EUSZ 7. cikke szerinti együttműködést megkönnyítő, a meglévő mechanizmusokat integráló, kiigazító és kiegészítő intézkedéseket, [a] jelentéstervezet mellékletében meghatározott részletes ajánlások alapján”.

3.7.1. A melléklet tartalmazza az **EURÓPAI UNIÓS PAKTUM A DEMOKRÁCIÁRÓL, A JOGÁLLAMISÁGRÓL ÉS AZ ALAPVETŐ JOGOKRÓL** című INTÉZMÉNYKÖZI MEGÁLLAPODÁS TERVEZETÉT, amelyről az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak kell megállapodnia.

3.7.2. A paktumnak része egy eredménytábla, egy éves interparlamentáris vita, továbbá tartalmaz a lehetséges kockázatoknak és az értékek megsértésének orvoslására, valamint a 7. cikk megelőző és korrekciós ágának működésbe hozására irányuló intézkedéseket is.

⁽¹⁰⁾ Vélemény a lengyel alkotmánybírásról szóló, 2015. június 25-i törvényhez írt módosító indítványokról, Velencei Bizottság, 2016. március 11.

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//HU>

3.7.3. Az Európai Parlament a demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló olyan **szemeszter** elindítását javasolja, amely tartalmazza az Európai Bizottság jogállamisági keretét, a Tanács által kezdeményezett éves szintű párbeszédet, valamint az interparlamentáris vitát is. Az európai szemesztert titkárság és szakértői bizottság segíti, amelynek elnöki teendőit az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) Tudományos Bizottságának elnöke látja el. A szakértői bizottság mutatókat dolgoz ki és értékeli az egyes tagállamok helyzetét, továbbá ajánlásokat tesz.

3.7.4. A demokráciáról, a jogállamiságról és az alapvető jogokról szóló **szakpolitikai ciklus** tartalmazza az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament éves jelentéseit, és intézményközi hatásvizsgálati munkacsoport is létrehozásra kerül.

Kelt Brüsszelben, 2016. október 19-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS
