



## AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELME AZ EU-BAN

Az Európai Unió az EUSZ 2. cikkének megfelelően 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. Ezen értékek tiszteletben tartásának biztosítása érdekében jött létre egy uniós mechanizmus annak megállapítására, hogy a jogállamiságot egy tagállam súlyosan megsértette-e, vagy fennáll-e a ennek egyértelmű kockázata. A mechanizmus aktiválására a közelmúltban került először sor. Az EU-ra az Alapjogi Charta is kötelező, amely felsorolja azokat a jogokat, amelyeket az Európai Uniónak és a tagállamoknak az uniós jogszabályok végrehajtása során tiszteletben kell tartaniuk. Az Unió elkötelezett az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozás mellett.

## AZ ALAPVETŐ JOGOK BÍRÓI VÉDELMTŐL A SZERZŐDÉSEK EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALÁSÁIG

Az Európai Közösséget (a mai Európai Uniót) eredetileg olyan nemzetközi közösségként hozták létre, amelynek tevékenysége elsősorban a gazdaságra irányult. Ezért nem mutatkozott igény az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó egyértelmű szabályokra., amelyeket a szerződésekben sokáig meg sem említettek; ezekre úgy tekintettek, mint amelyeket a tagállamok által aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. évi európai egyezmény (EJEE) garantál.

Azonban amint az Európai Unió Bírósága (EUB) megerősítette a közvetlen hatás (1.2.1.) és az európai jog elsődlegessége elvét, bizonyos nemzeti bíróságok aggodalmukat fejezték ki az ilyen ítélkezési gyakorlatnak az alkotmányos értékek – így az alapvető jogok – védelmére gyakorolt esetleges hatásával kapcsolatban. Ha az európai jog még a hazai alkotmányos joggal szemben is elsőbbséget élvez, lehetségessé válna, hogy az európai jog megsértse az alapjogokat. Ezen elméleti kockázat kezelése érdekében 1974-ben a német és az olasz alkotmánybíróság egy-egy olyan ítéletet hozott, amelyben kinyilvánították, hogy jogukban áll felülvizsgálni az európai jogszabályokat annak érdekében, hogy az alkotmányos jogoknak való megfelelésüket biztosítsák (Solange I; Frontini). Ez arra készítette az EUB-t, hogy ítélkezési gyakorlatán keresztül megerősítse az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét, mivel kijelentette, hogy a szerződések az uniós jog általános elveiként védelmezik a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következő alapvető



jogokat (C-29/69. sz., Stauder kontra Ulm városa ügy; a C-11-70. sz. ügyben hozott ítélet).

Azzal, hogy EU hatáskörei az alapvető jogokra – például a bel- és igazságügyre, majd később a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló teljes körű térségre – közvetlen hatást gyakorló politikákra fokozatosan kiterjedtek, a szerződéseket úgy módosították, hogy az EU szorosan kötődjön az alapvető jogok védelméhez. A Maastrichti Szerződés az uniós jog általános elveiként hivatkozik az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, míg az Amszterdami Szerződés megerősítette azokat az európai „elveket”, amelyeken az EU alapul (a Lisszaboni Szerződésben az EUSZ 2. cikkében felsorolt „értékek”), és eljárást hozott létre a szerződésekben foglalt jogok felfüggesztésére azokban az esetekben, amikor valamely tagállam az alapvető jogokat súlyosan és tartósan megsérti. Az Alapjogi Charta kidolgozása és a Lisszaboni Szerződéssel történt együttes hatálybalépése az alapvető jogok Unión belüli védelmének biztosítását célzó kodifikációs folyamat legújabb fejleményei.

## **AZ EU CSATLAKOZÁSA AZ EMBERI JOGOK ÉS ALAPVETŐ SZABADSÁGOK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ EURÓPAI EGYEZMÉNYHEZ (EJEE)**

Mivel az EJEE az alapvető jogok európai védelmének legfőbb eszköze, amelyhez minden tagállam csatlakozott, az EK csatlakozása az EJEE-hez logikus megoldásnak tűnt arra, hogy az EK-t az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeivel összekapcsolja. Az Európai Bizottság ismételt (1979-ben, 1990-ben és 1993-ban) javasolta, hogy az EK csatlakozzon az EJEE-hez. Az Európai Unió Bíróságát felkérték az ügygel kapcsolatos vélemény kialakítására, és az 1996. évi 2/94. sz. véleményében megállapította, hogy a szerződés nem rendelkezett hatáskörrel az EK számára arra vonatkozóan, hogy az emberi jogok tekintetében szabályokat fogadjon el, vagy hogy nemzetközi egyezményeket kössön ezen a területen, ami jogilag lehetetlenné teszi a csatlakozást. A Lisszaboni Szerződés a 6. cikk (2) bekezdésének bevezetésével orvosolta ezt a helyzetet, és előírja, hogy az EU-nak csatlakoznia kell az EJEE-hez. Ez azt jelenti, hogy az EU-t – tagállamaihoz hasonlóan – az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében egy EU-n kívüli és az alapvető jogok védelmére szakosodott jogi szerv, nevezetesen az Emberi Jogok Európai Unió Bírósága (EJEB) általi felülvizsgálatnak vetnék alá. Ez a csatlakozás lehetővé teszi az uniós polgárok, valamint az EU területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára is, hogy az EJEE rendelkezései alapján közvetlenül az EJEB előtt kifogásolják az EU által elfogadott jogi aktusokat ugyanolyan feltételek mellett, mint az EU tagállamai által létrehozott jogi aktusok esetében.

2010-ben, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az EU tárgyalásokat kezdett az Európa Tanáccsal egy csatlakozási megállapodástervezetről, amelyet 2013. áprilisban véglegesítettek. 2013 júliusában a Bizottság felkérte az EUB-t, hogy határozzon a megállapodás szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. 2014. december 18-án az EUB elutasító véleményt adott ki, amelyben kijelentette, hogy a megállapodástervezet hátrányosan érintheti az uniós jog sajátos jellemzőit és



autonómiáját (2/13. sz. vélemény). Folyamatban vannak az EUB által felvetett kérdések megoldására és a tárgyalások folytatására vonatkozó megbeszélések.

## **AZ EU ALAPJOGI CHARTÁJA**

Az Európai Bizottság által az EJEE-hez való csatlakozással az alapvető jogokkal való összhang biztosítása érdekében előirányzott „külső” ellenőrzési mechanizmussal párhuzamosan az Európai Bizottság szintjén egy „belső” ellenőrző mechanizmusra volt szükség, hogy lehetővé váljon az EUB általi előzetes és önálló bírósági felülvizsgálat. Ennek érdekében szükség volt arra, hogy az EU sajátos jogokkal rendelkezzen, és az Európai Tanács 1999. évi kölni ülésén döntés született egy, az Alapjogi Charta Tervezetét kidolgozó Konvent összehívásáról.

A Chartát 2000-ben, Nizzában hirdette ki ünnepélyesen a Parlament, a Tanács és a Bizottság. Miután módosították, 2007-ben újra kihirdették. A Charta azonban – az EUSZ 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően – csak a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei elfogadása óta bír közvetlen hatállyal, és ezáltal kötelező erejű elsődleges jogforrássá vált.

A Charta – annak ellenére, hogy az EJEE-n és más európai és nemzetközi eszközökön alapul – különböző módokon volt innovatív, különösen mivel többek között a fogyatékoság, az életkor és a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés tiltását, valamint az általa megerősített alapvető jogok között a dokumentumokhoz való hozzáférést, az adatvédelmet és a megfelelő ügyintézkedést foglalja magában.

A Charta hatálya ugyanakkor igen széles lehet, mivel az általa elismert jogok többsége „mindenkire” vonatkozik, függetlenül az állampolgárságtól vagy a jogállástól, ugyanakkor alkalmazását az 51. cikk az uniós intézményekre és szervekre korlátozza, illetve a tagállamokra abban az esetben, amikor az európai uniós jogot végrehajtják. E rendelkezés célja, hogy meghúzza a határt a Charta és a nemzeti alkotmányok hatálya, valamint az EJEE között.

## **AZ EUSZ 7. CIKKE SZERINTI MECHANIZMUS**

Az Amszterdami Szerződéssel új szankciós mechanizmust hoztak létre annak biztosítása érdekében, hogy az alapvető jogokat, valamint az egyéb olyan európai elveket és értékeket, mint a demokrácia és a jogállamiság, az uniós tagállamok az uniós hatáskörök által támasztott jogszabályi korlátokon túl tiszteletben tartsák. Ez azt jelentette, hogy az említett értékek „súlyos és tartós megsértése” esetén az EU-t hatáskörrel ruházta fel, hogy olyan területeken avatkozzon be, amelyek egyébként a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Hasonló mechanizmust javasolt az EP is, első alkalommal az 1984-es uniós szerződéstervezetben. A Nizzai Szerződés megelőző szakasszal egészítette ezt ki azokban az esetekben, ha egy tagállamban az uniós értékek „súlyos megsértésének egyértelmű veszélye” állna fenn. Ezen eljárás célja annak biztosítása volt, hogy az alapvető jogok védelme, valamint a demokrácia, a jogállamiság és a kisebbségek jogainak védelme – amint az az új tagállamok csatlakozására vonatkozó koppenhágai kritériumok között is szerepel – a csatlakozást követően is érvényes maradjon ugyanúgy, mint a többi tagállam esetében.



Az EUSZ 7. cikke az (1) bekezdésben „megelőző szakaszt” irányoz elő, amely felhatalmazza a tagállamok egyharmadát, az Európai Parlamentet és a Bizottságot egy olyan eljárás megindítására, amelyben a Tanács 4/5-ös többséggel megállapíthatja az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós értékek – amelyek magukban foglalják az emberi jogok, az emberi méltóság, a szabadság és az egyenlőség, valamint a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását – valamely tagállamban történő súlyos megsértése egyértelmű veszélyének fennállását. Mielőtt ilyen megállapításra kerülne sor, a szóban forgó tagállamot meghallgatják, az EP-nek pedig a leadott szavazatok 2/3-os és tagjainak abszolút többségével kell egyetértését adnia (az EUMSZ 354. cikkének (4) bekezdése). A Tanács ajánlásokat is tehet a szóban forgó tagállamnak. E megelőző jellegű eljárást a Bizottság nemrégiben Lengyelországgal, az Európai Parlament pedig Magyarországgal kapcsolatban aktiválta.

Az EUSZ 7. cikk (2) és (3) bekezdése előírja, hogy „az uniós értékek súlyos és tartós megsértése” esetén a Bizottság vagy a tagállamok egyharmada (nem az EP) „szankciós mechanizmust” aktiválhat, miután felkérte az érintett tagállamot észrevételeinek megnyújtására. Az Európai Tanács miután megszerezte az EP megelőző mechanizmusával azonos többségét élvező egyetértését, egyhangúlag meghatározza a jogsértés fennállását. Az Európai Tanács – ez alkalommal minősített többséggel eljárva – úgy is határozhat, hogy felfüggeszti a szóban forgó tagállam egyes tagsági jogait, beleértve a szavazati jogokat a Tanácsban. A Tanács – ismét minősített többséggel eljárva – a szankciók módosításáról vagy hatályon kívül helyezéséről is határozhat. Az érintett tagállam nem vesz részt a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban folyó szavazásban.

Az uniós jog hatályán kívül eső helyzetek kezelésére szolgáló, az EUSZ 7. cikke szerinti eljárások politikai szempontból nehéz aktiválása és az uniós jog hatálya alá tartozó különleges helyzetekben alkalmazott, korlátozott hatású kötelezettségzegési eljárások közötti szakadék áthidalására a Bizottság 2014-ben elindította a „jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keretet”. E keret célja a jogállamiság hatékony és következetes védelmének biztosítása, ami előfeltétele annak, hogy az alapvető jogok rendszerszintű fenyegetése esetén biztosítva legyen e jogok tiszteletben tartása. Megelőzi és kiegészíti az EUSZ 7. cikkét, és három szakaszt irányoz elő: a Bizottság értékelése, azaz a Bizottság és a tagállam közötti strukturált párbeszéd, amelyet szükség esetén egy jogállamiságra vonatkozó vélemény követ; a Bizottság jogállamiságra vonatkozó ajánlása; és az ajánlás tagállam általi nyomon követése. Ezt a keretet nemrégiben Lengyelországra alkalmazták először.

## **AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELME T SZOLGÁLÓ EGYÉB UNIÓS ESZKÖZÖK**

Az EU az alapvető jogok védelmét célzó egyéb eszközökkel is rendelkezik.

Új jogalkotási kezdeményezés előterjesztésekor a Bizottság – hatásvizsgálat keretében – az alapvető jogoknak való megfelelésével foglalkozik, amelyet ezt követően a Tanács és a Parlament is megvizsgál. A Bizottság továbbá éves jelentést tesz közzé az Alapjogi Charta alkalmazásáról, amellyel kapcsolatban a Tanács



következtetéseket fogad el, és amelyet a Parlament az alapvető jogok EU-ban tapasztalható helyzetéről szóló éves jelentése keretében vizsgál és vitat meg.

Az európai szemeszter keretében az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket nyomon követik, amelyek országspecifikus ajánlások tárgyát is képezhetik. Az érintett területek közé tartoznak az igazságszolgáltatási rendszerek (az igazságügyi eredménytábla alapján), valamint a fogyatékosok, a szociális jogok és a polgárok jogai (a szervezett bűnözés és a korrupció elleni védelemhez kapcsolódóan). Bulgária és Románia az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatálya alá is tartozik, amely az alapvető jogokkal kapcsolatos elemeket tartalmazza.

A Bizottság továbbá nemrégiben javaslatot tett a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletre, amely az uniós forrásokat a jogállamiság tiszteletben tartásához köti. Elfogadása esetén ezzel az eszközzel nyomást lehet gyakorolni az alapvető jogokat megsértő tagállamokra.

A jogsértési eljárások fontos eszközök az alapvető jogok Unión belüli megsértésének szankcionálására. Olyan esetekben indíthatók el, amikor valamely nemzeti jogszabály nem felel meg az uniós jognak és az általa védett alapvető jogoknak, illetve egyedi és kivételes esetekben is (mivel a 7. cikk azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és amelyekben az alapvető jogok megsértésére rendszeresen és folyamatosan kerül sor).

A 2007-ben, Bécsben létrehozott Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) jelentős szerepet játszik az alapvető jogok uniós helyzetének nyomon követésében. Az FRA feladata az alapvető jogokkal kapcsolatos információk és adatok összegyűjtése, elemzése, terjesztése és értékelése. Emellett kutatást és tudományos felméréseket végez, valamint az alapvető jogokról éves és tematikus jelentéseket tesz közzé.

## AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament mindig is támogatta az alapvető jogok fokozott védelmét és tiszteletben tartását. Már 1977-ben a Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatot fogadott el az alapvető jogokról, amelyben mindhárom intézmény elkötelezte magát amellett, hogy hatáskörük gyakorlása során biztosítják az alapvető jogok védelmét. 1979-ben a Parlament állásfoglalást fogadott el, amely javasolta, hogy az Európai Közösség csatlakozzon az emberi jogok európai egyezményéhez.

Az Európai Uniót létrehozó szerződés 1984-es tervezete (1.1.2.) kijelentette, hogy az Uniónak védelmeznie kell az egyéni méltóságot és joghatósága alatt mindenki számára biztosítani kell az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek a nemzeti alkotmányok és az EJEE közös elveiben gyökereznek. Ezenkívül tervbe vette az Unió csatlakozását az EJEE-hez. 1989. április 12-i állásfoglalásában a Parlament kihirdette az alapvető jogokról és szabadságokról szóló nyilatkozat elfogadását<sup>[1]</sup>.

A Parlament 1993 óta az alapvető jogok uniós helyzetéről minden évben vitát tart és állásfoglalást fogad el az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentése

---

[1]Az Európai Parlament 1989. április 12-i állásfoglalása az alapvető jogokról és szabadságokról szóló nyilatkozat elfogadásáról, HL C 120, 1989.5.16., 51. o.



alapján. Emellett több olyan állásfoglalást fogadott el, amelyek az alapvető jogok tagállamokon belüli védelmét érintő egyedi kérdésekkel foglalkoztak.

A Parlament mindig is támogatta az EU-t abban, hogy teremtsen meg saját alapjogi törvényeit, és felszólított az Alapjogi Charta kötelező erejűvé tételére.

A közelmúltban a Parlament számos javaslatot tett az alapvető jogok védelmének az EU-ban történő megerősítésére azáltal, hogy új mechanizmusokat és eljárásokat javasolt a meglévő hiányosságok megszüntetésére. A Parlament 2012 óta több állásfoglalásban kérte egy koppenhágai bizottság létrehozását, valamint egy európai alapjogi szakpolitikai ciklus, egy korai előrejelző mechanizmus, a befagyasztási eljárás elindítását és az FRA megerősítését. A tárgyban legutóbb elfogadott szövegében a Parlament megerősítette korábbi javaslatait, és „a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus” létrehozására szólított fel, amely egy, a Bizottsággal és a Tanáccsal kötött intézményközi megállapodás formáját öltő uniós paktumon alapulna. Ez magában foglalna egy, a Bizottság és egy szakértői testület által készített jelentésen alapuló éves szakpolitikai ciklust, amelyet parlamenti vita követ, és amelyet a kockázatok vagy jogsértések kezelésére szolgáló intézkedések kísérnek. A Parlament felszólított továbbá az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozására vonatkozó új megállapodás-tervezetre, valamint a szerződés olyan módosításaira, mint az Alapjogi Charta 51. cikkének eltörlése, és a Chartának az Unió alapjogi jogszabályává való átalakítása, valamint az egyenlőségre és a megkülönböztetésmentességre vonatkozó egyhangúsági követelmény megszüntetése<sup>[2]</sup>.

2018-ban a Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben üdvözölte a Lengyelországban fennálló helyzetre vonatkozóan az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének alkalmazásáról szóló bizottsági határozatot<sup>[3]</sup>, valamint az EUSZ 7. cikke (1) bekezdése szerinti eljárás Magyarországgal kapcsolatos megindításáról is állásfoglalást fogadott el, indokolással ellátott javaslatot nyújtva be a Tanácshoz, amelyben felkérte a Tanácsot arra, hogy határozza meg, fennáll-e az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, és hogy e tekintetben megfelelő ajánlásokat fogalmazzon meg Magyarország számára<sup>[4]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
10/2018

---

[2]Az Európai Parlament 2018. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról – HL C 215, 2018.6.19., 162. o.

[3]Az Európai Parlament 2018. március 1-jei állásfoglalása a Lengyelországban fennálló helyzetre vonatkozóan az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének alkalmazásáról szóló bizottsági határozatról – Elfogadott szövegek, [P8\\_TA\(2018\)0055](#).

[4]Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására a Tanácsot felszólító javaslatról szóló, 2018. szeptember 12-i állásfoglalása – Elfogadott szövegek, [P8\\_TA\(2018\)0340](#).

