

Az alapjogi charta tiszteletben tartása a Bizottság jogalkotási javaslataiban: a rendszeres és szigorú ellenőrzés módszertana

Az Európai Parlament 2007. március 15-i állásfoglalása az alapjogi charta tiszteletben tartása a Bizottság jogalkotási javaslataiban: A rendszeres és szigorú ellenőrzés módszertana (2005/2169(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel a Bizottság közleményére az alapjogi chartának a Bizottság jogalkotási javaslataiban történő tiszteletben tartásáról(COM(2005)0172),
- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés 6. és 7. cikkére,
- tekintettel az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett alapjogi chartájára¹,
- tekintettel a Rómában 2004. október 29-én aláírt európai alkotmányról szóló szerződésre (alkotmányszerződés), amely magába foglalja az alapjogi charta rendelkezéseit, hogy ezáltal jogilag kötelező jelleggel ruházza fel azokat,
- tekintettel a Bizottságnak az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről (az Unió alapértékeinek tiszteletben tartásáról és előmozdításáról) szóló közleményére vonatkozó 2004. április 20-i állásfoglalására²,
- tekintettel „az alapjogok védelméről és előmozdításáról: a tagállami és európai intézmények, köztük az Alapjogi Ügynökség szerepe” című, 2005. május 26-i állásfoglalására³,
- tekintettel az Európai Unió független szakértőinek hálózata által kidolgozott 2005. évi éves jelentésre az alapjogok helyzetéről az Európai Unióban,
- tekintettel az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló, 2007. február 15-i 168/2007/EK tanácsi rendeletre⁴, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló tanácsi nyilatkozatra,
- tekintettel José Manuel Barroso úrnak a Parlament 2004. november 17-i plenáris ülésén a Bizottság kijelölt elnökeként mondott beszédére,
- tekintettel eljárási szabályzata 45., 34. és 91. cikkére,
- tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, valamint az Alkotmányügyi Bizottság véleményére (A6-0034/2007),

¹ HL C 364., 2000. 12. 18., 1. o.

² HL C 104. E, 2004. 4. 30., 408. o.

³ HL C 117. E, 2006. 5. 18., 242. o.

⁴ HL L 53., 2007.2.22., 1. o.

- A. mivel az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek az összes tagállamban (az EU-Szerződés 6. cikke),
- B. mivel a Parlamentre, mint az Unió polgárainak közvetlenül választott képviseleti szervére ezen alapelvek megvalósításában kiemelt felelősség hárul,
- C. mivel ez a felelősség sokkal nagyobb, mert a szerződések jelenlegi állapotában:
- az egyének által egy európai bírósághoz való közvetlen kereset benyújtása továbbra is nagyon korlátozott¹,
 - nincs lehetőség kollektív kereset benyújtására („kollektív fellépés”),
 - több területen még a Bíróság hatásköre is korlátozott (lásd az EK-Szerződés IV. címét és az EU-Szerződés 35. cikkét), vagy nem is léteznek (második pillér - az EU-Szerződés V. címe²),

és ezért az európai jogalkotónak még nagyobb óvatossággal kell eljárnia, amikor olyan területeken alkot jogszabályokat, amelyek érinthetik az alapvető jogok védelmét,

- D. mivel a valamennyi jogalkotási javaslat alapjogi chartával való összeegyeztethetőségét vizsgáló eljárás olyan következményt jelent, amely szükségszerűen következik a charta Parlament, Tanács, Bizottság és valamennyi tagállam általi elismeréséből, illetve az unió polgárai számára 2000. december 7-én Nizzában történő ünnepélyes kihirdetéséből,
- E. emlékeztetve arra, hogy az alapvető jogok tényleges hatóköre, amint az az EU-Szerződés 6. cikke (2) bekezdésének alkalmazásából következik, még ma is nagyrészt a bírói értelmezéstől függ, de az európai jogalkotónak is nyilvánvalóvá kellene tennie azt az értelmezést, amelyet e jogoknak kellene adni,
- F. emlékeztetve arra, hogy az alapjogi charta kihirdetésekor a Parlament, a Tanács és a Bizottság megegyeztek e jogok meghatározásában, valamint hogy ezentúl ezeket kell hivatkozási alpnak tekinteniük az Unió jogszabályainak kidolgozása során a koherencia és a jóhiszeműség nyilvánvaló okán (lásd a Bizottság fenti közleményét COM(2005)0172),
- G. tudomásul véve azt a tényt, hogy az Unió jogszabályaiba történt átvétel után a chartában meghatározott jogok kötelező érvényűvé válnak az ezeken alapuló európai jogszabályok által,
- H. mivel az alapvető jogok jogalkotási javaslatokban történő tiszteletben tartására vonatkozó eljárás rendszerességének, alaposágának, objektivitásának, nyitottságának és átláthatóságának annál nagyobb a jelentősége, mivel az alapjogi charta jogilag sajnálatos módon a mai napig nem kötelező; hangsúlyozva mindamellett, hogy az évek

¹ A Bíróság 2002. július 25-i ítélete a C-50/00 P ügyben, Unión de Pequeños Agricultores kontra az Európai Unió Tanácsa, EBHT 2002, I-6677.

² Az Elsőfokú Bíróság 2004. június 7-i határozata a T-338/02 ügyben, Segi és mások kontra az Európai Unió Tanácsa, EBHT 2004, II-1647.

során az alapjogi charta hivatkozási alappá vált az európai bíróságok, az Elsőfokú Bíróság, a Bíróság¹, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint számos alkotmánybíróság számára,

- I. mivel az európai jogalkotónak az új európai jogszabályoknak az alapvető jogokra gyakorolt hatásának előzetes értékelése során a nemzeti jogalkotót, a civil társadalmat, a tudományos világot és más nemzetközi szervezetek, mint az Európa Tanács és az ENSZ szakértelmét is be kell vonnia; tekintettel arra, hogy ily módon az európai jogalkotó elősegítené az alapvető jogok egyre szélesebb kultúrájának kialakulását, amint az a magánélet, a családjog és az átláthatósághoz való jog védelmét érintő néhány jogszabály kidolgozása során történt,
- J. mivel a Bizottságnak a 2001 óta alkalmazásra kerülő, az alapvető jogok jogalkotási javaslataikban történő tiszteletben tartására vonatkozó eljárás elmélyítésére és a közvéleményben való jobb tudatosulására vonatkozó javaslatában jelentős előrelépés nyilvánul meg az „alapjogi kultúra” Unióban való kibontakoztatására irányuló szándékával,
- K. mivel ez az eljárás túlságosan belső jelleggel rendelkezik, a kritériumok túl megszorítóak és az Európai Parlament szerepe elégtelen, és mivel a tagállamok parlamentjeinek a bevonására vonatkozó javaslatok – mint a brit felsőházé² – ugyanúgy figyelmen kívül maradnak, mint az európai intézmények közötti, elengedhetetlenül szükséges folyamatos párbeszéd kialakítása és a független szervezeteknek a tárgyilagosság erősítése céljából történő bevonása,
- L. mivel az Unió igazi „alapjogi kultúrája” az alapvető jogok ellenőrzése olyan összefüggő rendszerének kialakítását kívánja meg, amely a Tanácsot és kormányzati együttműködés területén született határozatokat is magába foglalja,
- M. mivel az igazi „alapjogi kultúra” nemcsak a szabályok passzív tiszteletben tartásából áll, hanem az alapvető jogok aktív elősegítéséből, valamint közbeavatkozásból is, amikor a tagállamok megsértik vagy nem védik eléggé az alapvető jogokat,
- N. mivel az alapjogi ellenőrzések ilyen átfogó rendszerének elő kell irányoznia egy éves vitát a három intézmény és a nemzeti parlamentek részvételével, különösen amikor az Európai Parlament mérleget készít az EU-nak, mint a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségeként való fejlődése során elért haladásról és a felmerült problémákról,
- O. mivel egy ilyen vita alkalmával lehetőség lenne megvizsgálni egyúttal a következőket:
 - az Alapjogi Ügynökség éves jelentését,
 - a Bizottság különjelentését a közösségi jog alkalmazásáról szóló általános jelentése

¹ A Bíróság, 2006. június 27-i ítélete a C-540/03 ügyben, Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa, a harmadik országbeli kiskorú gyermekek családjegyesítési jogáról (2003/86/EK irányelv).

² Brit Felsőház, az Európai Unióval foglalkozó Bizottság, a 2005-06-os ülészak 16. jelentése, „Human Rights proofing EU Legislation”, 2005. november 29., (149) bekezdés.

keretében,

- a Tanács jelentését az eltelt év alatt az alapvető jogoknak az Unión belüli és a tagállamok általi tiszteletben tartása terén általa jelentősnek tartott vonatkozásokról,
- P. emlékeztetve arra, hogy ezen éves viták alkalmával az intézményeknek meg kellene vizsgálniuk annak a célszerűségét, hogy felülvizsgálják azokat a jogszabályokat, amelyek közbiztonsági okokból esetleg korlátozták a szabadságok gyakorlását,
- Q. mivel a titkos börtönök létezése és a CIA által a terrorizmus elleni harc címén végrehajtott illegális emberrablások, az akadozó felderítés és a kormányok hiányos együttműködése, vagy a repülőgépek utasaira vonatkozó személyi adatok és bankszámlákra vonatkozó adatok SWIFT-en keresztül történő, törvényi alap nélküli továbbítása alkalmasak arra, hogy megrendítsék a polgároknak az európai intézmények azon képességébe és akaratába vetett bizalmát, hogy megvédjék az alapvető jogokat és megtorolják azok megsértését,
1. utal arra a történelmi feladatra, hogy „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamata” során (az EU-Szerződés 1. cikke) a biztonság és jog intézményeinek fejlesztése, valamint a gazdasági és szociális előrelépés mellett a szabadság intézményeit is létre kell hozni;
 2. hangsúlyozza az alkotmányozási folyamatban fellépő nehézség leküzdésének, az alkotmányszerződés központi vívmányai megtartásának és az alapjogi charta kötelező jogi ereje rögzítésének szükségességét;
 3. üdvözli a Bizottságnak a jogalkotási javaslataiban az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó eljárás elmélyítésére és jobb átláthatóságára irányuló javaslatait, és ebben a José Manuel Barroso, a Bizottság elnöke által a Parlamentben 2004. november 17-én bejelentett, az alapvető jogok védelmére vonatkozó ambiciózus intézkedések és az erre általa létrehozott munkacsoport első pozitív eredményeit látja;
 4. felkéri a Bizottságot, hogy tegye átláthatóbbá a nyomon követési folyamatot és konzultáljon a civil társadalom érintett szereplőivel, különösen azokkal, akiket a Bizottság mindenkori javaslatai érinthetnek;
 5. hangsúlyozza, hogy a Bizottság által javasolt „szisztematikus“ ellenőrzés feltétlenül szükségessé teszi minden jogalkotási javaslat ténylegesen alapos megvizsgálását és a kapott eredmény megindokolását;
 6. felkéri a Bizottságot annak ellenőrzésére, hogy a jogalkotási javaslatok ne csak az alapjogi chartának, hanem az alapvető jogokkal kapcsolatos európai és nemzetközi jogi eszközöknek, valamint a tagállamoknak a közösségi jog általános alapelvét jelentő közös alkotmányos hagyományaiból eredő jogoknak is megfeleljenek;
 7. hangsúlyozza, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának valóban rendszeres és szigorú ellenőrzése nemcsak az esetleges jogi hibák kereséséből áll az egyéni szabadság és a közérdek követelményeinek mérlegelése során, hanem a politikai elemzést is szükségessé teszi az ezen érdekek igazságos kiegyensúlyozottságát biztosító különböző megoldások közül annak a megoldásnak a felismerése érdekében,

amely a célkitűzések és az alapvető jogok korlátozása közötti legkiegyensúlyozottabb arányt jelenti (az alapvető jogok szempontjából történő optimalizálás);

8. minden esetben hasznosnak tartja az ellenőrzés kiterjesztését a különböző érintett alapvető jogokra, és elengedhetetlennek tartja e jogok kifejezett egyenkénti megemléztetését a preambulumbekendésekben;
9. bízik abban, hogy a hivatkozott módszertan, amelyet a Bizottság az Európai Unió alapjogi chartájának jogalkotási javaslataiban történő figyelembevételére kíván alkalmazni, gyakorlati és konkrét megvalósítást fog nyerni;
10. emlékeztet annak jelentőségére, hogy a jogalkotási javaslatok kidolgozása során az alapjogok betartásának rendszeres belső ellenőrzésével külön jelentés foglalkozik, amelynek célja az alapjogok betartására való jogi ösztönzés;
11. felhívja a Bizottságot, hogy gondolja át azon döntését, hogy a következmények megbecslésével kapcsolatosan az alapvető jogokra vonatkozó megfontolásokat a három fennálló kategóriába – gazdasági, szociális és környezeti hatás – sorolja be, és hozzon létre külön kategóriát „az alapvető jogokra gyakorolt hatás” címmel, mivel csak ezáltal lehet biztosítani az alapvető jogok valamennyi szempontjának figyelembevételét;
12. kiemeli a Bizottság azon jogát, hogy a jogalkotási folyamat során az alapvető jogokat sértő módosítások esetén javaslatát a Tanács általi elfogadás előtt visszavonja;
13. visszautasítja a Bizottság azon fenntartását, hogy az egyedi esetek politikai vonatkozásainak vizsgálatát követően semmisség megállapítására irányuló per indítható, és nyomatékosan hangsúlyozza az alap- és szabadságjogok védelmének bármely politikai megfontoláshoz viszonyított feltétlen elsőbbségét;
14. szükségesnek tartja az alapjogi charta figyelembevételére vonatkozó eljárásnak az egész jogalkotási folyamatra és a komitológiára való kiterjesztését, a Parlament helyzetének erősítését, az Alapjogi Ügynökség szerepének pontosítását és támogatásának fokozott igénybevételét;
15. megfontolja annak a lehetőségét, hogy módosítsa eljárási szabályzata 34. cikkét annak érdekében, hogy megbízhassa a polgári szabadságjogok területén illetékes bizottságot az alapvető jogok szempontjából releváns jogalkotási javaslatok, intézkedések és előírások hatásainak vizsgálatával, és úgy akarja módosítani eljárási szabályzata 91. és 115. cikkét, hogy a Parlament állásfoglalásai a tagállamokon belüli viszonyokra is vonatkoztathatóak legyenek, hogy így az EU-Szerződés 6. és 7. cikkében meghatározott felelősségét megfelelő időben gyakorolhassa;
16. hangsúlyozza, hogy az általános konzultációs mechanizmusok megléte ellenére fontos lenne nagyobb mértékben bevonni a kifejezetten az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó külső, független szervezeteket és intézményeket; felkéri ezért a Bizottságot, hogy az alapvető jogokat érintő jogalkotási javaslatok kidolgozásának folyamata során gondoskodjon az említett szervezetekkel és intézményekkel való külön konzultációs mechanizmus kialakításáról;
17. felhívja a Tanácsot az alapvető jogok rendszeres vizsgálatának erősítésére a

kormányzati együttműködés területén is, az eredmények nyilvánosságra hozatalára, továbbá az Alapjogi Ügynökség támogatásának igénybevételére is;

18. megerősíti, hogy a jogalkotási folyamat keretében a Parlament és az Európai Unió más intézményei – szükség esetén és önkéntes alapon – részesülhetnek az Alapjogi Ügynökség szakértelméből az alapvető jogok, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén;
19. emlékeztet arra, hogy sem az alapszerződések, sem a 168/2007/EK rendelet nem akadályozza a Parlamentet abban, hogy az Alapjogi Ügynökség segítségét kérje az EU-Szerződés 7. cikkének alkalmazásakor; elvárja a Bizottságtól és az Alapjogi Ügynökségtől, hogy irányozzák elő a szükséges pénzügyi és emberi erőforrásokat a többéves keretben, valamint az éves munkaprogramban annak érdekében, hogy az Alapjogi Ügynökség megfelelő módon tudjon válaszolni a Parlamenttől érkező, az EU-Szerződés 7. cikke alapján ráruházott hatáskörök gyakorlása közben felmerülő kérelmekre;
20. hangsúlyozza, hogy megfelelő módszereket kell kidolgozni a polgároknak és az európai intézményeknek az alapjogok tiszteletben tartásának belső ellenőrzéséről való tájékoztatására, többek között rendszeres jelentések kiadása révén;
21. azzal a kéréssel fordul a tagállamok parlamentjeihez, hogy mindenekelőtt a rendőrségi és az igazságügyi együttműködés, valamint a közös kül- és biztonságpolitika területén született határozataikat és intézkedéseiket vizsgálják meg azok alapjogi chartával való összeegyeztethetősége szempontjából, hogy ezáltal biztosítva legyen az alapvető jogok oszthatatlansága és az Unió valamennyi politikájának rendszeres és alapos alapjogi vizsgálata;
22. felhívja a Tanácsot és a Bizottságot, hogy az EU-Szerződés 4. cikkének, illetve az EK-Szerződés 200. és 212. cikkének megfelelően terjesszen éves jelentést az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek elé az Unió alapjogi politikájáról, és kezdjen rendszeres, nyílt és állandó párbeszédet az alapvető jogok Unión belüli biztosításáról;
23. felhívja a Bizottságot és a Tanácsot, hogy számoljanak be a Parlamentnek a nemzeti szakértők hálózata által kidolgozott jelentéseket követően tett lépésekről;
24. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak, valamint a tagállamok, illetve a tagjelölt országok kormányainak és parlamentjeinek.