

AZ ALAPJOGI KARTA ÉS A POLGÁROK EURÓPÁJA

Az Európai Unió folyamatos fejlődésen megy keresztül, amit az emberi jogok védelmének – mint a demokrácia egyik elemének – fejlődése is tükröz. Kezdetben az Európai Gazdasági Közösséget egyszerű nemzetközi szervezetnek tekintették, ahol alapjogi védelemre nem volt szükség. Amikor azonban a Costa kontra ENEL-ügyben a bíróság kimondta a közösségi jog elsődlegességének elvét, szükségessé vált az alapjogi védelem is,¹ mert a közösségi szervek olyan jellegű hatalomra tettek szert, amelynek ellensúlyozására alakult ki történetileg az emberi jogok eszme-köre a nemzeti jogokban.

A közösség eredetileg gazdasági célok megvalósítása érdekében jött létre, azonban ennek egyik eszközeként, valamint a hatékonyabb együttműködés feltételeként hamarosan felmerült a politikai integráció igénye is, s végül 1992-ben a maastrichti szerződéssel létrehozták az Európai Uniót, amely ehhez egy lépéssel közelebb vitt. A politikai integráció elsősorban azért vált szükségessé, mert a közös piac megteremtése önmagában nem vezet gazdasági integrációhoz, ahhoz a politikai erők mozgósítása, a politikai legitimitás erősítése szükséges.² Ez pedig a demokratikus hagyományok alapján nem valósítható meg a polgárok jogainak figyelembevétele nélkül, ezért is kell biztosítani az alapjogok védelmét az EU keretében.

Az emberi jogok védelmének igénye azonban már az Európai Unió létrehozása előtt felmerült, amiben nagy szerepe volt a tagállamok (különösen a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) alkotmánybíróságainak, a Közösség részéről pedig a gazdasági célok megvalósításához fűződő gyakorlati megfontolásoknak. Az alapjogok tiszteletben tartása ugyanis nagyobb politikai stabilitást eredményez, ami biztosítja a piac nagyobb stabilitását. Az alapjogok legitimitási forrásként szolgálnak a közös értékek kifejeződésére, és az emberi jogok egységes mércék szerinti biztosítása hozzájárul az integráció megvalósulásához is.³

Mindez elsősorban a közösségi szervek aktusaival szembeni emberi jogi védelem szükségességét indokolja. Az is feltétlenül szükséges volt azonban, hogy az EGK/EU a tagállamoktól – azok saját hatáskörén belül, de különösen a közösségi jog végrehajtása során – is megkövetelje az emberi jogok, illetve a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartását.⁴ Szükséges volt ez azért, mert a közösségi jogrend szorosan össze-

fonódik a tagállamok jogrendjével, és így csak akkor tud megfelelően működni, ha a nemzeti jogrendszerek is megfelelően működnek. Az egyének csak így érvényesíthetik a közösségi jogból eredő jogaikat.

A tagországokban az emberi jogi helyzet oly módon is hatással van a közösségi jogra, illetve annak hatékony érvényesülésére, hogy a bármely tagállamban elkövetett súlyos jogsértések hátrányosan érintenék a dolgozók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlását, mert visszatartanák a dolgozókat, hogy ezen joggal élve azt az országot válasszák „munkahelyül”. Ezek a felismerések végül elindították azt a folyamatot, amely az Amszterdami szerződésben azzal teljesedett ki, hogy azon túlmenően, hogy az EU-tagság feltételévé tették az emberi jogok tiszteletben tartását, az emberi jogok tömeges és súlyos megsértése esetén lehetőség nyílik a tagságból eredő jogok gyakorlásának felfüggesztésére is.

AZ ÚT AMSZTERDAMIG

A közösségi jogban az emberi jogok védelmének kialakításakor elsődleges szerepe volt az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának, mivel a szerződési rendelkezések igen kevés figyelmet fordítottak erre. Az emberi jogok biztosítása kizárólagosan a tagállamok hatáskörébe tartozott, a gazdasági célok megvalósítása során azonban a közösség tevékenysége elkerülhetetlenül érintette a tagállamok polgárainak alapvető jogait, akik sérelmeikkel a nemzeti hatóságokhoz, főként az alkotmánybíróságokhoz fordultak. Ezek az államok alkotmányos hagyományaiknak és vállalt nemzetközi jogi kötelelességeiknek megfelelően biztosítani kívánták e jogokat, s erre hivatkozva a közösségi aktusokkal szembeni ellenállásuk veszélyeztette a közösségi jog szupremáciáját, amely a közös célok megvalósításának alapvető feltétele.

Az Európai Bíróság a védelem forrásainak feltárása után esetjogában fokozatosan kialakított, illetve meghatározott egyes jogokat és az alapvető jogokhoz közel álló jogelveket, például az egyenlőség, jogbiztonság, arányosság elveit és egyes eljárási jogokat, így a kétszeres eljárás tilalmát és a meghallgatáshoz való jogot, amelyeknek a közösségi intézmények eljárásaiban is érvényesülnie kell.

A jogbiztonság és a demokratikus jogállam követelményei azonban az esetjoggal szemben normaalkotást igényelnek, azaz az alapvető jogok demokratikusan elfogadott katalógusát. A fő érv tehát egy közösségi katalógus elfogadása mellett a jogbiztonság megerősítése és a demokratizmus előmozdítása.

A közösséget létrehozó szerződések csak néhány, a gazdasági tevékenység szabadságához kapcsolódó jogot tartalmaztak. Később azonban a demokratizálás és az egységesülés felé való haladás – elmélyülés – szükségessé tette a gazdasági és szociális jogok biztosítása mellett a politikai jogok kiterjesztését. Az 1970-es évek elejétől kezdve különböző kezdeményezések születtek a tagállamok polgárai speciális közösségi jogainak biztosítására, aminek első eredményeként 1979-től bevették az Európai Parlament közvetlen választását.

Az Európai Parlament 1977. november 16-i határozata a közösségek polgárai speciális jogainak biztosításáról⁵ hangsúlyozta a tagállamok állampolgáraival való egyenlő bánásmód kiterjesztésének szükségességét a polgári és a politikai jogok területére, s tartalmazta a speciális jogok részletes listáját, amelyben szerepel többek között az egyénnek az Európai Bírósághoz irányuló közvetlen fellebbezési joga alapvető jogainak megsértése esetén. Ez tekinthető az első próbálkozásnak egy katalógus összeállítására.

Az Európai Parlament 1984. február 14-én elfogadott határozata az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés tervezetéről⁶ hangsúlyozta az alapjogok alkotmányos módon történő rögzítésének jelentőségét a jövőbeli EU-ban, s rendelkezett egy szankció-alkalmazási eljárásról a „tagállamok általi súlyos és ismétlődő jogsértések” esetére, és a „Polgárok Európája” koncepció mentén felmerült az európai útlevél bevezetésének gondolata is.⁷ S noha az 1986. évi Egységes európai okmány nem tartalmazta ezeket a rendelkezéseket, preambuluma jelenti az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására irányuló kötelezettségvállalás első jogi kifejezését.

Az Európai Parlament 1989-ben elfogadott egy nyilatkozatot az alapvető jogokról és szabadságokról,⁸ amely 28 cikkben tartalmaz polgári szabadságjogokat, szociális, kulturális, valamint eljárási jogokat, majd az Európai Unió alkotmányos alapjáról szóló határozata⁹ rendelkezett ezen nyilatkozatnak az EU alkotmányába történő beiktatásáról. A nyilatkozat alapvető célja nem az volt, hogy kiterjessze a Közösség hatáskörét a katalógus által felölelt jogok területére, hanem, hogy a közösségi jogot alárendelje az alapvető jogoknak és szabadságoknak.¹⁰

Az átfogó katalógusra irányuló törekvések mellett különösen jelentős a dolgozók alapvető szociális jogairól szóló közösségi karta elfogadása 1989-ben.¹¹ Az európai polgárok speciális jogainak meghatározására

irányuló törekvések eredménye pedig a közösségi polgároknak a tartózkodási állam önkormányzati választásaiban élvezett szavazati jogának, a petíciós jognak és a harmadik államban biztosított diplomáciai védelem elvének az Európai Unióról szóló szerződésbe történő belefoglalása lett.

Végül az Amszterdami szerződés az alapszerződésbe iktatta azt a rendelkezést, hogy az alapvető jogok megsértése esetén – meghatározott eljárásban – szankcióként felfüggeszthető a tagállamok tagságból eredő jogainak gyakorlása. Ez is felvetette annak szükségességét, hogy ezeket az alapjogokat pontosan meghatározzák. További lendületet adott az alapjogi karta kidolgozásához a tagállamoknak az osztrák helyzettel kapcsolatos reagálása.

AZ ALAPJOGI KARTA KIDOLGOZÁSA

Miután egy alapjogi szakértői csoport¹² rámutatott a jelenlegi rendszer ellentmondásaira és hiányosságaira, többek között a szerződésben az emberi jogi egyezményekre történő utalások rendszertelenségére és bizonytalan következményeire, valamint a három pillér eltérő garanciarendszerére, ajánlásokat tett az EU emberi jogi politikájának következetesebbé és áttekinthetőbbé tétele és a bírói jogvédelem erősítése mellett az alapjogok kifejezett rögzítésére.¹³

Ennek alapján a német elnökség 1999-ben elindította az EU alapjogi kartájának kidolgozását, amelynek az útmutatás szerint az alapvető jogok mellett azokat a jogokat is tartalmaznia kell, amelyek csak a közösségi polgárokat illetik meg.¹⁴ A finn elnökség alatt meghatározták a tervezet kidolgozására hivatott testület összetételét, amelynek figyelemre méltó vonása a „parlamentari” többség: a tagállamok állam- és kormányfőinek 15 képviselője és az Európai Bizottság elnökének 1 képviselője mellett az Európai Parlament 16 fővel, a nemzeti parlamentek pedig 30 (országoként 2-2) fővel képviseltetik magukat a testületben. Megfigyelőként részt vehet az Európai Bíróság, valamint az Európa Tanács két-két képviselője is (az egyik az Emberi Jogok Európai Bíróságától).¹⁵ Az Európa Tanácsnál kezdettől fogva némi aggodalommal figyelték az uniós karta kidolgozására irányuló előkészületeket, különösen a saját bírói ellenőrzési mechanizmus létrehozására vonatkozó felvetéseket, mert egyes vélemények szerint ez egy új „Itélkezési Jalta” kialakulásához vezethet.¹⁶ Erre a veszélyre a karta szövegezési munkálatai során is többen felhívták a figyelmet, s hangsúlyozták, hogy ez nem lehet az új dokumentum célja és eredménye.¹⁷

A tervezet kidolgozására hivatott testület (a Konvent) először 1999. december 17-én ült össze, s el-

nökkévé Roman Herzogot, a Német Szövetségi Köztársaság egykori elnökét választotta meg. Az alakuló ülésen az elnök hangsúlyozta, hogy olyan alapjogi listát kell kidolgozni, amely nem a tagállamok, hanem az európai uniós intézmények tevékenységét köti, s amely az EU-t emberközpontúbbá teszi. A kidolgozandó szöveg jogi jellegét tekintve azonban többféle álláspont is megfogalmazódott. Az elnök a Konvent mandátumának megfelelően kifejtette, hogy a kidolgozandó szöveg nem lesz azonnal kötelező a közösségi jog részeként, bár idővel azzá kell válnia; ez a döntés az Európa Tanács hatáskörébe tartozik. Mendez de Vigo alelnök – az Európai Parlament képviselőjében – azonban emellett foglalt állást, hogy a karta azonnal kötelező legyen, s a szerződés (a „Közösség Alkotmánya”) részévé váljon. Hangsúlyozta, hogy a karta célja nem a meglévő rendszer megkettőzése, hanem a polgárok számára új értéket kell keletkeztetnie. A Bizottságot képviselő Vitorino főbiztos a karta erkölcsi és politikai legitimitációs szerepét hangsúlyozta. Szerinte az EU létéből, a közösségi jogból fakadó jogokat kellene kodifikálni, tehát nem a nemzeti és a nemzetközi okmányok helyettesítése, felváltása, hanem azok kiegészítése a cél. Az Emberi jogok európai egyezményét illetően a főbiztos hangsúlyozta, hogy a csatlakozással kapcsolatban a Bizottság álláspontja ma is az, mint 1979-ben és 1990-ben volt, s a csatlakozás, illetve a saját karta elfogadása nem egymást kizáró folyamatok. A csatlakozáshoz azonban szerződésmódosítás szükséges, amelynek megvitatása a kormányközi konferencia (IGC) hatáskörébe tartozik. Az Európa Tanács megfigyelőként résztvevő képviselője, Fischbach bírő hozzászólásában kifejtette, hogy nem egy teljesen új rendszert kell létrehozni, hanem a meglévőre kell építeni, hiszen a normaszövegek számának gyarapodása negatív hatással van minden létező mechanizmus hatékonyságára. Hangsúlyozta továbbá – a nemzeti parlamentek képviselőjéhez hasonlóan –, hogy nem kívánatos új választóvonalak létrehozása. A kidolgozandó szöveg jogi formáját illetően pedig megjegyezte, hogy az feltétlenül hatással lesz a jogok megfogalmazására is.

Tehát már a Konvent alakuló ülésén elhangzott beszédek is felvetették a legfontosabb kérdéseket és aggályokat a karta kidolgozásával kapcsolatban. A Konvent egyébként egy meglehetősen újszerű összetételű testület a közösségi jog fejlődésének történetében, amelyben a parlamentáris többség is a karta legitimáló szerepét kívánja erősíteni, s ugyanezt szolgálja a nem kormányzati vélemények bevonása és a testület működésének teljes nyilvánossága, ami abban is megnyilvánul, hogy a karta kidolgozása folyamatában keletkező dokumentumok az interneten naprakészen hozzáférhetők.

A Konvent teljes ülésben, illetve három munkacsoportban ülésezik 2-3 hetes gyakorisággal. Júliusra elkészült az ideiglenes tervezet,¹⁸ szeptember végére pedig a véglegesnek szánt változat,¹⁹ amelynek elfogadásáról az Európa Tanács francia elnökség alatt, 2000. október 13–14-én tartott, biarritzi informális ülése egyhangúlag határozott, s feltehetően a nizzai csúcsértekezleten hirdetik ki.²⁰

A Konvent három csoportba sorolva vizsgálta a karta foglalandó jogok listáját: (1) polgári és politikai jogok; (2) gazdasági és szociális jogok; (3) az EU-polgárok jogai. Munkája során figyelembe vette a nem kormányzati szervezetek javaslatait is, s számukra nyilvános meghallgatások alkalmával is lehetőséget biztosított véleményük kifejtésére. Az első meghallgatáson az NGO képviselői hangsúlyozták, hogy szerintük a Konvent leginkább a szociális jogok terén tudna valami újat alkotni, méghozzá – az időtállóságra tekintettel – nem a régi, hanem a módosított európai szociális karta építve.²¹

A polgári és politikai jogok katalógusának összeállításakor elsősorban az Emberi jogok európai egyezményére támaszkodtak, bár a tömör fogalmazás kedvéért nem vették át szó szerint az eredeti rendelkezésekben lefektetett garanciákat. A kiegészítő jegyzőkönyvekből szűkebb körben válogattak,²² mivel nem minden tagállam részese még az ezekben foglaltaknak. Másrészt viszont más nemzetközi egyezmények is hatással voltak a katalógus összeállítására, így az Európa Tanács biomedicina-egyezménye, vagy az ENSZ gyermekjogi egyezménye. Jelentősen befolyásolta a karta foglalandó jogok listáját az Európai Bíróság joggyakorlata is, amely nemcsak az Emberi jogok európai egyezményében foglalt jogokat emelte a közösségi jog általános jogelveinek sorába,²³ hanem további jogokat is megfogalmazott, mint a közigazgatási eljárás során a meghallgatáshoz és az iratokba való betekintéshez való jog.²⁴ A maastrichti és az amszterdami szerződés-módosításokra figyelemmel a közösségi polgárjog összetevői (választójog, ombudsmanhoz fordulás joga stb.) mellett a transzparencia (iratok megismerésének joga), az adatvédelem, valamint a menedékjog elemei bővítették a listát.

A szociális jogok katalógusa most is sokkal vitatottabb volt. Az első tervezet kidolgozása során figyelembe vették a közösségi acquis-t, a dolgozók alapvető szociális jogairól szóló közösségi kartát és az európai szociális karta, illetve a módosított európai szociális karta egyes rendelkezéseit. Az indokolás néhány joggal kapcsolatban kifejezetten nevesítette az európai szociális karta vonatkozó rendelkezéseit, másutt ez elmaradt. Az univerzális szintű nemzetközi kötelezettségek még mostohább elbánásban részesültek, teljesen említés nélkül maradtak a tervezetben,

amit a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága átiratában sérelmezett is.²⁵ Hatalmas előrelépésként értékelte az Európai Unió törekvését, hogy a gazdasági és szociális jogokat a polgári és politikai jogokkal egyenrangúként, ugyanolyan, bíróság előtt érvényesíthető jogként kívánják megfogalmazni. Ez korai örömmel tűnik annak fényében, hogy az elfogandó karta jogi jellegéről az Európai Tanács csak később dönt, de nyilvánvaló, hogy a Bizottság ezt nem tévesztette szem elől, s inkább üzenetnek szánta, hogy a bírói érvényesíthetőséget kész tényként üdvözölte. Hiszen a Bizottság ugyanakkor jelezte, hogy ennek elmaradása olyan negatív regionális üzenet lenne, amely káros hatással lehet az emberi jogok megvalósítására nemzetközi és nemzeti szinten egyaránt, s olyan visszalépésnek tekintenék, amely ellentétes az Európai Unió tagállamainak a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségkötésén alapján vállalt kötelezettségeivel, s mint ilyet, a Bizottságnak fel kellene vetnie a kérdést a tagállamok jelentéseinek értékelésekor.

Ez a figyelmeztetés azért sem volt alaptalan, mert a tervezetnek alig volt olyan rendelkezése, amelyhez nem érkezett olyan módosító javaslat, hogy ki kellene hagyni a kartából. Számos módosító indítvány javasolta azt is, hogy ne egyéni jogként, hanem az EU kötelezettségeként fogalmazzanak meg egy-egy rendelkezést. Persze, a módosítások egy része éppen erősíteni igyekezett a karta normatív tartalmát és szélesíteni a benne foglalt jogok körét. Mindez azt mutatja, hogy a gazdasági és szociális jogok jogi jellegének megítélésében ma sincs egyetértés. A szövegezési folyamatban érezhetően erős volt a félelem attól, hogy a kartában foglalt jogok a közösségi hatáskör szélesítésének eszközeivé válhatnak.

A Konvent végül is olyan szöveget dolgozott ki, amely figyelemmel van az emberi jogok egyetemesége és kölcsönös összefüggése elvére, így egyaránt megfogalmaz polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jogokat, amelyek nemcsak a közösségi polgárokat illetik meg, hanem mindenkit. Minthogy a karta egyik funkciója az, hogy az Európai Unió politikai legitimitását és a polgárok uniós kötődését erősítse, természetesen tartalmazza a közösségi polgároknak biztosított sajátos, többnyire politikai, részvételi jogokat is. A karta célja elsősorban a létező jogok összefoglalása volt, amelyhez számos nemzetközi egyezmény, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata is forrásul szolgált. Emellett megfogalmaz olyan jogokat is, amelyek ugyan már léteznek, de kifejezetten alapjogokként még nem részesülnek védelemben.²⁶

A preambulumból és 53 cikkéből álló dokumentum – az általános rendelkezések mellett – hat alapvető ér-

ték (méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, polgárjogok és igazságosság) szerint csoportosítva határozza meg azokat a jogokat, amelyeket az Európai Unió szerveinek, illetve az uniós joganyag végrehajtása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk.²⁷

Az általános rendelkezések előírják, hogy a karta nem szélesíti az EKG és az EU hatáskörét (sőt, elmondható, hogy az alapjogok funkcióiból következően további korlátokat állít a meglévő hatáskörök gyakorlásának), s nem érinti a tagállamok alkotmányaiiban, valamint a nemzetközi emberi jogi szerződésekben biztosított alapvető jogokat. Az Emberi jogok európai egyezményével való összhangról külön rendelkezik: az abban biztosított jogoknak a közösségi jogban ugyanolyan értelmezést kell tulajdonítani, kivéve, ha a karta magasabb szintű védelmet ír elő.

A jogok korlátozási lehetőségét illetően a karta általános rendelkezést tartalmaz, s nem jogonként külön-külön határozza meg a korlátozás feltételeit. A kartában biztosított jogok csak jogszabályban korlátozhatók, s ennek során tiszteletben kell tartani azok lényeges tartalmát. Korlátozásra csak az arányosság keretei között kerülhet sor, s csakis akkor, ha az az Európai Unió által szolgált általános érdek, egy demokratikus társadalomban felmerülő egyéb jogos érdekek vagy mások jogainak és szabadságainak védelme miatt szükséges, és valóban alkalmas az adott cél elérésére.

Az még nem dőlt el, hogy a karta végül milyen jogi formát ölt majd: pusztán politikai nyilatkozat marad, vagy az alapszerződések részévé teszik. Az Európai Parlament egyértelműen ezt az utóbbi megoldást támogatja,²⁸ a tagállamok kormányainak azonban csak egy része. A Konvent mindenestre arra törekedett, hogy olyan szöveget fogadjon el, amely változtatások nélkül is alkalmas arra, hogy jogi erővel ruházzák fel.

CSATLAKOZÁS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉHEZ

A karta szövegezési munkálatai során sokszor felmerült az Emberi jogok európai egyezményéhez való viszonyának kérdése, valamint az egyes jogoknak a strasbourgi és luxemburgi bíróságok általi eltérő értelmezésének veszélye. Megoldásként ismét felvetették az EU-nak az egyezményhez történő csatlakozása szükségességét, ami nem új keletű gondolat az alapjogi legitimitáció biztosításával kapcsolatban.

A Bizottság 1976-os jelentésében²⁹ még úgy tartotta, hogy nem szükséges csatlakozni az egyezményhez, mert annak rendelkezései enélkül is általánosan kötelezőként elismertek a közösségi jogban

az Európai Bíróság tevékenysége nyomán. Miután azonban az Európai Parlament 1977-es határozatában³⁰ felhívta a bizottságot, hogy törekedjen a tagállamok közötti olyan megállapodás létrehozására, amely alapján az egyezményt a közösségeket létrehozó szerződések integráns részének tekintenék, a Bizottság is változtatott véleményén: 1979-es memorandumában³¹ már szorgalmazza, hogy valamilyen módon kapcsolódjon a Közösség az egyezményhez. Részletesen elemezte a csatlakozás által felvetett intézményi-technikai kérdéseket, s az egyezményhez ennek megfelelő módosításokat javasolt (például egy közösségi bíró és bizottsági tag kinevezését). A memorandum alapján az Európai Parlament is sürgette a csatlakozást, ami – bár számos indítvány életben tartotta az erről szóló vitákat³² – az 1990-es években került ismét előtérbe.³³

Ebben a kérdésében foglalt állást az Európai Bíróság a 2/94 számú, 1996-ban született tanácsadó véleményében. A Bíróság kimondta, hogy a Közösség jelenlegi hatásköre nem terjed ki arra, hogy más nemzetközi szerződésekhez hasonlóan az egyezményhez csatlakozzon, mert a csatlakozás olyan komoly intézményi következményekkel járna, amely túlmegy azon a kereteken, ami az (akkori) 235. cikkben biztosított – a gazdasági integráció megvalósításába „beleértett” – hatáskörben³⁴ megengedhető. A döntéssel számos kérdés nyitva maradt a csatlakozás lehetőségét illetően, az azonban bizonyossá vált, hogy a csatlakozás csak az alapító szerződések módosításával, a tagállamok egybehangzó politikai akaratával valósítható meg.

Ez a politikai akarat még nem jött létre, így az amszterdami szerződésmódosítás sem foglalkozott ezzel a kérdéssel. A karta kidolgozása során többször hangsúlyozták, hogy annak elfogadása nem zárja ki és nem teszi feleslegessé az egyezményhez történő csatlakozást, de az ezzel kapcsolatos kérdések nem tartoznak a Konvent hatáskörébe. Az alapszerződések megfelelő módosításának kezdeményezése a párhuzamosan folyó kormányközi konferencia (IGC 2000) dolga. Ennek keretében a finn delegáció szeptemberben megfelelő szövegjavaslatot nyújtott be, hogy a közösséget(!) felruházzák a csatlakozáshoz szükséges hatáskörrel.³⁵

Az egyezmény anyagi szabályai lényegében ma is érvényesülnek az Európai Bíróság tevékenységén keresztül, így csak az eljárási szabályok alkalmazása jelentene bizonyos fokú többletvédelmet az egyéneknek. A csatlakozás legnagyobb előnye az lenne, hogy megoldaná a külső, nemzetközi felülvizsgálat problémáját, és eloszlatná a kétségeket a strasbourgi szerveknek a közösségi intézkedések, illetve az azok végrehajtására irányuló tagállami aktusok felülvizsgálatá-

ra vonatkozó hatáskörét illetően. Az Európai Bíróság ugyan általában megfelelő védelmet biztosít a közösségi szervek esetleges jogsértéseivel szemben, de a bíróság döntései tekintetében nem áll rendelkezésre semmilyen felülvizsgálati lehetőség. Másrészt a tagállamoknak a közösségi döntések végrehajtása során tett intézkedései a strasbourgi gyakorlat alapján az egyezmény hatálya alá tartoznak. A felelősség tehát a tagállamokat terheli, míg a döntést a közösségi szervek hozzák. Különösen időszerűvé teszi a csatlakozást az a tény, hogy miután a Matthews-ügyben³⁶ az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta az Egyesült Királyságot az Európai Parlament választása során a gibraltári lakosoknak – az elsődleges közösségi jog szabályai szerint – a választásokból történt kizárása miatt, a Bíróság nemrégiben észrevételezésre megküldött az Európai Unió 15 tagállamának egy olyan kérelmet, amelyben az érintettek az EU hatáskörébe eső intézkedéseket sérelmezték.³⁷

A csatlakozás azonban olyan mértékben erősítené a Közösség nemzetközi önállóságát, jogalanyiságát, államszerűségének elismerését, ami nem teszi vonzóvá ezt a megoldást a szuverenitásukat féltő tagállamok számára. Továbbá, ha sikerül is a kormányközi konferencia eredményeként felruházni a Közösséget a csatlakozási hatáskörrel, a szerződésmódosítás minden tagállam általi megerősítése, a Bizottság és az Európa Tanács közötti tárgyalások az Emberi jogok európai egyezményének megfelelő módosításáról, majd az egyezmény módosításának 41 állam általi megerősítése még hosszú éveket vesz igénybe. Ennél mindenképpen gyorsabban érhető el a „Polgárok Európáját”, a „szabadság, biztonság és igazságosság övezetét” célul tűző Európai Unió számára a szükséges politikai legitimitáció az „Alapjogi karta” elfogadásával – amennyiben nem marad meg a politikai nyilatkozat szintjén, hanem jogilag kötelező erővel ruházzák fel.

JEGYZETEK

1. Federico Mancini–Vittorio di Bucci: *Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire*. Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. I Book 1 (1990) 35–52.
2. H. W. de Jong: *Reflections on the Economic Crisis: Markets, Competition and Welfare*. In: O’Keeffe, D.–Schermers, H. G. (szerk.): *Essays in European Union Law and Integration*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1982. 208; 79–93.
3. Jochen A. Frowein: *The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe*. Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. I Book 2 (1990) 267–358.

4. Ld. Mielle Bulterman: *European Union Membership and Political Conditionality*. SIM Special, No. 21. 123–140.
5. Ld. Official Journal, 1977., No. C299., 26. o.
6. Official Journal 1984., No. C77, 33. o.
7. Nagy Gábor: *Emberi jogok Európában és az alapjogok szabályozása az Európai Közösségek jogában*. Bírák Lapja, 1996. No. 3-4. 145-175., különösen 171. o.
8. Official Journal 1989., No. C120, 51. o.
9. Official Journal 1991., No. C19, 65. o.
10. Lásd Annual Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs on respect for human rights in the European Community; Rapporteur: Karel de Gucht; PE 202. 357/fin, 24. o.
11. Lásd bővebben pl. Gyulavári Tamás–Peszlen Zoltán: *Egy „Ünnepélyes Deklaráció”: a Közösségi Charta*. Esély, 1998. No. 1. 27–34.
12. Elnöke: Spiros Simitis; tagjai: Christine Bell, Lammy Betten, Jochen A. Frowein, Pirkko K. Koskinen, Lorenzo Martin Retortillo, Alessandro Pizzorusso és Jean Rossetto.
13. Lásd Affirming fundamental rights in the European Union. Time to Act. Report of the Expert Group on Fundamental Rights. European Communities, 1999. o. 27. Javasolták az EU emberi jogi kartájába az Emberi jogok európai egyezményében biztosított jogok teljes körű – a jegyzőkönyvekben biztosított jogok közül azonban csak a tulajdonhoz való jog, a választójog és a szabad mozgáshoz való jog – átvételét. Emellett javasolták bizonyos egyéb, főként gazdasági és szociális jogok – pl. esélyegyenlőség, a foglalkozás szabad megválasztása, személyes adatokkal rendelkezés joga, családdegysítés, kollektív alkuhoz és kollektív cselekvéshez való jog, a munkavállalók részvételi jogai – felsorolását más nemzetközi emberi jogi egyezmények figyelembevételével.
14. Lásd Cologne European Council – Presidency Conclusions, Annex IV.
15. Lásd Presidency Conclusions, Tampere European Council, Annex.
16. Ezt a véleményt Vincent BERGER fejtette ki 1999. november 5-én *Az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata* c. műve magyar fordításának megjelenése alkalmából a budapesti Francia Intézetben tartott rendezvényen.
17. Források: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en>.
18. Lásd CHARTE 4284/00, CONVENT 28. (polgári és politikai jogok és közösségi polgárjogok), valamint a módosítási javaslatok összegzéseként: CHARTE 4360/00, CONVENT 37.; továbbá CHARTE 4316/00, CONVENT 34 (gazdasági és szociális jogok, valamint a horizontális rendelkezések) és a módosító javaslatok: CHARTE 4383/00, CONVENT 41.
19. Lásd CHARTE 4470/1/00 REV 1, CONVENT 47.
20. Lásd CHARTE 4211/00, CONVENT 23.
21. Lásd CHARTE 4148/00, CONVENT 12.
22. 1. jegyzőkönyv: tulajdonhoz való jog és oktatáshoz való jog; 4. jegyzőkönyv 4. cikk: kollektív kiutasítás tilalma; 6. jegyzőkönyv a halálbüntetés eltörléséről; 7. jegyzőkönyv 4. cikk: „non bis in idem” elve, amelyet az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság számos esetben elismert (Cases 18/65 and 35/65, Guttman v. Commission [1966] ECR 150; valamint Joined Cases T-305/94 and others, Limburgse Vinyl Maatschappij NV v. Commission, 1999. április 20-án kelt ítélet).
23. A Konvent által hivatkozott ítéletek: Johnston, Case 222/84 [1986] ECR 1651. (hatékony jogorvoslatához való jog); Prais, Case 130/75 [1976] ECR 1589. (vallásszabadság); ERT, Case C-260/89 [1991] ECR I-5485. (véleménynyilvánítás szabadsága); Hauer, Case 44/79 [1979] ECR 3727 (tulajdonhoz való jog).
24. Lásd Case 374/87 Orkem [1989] ECR 3283; Case T-450/93 Lisrestal, CFI, [1994] ECR II-1177; Case C-269/90 TU München [1991] ECR I-5469; Case T-167/94 Detlef Nölle [1995] ECR II-2589.
25. Lásd CHARTE 4315/00, CONTRIBUT 182.
26. Lásd COM(2000) 559 final, CHARTE 4477/00, CONTRIBUT 328. 6. old.
27. CHARTE 4487/1/00 REV 1, CONVENT 50.
28. Lásd pl. CHARTE 4951/00, CONTRIBUT 351.
29. *The protection of fundamental rights in the European Communities*, EC Bulletin, suppl. 5/76.
30. Official Journal, 1977., No. C299., 26. p.
31. *Commission Memorandum: Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights*, EC Bulletin, suppl. 2/79, 5. p.
32. Lásd pl. Motion for a Resolution tabled by Mr. Pannella, Working Document of the European Parliament No. 2-1794/84 of March 7, 1985.
33. Lásd Commission’s programme for 1990, 72, § EC Bulletin, suppl. 1/90, 40. o.; EP Resolution on human rights (9 July 1991), OJ 1991. No. C240, 45. o. – ebben az alapvető jogok helyzetéről szóló éves jelentésekről való rendelkezés mellett az Európai Parlament felhívta a közösséget, hogy csatlakozzon az Emberi jogok európai egyezményéhez.
34. Az emberi jogok biztosítása – az államok esetében is – nem annyira önálló hatáskört jelent, mint inkább a meglévő hatáskör gyakorlását korlátozó tényezőt. Lásd Wachsmann, Patrick: *L’avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l’adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales*. Revue trimestrielle de droit européen, 1996. no. 3. 467–491, 481.
35. Lásd CONFER 4775/00.
36. Lásd Matthews v. the United Kingdom (24833/94), judgment of 18 February 1999.
37. DSR-Senator GmbH v. 15 Member States of the European Union (application No. 56672/00).