



ecre

European Council
on Refugees and Exiles

AZ EU ALAPJOGI CHARTA; EGY NÉLKÜLÖZHETETLEN DOKUMENTUM A MENEDÉKJOG TERÜLETÉN

February 2017

BEVEZETÉS

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: Charta) 1999-2000 között fogalmazták meg azzal az eredeti céllal, hogy az uniós szinten alkalmazandó alapjogokat egy különálló dokumentumba foglalják. A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatálybalépésével ugyanakkor a Charta jogilag kötelezővé vált az egész Európai Unióra nézve.¹ A dokumentum egy szövegben összegzi az Unió által védett alapvető jogokat és a magyarázatokon keresztül iránymutatást ad a hatályukra nézve, végső soron láthatóvá és kiszámíthatóvá téve azokat. Ennek jelentős köre erőteljes eszközként teszi lehetővé a közösségi vívmányok (acquis) menedékjogi sztenderdjeinek javítását. Néhányat ezek közül az alábbiakban tárgyalunk.

1. AZ ALAPJOGI CHARTA JOGI STÁTUSZA

Az európai uniós jogszabályi keretek között a Charta magasabb normatív státusszal bír, mint az összes uniós jogszabály, amit az EU-szerződéseknek megfelelően fogadtak el, illetve az összes nemzeti jogszabály, amelyek az uniós jogot ültetik át. A Charta jogi státusza megegyezik az alapító szerződések státuszával,² és mint olyan, az Európai Unió lakosainak és polgárainak jogi értelemben véve szilárdabb és átláthatóbb jogokat kínál. Tekintettel arra, hogy a Charta az elsődleges jogforrások közé tartozik, megerősíti az uniós jog értelmezésének szükségességét, ideértve a másodlagos jog értelmezését is az alapvető jogok fényében. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy az uniós jogszabályok vagy az uniós jogszabályokat átültető nemzeti jogok rendelkezése, amely ellentétes a Chartával, érvénytelen.

1.1. AZ ALAPJOGI CHARTA TARTALMA

Bár a Charta többnyire megerősíti azon jogokat, amelyek már korábban is léteztek az uniós jogrendben, emellett azonban olyan újszerű, innovatív jogokat is nevesít, amelyek nem találhatók meg az Emberi Jogok Európai Egyezményében. Ezek a rendelkezések hozzájárulnak a közösségi vívmányok értelmezéséhez. A rendelkezések között szerepel például az emberi méltóság joga,³ a menedékjog,⁴ a védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben (non-refoulement elve),⁵ valamint a megfelelő ügyintézéshez való jog.⁶ A Charta útján az elsődleges jog részévé váltak a gyermekek jogai, illetve a Chartában a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog⁷ is kiterjedtebb formában szerepel, mint az EJEE által lefektetett rendelkezések között. Ezen jogok magasabb szintű védelmet kínálnak a rászorulóknak számára. Tekintettel arra, hogy ezen rendelkezések némelyikének (mint az emberi méltóság jogának és a menedékjognak) tartalmát még nem definiálták a bíróságok, ezen lefektetett jogok alkalmazása és alakítása egyben lehetőséget is jelent a menedékkérők számára elérhető védelem fokozására.

Mindazonáltal, a Charta legfőbb értéke annak kategorikus elismerésében rejlik, hogy az alapvető jogok kulcsszerepet játszanak az uniós jogrendben. A Charta explicite elismeri, hogy az Európai Unió rendelkezik bizonyos kötelező erejű jogokkal, amelyek az EU eszméjének lényegi részét képezik,⁸ valamint hogy bármely, a közösségi jogot alkalmazó akár uniós, akár tagállami intézkedésnek meg kell felelnie a Chartának.

A Charta 54 cikket tartalmaz, amelyek 7 fejezet alatt csoportosulnak. Az első hat fejezet az anyagi jogokat sorolja fel az egyes címszavak alatt: méltóság, szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, polgárok jogai és igazságszolgáltatás, míg az utolsó fejezet négy horizontális záradékot tartalmaz a Charta értelmezésére és alkalmazására vonatkozóan. A lefektetett jogok tartalma az Emberi Jogok Európai Egyezményén, az Európai Szociális Chartán, az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: luxemburgi bíróság) joggyakorlatán, a tagállamok alkotmányos hagyományain és az uniós jogszabályok létező rendelkezésein alapszik.

1. Európai Unió: Európai Tanács, Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007/C 303/01), 2007. december 14., C 303/1.

2. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikk (1) bekezdése, Európai Unió, 2007. december 13., 2008/C 115/01.

3. A Charta 1. cikke

4. A Charta 18. cikke

5. A Charta 19. cikke

6. A Charta 41. cikke

7. A Charta 47. cikke

8. Európai Parlament, Az EU Chartája, Tények 2016.

- » Az első fejezet, a Méltóság, garantálja az élethez való jogot, tiltja a kínzást, a rabszolgaságot, a halálbüntetést, az eugenikai gyakorlatot és az emberi klónozást.
- » A második fejezet, a Szabadságok, lefedi többek között: a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát és a menedékjogot.
- » A harmadik fejezet, az Egyenlőség, tartalmazza a törvény előtti egyenlőséget, a megkülönböztetés tilalmát, így különösen a nem, faj, etnikai vagy társadalmi származás, politikai vagy más vélemény alapján történő megkülönböztetést. Ez a cím rendelkezik továbbá a gyermekek és az idősek jogairól.
- » A negyedik fejezet, a Szolidaritás, lefedi a szociális és munkavállalói jogokat, ideértve a tisztességes és igazságos munkafeltételek védelmét, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet, az egészségvédelemhez, a szociális biztonsághoz és a szociális segítségnyújtáshoz való jogot.
- » Az ötödik fejezet, A polgárok jogai, magában foglal számos eljárási jogot, mint a megfelelő ügyintézéshez való jogot és a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát.
- » A hatodik fejezet, az Igazságszolgáltatás, magában foglalja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság védelmét és a védelemhez való jogot, illetve a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elveit.
- » A hetedik fejezet tartalmazza azon cikkeket, amelyek a Charta értelmezésére és alkalmazására utalnak.

A CHARTA HATÁLYA

A Charta 51. cikkének (1) bekezdésének megfelelően a Charta az uniós intézményekre és a tagállamokra is csak az kötelező, ha azok az unió jogát alkalmazzák. A luxemburgi bíróság értelmezése szerint az uniós jog alkalmazása egyenlő azzal az intézkedéssel, amely az uniós jog hatályán belül esik, tehát a Charta csak azon esetekben alkalmazható, amikor az uniós jog alkalmazható.⁹ Tekintettel arra, hogy a menedékjog legtöbb területe az EU hatáskörét képezi, a nemzeti menedékjogi jogszabályok általában is az uniós jogot hajtják végre, melynek következtében a Charta alkalmazandó a menedékjog területén. Továbbá az 51. cikk (1) bekezdése nem tartalmaz olyan joghatósági klauzulát, amely korlátozná a Charta területi hatályát. A Charta köti az uniós intézményeket a külső fellépéseik során, amint azt az Európai Unió Bírósága megerősítette a Font Polisario ügyben (az ügyben jogorvoslat van folyamatban). Mint ilyen, nem létezik területi korlátozás a Charta hatályát, alkalmazhatóságát illetően.

A CHARTA ÉS AZ EJEE

A Chartában foglalt jogok közül több is megtalálható a korábban elfogadott és aláírt Emberi Jogok Európai Egyezményében is. A Charta 52. cikkének (3) bekezdésének célja, hogy biztosítsa a konzisztenciát a Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye között. Ez biztosítja tehát, hogy a Charta azon cikkeinek tartalma és hatálya, amelyek megfelelnek az Emberi Jogok Európai Egyezménye hasonló cikkeinek, ténylegesen megegyezzenek az Emberi Jogok Európai Egyezménye cikkeinek tartalmával és hatályával is.¹⁰ Ez szintén igaz az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) joggyakorlatára is. A rendelkezés azt sugallja, hogy a luxemburgi bíróságnak követnie kéne a strasbourgi bíróság joggyakorlatát egészen odáig, hogy egyenlő szintű védelmet biztosítson.¹¹ Ahol szerepel egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményében is lefektetett jog, ott nincs kizárva a szélesebb körű és nagyobb szintű védelem, tehát bizonyos, a Charta által lefektetett jogok széleskörűbb védelmet biztosítanak az alkalmazás során, mint az azoknak megfelelő, az Emberi Jogok Európai Egyezményében lefektetett társaik.¹²

9. EUB, C-617/10. ügy, Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, 2013. február 26. Lásd még: EUB, C-300/11. ügy (Nagykamara), ZZ v. Secretary of State for the Home Department, 2013. június 4., 51. bekezdés

10. Az Alapjogi Chartához fűződő magyarázatok, OJ [2007] C303/17.

11. Lásd még: ECRE és Holland Menekültügyi Tanács, Az Alapjogi Charta által elismert menedékjogi eljárásjog alkalmazása, 2014. október

12. Szintén megerősítette az EUB a C279/09. ügyben, Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Germany, 2010. december 22., 35. bekezdés

A CHARTA ÉS AZ EU-INTÉZMÉNYEK

A Charta elsődlegesen az EU intézményeit és testületeit (lásd a Charta 51. cikk (1) bekezdését), valamint az uniós jogot alkalmazó tagállamokat kötelezi. Az ő intézkedéseiknek összhangban kell lenniük a Chartával. Különösen igaz ez a Bizottság, a Parlament és a Tanács jogalkotó és döntéshozó munkájára; bármely elfogadott jogszabálynak meg kell felelnie a Chartában foglaltaknak, máskülönben az adott rendelkezés érvényteleníthető.

A Bizottság még 2001 során döntött arról, hogy bármely jogszabály-javaslatot és egyéb elfogadásra váró dokumentum-tervezetet alá kell vetni egy vizsgálatnak, hogy vajon kompatibilis-e a Chartával.¹³ Mivel a Charta jogi kötőerővel bír, az alapvető jogok ellenőrzése megerősítést nyert a Bizottságon belül. A Bizottság továbbá hatásvizsgálatot végez, amelynek részét képezi a Charta. A vizsgálat célja az alapvető jogok beillesztésének biztosítása az EU jogszabályaira és a politikák kialakítására nézve.

Gyakorlatilag a Bizottságnak, amely kiadta az első jogszabály-csomagot, harmadszor módosítva ezzel a Közös Európai Menekültügyi Rendszert, biztosítania kell, hogy minden javaslat, illetve későbbi állapotában már elfogadott jogszabály, összhangban álljon a Chartával.¹⁴ Mint az EU-szerződések felett örökös intézmény, a Bizottság fontos szerepet tölt be a szerződések hatályának és rendelkezései értelmezésének megállapításában. A Bizottság a Charta hatékony alkalmazhatóságáról szóló közleményében hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok tesztje „egy fontos megerősítése a szükségesség és arányosság részletes vizsgálatának a Bizottság által tett javaslatok során.”¹⁵ Tekintettel arra, hogy néhány új menekültügyi témájú uniós javaslat tartalma riasztó,¹⁶ felmerül a kérdés, vajon elvégezték-e az alapvető jogok tesztjét az előkészítés fázisának során. Ennek ellenére még mindig szükséges jogszerűségüknek ellenőrzése a jogszabállyá válásukat megelőzően, amely különös fontossággal bír, figyelembe véve különösen azt, hogy a rendelkezések változhatnak a Tanács, a Bizottság és a Parlament közötti tárgyalások során. A Charta nem bizonyos értékek absztrakt gyűjteménye, hanem egy eszköz, amely lehetővé teszi a személyeknek a benne foglalt jogok élvezetét, amennyiben a helyzetre az uniós jog alkalmazható. A Bizottságnak szerepe szerint biztosítania kell, hogy bármely jogszabálytervezet és elfogadott jogszabály megfeleljen a Chartának.

A Tanács szerepe szintén kiterjed az uniós jogalkotásnak a Charta szempontjából történő vizsgálatára és az elfogadott következtetések szerint örökös a Charta hatékony végrehajtása felett.¹⁷ Az Európai Parlament, a Charta régi támogatójaként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően elfogadott egy Állásfoglalást a Charta hatékony végrehajtásáról.¹⁸

A CHARTA ÉS AZ UNIÓS ÜGYNÖKSÉGEK

Bármely uniós ügynökség, mint a Frontex, az Europol és az Európai Menekültügyi Hivatal, a hatáskörét illetően szintén kötve van a Chartához; biztosítaniuk kell, hogy bármely, uniós jog alapján foganatosított intézkedés megfelel a Chartának. Nem válogathatnak, hogy melyik jognak felelnek meg és mikor tartják tiszteletben az egyénmértőségét.¹⁹

Például amikor a Frontex embereket ment a tengeren vagy ellenőrzi a tagállamok határait, a feladatait olyan módon kell megvalósítania, hogy megfeleljen a Chartának és az abban foglalt jogokat tiszteletben tartsa, mint a méltósághoz való jogról szóló 1. cikket, a menedéjogról szóló 18. cikket, a kitoloncolással, a kiutasítással és

13. A Bizottság közleménye, Az Alapjogi Chartának való megfelelés a Bizottság jogalkotási módszertanának rendszeres és szigorú ellenőrzéséről, COM(2005) 172, 2. oldal

14. A Bizottság közleménye, Az Alapjogi Charta hatékony végrehajtásáról szóló stratégia, COM(2010) 573, Brüsszel, 2010. október 19.

15. Ibid.

16. Lásd például: ECRE Heti Összefoglaló, Bizottság javaslatai egy szigorúbb dublini rendszerre, szélesebb adatgyűjtésre az Eurodac rendszerben, és az új menekültügyi ügynökség születésére, 2016. május 6., elérhető: <http://bit.ly/1WcJN9l>.

17. Európai Unió Tanácsa, Az Alapjogi Charta hatékony végrehajtásának biztosítására tett tanácsi javaslatok tervezete, 6387/11, Brüsszel, 2011. február 11.

18. Európai Parlament, Határozat az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2009) - A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő hatékony átültetése, T7-0483/2010, 2010. december 15.

19. A Charta és az uniós ügynökségek kapcsolatát elemző átfogó áttekintéshez: Európai Parlamenti Tanulmány, A Charta végrehajtása és annak hatásai a Frontex, Europol és EASO uniós ügynökségekre, 2011. augusztus

a kiadatással szembeni védelemről szóló 19. cikket és a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmát előíró 4. cikket. Ehhez hasonlóan az Europolnak is, tekintettel a menedéjközi kérelmeknek a hotspotokon történő regisztrálásában betöltött egyre nagyobb szerepére, biztosítani kell az intézkedéseinek a személyes adatok védelméről szóló 8. cikknek és a magán- és a családi élet tiszteletben tartásáról szóló 7. cikknek való megfelelést.

Az Európai Menekültügyi Hivatal, amelynek mandátuma kiterjedtebbé fog válni a felülvizsgált vívmányok szerint,²⁰ már most is segíti a műszaki dokumentáció, az országinformációs jelentésekre és a nemzeti szakértők képzésére – ideértve a bíróságokat is – vonatkozó rendelkezések javítását. Az Európai Menekültügyi Hivatal feladatai kiterjednek továbbá a hotspotokon történő regisztrálásra és a menedékkérelmek feldolgozására. Biztosítani kell, hogy feladatainak megvalósítása során megfeleljen a Chartának, különösen annak 18-19. és a 41. cikkeinek.

A CHARTA ÉS A TAGÁLLAMOK

A tagállamokat köti a Charta, amennyiben uniós jogot alkalmaznak. Ezekben az esetekben a tagállamokat ugyanúgy köti a Charta, mint az uniós intézményeket. A Charta rendelkezéseinek a tagállamok által az uniós jog alkalmazása során történő megsértése egyenlő az EU szerződések megsértésével. A tagállamoknak olyan módon kell végrehajtania az uniós jogszabályokat, hogy azok megfeleljenek a Chartának.

A CHARTA FUNKCIÓJA

A Charta két fő funkciót tölt be.²¹

Biztosítja, hogy az uniós jog értelmezése és a jogszabályok nemzeti végrehajtása összhangban álljon az alapvető jogokkal és az uniós jogrend általános jogelveivel.

Az alapvető jogok (és/vagy az uniós jogrend jogelveinek) sérelme alapul szolgálhat az uniós bíróságok általi felülvizsgálatra.

Azon esetekben, ahol felmerül a Charta egy rendelkezésének lehetséges sérelme, a menekültügyben dolgozóknak arra kéne hivatkozniuk, hogy egy uniós menekültügyi jogszabály vagy az uniós jogot végrehajtó nemzeti jogszabály azért érvénytelen, mert nem felel meg a Chartának. Továbbá kérniük kéne a nemzeti bíróságokat, hogy éljenek megkereséssel a luxemburgi bíróság felé,²² kivéve, ha a válasz egyértelmű és a Charta rendelkezéseinek sérelme nyilvánvaló. Ezen esetekben bármely nemzeti bíróságnak hatásköre van a nemzeti jog alkalmazásának félre tételére, és erre kérni is kell őket.

Azon esetekben, ahol a sérelem egy uniós jogszabályt érint, kizárólag a luxemburgi bíróság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy érvénytelenné nyilvánítson egy uniós jogszabályt. Ennek értelmében csak a luxemburgi bíróság vizsgálhatja felül és érvénytelenítheti a másodlagos jogforrásokat, amennyiben azok nem állnak összhangban a Chartával. Ahol a válasz nem egyértelmű és a rendelkezést többféleképpen is lehet értelmezni, amelyek közül csak egy felel meg a Chartának, a nemzeti bíróságok kötelesek olyan módon értelmezni a másodlagos jogot, amely összeegyeztethető az elsődleges uniós joggal, beleértve ebbe a Chartát is. Erre példa az ügy, ahol a luxemburgi bíróság ítélte meg, hogy holland jogszabályokban a harmadik országbeli állampolgárok családtaggyűjtési eljárásaiban megkövetelt jövedelem kritériuma megfelel-e a családtaggyűjtésről szóló uniós irányelvnek.²³ A bíróság világossá tette, hogy az irányelvet az alapvető jogokkal összhangban kell értelmezni, különös tekintettel a Charta által is garantált családi élet tiszteletben tartásához való jogra. Ehhez képest a holland szabályok ellentéteseknek bizonyultak az irányelvvel, amikor a bíróság ilyen szempontból értelmezte azokat.

20. Lásd: ECRE Kommentek az Európai Menekültügyi Hivatal felállításáról szóló bizottsági javaslatra, No 439/2010 COM(2016) 271, 2016. július, elérhető: <http://bit.ly/29E8yWk>

21. Valójában minden alapvető jognak és az uniós jogrend általános elveinek ugyanaz a funkciója

22. EUMSZ 267. cikk

23. C-578/08. ügy, Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken; ítélethirdetés 2010. március 4.

Azokban az esetekben, ahol az uniós ügynökségek a Chartával ellentétes módon járnak el, az egyének két jogi út közül választhatnak a jogorvoslat elérése érdekében. Az első a semmisség iránti kereset,²⁴ amelyet olyankor lehet indítani, amikor az egyén szerint valamely EU intézmény jogellenesen járt el. Amennyiben a kereset sikerrel jár, az aktus semmissé válik. A második opció a kártérítési eljárás.²⁵ További jogorvoslati lehetőséget jelent az egyéni panasz eljárás, amely elérhető az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (Frontex) létrehozó Rendelet által és az Európai Parlament javaslata útján az EU Menekültügyi Ügynöksége előtt. A panasz eljárás értelmében az ügynökség megfigyeli és biztosítja az alapvető jogok érvényesülését az összes tevékenysége során. Továbbá olyan személyek is nyújthatnak be panaszt, akiket az ügynökség bármely tevékenysége közvetlenül érintett, ha az aktussal a személyek alapvető jogai sérültek. Bár nehéz és bonyolult keresetet benyújtani egy uniós ügynökséggel szemben,²⁶ az ügynökség intézkedései megtámadhatóak a luxemburgi bíróság előtt olyan szempontból, hogy összhangban állnak-e a Chartával. Erre jelenleg a strasbourgi bíróság előtt nincs lehetőség.²⁷

KONKLÚZIÓ

Összegezve a fentieket, az Alapjogi Charta egy hathatós eszköz, amely lehetőséget nyújt egyfelől annak biztosítására, hogy bármely előterjesztett jogszabálytervezet tiszteletben tartsa a jogokat és jogosultságokat, másfelől garantálja, hogy a tagállamok a Chartával összhangban ültetik át és alkalmazzák a releváns uniós jogot, harmadrésről pedig biztosítja, hogy az uniós ügynökségek a Chartának megfelelően járnak el. A Chartában megtalálhatóak új, innovatív jellegű jogok is, amelyek potenciálja még nem is kifejtett. Maga a Charta jelenleg még kihasználatlan, de hatékony alkalmazhatóságának felismerésével valós, további védelmet képes biztosítani azon személyek számára, akik Európában keresnek menedéket.

24. EUMSZ 263. cikk

25. EUMSZ 340. cikk

26. A nehozségek részleteit lásd:

27. Ez lehetővé válik, amint az EU csatlakozik az EJEE-hez, de ezen tárgyalások jelenleg elakadtak.

