

Az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, különös tekintettel az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága hatásköri kérdéseire

The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights having special regard to the jurisdictional issues between the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights

TDK-dolgozat

Készítette: „Alapjogvédelem-2012”

2012.

Tartalom	
BEVEZETŐ	3
1. Előzmények, csatlakozástörténet.....	4
1.1. Az emberi jogok jelentősége és deklarálása.....	4
1.2. Alapjogvédelem az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés előtt	5
1.3. Az európai alapjogvédelmi rendelkezések kettősége és az ebből eredő problémák	8
1.4. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának kapcsolata	9
2. Az Európai Unió csatlakozása az EJEE-hez	13
2.1. A Csatlakozás előnyei az Unió oldaláról	13
2.1.1. Európáról – mint egy szabadságon és demokrácián alapuló térségről – alkotott kép fejlesztése	13
2.1.2. Az alapvető jogok védelmének erősítése a Közösségen belül	14
2.1.3. Az uniós intézmények erősítése, mint a csatlakozás egyik előnye	15
2.1.4. Az egységes európai alapjogvédelem kialakulása	16
2.1.5. A csatlakozás további előnyei	18
2.2. Az csatlakozás hátrányai az Unió szemszögéből	19
2.2.1. Az EJEE-ben megfogalmazott jogok és az Unió kapcsolata	20
2.2.2. Az EJEE-ből eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos problémák	20
2.2.3. Az igazságszolgáltatási rendszer megzavarásának kockázata.....	21
2.3. A csatlakozással felmerülő politikai, jogi és technikai problémák	24
2.3.1. A csatlakozással felmerülő politikai aggályok	24
2.3.2. A csatlakozással felmerülő jogi problémák	25
2.3.2.1. A csatlakozás jogalapja	25
2.3.2.2. A bíróságok hatásköreinek kérdése	25
2.3.2.3. Az emberi jogi normák betartásának ellenőrzése.....	27
2.3.2.4. A szubszidiaritás elvének érvényesülése.....	29
2.3.2.5. Az alapvető jogok értelmezése.....	30
2.3.2.6. Az államok közti panasz.....	31
2.3.2.7. Az egyéni panasz lehetősége	33
2.3.2.8. A Bosporus-teszt jövője	34
2.3.2.9. Az Unió képviselte az EJEB-ben.....	34
2.3.3. A csatlakozással felmerülő technikai nehézségek.....	36
2.3.3.1. A csatlakozás módja.....	36
2.3.3.2. A csatlakozás érdekében módosítandó dokumentumok köre.....	36
2.3.3.3. Az EU részvétele a Miniszterek Bizottságában	37
2.4. A csatlakozási eljárás és a csatlakozás tervezet javaslati a fenti problémákra	37
2.4.1. Az Unió képviselte Strasbourgban és az egy bíró per Szerződő Fél szabálya	38
2.4.2. A pertársaság	39
2.4.3. Az államok közti panasz kérdése	40
3. Következtetések.....	41
FELHASZNÁLT IRODALOM	43
I. UNIÓS JOG	43
II. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEI	44
III. AZ EURÓPA TANÁCS ÁLTAL KIADOTT DOKUMENTUMOK.....	44
IV. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ESETJOGA.....	45
V. KÖNYVEK, TANULMÁNYOK.....	45

BEVEZETŐ

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme kiemelkedő jelentőséggel bíró kérdés, különösen a második világháború végétől Európában. Ezen védelem kialakítása érdekében a Nyugat-Európa gazdasági értelemben véve fejlettebb államai 1950-ben megalapították az Európa Tanácsot (ET), majd ennek keretében létrehozták az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt (EJEE). Az EJEE-ben foglalt jogok érvényesítésére 1959-ben létrehozták az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB).

Nem sokkal az ET után, 1957-ben megalakult az Európai Gazdasági Közösség, melynek keretén belül az Európai Közösségek Bírósága elé egyre több olyan ügy került, amely az alapvető jogokat érintette. Európában az alapvető jogokra vonatkozóan kettős ítélkezési gyakorlat alakult ki, amely sok esetben összhangban volt egymással, viszont előfordultak esetek, amikor a két bíróság eltérő döntést hozott, vagy eltérően indokolta döntését. Már 1979-ben felmerült, hogy az EU-nak csatlakoznia kellene az EJEE-hez, így egységes alapjogi ítélkezési gyakorlat alakulhatna ki Európában.

Dolgozatomban a csatlakozás előtörténetét, főleg az Unió szempontjából fennálló előnyeit és hátrányait, az egyes hazai és európai szakirodalmi véleményeket vázolom fel és elemzem. Kitérek a csatlakozással felmerülő jogi, és egyéb problémákra is. A két bíróság hatásköri kérdéseinek elemzését tartom dolgozatom egyik központi gondolatának. A felmerülő problémákat jogesetekkel teszem szemléletesebbé. Mivel számtalan tanulmány és az egyes (uniós, illetve európa tanácsi) intézmények által kiadott dokumentumok nem érhetőek el magyar nyelven, ezért angol nyelvű szakirodalmat is felhasználtam.

Az Unió csatlakozását egy olyan egyezményhez, melynek eddig csak államok voltak a tagjai – sőt az Unió valamennyi állama a tagja – nagyon érdekes jogi kérdésnek tartom. A csatlakozás – igaz, hogy már 1979-ben szó volt róla – mivel mindezidáig nem történt meg, egy rendkívül aktuális kérdés.

1. Előzmények, csatlakozástörténet

1.1. Az emberi jogok jelentősége és deklarálása

A második világháború után Európa jelentősebb - gazdasági - hatalommal bíró államai számára a jogállamiság és a demokrácia megteremtése vált a legfontosabb feladattá. Felismerték, hogy a társadalmi fejlődés és a modern jogállam megteremtésének előfeltétele az emberi – és polgári – alapjogok deklarálása és azok tiszteletben tartása. „Az alapjogok – vagy emberi jogok – a természetes és részben jogi személyeket megillető olyan alapvető jogosultságok, melyek az emberi lét legalapvetőbb értékei, az emberi méltóság és a személyi integritás biztosítására irányulnak.”¹

Az első univerzális igényű deklaráció az ENSZ 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata volt, amely kijelölte a védendő jogok körét. Ezt követte az Európa Tanács² égisze alatt 1950. november 4-én, Rómában elfogadott dokumentum, az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (EJEE). Az EJEE érvényesülését az Emberi Jogok Európai Bizottsága – azóta (1998-ban) megszűnt – valamint az EJEE által létrehozott Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) biztosítja: „Az EJEE jogilag kötelező kötelezettségként írja elő tagjai számára, hogy joghatóságuk alatt álló minden személy számára biztosítsák a felsorolt emberi jogokat. Az EJEE végrehajtását az Emberi Jogok Európai Bírósága felügyeli.”³ Az ET tagállamai közös alkotmányos hagyományaikra alapozva fogadták el az EJEE-t. Az Európa Tanácsnak jelenleg 47 tagállama van, ebbe az Európai Unió 27 állama is beletartozik. Az Európai Uniót (akkor még Közösséget) alapító államok a második világháború utáni alkotmányaikban deklarálták az alapvető jogokat, illetve szerződő félként csatlakoztak az Európa Tanács valamint az ENSZ emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeihez.

¹ Blutman László, Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft., 2010.,476.o.

² Az Európa Tanácsot Strasbourg székhellyel hozták létre, egy kormányközi szervezet (IGO), alakuló ülését 1949. augusztus 10-én tartotta.

³ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2010, Európa Tanács 2010. Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról, 12.o.

1.2. Alapjogvédelem az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés előtt

Az Európai Unió vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy „amikor 1957-ben létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), a vonatkozó dokumentumok még nem tettek említést egy külön alapjogi dokumentum szükségességéről. Az Európai Közösségek Bírósága (EKB) röviddel később szembesült olyan esetekkel, amelyek az emberi jogokat is érintették.”⁴ Mivel az Európai Uniót alapító szerződések csak szórványosan rendelkeztek (pl. nem alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró rendelkezések) az alapvető emberi jogokról, és az Európai Unió Bírósága (akkor még: EKB) elé folyamatosan kerültek olyan ügyek, melyekben az alapvető jogok az uniós jog értelmezésével ütközhettek, így felmerült az alapvető jogok szabályozásának igénye. A problémát alapjába véve az okozta, hogy „a közösségi jogszabályok vagy egyéb intézkedések híján voltak a közvetlen és írott alapjogi kontrollnak, ugyanakkor a tagállamok belső jogában az alapjogok a legmagasabb szintű normák között helyezkednek el, melyekhez az egész belső jogrend igazodik.”⁵ Ezek miatt az uniós jog által okozott „emberi jogi jogsértéseket feltételező ügyek”⁶ miatt az Európai Bíróságnak (akkor még: EKB) az ítélkezési gyakorlat következetessége érdekében ki kellett dolgoznia általános elveket.

Az alapjogok az Unió (Közösségek) általános jogelveinek részét képezik, ezt a Bíróság 1969-ben a *Stauder*-ügyben⁷ mondta ki először. Erre a problémára az első látványos összeütközés, az *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* eset⁸ hívta fel a figyelmet. Az ügyben a frankfurti közigazgatási bíróság került szembe azzal a problémával, hogy a közösségi jogszabályok által az exportengedélyek kiadásához megkövetelt biztosítérendszer szembement a német Alaptörvény gazdasági szabadságra vonatkozó alapjogi előírásaival.” A közösségi jog elsőbbsége az alkotmányos alapjogok alkalmazásától való eltekintést követelte volna. Az eset az Európai Bíróság és a német alkotmánybíróság alapjogok miatti konfliktusát eredményezte az elsőbbség elvének és az alapjogok tagállami védelmének szembenállása miatt. A Bíróság kimondta, hogy az alapjogok tartalmát a tagállamok közös alkotmányos hagyományai

⁴ Egbert Myjer: Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Tanácsi Egyezményhez?; in: Magyar jog, (2007. 3. szám), 170.o.

⁵ Blutman, i.m., 476.o.

⁶ Az EU Alapjogi Ügynöksége, i.m., 15.o.

⁷ 29/69. sz., *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt* ügy [1969] EBHT 419, 7. pont

⁸ 11/70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft* ügy [1970] EBHT 1125, 4. pont

alkotják.⁹ A Bíróság az egyes alapjogok tartalmának megállapításakor tehát először a közös alkotmányos hagyományokra alapította álláspontját. A bírósági joggyakorlat kialakulásának harmadik lépése a *Nold*-ügyben¹⁰ hozott ítélet indoklása volt, melyben található „az első, általános, nem nevesített utalás a nemzetközi emberi jogi egyezményekre, melyeknek a tagállamok az aláírói és melyek követendő iránymutatást adnak a közösségi jogban is”.¹¹ A *Rutili*-ügyben¹² nevesíti először a Bíróság az EJEE-t, amikor egyes emberi jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseire hivatkozik. A *Hauer*-ügyben¹³ a Bíróság először elemzi az EJEE egy konkrét cikkét, hogy megállapítsa egy alapjog – a tulajdonhoz való jog – tartalmát.¹⁴ Később, 1989-ben pedig a Bíróság először támaszkodik az ENSZ Emberi Jogi Egyezményére, az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára az *Orkem*-ügyben.¹⁵

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának következményeként 1986-ra az alapjogok védelme bekerült az Egységes Európai Okmány preambulumba. Az alapjogok védelme azonban még mindig csak általános célkitűzésként jelent meg a jogok tartalmának meghatározása nélkül.

Az Unió válaszút előtt állt: az egyik megoldás, hogy összeállítja tételesen az alapjogok katalógusát egy kötelező uniós jogi aktusban, a másik megoldás pedig az volt, hogy az Unió maga csatlakozik az EJEE-hez. A csatlakozással kapcsolatban azonban a Bíróság 2/94. számú tanácsadó véleményében¹⁶ egyértelműen kifejtette, hogy „az alapító szerződések keretében nincs hatásköre a csatlakozásra, a csatlakozás alapvetően megváltoztatná az Unió jogrendjét és jogi konstrukcióját.”¹⁷

A csatlakozást ezért mind az Unió, mint az EJEE oldalán lehetővé kellett tenni. Az Unió oldaláról ezen feltételek megteremtésére a Maastrichti Szerződés alkalmas lett volna, azonban a tagállamok ekkor még nem kötelezték el magukat a csatlakozás mellett. A Maastrichti Szerződés azonban rendkívül nagy előrelépést jelentett az alapjogvédelem területén, hiszen az elsődleges jog szintjén rögzítette, hogy: „az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, mint a közösségi jog általános alapelveit, ahogyan azokat az 1950. nov. 4-én

⁹ Blutman, i.m., 476-477.o.

¹⁰ 4/73. sz., *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung kontra Bizottság* ügy [1974] EBHT 491, 13. pont

¹¹ Blutman, i.m., 477.o.

¹² 36/75. sz., *Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur* ügy [1975] EBHT 1219, 32. pont

¹³ 44/79. sz., *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* ügy [1979] EBHT 3727, 17-19. pontok

¹⁴ Az ügy tényállása szerint a közösségi jogszabály korlátot állított fel új szőlőültetvény telepítésére, Hauer pedig a tulajdonjogának, mint alapvető emberi jogának közösségi jogi korlátozására hivatkozott.

¹⁵ 374/87. sz., *Orkem v Bizottság* ügy [1989] EBHT, 3283, 31. pont

¹⁶ A Bíróság 2/94. sz. véleménye, „A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása”

¹⁷ Blutman, i.m., 481.o.

Rómában aláírt – az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény – garantálja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.”¹⁸ A rendelkezés jelentősége, hogy első alkalommal került deklarálásra az elsődleges uniós jog szintjén az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége, mellyel a tagállamok gyakorlatilag teljes mértékben elismerték az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát. Ráadásul a Maastrichti Szerződésben ugyanazon jogforrások kerültek megjelölésre, mint az Európai Bíróság korábbi ítéleteiben.

Az uniós alapjogvédelem kialakulásának következő fontos állomása az Európai Unió három fő jogalkotó intézménye (a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság) által 2000 dec. 7-én kihirdetett Alapjogi Charta, mely a tagállamok alkotmányaiban, az ENSZ dokumentumaiban – pl. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), a Gyermekek Jogairól szóló ENSZ egyezmény (1989) – és az EJEE-ben foglalt jogokat, valamint az uniós polgárok jogait tartalmazza. A Charta azonban elfogadásakor csak egy politikai nyilatkozatnak minősült, tehát nem volt jogilag kötelező ereje.

Az uniós alapjogvédelem fejlődése kapcsán meg kell említeni az Unió tagállamai által 2004-ben aláírt Európai Alkotmányt is. Ezen Alkotmányos Szerződés második részét ugyanis az Alapjogi Charta jelentette volna, tehát azt – teljes egészében beemelve a Szerződés szövegébe – az elsődleges uniós jog szintjére emelték volna. Másrésztől mivel az Unió emberi jogi dokumentumai építenek az ENSZ szerződéseire és az EJEE-re, valamint az Unió minden tagállama elfogadta az EJEE-t, ezért felmerült az Unió EJEE-hez való csatlakozásának igénye. Ennélfogva, az EU Alkotmánya már azt is kimondja, hogy az EU csatlakozik az EJEE-hez, megteremtve ezáltal a csatlakozáshoz szükséges jogalapot.¹⁹ Az Európa Tanács egyébként már az Alkotmányos Szerződés létrehozása előtt, 2001-ben Miniszteri Bizottságán keresztül utasította az Emberi Jogi Steering Committee-t (CDDH), hogy vizsgálja meg az Unió EJEE-hez való csatlakozásának esetleges technikai és jogi problémáit. A csatlakozás jegyében 2004 májusában az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egy sor intézkedést fogadott el annak érdekében, hogy mind nemzeti, mind pedig európai szinten biztosítsa az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatékony implementálását.²⁰ Tehát mind az Unió, mind az Európa Tanács lépéseket tett a csatlakozás irányába már az

¹⁸ Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6.cikk (2)

¹⁹ Európai Alkotmány I-9.cikk, Az alapvető jogok, 2. sz.

²⁰ Európa Tanács Emberi Jogi Főigazgatósága, „Guaranteeing the effectiveness of the European Convention on Human Rights”, Collected Texts, Strasbourg 2004.

Alkotmányos Szerződés hatálybalépése előtt. A francia és holland népszavazásokon azonban a „vox populi” elutasította az Európai Alkotmányt²¹, így az – egyhangúság hiányában – nem lépett hatályba.

Az Alkotmány hatályba nem lépésének több hátránya is volt, jelen téma szempontjából az egyik negatívuma éppen az volt, hogy az Unió csatlakozása az EJEE-hez – időlegesen – elvesztette jogalapját. A másik hátránya pedig, hogy az Alapjogi Charta továbbra sem bírt kötelező erővel.

Az Alapjogi Chartát jogi erőre végül a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés (LSZ) emelte: az EUSz rendelkezése szerint: „az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”²² Ezzel betöltötte azt a joghézagot, amit a hatályba nem lépett Alkotmány és az emiatti kötelező erő nélküli Alapjogi Charta nem tudott betölteni.

A Lisszaboni Szerződés az Alkotmány hatályba nem lépésének másik fő hátrányát is orvosolja, mivel „megbízta az EU-t, hogy saját jogán csatlakozzon az EJEE-hez.”²³ Az Unió tagállamai a Lisszaboni Szerződéssel teremtették tehát meg azt a „hiányzó mechanizmust”, amely eddig a csatlakozás akadályát volt. Az EUSz ugyanis *expressis verbis* is jogalapot szolgáltat az EJEE-hez való csatlakozáshoz 6. cikkében: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.”²⁴

1.3. Az európai alapjogvédelmi rendelkezések kettősége és az ebből eredő problémák

Az EU Bírósága és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága az 1950-es évektől a kilencvenes évekre kettős nemzetközi emberi jogi ítélkezési rendszert alakított ki. A joggyakorlat kettősége időnként problémákat okozott és okoz az egyes emberi jogok tartalmának értelmezése során felmerülő – esetleges és lehetséges – eltérések miatt.

A kettős rendszer egyik eltérő ítéleteket hozó kérdése – a már említett – *Orkem*-ügy kapcsán merült fel. Az EJEE 6. cikke a tisztességes tárgyaláshoz való jogról és a bírósági eljárás minimális garanciáiról szól. Felmerült a kérdés, hogy ezen jog magában foglalja-e a

²¹ Egbert M., i.m., 171.o.

²² EUSz 6. cikk (1)

²³ Az EU Alapjogi Ügynöksége, i.m., 18.o.

²⁴ EUSz 6.cikk (2) bek.

hallgatáshoz való jogot. Az EuB a cikk szövegéből kiindulva megállapította, hogy a rendelkezés nem tartalmazza az említett jogot, ezért fordult az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához és ez alapján ismerte el a hallgatáshoz való jogot. Ezzel szemben az EJEB megállapította, hogy a 6. cikk külön ugyan nem említi a hallgatáshoz való jogot és a mentességet, de mivel ezek teszik lehetővé egy általánosan elfogadott nemzetközi standard érvényesülését – hogy senki sem köteles bizonyítékot szolgáltatni önmaga ellen – valamint azért, mert a tisztességes eljárás fogalmának lényegéhez hozzátartozik, ezért a kérdéses jog tartalmazza a hallgatáshoz való jogot.²⁵ A két értelmezés eredménye jelen esetben ugyanaz az emberi jog elismerését illetően, de a döntő érv különbözik, ami a precedensjog szempontjából lényeges lehet a későbbi hasonló esetekben történő hivatkozás kapcsán.

Elmondható azonban, hogy az EuB figyelemmel kíséri a strasbourgi bíróság joggyakorlatát, sőt többször is igazodott már a strasbourgi esetjoghoz. Ezt igazolja a *Roquette Frères-ügy*²⁶ is – többek között – mely esetben hozott ítéletében a Bíróság elemezte a *Saunders-* vagy a *Funke-ügyben* hozott strasbourgi megállapításokat és vonatkoztatta azokat saját ügyeiben felmerült kérdésekre. Mindezekből következik, hogy „az EU Bírósága elismeri és követi az EJEB gyakorlatát az EJEE értelmezését illetően. Ezáltal a strasbourgi ítélkezési gyakorlat lényegében megmutatkozik az Európai Unió jogában is, az általános jogelvek keretében biztosított alapjogvédelemmel összefüggésben.”²⁷

1.4. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának kapcsolata

Mint azt már fentebb említettem, az EJEB és az EuB ítélkezési gyakorlatának dualizmusa alakult ki a huszadik század második felében. Az 1990-es évekig a tagállamok igyekeztek az állami (belső) és a nemzetközi (külső) alapvető jogi kontroll egyensúlyát megteremteni, tehát a tagállami és az európai bíróságok közötti hatásköri kérdéseken volt a hangsúly. „Az 1990-es évektől kezdve a kettős külső kontroll egyensúlya: az EJEB-nek és az EU Bíróságának alapjogi gyakorlata közti egyensúly kialakítása került középpontba. Vezérlő elvvé vált az a gyakorlat, mely szerint az Unióval szembeni kereseteket Strasbourgan fő

²⁵ Blutman, i.m., 478-479.o.

²⁶ C-94/00 sz. *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy [EBHT 2002., I-9011. o.]

²⁷ Blutman, i.m., 479. o.

szabály szerint *ratione personae* nem tekintették elfogadhatónak.”²⁸ Felmerül a kérdés, hogy vajon az Európai Unió intézkedései által elkövetett jogsérelmeket melyik és milyen fórum hivatott orvosolni. Az Egyezményt az Unió mind a 27 tagállama szerződő félként elfogadta, azonban maga az Unió, mint független nemzetek fölötti szervezet, még nem. „Különösen nagy eséllyel érinthetnek alapjogi követelményeket az Unió intézkedései a bevándorlási politika, a szociálpolitika, a belügyi és igazságügyi politika kérdéseiben.”²⁹ Az Unió azonban, mivel még nem szerződő fele az egyezménynek, ezért nem lehet fél a strasbourgi bíróság előtti eljárások során. A már említett EUSz azt is kimondja, hogy az alapvető jogok az EJEE-nek megfelelő formában és tartalommal „az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”³⁰

Az EJEE-ben foglalt valamely jog sérelme esetén a strasbourgi bíróság kötelező hatállyal dönt a tagállam és az egyén illetve egyén és egyén közötti panaszokról. Az EJEB elé egyre több olyan egyéni panasz került benyújtásra, melyek elbírálásakor az EJEB-nek döntenie kellett az uniós intézkedések és az Egyezmény viszonyát illetően. A *Bosphorus*-ügyben a tulajdonhoz való jog sérelme állt szemben az ENSZ egyik szankciójával. Az ügyben hozott ítéletében az EJEB megállapította, hogy „korábban az előzetes döntéshozatali eljárás során az Európai Bíróság a lefoglalás alapjául szolgáló közösségi rendelet alkalmazhatósága kapcsán nem látta sérülni sem a tulajdonhoz való jogot, sem az arányosság elvét.”³¹ Az EJEB-nek „azt kell megítélnie, hogy az általános érdekek által meghatározott követelmények és az érintett egyéni cég érdekei közötti tisztességes egyensúly sérült-e.”³² Az ésszerű arányosság elve szoros összefüggésben áll a szükségesség-arányosság tesztel, amit szintén az EJEB fejlesztett ki az alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban. Ezen vizsgálatok alapján az EJEB 2005-ben váratlan döntést hozott: kimondta, hogy a tulajdonjog sérelmét menthetővé teszi, ha a korlátozás a közérdekből történik. A tulajdonjog közérdekből történő korlátozásának elismerése az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában sem újdonság.³³ Ez az EJEE megfogalmazása szerint: „Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános

²⁸ Dr. Szalayné S. Erzsébet, Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában, *Sciencia iuris*, 2011/3-4 szám, 84.o.

²⁹ U.o.,86.o.

³⁰ EUSz 6.cikk (3) bek.

³¹ Dr. Szalayné, i.m., 88.o.

³² Egbert M., i.m.,172.o.

³³ Az Alapjogi Charta 17. cikk (1) bek. is deklarálja, hogy: „Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik”.

elvei szerint történik.”³⁴ Kérdés, hogy ebben az esetben Írország uniós tagságából eredő tagállami kötelezettsége közérdeknek minősül-e, továbbá, hogy a tagállami kötelezettségből fakadó érdek vagy a tulajdonhoz való jog, mint alapvető jog érdeke-e az erősebb. A Bíróság döntése indoklásaként arra hivatkozott, hogy Írország tagállami kötelezettsége súlyos, legitim érdeknek minősül, ami az adott ügyben a tulajdonhoz való jog háttérbe szorításával is érvényesül. Az indoklás kitért a nemzetközi együttműködés növekvő jelentőségére is, ezzel is alátámasztva az ír hatóságokat és elutasítva a légitársaság kérelmét. A két bíróság itt, ebben az esetben a közérdek és tulajdonjog közötti egyensúly mérlegelése kapcsán ugyanarra az eredményre jutott. Egyenlő eredményre is kell jutnia a két bíróságnak az ítékezés során – elméletileg – hiszen ezt követeli meg az alapjogok egyenlő védelmének doktrínája, melynek gyökerei az *M & Co v Germany*³⁵ ügyben lelhetőek fel, fejlődése pedig a *Bosphorus*-ügyben figyelhető meg. Az *M & Co v Germany* ügyben kísérelte meg az EJEB először megtalálni az egyensúlyt a nemzetközi szervezetek megfelelő működésének biztosítása és az alapvető emberi jogok között.³⁶ Az ügyben az EJEB megállapította, hogy: „egy nemzetközi szervezetre való hatáskör átruházás nem egyeztethető össze az EJEE rendelkezéseivel, hacsak nem kapnak az alapvető emberi jogok EJEE-vel egyező védelmet a szervezettől.”³⁷ Az elv kimondása után az EJEB felmérte, hogy az EU biztosítja-e az említett szintű védelmet. Az EJEB a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-ei csatlakozási nyilatkozata, valamint az uniós jog általános alapelve³⁸ vizsgálata után elutasította a betéti társaság panaszát. Azonban hozzátette, hogy: „a nemzetközi szervezetre való hatáskör-átruházás alapvető gondolatával ellentmondó lenne, hogy az Európai Bíróság ítéletének végrehajtásáról szóló végzés kiadása előtt – minden egyes esetben – a tagállamok felelőssége legyen (az ítélet) a felülvizsgálata.”³⁹ Az *M & Co* ügygel közel egy időben, 1974-ben a Német Alkotmánybíróság a *Solange I.* ítéletben kimondta, hogy mindaddig, amíg a közösségi jog nem biztosít az alapjogoknak a német alkotmánnyal azonos szintű védelmet, addig az AB fenntartja magának a jogot a közösségi jogi aktusok alapvető jogok szempontjából történő ellenőrzésére. Az 1980-as évek közepére rendeződött ez a kérdés („*Solange II.*”), ezért a német AB elismeri, hogy a közösségi jog tiszteletben tartja az alapvető jogokat és mindaddig, ameddig ez így marad, a német AB nem kontrollálja a közösségi aktusokat.

³⁴ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve, 1. cikk

³⁵ 13258/87 (1990), *M & Co v. Germany* ügy

³⁶ Stian Oby Johansen, *The European Union's Accession to the ECHR – As seen from Strasbourg*, 2012., 51. o.

³⁷ *M & Co v Germany* ügy

³⁸ S.O. Johansen, i.m., 32. o.

³⁹ *M & Co v Germany* ügy, 52-53 sz.

Az *M & Co* ügyben tehát kimondásra került az egyenlő védelem doktrínája – egyfajta „Solange doktrínaként” – azonban ennek pontos „terjedelme” még – a *Bosphorus*-ügyig – nem került meghatározásra.

2. Az Európai Unió csatlakozása az EJEE-hez

2.1. A Csatlakozás előnyei az Unió oldaláról

Az Unió EJEE-hez való csatlakozásának kérdése több mint harminc éve a fontos napirendi pontok közé tartozik, amennyiben elfogadjuk a 2/79-es Bizottsági Memorandumot⁴⁰ kezdő pontként. A Memorandum második része tárgyalja az EJEE-hez történő csatlakozás előnyeit és hátrányait. A dokumentum három csoportját emeli ki az előnyöknek: Európáról – mint egy szabadságon és demokrácián alapuló térségről – alkotott kép fejlesztése; a Közösségen belül az alapvető jogok védelmének erősítése; valamint az intézmények erősítése.

2.1.1. Európáról – mint egy szabadságon és demokrácián alapuló térségről – alkotott kép fejlesztése

A fent említett bizottsági memorandum 14. pontja szerint az EJEE-hez történő csatlakozás jelentős mértékben hozzájárul majd a demokratikus meggyőződés és szabadság erősítéséhez a szabad világban belül és azon túl. Sőt a Parlament, a Tanács és a Bizottság Csatlakozási Nyilatkozata⁴¹ világossá teszi az egész világ számára, hogy a Közösség nem korlátozódik pusztán politikai szándéknyilatkozatok tételére, hanem annak eltökélt szándéka, hogy javítsa az emberi jogok védelmének szintjén, azáltal, hogy kötelezi magát egy írott, alapvető szabadságokat tartalmazó katalógushoz.⁴² Tehát a csatlakozástól elsősorban a demokratikus és szabadságon alapuló európai térség fennmaradásának biztosítását várták el 1979-ben. A Memorandum megfogalmazza, hogy amennyiben az emberi jogok tisztelete a tagállamok számára elengedhetetlen feltétele az Európai Közösséghez való tartozásuknak, annyiban logikus követelmény, hogy maga a Közösség is kötelezett legyen ezen emberi jogok tiszteletben tartásának területén. A csatlakozás nagyobb jelentőséget tulajdonítana a

⁴⁰ Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights: Commission Memorandum, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79, COM (79) (Commission Memorandum COM (79))

⁴¹ Joint Declaration by Parliament, the Council and the Commission on the protection of fundamental rights, 5 April 1977

⁴² Commission Memorandum COM(79)

Koppenhágai Deklarációnak és lehetővé tenné a jogi, politikai és az erkölcsi értékek tiszteletének biztosítását.⁴³

2.1.2. Az alapvető jogok védelmének erősítése a Közösségen belül

A csatlakozás előnye továbbá, hogy „egyértelművé tenné és megfelelő státuszt biztosítana a közösségi – uniós – jogi aktusoknak az EJEE-vel való viszonyában. Sokkal ésszerűbb megoldás – hogy lehetővé tegye a közvetlenül uniós aktusokkal szembeni panasztételt – az EJEE-ben meghatározott feltételekkel, az EJEE-ben lefektetett alapvető jogok megsértése esetén – mint az a jelenleg elérhető megoldás, mely során a panaszt az uniós aktust átültető tagállamok intézkedései ellen lehet benyújtani. A csatlakozás tehát lehetővé tenné a tényleges kontradiktórius eljárást, ahol a Közösség – Unió – önálló ellenérdekű félként vehetne részt. Ráadásul a csatlakozás helyreállítaná azt a jogi helyzetet, mely a tagállamok Közösségre történő [...] hatáskör átruházása előtt állt fenn.”⁴⁴ Ez lehetővé tenné, hogy magánfél uniós aktust egy független bírói fórum, az EJEB előtt támadjon, ami sem 1979-ben, sem jelenleg nem lehetséges.

Tehát a „strasbourgi bírói gyakorlatra az európai uniós joggal összefüggő kérelmek tekintetében két megállapítást tehetünk. Fő szabály szerint közvetlenül az Unió ellen benyújtott kérelmek nem elfogadhatóak. A tagállamok aktusai elleni kérelmek viszont akkor is elfogadhatóak, ha az uniós jog alkalmazási körébe esnek. Amennyiben a tagállamnak volt mérlegelési jogköre az uniós aktus végrehajtása során, annyiban az EJEB az EJEE értelmében úgy vizsgálja az intézkedést, mintha tisztán belső jogi aktusról lenne szó.”⁴⁵ Ebben az esetben tehát a strasbourgi bíróság köteles vizsgálni a tagállam diszkrecionális jogkörét. Erre példa a *Cantoni v France* ügy⁴⁶ vagy a *Matthews*-ügy.⁴⁷ „Amennyiben nem volt mérlegelési lehetősége a tagállamnak, akkor viszont csak abban az esetben végez alapjogi vizsgálatot az EJEB, ha a tényállásból az Egyezmény nyilvánvaló sérelmére lehet következtetni.”⁴⁸ Ez természetesen azzal a feltétellel működhet, hogy az Unió az EJEE-vel azonos szintű alapjogvédelmet képes biztosítani. Ez a már kifejtett Bosphorus-formula lényege. Egbert Myjer tanulmányában felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti bíróságok olyan

⁴³ Commission Memorandum COM(79),11.o.

⁴⁴ U.o.12.o.

⁴⁵ Dr. Szalayné, i.m., 89.o.

⁴⁶ 17862/91. sz., *Cantoni v France* ügy, ECHR 1996-V, 1614.o.

⁴⁷ 24833/94. sz., *Matthews v The United Kingdom* ügy, ECHR,1999-I, 251.o.

⁴⁸ Dr. Szalayné, i.m., 89.o.

jogrendszerekben működnek, amelyekben az Egyezményt inkorporálták, még ha nem is egyforma mértékben. Éppen ezért a *Bosphorus*-ügyben az EJEB kimondja, hogy: „az Európai Községek – Unió – jogában az alapvető jogok védelme egyenértékűnek tekinthető az Egyezmény által biztosított védelemmel, (ezért azt kell vélelmezni, hogy Írország az EK-tagságából fakadó jogi kötelezettségeinek teljesítése során nem távolodott el az Egyezményben írt követelményektől).”⁴⁹ Azonban a Bosphorus-formula megfogalmazása csak 2005-ben történt meg, az elemzett Memorandum pedig 1979-ben keletkezett.

A csatlakozással bizonyos értelemben az uniós jogi aktusok felülvizsgálhatóvá válnának emberi jogi szempontból egy Uniótól független bíróság által. „Ráadásul az Európai Bíróság köteles lesz követni az EJEB döntéseit még azokban az esetekben is, ahol maga az Unió ellenérdekű félként vett részt – azonos tárgyban – a korábbi eljárások során.”⁵⁰ Nyilván ez az egyik olyan kérdés, ami az Európai Unióban aggályt kelt.

A Memorandum kiegészítő jegyzőkönyve megfogalmazza azt is, hogy az alapvető jogok szempontjából a csatlakozás kielégítené azt az igényt, hogy egy írott alapjogi katalógus kerüljön létrehozásra, mely kötelezi az Uniót is. Ez a célkitűzés az Alapjogi Charta létrehozásával és jogerőre emelkedésével már megtörtént.

2.1.3. Az uniós intézmények erősítése, mint a csatlakozás egyik előnye

A 2/79-es kiegészítő jegyzőkönyv szerint a „jogi ellenőrzés nemzetközi mechanizmusához” való csatlakozás kiemelné a Község saját „személyiségét” is. „A csatlakozás képessé tenné a Községet [...] hogy rámutasson az Európai Bírósági esetjog fejlődőképességére az EJEE-ből eredő kötelezettségvállalások tekintetében is.”⁵¹ Tehát a csatlakozás kikényszerítené az európai precedensjog nagyobb ütemű fejlődését, hiszen az EJEE-hez történő csatlakozással az Európai Bíróság – akár – alakíthat egy külön emberi jogokkal foglalkozó tanácsot a szervezeten belül, melynek döntései iránymutatóak lesznek a jövőben Bíróság elé kerülő esetekben, ezáltal pedig a csatlakozás előmozdítja az uniós intézmények fejlődését.

⁴⁹ Egbert M., i.m., 174. oldal, 165. pont

⁵⁰ Tobias Lock, *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, V. Conclusion, *From: The Law and Practice of International Tribunals* 8 (2009), 398. o.

⁵¹ Commission Memorandum COM(79), 12.o.

Végül a Memorandum a csatlakozás mellett szóló érvek között kiemeli, hogy „a csatlakozás csökkentené a kockázatát annak, hogy a nemzeti bíróságok – a Bizottság vagy a Tanács (illetve most már az Európai Parlament és a Tanács) aktusainak felülvizsgálatára szolgáló indokként – használják a Közösséget is kötelező alapvető jogokat tartalmazó írott dokumentum hiányát. Írott alapjogi katalógus hiányában ugyanis a nemzeti bíróságok hivatkozhatnak a saját nemzeti alkotmányaikra, ezen alkotmányok esetleges deklarálása viszont alkalmazhatatlan, mivel sérti a közösségi jog „egyformaságának” elvét.”⁵² A közösségi jog alkalmazása során az „*egyformasági elvnek*” megfelelően következetességre kell törekedni, mert ez garantálja a precedens jogrendszerben a jogbiztonságot.

2.1.4. Az egységes európai alapjogvédelem kialakulása

A csatlakozás előnyeit hangsúlyozó hatályos uniós dokumentumok közül kiemelendő az Európai Tanács által 2009. december 11-én elfogadott Stockholmi Program, melynek feladata, hogy ütemtervet biztosítson az Európai Unió által a jog érvényesülésén, a szabadságon és a biztonságon alapuló térséggel kapcsolatban 2010 és 2014 között végzett munkához.⁵³ A Program szerint az alapvető jogok előmozdításának kézzelfogható valósággá kell válnia. „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek mindenekelőtt olyan egységes területté kell válnia, amelyben biztosított az alapvető jogok és szabadságok védelme. Az ember és az emberi méltóság, valamint az Európai Unió alapjogi chartájában és az emberi jogok védelméről és az alapvető szabadságokról szóló európai egyezményben rögzített egyéb jogok tiszteletben tartása alapvető érték. Kulcsfontosságú, hogy az Unió a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után mihamarabb csatlakozzon az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez meg fogja erősíteni az Unió – és intézményei – arra vonatkozó kötelezettségét, hogy tevékenysége minden területén biztosítsa az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartásának aktív előmozdítását. Az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlata ezzel összhangban fog tudni továbbfejlődni, megerősítve az alapvető és az emberi jogok egységes – az európai egyezményen és az Európai Unió Alapjogi

⁵² Commission Memorandum COM(79),12.o.

⁵³ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa [HL L 115, 2010.5.4.] Összefoglaló rész

Chartájában foglaltakon alapuló – európai rendszerének létrehozását.”⁵⁴ A program tehát a csatlakozás pozitív hatásaként a Bíróságok ítélkezési gyakorlatának fejlődését, valamint az alapvető jogok tiszteletben tartásán alapuló egységes európai rendszer megteremtését várja. Az ítélkezési gyakorlat fejlődése a két bíróság gyakorlatának kölcsönös figyelését és tiszteletben tartását igényli. A közös alapjogi dokumentum, az EJEE megalapozza, hogy az ítélkezés eredménye azonos legyen – ahogyan a Bosphorus-formula is kimondta, hogy az uniós jogban az emberi jogok EJEE-vel azonos szintű védelme valósul meg – így csupán az lehet eltérő, hogy melyik rendelkezésére hivatkozik az Egyezménynek az adott bíróság, illetve melyik precedenssel igazolja döntését.

A Costa és Skouris elnökök közös közleménye⁵⁵ egy olyan dokumentum, melyet az EJEB és az EU Bírósága közös delegációi 2011. jan. 17-ei luxemburgi találkozójuk alkalmával tettek közzé. Alapvetően a csatlakozásnak a bíróságok eljárását érintő következményeit taglalja, de kiemeli az európai – alapvető jogok védelmével kapcsolatos – esetjog minőségének és koherenciájának jelentős fontosságát.

Fontosnak tartom az Európai Parlament által kiadott jelentéstervezet⁵⁶ szövegét is feldolgozni dolgozatomban, különös tekintettel a csatlakozás mellett szóló érvek felsorakoztatására. Első érvként az Unió és az EJEE, valamint az Európa Tanács által, az emberi jogok terén létrehozott páneurópai rendszerhez való kapcsolódást említi a jelentéstervezet.⁵⁷ Ez tulajdonképpen megerősítené az Unió kapcsolatát a harmadik államokkal. Az Unió tagállamai szempontjából ezt az érvet inkább „udvariassági formának” nevezném, mivel az uniós tagállamok mind tagjai az EJEE-nek, így egy-egy tagállam harmadik állammal fennálló viszonya emberi jogilag rendezett kérdés. Második érvként az európai polgárok alapvető jogai tekintetében beálló „változatlanyságot” említi a jelentéstervezet. „A csatlakozás az Unió felépítését tekintve az állampolgárok számára ugyanolyan védelmet nyújtana, amelyben már saját tagállamaiktól is részesülnek. Ez azért bír jelentőséggel, mert a tagállamok fontos hatásköröket ruháztak át az Uniónak.”⁵⁸ A következő érvet már a korábban idézett dokumentumok is kiemelték, ez a két bíróság joggyakorlata között a csatlakozással kialakuló harmonikus együttműködésre vonatkozik. A jelentéstervezet leszögezi, hogy a csatlakozás semmiben nem kérdőjelezi meg az Unió autonómiáját, mert a

⁵⁴ A Stockholmi Program: A jogok Európája

⁵⁵ Joint Communication from Presidents Costa and Skouris, 24 January 2011.

⁵⁶ A 2009/2241(INI) sz., Európai Parlament által kiadott Jelentéstervezet az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonzatairól

⁵⁷ U.o., 4.o., 1 pont, 1 fr.bek.

⁵⁸ U.o.

bíróságok közötti együttműködés csak az alapvető jogok vonatkozásában áll fenn, valamint „továbbra is az Európai Bíróság marad az uniós jogot és az uniós fellépések érvényességét érintő kérdések legfőbb jogi fóruma.” Kimondja, hogy az Unió Bíróságának a tagállamok legfelsőbb bíróságaival megegyező státusza lesz és hogy „az EJEB nem felsőfokú bíróságnak, hanem egy szakosodott joghatóságnak” tekinthető, mely csupán a csatlakozással keletkező nemzetközi jogi kötelezettségek vonatkozásában gyakorol ellenőrzést.⁵⁹

2.1.5. A csatlakozás további előnyei

A csatlakozás mellett szóló további érvek egy részét az EuB vitairata⁶⁰ tartalmazza. Eszerint a csatlakozás egyik pozitívuma, hogy a jogalanyok számára – jelenleg – csak hosszú és bonyolult úton elérhető bírósági eljárást felszámolja és a jogalanyok alapvető jogait sértő uniós aktus EJEB előtti megtámadását az EU csatlakozásával közvetlenül is lehetővé teszi. A csatlakozással és az eljárás elérhetőbbé tételével egy hatékonyabb, idő- és költségtakarékosabb bírósági rendszer hozható létre Európában.

Az Európai Parlament 2010. május 19-i állásfoglalása az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonzatairól⁶¹ szintén taglalja a csatlakozással járó előnyöket. A hat fő érv majdnem teljes mértékben megegyezik az Európai Parlament fentebb említett jelentéstervezetében kifejtettekkel, azonban találhatunk pár pontosítást és további érveket is. A dokumentum szerint „a csatlakozás előrelépést jelent az európai integráció folyamatában.”⁶² Ez hosszú távon az államok egymás közti, illetve Unióval fennálló viszonyának erősítését jelenti. Az EJEE-hez való csatlakozás „*nagy Európához*” való csatlakozást is magában foglal, így az Unió lehetőséget kap hitelének megerősítéséhez. A parlamenti állásfoglalás kiegészíti a jelentéstervezetet azzal, hogy a „két bíróság közti viszony kapcsán a bírósági ítélezési gyakorlat olyan integrált rendszerének létrehozását várja a csatlakozástól, melyben a két bíróság vállvetve tud együtt dolgozni.”⁶³ A legfőbb érvként azt emelném ki, hogy a csatlakozás az Európai Bíróság bizonyos kérdésekben korlátozott

⁵⁹ A 2009/2241(INI) 4.o., 1 pont, 4 fr.bek.

⁶⁰ Az Európai Unió Bíróságának vitairata az Európai Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban, 2010.

⁶¹ HL C 161 E/72, 2011.5.31.

⁶² U.o., C 161 E/73, 1 pont, 1 fr. bek.

⁶³ U.o., C 161 E/73, 1 pont, 4 fr. bek.

hatáskörét ellensúlyozza. Ilyen kérdések közé tartozik a kül- és biztonságpolitika, rendvédelem, stb.⁶⁴

Ezek mellett említeném meg, hogy a csatlakozástól az Unió a meglévő belső mellett külső, nemzetközi szintű emberi jogi védelemmel is rendelkezik, vagy az, hogy az Európai Bíróság hitele akkor sem kérdőjeleződik meg, ha egy már eldöntött esetben az EJEB felülírja az EB döntését. A csatlakozás továbbá nem változtatja meg sem az EJEB sem az EB joghatóságának jelenlegi rendszerét.⁶⁵ Pozitívként utal a bíróságok együttműködésének kényszerére, mely „elősegíti az ítélkezési gyakorlat egységének kialakítását az emberi jogok terén.”⁶⁶

Az EJEE-hez történő csatlakozás nagyobb horderejű kérdés, mint elsőre látszik, ugyanis itt nem csupán az EU csatlakozásáról van szó. Az Unió egy szupranacionális szervezet, melyre a tagállamok átruháztak bizonyos jogköröket. Az Unió döntései nem csak a tagállamok állampolgáira vannak hatással, hanem valamennyi uniós polgár hozzátartozójára, az Unió területén tartózkodó más személyekre, valamint az Unió területén kívül a joghatóság alá tartozó személyekre is. Ez egyfelől pozitív, mert az alapjogi védelem kiterjesztését teszi lehetővé, másfelől viszont negatív hatással is bírhat, mert nem uniós, de még csak nem is EJEE tagállam állampolgárára is kihatással lehet az EJEB döntése.

Az EJEE-hez történő csatlakozás előnyeinek az Európai Unió szemszögéből való taglalását követően most szeretnék áttérni az esetleges hátrányokra is.

2.2. Az csatlakozás hátrányai az Unió szemszögéből

Az esetleges hátrányokkal kevesebb dokumentum foglalkozik, mint az előnyök hangsúlyozásával, hiszen a csatlakozás ténye már elkerülhetetlen esemény, így fontosabb a felmerülő problémákra a megfelelő megoldások megtalálása.

Az Európai Közösségeknek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásról szóló 1979-es memorandum⁶⁷ a csatlakozás ellen szóló érveket is összegyűjtötte és kategorizálta. Ahogyan az előnyöket, úgy a problémákat is csoportokba rendezte: a Közösségnek szüksége van saját alapjogi katalógusra; az EJEE-ben megfogalmazott jogok és a Közösség kapcsolata; az EJEE-ből eredő kötelezettségek

⁶⁴HL C 161 E/72, 2011.5.31, C 161 E/73, 1 pont, 5 fr. bek.

⁶⁵U.o., C 161 E/76, 23 pont

⁶⁶U.o., 24 pont

⁶⁷Commission Memorandum COM (79)

teljesítésével kapcsolatos problémák; az igazságszolgáltatási rendszer megzavarásának kockázata; a felterjesztéshez és fenntartáshoz való egyéni jog kérdése.

Az, hogy az EK-nek szüksége van saját alapjogi katalógusra, a 2000-ben létrehozott Alapjogi Chartával már megvalósult. Erről részletesen lásd: a történeti részben.

2.2.1. Az EJEE-ben megfogalmazott jogok és az Unió kapcsolata

A Memorandum megjegyzi, hogy az EJEE hagyományos értelemben vett alapvető jogokat nevesít és hallgat – 1979-ben – a gazdasági és szociális jogokról, melyek a Közösség számára elsődlegesek voltak. Azonban az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvei már tartalmazták, ami az egyezményből kimaradt: az élet és a családi élet és az otthon tiszteletben tartásához való jog, levéltitok szentsége, vallásszabadság – ehhez kapcsolódik a 130/75. sz. *Prais kontra Council* ügy és a 36/75. sz. *Rutili* ügy – a véleménynyilvánítás szabadsága, stb. „Az EJEE 6 cikkében foglalt eljárási garanciák – a tisztességes eljáráshoz való jog – relevánsak a Közösség eljárásai során kivetett szankciók tekintetében.”⁶⁸

A szakszervezetek joga a békés gyülekezéshez kétségtelenül gazdasági érdekeket szolgál, ugyan nem kifejezetten gazdasági értelemben vett alapvető jogokról van szó, mégis közvetve helyet kaptak a gazdasági jogok. „Az első kiegészítő jegyzőkönyv a tulajdonhoz és az oktatáshoz való jogot csatolta az egyezményhez. A negyedik jegyzőkönyv a személyek szabad mozgását tette lehetővé, amely különösen jelentős a Közösség tevékenységei szempontjából.”⁶⁹

Úgy tűnik az EJEE-ben megfogalmazott jogok kedveztek az Unió tevékenységeinek, vagy azért, mert az uniós tagállamok döntő többsége akkor már részese volt az EJEE-nek, vagy pedig azért, mert az EJEB és az Európa Tanács már akkor – 1979-ben – készült az uniós csatlakozásra. Az előbbi választ valószínűbbnek tartom.

⁶⁸ Commission Memorandum COM(79) 13.o.

⁶⁹ U.o.

2.2.2. Az EJEE-ből eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos problémák

A Memorandum 19. pontja szerint „mind az egyezményben foglalt jogok, mind az eljárások egyértelműen szuverén államok részvételét célozza, és bizonyos egyezményben meghatározott kötelezettségek nem teljesíthetők a Közösség számára jelenlegi formájukban.”⁷⁰ Az EJEE-vel az egyik fő probléma az, hogy a Magas Szerződő Felek kifejezés alatt államokat ért, és szuverén államokra vonatkozó rendelkezéseket fogalmaz meg, melyek „nem alkalmazhatóak közvetlenül nemzetközi szervezetekre.”⁷¹ (Ezek a hatáskörökre, azok átruházására, a tanácsok felépítésére vonatkozó rendelkezések általában.)

Az alapvető problémát az jelenti, hogy mivel az Unió nem szuverén tagállam, ezért nem tudja teljes körűen gyakorolni az EJEE által megtestesített eljárási jogosultságokat. Ebből következően eltérő a Közösség reakciója abban az esetben, ha saját tagállamával, illetve eltérő, ha más, az EJEE – nem uniós – tagállamával kerül összeütközésbe. Az Unió tagállamai más jogi pozícióval rendelkeznek az Unióval szemben, mivel bizonyos hatásköröket átruháztak rá és meghatározott kötelezettségeket tartoznak teljesíteni irányába. Ilyen – sokszor – problematikus kötelezettség az uniós jogi aktusok implementálása. (Korábban már kifejtettem ezt a problémakört.)

„A Bizottság véleménye szerint a csatlakozásnak a Közösségi alapjogi jogsértés esetén elérhető jogsegélyei körének kiszélesítését kell szolgálnia. Ez azt jelenti, hogy bárki, akinek az EJEE szerint jogában áll eljárást kezdeményezni az Egyezmény szerve előtt, annak jogában áll – az egyezményben meghatározott feltételek fennállása esetén – hogy megvizsgáltassa az Unió jogi aktusok egyezményes alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét.”⁷² Tehát a jogorvoslatok körének kiszélesítése alatt a Memorandum azt érti, hogy bármely személy, legyen akár jogi személy, akár természetes személy jogosult az Unió aktussal szembeni fellépésre, amennyiben fennállnak a meghatározott feltételek. Ez tulajdonképpen a természetes jogalanyok Unióval szembeni perképeségét jelenti. Azért érdekes a felvetés, mert az Unió Bírósága ez ellen tiltakozik, mert a természetes jogalanyok közvetlen fellépését az EJEB előtt az uniós aktusokkal szembeni eljárásokban az Európai Bíróság hatásköri sérelmeként és eljárási nehézségekkel járó problémaként kezeli.

⁷⁰ Commission Memorandum COM(79)

⁷¹U.o.

⁷²U.o.14.o.

A Memorandum kimondja, hogy a Közösség akkori alkotmányos formájában nem hajthatott végre különböző EJEE-ből folyó kötelezettségeket, erre példa a 13. cikk, mely a hatékony jogorvoslathoz való jogot definiálja. A 13. cikk alapján a jogában sértett személynek abban az esetben is van jogorvoslati lehetősége, ha jogait hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg. Ez nyilván szemben állna az Unió érdekével abban az esetben, amikor az Uniót képviselő hivatalos személyek sértik valaki jogait, tehát szemben állna a közérdekkel. Ez nem azt jelenti, hogy az Unió érdeke azonos a közérdekkel – de nyilvánvaló az Uniót alapító szerződések rendelkezései alapján – hogy, ami az Európai Unió érdeke, az a közösség érdekét kell, hogy szolgálja. Így ebben az értelemben az Unió érdeke maga a közérdek. Hasonló elvi problémát vet fel az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke, mely a szabad választásokhoz való jogot fogalmazza meg. A rendelkezés nem kívánja meg a törvényhozó testület közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztását. Tulajdonképpen elvi szinten várja el a rendelkezés betartását, úgy értem, hogy a célt megfogalmazza, de az eszköz megválasztását a felekre bízva, azáltal, hogy nem határoz meg minden feltételt. „A – Közösségen belüli döntéshozatali folyamat speciális jellegétől eltekintve – a Tanács tagjainak választása kétségtelenül visszatükrözi a tagállamok polgárai véleményének szabad kinyilvánítását biztosító szabad választások eredményét.”⁷³

„Az igaz, hogy a Szerződések nem rendelkeznek közvetlen jogorvoslati lehetőséggel az olyan jogi aktusokkal szemben, melyek meghatározatlan számú személyhez címzettek. Mindazonáltal egy bírósági jogorvoslati lehetőségnek léteznie kell minden aktussal, így törvényalkotási aktusokkal szemben is. A 13. cikk még sosem volt megsértett egyezményes jog értelmében értelmezve, viszont az nyilvánvaló, hogy megköveteli a nemzeti hatóságok előtti hatékony jogorvoslati lehetőséget.”⁷⁴ Levonható az a következtetés tehát, hogy elegendő a jogorvoslat lehetősége, nem szükségszerű azzal élnie is a személynek. Sőt bármilyen nemzeti hatóság megfelelő fórum, nem kell igazságszolgáltatási hatóságnak lennie.

Általánosságban elmondható, hogy az EJEE-ből eredő kötelezettségek végrehajtásából eredő problémák az Unió nemzetek felettségének, tehát egyfajta szervezeti jellegének köszönhetőek, így amíg az Unió nem változtat jellegén vagy az egyezmény nem fogalmaz kiterjesztőbben a „szuverén államok” meghatározásnál, addig ez a kérdés aktuális marad.

⁷³ Commission Memorandum COM(79)

⁷⁴ U.o.

2.2.3. Az igazságszolgáltatási rendszer megzavarásának kockázata

A Memorandum a hátrányoknak ezt a csoportját három szerkezeti egységben taglalja. Először kiemeli, hogy „elfogadhatatlan lenne az Európai Bíróság döntésének szempontjától, ha egy másik nemzetközi szervezet általi felülvizsgálat tárgya lehetne.”⁷⁵ Tulajdonképpen ez az uniós Bíróság „legfelsőbb-fokúságát” hivatott megerősíteni, miszerint az Unióban a Bíróság döntése támadhatatlan, ellene már nincs jogorvoslati lehetőség. Ezzel ellentmond a már tárgyalt minimum egy jogorvoslati lehetőséget biztosítani kötelező, már taglalt EJEE 13. cikknek. A cikkben foglalt „hivatalos minőségben eljáró személy” kategória vajon ráillik-e az Unió képviselőjében eljáró bírákra? Amennyiben igen, annyiban az EJEB által és az EJEE alapján máris felülvizsgálható az EuB döntése. Amennyiben nem, annyiban pedig a 13. cikknek nincs jelentősége, az pedig nem elfogadható az EJEB szempontjából, mert megkérdőjelezi annak tekintélyét. Akárhogy is nézzük, az európai bírósági rendszerek eljárásainak megzavarását eredményezi a kérdés. Ez a tágabb értelmezése a bírósági felülvizsgálat kérdésének.

Szűkebben értelmezve „semmi szokatlan nincs a felvetésben, hogy egy nemzetközi bíróság döntése egy másik nemzetközi testület felülvizsgálatának tárgya lehessen.”⁷⁶ Ez a nézőpont is logikus és érthető, hiszen a jogbiztonság és a demokrácia fogalmak lényegi elemei közé tartozik az ellenőrizhetőség és számon kérhetőség követelménye, melyek a modern jogállamok alapelvei. A modern demokráciák kialakulása volt a dolgozatom kezdő pontja, ugyanis ezek létrejötte eredményezte a dolgozat tárgyának, az Emberi jogi egyezménynek, valamint az Uniónak magának is a létrejöttét. Éppen ezért alkotmányos követelménynek tekinthető a bíróságok ellenőrzése.

Az ügyek elhúzódásának a garanciák megléte miatt nem feltétlenül jogi hátránya van, sokkal inkább az embere magánéletére van kellemetlen hatással, illetve anyagi veszteséget jelenthet számukra.

⁷⁵ Commission Memorandum COM(79),15.o.

⁷⁶ U.o.

2.3. A csatlakozással felmerülő politikai, jogi és technikai problémák

Már amikor a 2/79-es Memorandumban először felvetődött az Unió EJEE-hez történő csatlakozása, számtalan jogi és technikai probléma vetődött fel. Ilyen jogi problémát jelentett többek között a csatlakozás jogalapjának hiánya; a bíróságok hatáskörének kérdése; az Európai Unió Bíróságának esetleges hatáskör-csökkenése; az intézményrendszer átalakulása; de az is kérdés, hogy – az Unió jogi személyiségéből kiindulva – egyáltalán fennáll-e a csatlakozás lehetősége. Technikai probléma volt a csatlakozás módjának kérdése; a módosítandó szerződések köre; az EJEE módosításának lehetősége; a módosítások általi visszamenőleges jogsérelmek orvoslása; azon jogi dokumentumok vizsgálata, ahol felmerülhet a csatlakozással technikai okokból jogsérelem, amennyiben nem módosítják a szöveget; problémát jelenthet továbbá a csatlakozás következményeként felmerülő túlmunka teher az EJEB-nél stb...

Az említett kérdéseket és azokra adott megoldási javaslatokat több tanulmány és dokumentum is tárgyalja⁷⁷ ezeket felhasználva mutatom be a legfőbb problémákat.

2.3.1. A csatlakozással felmerülő politikai aggályok

A politikai aggályokat de Búrca is hangsúlyozza, amikor azt állította, hogy „az EU nem rendelkezik komoly és koherens, tagállamai által alkalmazandó emberi jogi politikával és mechanizmussal, és fenntartja a kettős mércét a belsőleg és külsőleg orientált tevékenységek között.”⁷⁸ *Stian Oby Johansen* szerint „annak érzékelése, hogy az EU nem veszi elég komolyan az emberi jogok belső szabályozását, alááshatja a nemzetközi szereplőként meglévő hitelességét. Emellett alááshatja az EU legitimitását az uniós állampolgárok körében”.⁷⁹ *Stian Oby Johansen* azt is megfogalmazza, hogy szerinte az Unió csatlakozása nem csupán egy

⁷⁷ Ilyen tanulmányok lásd: Egbert M., Dr. Szalayné, S.O. Johansen

Jogi dokumentumok: Costa és Skouris elnökök csatlakozási tárgyalásának eredménye, Az EuB vitairata, EU Accession to the European Convention on Human Rights a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011 – Fondation Robert Schuman policy paper, Pieter van Dijk Velencei Bizottság csatlakozási kommentárja

⁷⁸S.O. Johansen i.m.,15.o.

⁷⁹U.o.

„önzetlen törekvés”, hanem részben az említett – „hitelesség hiányának hangot adó – kritikákra” kíván válaszolni, részben pedig az Unió „legitimitás-hiányának eredménye”.⁸⁰

A kritikusok az EU oldaláról egyfajta igazolásként értékelik a csatlakozást, mely alátámasztaná az Unió emberi jogi bírászkodásának értékeit és elfogadhatóságát. Tehát a csatlakozással nem lehetne indokolatlanul megkérdőjelezni az EuB döntéseit.

2.3.2. A csatlakozással felmerülő jogi problémák

2.3.2.1. A csatlakozás jogalapja

A csatlakozás jogalapja problémaként azért merült fel, mert az Unió egy autonóm nemzetközi (nemzetek feletti) szervezet, mely a LSz hatálybalépése óta immár jogi személyiséggel is bír. A csatlakozás elsődleges feltétele tehát a jogalap megteremtése, melyre először a 2004. október 29-én aláírt Európai Alkotmány tett kísérletet. Az alkotmány megfelelő jogalapot biztosított volna a csatlakozáshoz, azonban nem lépett hatályba. A hézagot a 2007. dec. 13-án aláírt és 2009. dec. 1-én hatályba lépett LSz orvosolta, mert – az Alkotmányhoz képest változatlan tartalommal és szövegezéssel – kimondja, hogy az Unió csatlakozik az EJEE-hez.⁸¹

A LSz tehát megteremtette a megfelelő jogalapot a csatlakozáshoz az Unió oldaláról, az EJEE 14. sz. kiegészítő jegyzőkönyve⁸² pedig a másik oldalról tette lehetővé ezt azáltal, hogy deklarálja: „az EU csatlakozhat ehhez az Egyezményhez.”

2.3.2.2. A bíróságok hatásköreinek kérdése

Másik fontos megoldandó probléma a bíróságok hatásköreinek kérdése illetve azok összeegyeztethetősége. Az Európai Unióban az Unió aktusainak értelmezése és érvényessége vonatkozásában – egyenlőre – csak az Európai Unió Bírósága jogosult eljárni. (Ami a jelen dolgozat szempontjából releváns két eljárást illeti: az uniós jogi aktusok értelmezésére és/vagy érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárások⁸³ kizárólagosan a Bíróság

⁸⁰S.O. Johansen, i.m.

⁸¹LSz 6. cikk

⁸² Tizenegyedik jegyzőkönyv az EJEE ellenőrző rendszerének módosításáról, 17.cikk

⁸³ EUMSZ. 267. cikk

hatáskörébe tartoznak, míg az uniós jogi aktusok semmissé nyilvánítása iránt indított eljárásokban⁸⁴ – a kereset indítójától függően – a Bíróság vagy a Törvényszék jár el.) Ezt az Európai Unió Bíróságára ruházott kizárólagos bíraskodási hatáskör és az uniós jogrendszer – jelenleg még fennálló – autonómiája biztosítja.

Ezzel kapcsolatban érdemes az uniós jognak megfelelően meghatározni az EJEB jogi státuszát: „Az EJEB szerves részét fogja képezni az EU jogrendszerének, így szabadon álló forrásává válik az uniós emberi jogi szabályozásnak. Kötelező ereje lesz az Unió területén és intézményein belül – ideértve az Európai Bíróságot is.”⁸⁵ Ez egyértelműen az Unió hatáskörének valamilyen mértékű csökkenését jelenti, ráadásul az EJEB valamennyi intézmény jogi aktusa tekintetében jogosult lesz felülvizsgálni az EJEE-nek megfelelő működést és jogsértés esetén eljárni. Ez azért aggályos az Unió szemszögéből, mert az EJEE tagjai között 20 nem uniós tagállam is található, így az Unió intézkedéseit és intézményeit olyan bírák vizsgálnák, akik nem ismerik az Unió működési mechanizmusát, ez pedig megkérdőjelezi eljárásuk jogszerűségét. Az Európai Bíróság 2/94. sz. véleményében kifejti, hogy „módosítani kellene az Európa Tanács tagjait az egyezmény ellenőrzési mechanizmusaiba bevonó technikai rendelkezéseket.”⁸⁶

Fontosnak tartom továbbá kiemelni, hogy az EU Bíróságának mind az uniós jogi aktus érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatali, mind pedig a semmissé nyilvánítási eljárásban hozott ítéletei *erga omnes* hatályúak, tehát amennyiben egy uniós aktus valamilyen jogi hibában szenved, (pl. valamely emberi jogot sért), a Bíróság/Törvényszék azt mindenkire nézve kötelező hatállyal semmisíti meg, és erre mindenki közvetlenül hivatkozhat. A jogkövetkezmény az uniós aktus semmissége/érvénytelensége, ilyen esetben a kérdéses aktust elfogadó uniós szervnek azt ki kell iktatnia az uniós jogból (hatályok kívül helyezés és esetlegesen új aktus elfogadása, amely nem ütközik az uniós jogrendbe). Ezzel szemben az EJEB ítéleteinek nincsen közvetlen hatálya, nem semmisítheti meg, és nem módosíthatja az EJEE-be ütköző tagállami jogszabályokat, csupán kötelezheti a Szerződő Feleket meghatározott eredmény elérésére.⁸⁷

A probléma abból ered, hogy az EU Szerződő Félle válik a csatlakozással, ezáltal – ugyan – egy uniós aktust nem semmisíthet meg az EJEB, de kötelezheti az Uniót a megsemmisítésre, mert „az Európai Bíróságnak saját ítélkezési gyakorlatában az EJEB

⁸⁴ EUMSZ. 263. cikk

⁸⁵ S.O. Johansen, i. m., 37.o.

⁸⁶ Az EuB 2/94. sz. véleménye, 2.o., 6. pont

⁸⁷ U.o., 3.o., 10. pont

ítéleteit tiszteletben kell tartania.”⁸⁸ A 2/94. sz. EB vélemény azt is megfogalmazza, hogy a csatlakozás ténye és a Bíróság hatásköre összeegyeztethetősége nagyban függ attól, hogy az Unió „milyen módon kívánja magát alárendelni az egyezmény jelenlegi és jövőbeli ellenőrzési rendszerének.”⁸⁹ Mivel erre a kérdésre 1996-ban, a vélemény megfogalmazásakor még nem volt válasz, ezért a Bíróság nem tudta meghatározni, vajon összeegyeztethető-e a csatlakozás a Bíróság hatáskörével.

Kiemelendő továbbá, hogy az EUSz 6. cikke szerint a csatlakozás „nem érinti az Unió Szerződésekben meghatározott hatásköreit”, valamint a csatlakozásról szóló 8. jegyzőkönyv⁹⁰ szerint pedig a csatlakozási megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, mégis fennáll a veszélye a Bíróság hatáskörének csorbulásának. A Bíróság 2/94. sz. véleményében arra is kitér, hogy az alapító szerződések alapján egyedül az EuB rendelkezik hatáskörrel az uniós intézmények aktusainak jogszerűtlenségét megállapítani és így érvénytelenségüket kimondani. Ez feltétlenül szükséges az uniós jog alkalmazásának egységessége, valamint az ítélkezési gyakorlat koherenciájának biztosítása érdekében. „Ezen előjog szerves részét képezi a Bíróság, és így az uniós intézmények azon hatásköreinek, amelyeket a 8. jegyzőkönyv szerint nem érinthet a csatlakozás.”⁹¹

A hatásköri kérdésekből eredő megválaszolandó kérdések többek között az államok közti panasz különösen érzékeny kérdése; az egyéni panasz az uniós jog alkalmazási körében, a Bosphorus-formula jövője, a szubsidiaritás elvének jövőbeli megvalósulása, az Unió képviselete az EJEB bírái között és emberi jogi normák betartásának ellenőrzése.

2.3.2.3. Az emberi jogi normák betartásának ellenőrzése

Elsődleges szempontnak számít az alapvető jogok betartása feletti nemzetközi felügyelet kérdése, mely szoros összefüggésben van az említett hatásköri problémákkal. Ezzel a szemponttal a Velencei Bizottság által kiadott „Vélemény az EU EJEE-hez történő csatlakozásával kapcsolatban”⁹² is foglalkozik. Az említett dokumentum szerint az Unió, mint az emberi jogokat védelmező szervezet hitelessége nagyban függ attól, hogy hajlandó-e alávetni jogrendjét és aktusait egy külső felügyeletnek. A Velencei Bizottság megállapítja,

⁸⁸ Az EuB 2/94. sz. véleménye

⁸⁹ U.o., 21.o., 20. pont

⁹⁰ Az EUSz 6. cikkével összefüggésben az Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásról szóló 8. jegyzőkönyv 1 cikke

⁹¹ Az EuB 2/94. sz. véleménye, 4.o., 8. pont

⁹² CDL (2007) 096, 2007. aug. 20.

hogy „a nemzetközi szervezetek általános jellemzője, hogy mind a szervezet, mind a szervei védettek, ez a védelem pedig nemcsak a tagállamaik bíróságaival szemben, hanem más nemzetközi szervezetek igazságszolgáltatási szerveivel szemben is fennáll. Ezen szabálynak a célja nem más, mint annak biztosítása, hogy a nemzetközi szervezet elvégezhesse a feladatait anélkül, hogy indokolatlan és – az Unió jogrendszerével – össze nem hangolt beavatkozás érné mind a tagállamok bíróságai, mind más nemzetközi intézmények igazságszolgáltatási szervei részéről.”⁹³ Természetesen ez a jogrendszerbeli eltérés az emberi jogok vonatkozásában nem annyira releváns, legfeljebb a jogok tartalmát illetően jelentkezhetsz eltérés. Az Unió tagállamai az uniós csatlakozással bizonyos jogköröket és hatásköröket ezzel együtt pedig a felelősségre vonhatóságuk egy részét is az EU-ra ruházták, amelyek korábban az EJEB ítélkezési területéhez tartoztak – mivel a tagállamok többsége korábban csatlakozott az EJEE-hez, mint az Unióhoz. Több és több ilyen jogkör Unióra ruházása és Unió általi gyakorlása akadályozhatja a tagállamok EJEE-ből eredő kötelezettségeinek végrehajtását. Ennek eredményeképpen az EJEB ítélkezési joghatósága csorbul. Ez a tény természetesen nem kerülte el az EJEB figyelmét sem. Ennélfogva az EJEB elfogadta korábbi – EJEE-ben meghatározott – álláspontját, mely szerint a tagállamok hatásköreik nemzetközi szervezetre való átruházásával nem kerülhetik ki az EJEE szerinti kötelezettségeiket. Az EJEE 1. cikke⁹⁴ szerinti kötelezettség alapján a tagállamok felelősséggel tartoznak minden olyan belső aktusért és mulasztásért, melyek állítólag megsértették az egyezményt, tekintet nélkül arra, hogy a jogsértés belső jog vagy szabály következménye vagy pedig nemzetközi kötelezettség teljesítéséből ered.”⁹⁵ Ezt a Velencei Bizottság – már a dolgozatban említett – EJEB ítéletekkel támasztja alá: *Matthews v. United Kingdom* ügy, *Cantoni v. France* ügy, *Bosphorus*-ügy.

Amennyiben az EJEB elé kerül egy uniós intézmény aktusa alkalmazhatóságának kérdése, akkor az egyenlő védelem doktrínája elfogadhatósági kritériumként funkcionál, nem pedig igazságszolgáltatási feltételként. Ilyen esetekben felállítanak egy testületet, amely feladata, hogy megvizsgálja, elfogadható-e a kereset, vagy nem. Amennyiben elfogadható, akkor az EJEE 43. cikke értelmében a Nagykamara hoz döntést. Ez többletterhet jelent majd az EJEB számára, de legalább megakadályozza a két bírói szerv (EJEB és EuB) közötti „tekintély harcot”.⁹⁶

⁹³ Velencei Bizottság, i.m., 7. pont

⁹⁴ EJEE 1.cikk: Kötelezettség az emberi jogok tiszteletben tartására

⁹⁵ Velencei Bizottság, i.m., 8-9.pontok

⁹⁶ F. Tulkens, Towards a greater normative coherence in Europe/The implications of the draft Charter of fundamental rights of the European Union, 2000. HRLJ 21.,329-332o.

2.3.2.4. A szubszidiaritás elvének érvényesülése

A hatásköri kérdésekkel összefüggésben hangsúlyozza az EuB a szubszidiaritás elvének fontosságát. Ezen elv értelmében az EJEE-t aláíró államoknak belső szinten kell garantálni az egyezményben foglaltak tiszteletben tartását, az EJEB pedig egy felülvizsgálati fórum lesz, amely jogosult vizsgálni, hogy az államok ténylegesen eleget tettek-e ezen kötelezettségüknek. Ez alapján egy kiegészítő, szubszidiárius szerep jut az EJEB-nek, ugyanakkor a felülvizsgálati lehetőség folytán egy erősebb jogosítványt is jelent ez az egyezmény számára. Azért, hogy a szubszidiaritás elve érvényesüljön, meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy jogsérelem esetén először a Szerződő Fél – tehát uniós aktus esetén az Unió – felülvizsgálhassa az adott aktust még az EJEB eljárását megelőzően. Ennek értelmében „egy olyan mechanizmusnak rendelkezésre kell állnia, mely képes biztosítani, hogy egy uniós aktus érvényességének kérdése ténylegesen az EuB elé legyen hozva még az előtt, hogy az EJEB döntene az aktus EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről”.⁹⁷ Ezzel az alapvető probléma az, hogy nem a felek kezében van az EUMSZ. 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatal kezdeményezésének joga (amelyet kizárólag tagállami bíróság kezdeményezhet), így nem tekinthető kimerítendő jogorvoslatnak sem. Tehát az előzetes döntéshozatal igénylése nem előfeltétele az EJEB-hez fordulásnak, azonban lehetővé kell tenni az Unió számára, hogy kifejtse véleményét. Ezt az igencsak jelentős problémát a csatlakozási tervezet szövege is nevesíti, de a megvalósítás módjáról hallgat.

Esetleges megoldásként egy speciális mechanizmus létrehozása lehet megfelelő, például az előzetes döntéshozatali eljárás mintájára. Erre később, az Unió EJEB előtti képviselte kapcsán térek ki.

⁹⁷ Court of Justice of the EU, Discussion document of the CJEU on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 5. rész

2.3.2.5. Az alapvető jogok értelmezése

A felmerülő jogi problémák közé tartozik a jogértelmezés kérdése. Elsősorban az EJEB nézőpontjából merült fel, hogy annak ellenére, hogy az EuB követi az EJEB gyakorlatát és tartja magát az EJEE-hez, fennáll a veszélye az eltérő jogértelmezésnek.

Strasbourg szemszögéből „addig nem számít problémának az eltérő értelmezés, ameddig az Unió maximális védelemben részesíti az alapvető jogokat.”⁹⁸ Tehát a többlet védelemhez nem fűznek különösebb következményt, amennyiben viszont kisebb fokú védelmet érkezik az EJEB az EuB oldaláról, mint amilyen védelemben az EJEB szerint részesülnie kell az adott jognak, az értelmezésbeli eltérés negatívan kerül értékelésre, mert „befolyásolná az emberi jogi védelem európai egységét és ezáltal az Unió legitimitását is”.⁹⁹ Szerintem ez a probléma felszámolható néhány év közös ítélkezési gyakorlat megfigyelésével, hiszen az esetjogi rendszer lehetőséget biztosít a korábbi hasonló döntések felidézésére. Az EJEB létrehozása óta folyamatosan alakítja emberi jogi ítélkezési gyakorlatát. Amennyiben a bíróságok folyamatosan figyelemmel követik egymás gyakorlatát és jogértelmezését, annyiban ez a kérdés rövid időn belül kevésbé problematikusává válhat. Természetesnek tekinthető, ha van némi eltérés a két bíróság jogértelmezési eljárásának eredményét illetően, hiszen amikor értelmezzük egy jog tartalmát, akkor tekintettel kell lenni annak keletkezési körülményeire. Ezt vizsgálva lehet eltérés ugyanazon nevezetű alapjog egyik vagy másik tagállam általi elismertségét illetően a jog célját, rendeltetését, tartalmának szélességét nézve, így akkor is lehet eltérés, ha az EuB vagy ha az EJEB értelmezi. Tulajdonképpen az értelmezés egyfajta eszközül szolgál az EJEB gyakorlata az EuB munkájának könnyítése végett a jelenlegi helyzetben, azért, mert nincs kötelező ereje.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy az EJEB jogértelmezésének a követése természetszerűleg csak az alapvető jogok területére terjed ki, ennél fogva „az EJEB nem válik jogosulttá az uniós jog értelmezésére”¹⁰⁰. Mindazonáltal szükséges megemlíteni a Velencei Bizottság álláspontját is a jogértelmezés kérdésében: „mindaddig, ameddig az EuB által alkalmazott emberi jogi szttenderdek az EUSz részét képezik, addig az EuB hajlamos lesz úgy értelmezni azokat, ahogyan az európai integráció céljainak megfelel. A csatlakozást követően az EJEB-nek közvetlen joghatósága lesz az Unió intézményei felett, ez [...] növelni fogja a

⁹⁸ S.O. Johansen, i.m.,16.o.

⁹⁹ U.o.

¹⁰⁰ U.o. 36.o.

jogértelmezés és alkalmazás egyöntetűségét minden hatósági aktussal és egyénnel szemben Európában.”¹⁰¹

2.3.2.6. Az államok közti panasz

Ahogy a hatásköri kérdések vonzatainál már említettem, különösen érzékeny és jelenleg még megválaszolatlan kérdés az államok közötti panasz mibenléte az Unió és tagállamai vonatkozásában. Az EUSz rendelkezései szerint a tagállamok és az Unió egymás között a lojális együttműködés elve¹⁰² szerint kötelesek eljárni. Amennyiben az Európai Unió és tagállamai között mégis vita keletkezik, annyiban az uniós jog eljárási szabályai szerint kell azt rendezni. Az alapító szerződések három eljárást határoznak meg az államok és az Unió közötti jogviták feloldására: semmissé nyilvánítási eljárás, tagállami kötelezettségszegési eljárás és az ún. EUSz. 7. cikke szerinti eljárás.

A semmissé nyilvánítási eljárás célja, hogy amennyiben egy uniós aktus jogi hibában szenved, az EuB megsemmisíthesse azt. Az eljárást az EUMSz. 263. cikke alapján tagállamok privilegizált kérelmezőként indíthatják, tehát bármikor és automatikusan, nem szükséges semmilyen előzetes feltétel bizonyítása. Nem privilegizált kérelmezőként természetes vagy jogi személy is kezdeményezheti az eljárást, de bizonyítania kell vagy azt, hogy az adott jogi aktust neki címezték, vagy az aktus őt személyében és közvetlenül érinti vagy azt, hogy az őt közvetlenül érintő jogi aktus nem tartalmaz végrehajtási intézkedéseket. Azt, hogy magánszemély is indíthat eljárást, azért tartom kiemelőnek, mert ez a bizonyítéka annak, hogy megvan a lehetőség az uniós aktus támadására magánfél számára is. Csupán ez a lehetőség az Unió sajátos jogrendje miatt bonyolultabb, mint az EJEB előtti panasztétel.

A tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás (EUMSz. 258-260. cikk) alapja, hogy valamely tagállam az uniós jogból eredő valamely kötelezettségét elmulasztja teljesíteni. Amennyiben az EuB megállapítja a tagállami kötelezettségszegést, a tagállam köteles az ítéletben foglaltak végrehajtásához szükséges intézkedéseket meghozni. Ha továbbra sem szűnik meg a jogsértő helyzet, akkor a Bíróság szankciót szabhat ki.

Az EUSz. 7. cikke szerinti eljárást az Amszterdami Szerződés vezette be 1997-ben, majd a Nizzai módosította 2001-ben. Az eljárás célja, hogy amennyiben egy tagállam megsérti az EUSz 2. cikkében foglalt alapvető értékeket, akkor a Tanács – ha a cikkben

¹⁰¹ Velencei Bizottság i.m.,14. pont

¹⁰² EUSz 4.cikk (3) bek.

meghatározott feltételek fennállnak – felfüggesztheti a tagállam Szerződés alkalmazásából eredő jogait.

Ezen eljárásokat megfigyelve azt mondhatjuk, hogy „további perlési lehetőség szükségtelen és jogilag kizárt.”¹⁰³ Viszont az „alapjogok jellege kollektív garanciát igényel – az Unió Bírósága pedig nem emberi jogi testület – ezért indokolható az Unió és a tagállamai közti alapjogi vita esetén egy külső ellenőrzés lehetősége.”¹⁰⁴ Ezt az ellenőrzést teszi lehetővé az EJEE 33. cikke, miszerint: „bármely Magas Szerződő Fél a Bíróság (EJEB) elé terjesztheti az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más Magas Szerződő Fél részéről történt állítólagos megsértését.” Felmerül a kérdés, hogy alkalmazható-e ezen rendelkezés az Unió és tagállamai viszonylatában. A már idézett EP-i jelentéstervezet szerint „nem szabadna lehetővé tenni, hogy a tagállamok egymással és az Unióval való kölcsönös kapcsolatuk során ez EJEE 33. cikkének megsértése esetén államközi keresetet nyújthassanak be, mert ez ellenkezne egyes LSz-ben foglalt kötelezettségeket.” *Dr. Szalayné Sándor Erzsébet* szerint az államok közötti panasz csupán egy lehetőség és tisztázandónak tartja, hogy egy ilyen panasz benyújtása sérti-e a lojalitás elvét. Emellett fontos megvizsgálni, hogy az Unió számára lehetőség-e az államok közötti panasz. Itt Szalayné szerint két fő kiindulási pont van: van-e hatásköre az Uniónak saját tagállamával szemben eljárást kezdeményezni az EJEB előtt, ha a jogvitának semmilyen uniós jogi relevanciája nincsen? Illetve van-e hatásköre az Uniónak arra, hogy az EJEE egyéb Szerződő Felével szemben alapjogsérelem esetén eljárást indítson?”¹⁰⁵ Ha megnézzük a két kérdést, akkor láthatjuk, hogy ugyanaz a kérdés, mégis eltérő jelentéssel bír. Ugyanaz, mivel az EU összes tagállama Szerződő Fele az EJEE-nek és így azonos kategóriába esik a második kérdésben szerződő feleknek nevezett országokkal. Viszont mégsem ugyanaz, hiszen az Unió tagállamait az EU-val speciális viszony köti össze, mind jogi, mind gazdasági, mind külpolitikai stb. értelemben. Ez a viszony pedig elég ahhoz, hogy az EU tagállamai ne kerüljenek egy csoportba az EJEE Szerződő Feleivel, legalábbis az EU vonatkozásában ne. Az Unió tagállamával szemben csak az uniós jogszabály megsértése esetén léphet fel, így felléphet emberi jogi ügyekben is, amennyiben a tagállam megsértette az uniós szinten is kötelezőnek elismert EJEE, illetve az Alapjogi Charta rendelkezéseit (a Charta 51. cikke értelmében az egyrészt magát az Uniót köti: az összes uniós intézményt, szervet és hivatalt, másrészt pedig magukat a tagállamokat, amennyiben az Unió jogát hajtják végre). Olyankor nem léphet fel az EU, amikor az uniós

¹⁰³ Dr. Szalayné, i.m., 90.o.

¹⁰⁴ U.o., 91.o.

¹⁰⁵ U.o.

jognak nincs relevanciája. A második kérdés esetében az EJEE 33. cikke értelmében – mivel az Unió is Szerződő Félle válik a csatlakozással – van lehetőség az alapjogsérelem esetén való fellépésre az EJEB előtt. Alátámasztja ezt még az EUSz 24. cikke is, amely az Uniónak átfogó hatáskört biztosít a közös kül- és biztonságpolitika terén, amely *Szalayné* szerint „magában foglalja akár annak a lehetőségét is, hogy az Unió indítson eljárást valamely EJEE-ben rögzített alapjog védelmére az EJEE egyéb szerződő államával szemben.”¹⁰⁶ Én a fellépés jogalapját az EJEE-ből vezetném le, mert a 33. cikk rendelkezéséhez nem férhet kétség, főleg ha az EU aláírja a csatlakozási szerződést, ellenben az EUSz cikke cáfolható egy nem uniós tagállam részéről, valamint a 24. cikk a közös kül- és biztonságpolitika esetén biztosít az Uniónak általános hatáskört, az alapjogok pedig ennél jóval több jogterületet fognak át.

2.3.2.7. Az egyéni panasz lehetősége

Az egyéni panasztétel lehetősége az uniós jog alkalmazási körében a csatlakozás előtt némileg bonyolultabb eljárást igényelt, mint a csatlakozás után létrejövő új rendszerben fog. Az egyéni kérelmek benyújtása lehetőséget jelent az EJEE-t elfogadó bármely Szerződő Félle szembeni fellépésre az alapjogok bármilyen jellegű sérelme esetén. Ez az EJEE-ben meghatározott alapjogvédelem lényegét képezi. Az EJEE 34. cikke alapján az Unió intézményeinek aktusa alapjogi felülvizsgálat céljából a strasbourgi bíróság előtt eljárás tárgyává válhat. Ez a már említett határköri és értelmezési kérdésekhez, a szubszidiaritás elvéhez és az EuB presztízsének csökkenéséhez kötődik. Az EUSz 19. cikke alapján semmilyen bíróság nem mondhatja ki uniós aktus érvénytelenségét, csakis kizárólag az EuB. Az Unióban jelenleg is megvan a lehetőség arra, hogy a jogalanyok EuB-hoz forduljanak az uniós jog általi jogsérelmük orvoslása érdekében. Az uniós jogrend sajátosságából ered – nevezetesen abból, hogy az uniós jogot főszabály szerint maguk a tagállamok hajtják végre, nem pedig közvetlenül az Unió – hogy egy aktus a tagállami átültetés vagy alkalmazás során sértheti a jogalany érdekét, ezért a jogalanyoknak „főszabály szerint a nemzeti hatóságokhoz kell fordulniuk alapvető jogaik védelemben részesítése érdekében. Ha a jogalany nem elégedett a nemzeti szinten biztosított védelemmel, a belső jogorvoslatok kimerítése után az érintett tagállam ellen eljárást kezdeményezhet az EJEB előtt.” Azonban erre ritkán kerülhet sor a gyakorlatban, ugyanis, ha az uniós jog értelmezése során kérdések vagy félreértések

¹⁰⁶Dr. Szalayné, i.m., 92.o.

merülnek fel, akkor a nemzeti bíróság köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtani az EuB-nek, így korlátozható az EJEB bevonása az eljárásba.

2.3.2.8. A Bosphorus-teszt jövője

A Bosphorus-formula fennmaradása egyenlőtlen bánásmódhoz vezetne a többi Szerződő Féllel szemben, mivel ebben az esetben nem lenne szükség, sőt egyenesen a formulát sértő intézkedés lenne az uniós aktusok EJEB általi felülvizsgálata. Ezáltal az EU elvben perelhető lenne Strasbourgban, gyakorlatilag viszont a vélelem alapján nem lenne szükséges az EJEB eljárása. Ha egy szervezet vélelmezetten az EJEB-vel azonos szintű védelmet garantál, az azt jelenti, hogy az EJEB sem követelhet magasabb fokú védelmet annál, így viszont a többi EJEB-vel Szerződő Felet sérti ez a vélelem. Ebből következik, hogy a formula nem maradhat fenn. A csatlakozási tervezet nem tesz említést a teszt jövőjéről.

2.3.2.9. Az Unió képviselete az EJEB-ben

Az EJEB előtti eljárásokban minden Szerződő Felet egy bíró képvisel, azaz jelenleg 47 bírója van az EJEB-nek. A kérdés, hogy lehet-e az Uniót egy államként kezelni, holott egy nemzetek feletti szervezet? Elég-e, ha egy bíró képviseli az EU-t? Hogyan valósulhat ez meg? Mi alapján döntsék el a bíró személyét, valamint, hogy melyik állam delegálja? Mi van akkor, ha olyan bíró elé kerül a megtámadott uniós aktus ügye, aki nem uniós tagállam delegáltja és ebből következően nem ismerheti az uniós jog sajátosságát, a rendszer jellegét? Ezekre az aggályokra és problémákra tekintettel a CHHD jelentése¹⁰⁷ alapján *Egbert Myjer* kínál megoldási módokat a már említett tanulmányában. Ezen tanulmány alapján az EJEB-ben az EU-t képviselő bíró jogállása és részvétele lehet: „*ad hoc*, eseti jellegű bírói részvétel”, csak az uniós jogot érintő eljárásokban; vagy „ne legyen EU-t képviselő bíró”; vagy „teljes állású uniós bíró legyen, de korlátozott részvétellel”; vagy az „EJEB többi bírójával azonos jogállású bíró” legyen.¹⁰⁸ A megoldások közül szerintem az első semmiképp nem elfogadható, hogy az Uniónak ne legyen képviselete az EJEB-ben. Ez – a Bosphorus-formula fennmaradásához

¹⁰⁷ Steering Committee for Human Rights (CHHD) Report 53rd meeting 25-28 June 2002 - Emberi Jogi Steering Committee 53. találkozásán elfogadott jelentés (2002.06.25-28.) ez a jelentés az EU hivatalos megfigyelői részvételével készült CHHD(2002)010

¹⁰⁸ Egbert M., i.m.,175.o.

hasonlóan – az egyenlőtlen bánásmódot alapozná meg, csak ez esetben az Unió kerülne hátrányba. Véleményem szerint vagy az *ad hoc* jellegű javaslat, vagy pedig a teljes állású bíró a többi bíróval egyenlő jogállással, mint megoldás fogadható el. Az *ad hoc* azért, mert az Unió érdeke képviselve lenne, a többi esetben pedig az EU háttérbe húzódhatna. A többi bíróval azonos jogállás biztosítása szükséges, szerintem még akkor is, ha *ad hoc* jellegű a bíró megbízatása, mert ez esetben így kerülhető el az egyenlőtlen bánásmód kialakulása. Én azt is el tudnám képzelni, mint megoldást, hogy amikor egy uniós aktus jelenti az eljárás tárgyát, a másik oldalon pedig egy uniós tagállam vagy magánszemély áll, akkor az EJEB 47 bírása közül hárman tanácsban járnának el. A tanácsban minimum két bíró uniós tagállam delegáltja lenne, a harmadik pedig ez EJEE egy harmadik országbeli tagja. Ez szerintem azért lenne célszerű, mert így az uniós jogrendszer képviselve lenne – az uniós államok által delegált bírák személyében – de alapjogi kontrollként ott lenne a harmadik országbeli bíró, aki tisztán ítélezhet, függetlenül a „származására”. Természetesen az EJEB bírái nem feltétlenül ismerik az uniós jogot, azonban a feladatuk – hogy az uniós vagy azt végrehajtó tagállami aktus EJEE-be ütközéséről döntsenek – miatt legalább azon bírácoknak ismerniük kellene az uniós jogot, akik az EU tagállamaiból származnak. Elvileg az EJEE 21. cikkében meghatározott összeférhetetlenség, pártatlanság és függetlenség folytán bármely bíróhoz is kerül az uniós aktus kérdése, mind tisztességesen kell, hogy eljárjon, mégis felmerülhet az emberi természetből adódó „hovatartozás érzés” kapcsán esetleg megjelenő lojalitás az Unióhoz. Nyilván senki nem hivatkozhat arra az EJEB előtt, hogy nincs az eljáró tanácsban az állampolgárságának megfelelő bíró, azonban az EU esetében – szupranacionális szerv lévén – egyszerűbb és sokkal inkább megoldható lenne 2 bíró jelenléte a 27 tagállam valamelyikéből minden ügyben. Mivel a bírácoknak egyhangúan kell ítéletet hozni, így nem jelenthet problémát a javasolt 2:1 arányú testületi szám.

2.3.3. A csatlakozással felmerülő technikai nehézségek

2.3.3.1. A csatlakozás módja

Két megoldási lehetőség állt fenn a csatlakozás megvalósítására, az egyik az EJEE-t módosító jegyzőkönyv, a másik pedig egy csatlakozási szerződés készítése.

A csatlakozás egy nemzetközi szerződés aláírásával fog megtörténni. Az EUMSZ. értelmében az Unió részéről a Tanács egyhangú döntése szükséges a csatlakozás elfogadásához, majd az Európai Parlament (EP) egyetértésére van szükség.¹⁰⁹ A megállapodás megkötéséről szóló határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.¹¹⁰ Másrészt, a csatlakozási szerződést, mint nemzetközi szerződést ratifikálnia kell az EJEE jelenlegi 47 tagjának is, ahhoz, hogy életbe lépjen.

2.3.3.2. A csatlakozás érdekében módosítandó dokumentumok köre

A jogi problémák nagy jelentőséggel bírnak, mivel ezek – például a hatásköri kérdések – idézik elő a technikaiakat, melyek megoldása nélkül nem történhet meg a csatlakozás. Ilyen technikai kérdés a módosítandó alapszerződések és egyéb dokumentumok köre. Az alapszerződésekben az Unió intézményeinek hatásköri kérdéseit kell rendezni, valamint a Bíróság előtti eljárások szabályozását. Az EJEE módosítására is szükség van, így módosítani kell többek között az EJEE 10., 11., 17., 56., 57. cikkeit, melyek az állam fogalmához, nemzetbiztonsághoz kötődnek, tehát az Unió vonatkozásában nem értelmezhetőek. Az 59. cikk módosítása már megtörtént, a 2. szakasz értelmében az „EU csatlakozhat az EJEE-hez.” A csatlakozást az EJEE oldaláról az EJEE módosítására vonatkozó – 2010. jún. 1-én hatályba lépett – 14. jegyzőkönyv tette lehetővé.

¹⁰⁹ EUMSZ. 218. cikk (6) (8) bek.

¹¹⁰ U.o.(8) bek.

2.3.3.3. Az EU részvétele a Miniszterek Bizottságában

A módosítandó dokumentumokkal áll összefüggésben az EU képviselőjének részvétele az Európa Tanács Miniszterek Bizottságában (MB). Az EU az EJEE-hez való csatlakozással egyidejűleg nem csatlakozik az Európa Tanácshoz is, ez viszont felvet néhány technikai vonatkozású kérdést. Az EJEE 46. cikk, 2. szakasza szerint az EJEB végleges ítéletét eljuttatja az MB-be, amely ellenőrzi annak végrehajtását. Erről bővebben lásd a 2.4. fejezetet.

2.4. A csatlakozási eljárás és a csatlakozás tervezet javaslatai a fenti problémákra

Az Unió csatlakozását az EJEE 14. sz. kiegészítő jegyzőkönyve tette lehetővé, azonban megállapított több technikai és igazgatási jellegű kérdést, melyet módosítani kell a csatlakozás érdekében. Az Uniónak a csatlakozás érdekében – még ha nem is lesz tagja az Európa Tanácsnak – bizonyos mértékben alkalmazkodnia kell az ET intézményi rendszerébe. Ennek az alkalmazkodásnak több vonatkozása van: az Uniónak egyrészt lehetőséget kell adni arra, hogy részt vegyen az uniós bíró megválasztási eljárásában. A többi Szerződő Félhez hasonlóan háromfős jelöltlistát állíthasson az Unió is az ET Parlamenti Közgyűlése számára, és részt vehessen a választási közgyűlésen. Az Uniónak a Miniszterek Bizottságában is képviseltetnie kell magát – az emberi jogot érintő üléseken – és szavazati joggal is kell rendelkeznie ezeken, így különösen az EJEB ítéleteinek végrehajtását ellenőrző eljárás során.

Ezek a többi Szerződő Féllel egyenlő feltételek megteremtését tennék lehetővé az Unió számára.¹¹¹ Fontos továbbá az EJEB működési költségeihez való uniós hozzájárulás mértéke, ezzel a – 2011. június 20-24 között ülésezett – CHHD által alkotott csatlakozási irat tervezet¹¹² foglalkozik részletesen. A 8. cikk értelmében az EU éves hozzájárulást kell, hogy fizessen az EJEE működésével kapcsolatban. „Ez az összeg a 34%-át teszi ki az előző évben legmagasabb hozzájárulást nyújtó állam hozzájárulásának az ET rendes költségvetéséhez.”¹¹³

¹¹¹ Dr. Szalayné, Új távlatok az európai alapjogvédelemben, Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve c. tanulmány, 37.o.

¹¹² Draft Legal Instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2011. (csatlakozási tervezet)

¹¹³ U.o.,8.cikk (1)

A tervezetről készült egy jogi összefoglaló is 2011. októberben, mely az egyes – tervezetben javasolt – megoldásokat foglalja össze a csatlakozás mikéntje kapcsán. A tervezet kimondja, hogy „az egyezményhez és azon kívül a kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozás csak az Unió intézményei, testületei, hivatalai vagy ügynökségei, vagy ezek érdekében eljáró személyek által kibocsátott törvényekre, intézkedésekre vagy mulasztásokra tekintettel határozza meg az EU kötelezettségeit. Egyik egyezménybeli rendelkezés sem követeli az Uniótól, hogy végrehajtsa egy olyan törvényt vagy intézkedést, amelyre az uniós jog értelmében nincs hatásköre. Ahol az EJEE az állam szót vagy egyéb EU-ra nem értelmezhető kifejezést tartalmaz – lásd a technikai kérdéseknél – ott úgy kell értelmezni, hogy az Unióra is vonatkozzon.”¹¹⁴ A tervezet szövege kitér az EU által az EJEE-hez tehető fenntartások lehetőségének kérdésére is. Kimondja, hogy az EJEE 57. cikkét olyan mértékben kell módosítani, hogy az Unió az EJEE bármely rendelkezésével kapcsolatban fenntartással élhet, amennyiben bármely uniós jog – ami hatályban volt a csatlakozáskor – nincs összhangban az egyezmény rendelkezéseivel.

2.4.1. Az Unió képviselte Strasbourgban és az egy bíró per Szerződő Fél szabálya

Az EJEE 8. sz. kiegészítő jegyzőkönyve megköveteli egy uniós bíró kinevezését két cél elérése érdekében: „az Unió képviselte és az Unió speciális rendszerére szakosodott szakértő Strasbourgban való jelenléte céljából. A tárgyalások során két vélemény volt markáns: az egyik szerint az EU bírójának mandátuma legyen hasonló a többi strasbourgi bíróéhoz, a másik szerint pedig legyen korlátozottabb, olyan értelemben, hogy a nem uniós ügyekben csak szaktanácsadó szerepet játszana. A második megközelítést számos kritika érte: nem praktikus, mert el kell dönteni, mikor érintheti egy ügy az uniós jogot; megboríthatja a bírák függetlenségét; felborítja az egy bíró per tagállam szabályának elvét”¹¹⁵, amely – mivel korlátozottá teszi az uniós bíró cselekvési lehetőségeit – az EU szempontjából hátrányos megkülönböztetést is jelenthet.

¹¹⁴ Csatlakozási tervezet, 3.o., c, d, e pontok

¹¹⁵ EU Accession to the ECHR: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011, 3.o.

2.4.2. A pertársaság

A pertársaság egy új mechanizmus, melyet azért vezetnek be, hogy az Unió és a tagállamok egymás mellett pertársak lehessenek mind al-, mind felperesi oldalon, amennyiben a felelősség megosztása nem egyértelmű. Erre azért volt szükség, mert – ahogyan a „Draft Explanatory Report”¹¹⁶ is megfogalmazza – az uniós rendszer specifikuma, hogy az uniós szervek alkotnak egy rendelkezést, ezt pedig a tagállamoknak vagy átültetve, vagy közvetlenül, de kötelező alkalmazniuk, így az EJEE-hez történő csatlakozással az egyik Szerződő Fél által alkotott aktust a másik Szerződő Félnek – aki tagja az Uniónak is – kötelező alkalmaznia, ez pedig hatással lehet az EJEE rendszerére is. A pertárs egy peres fél státuszával rendelkezik az EJEE szerint. Ez alapján, amennyiben az alapvető jogok megsértését tapasztalta az EJEB, akkor a pertársat is kötelezni fogja az EJEE 46. cikke. Arra biztosít a mechanizmus lehetőséget, hogy ne legyen „hézag” a bíróság előtti részvételben, megvalósuljon a felelősségre vonhatóság és a végrehajthatóság az EJEE rendszerében. A mechanizmus azokban az esetekben nem alkalmazható, amikor egy felperes azt állítja, hogy az EU és egy vagy több tagállama is külön-külön megsértették alapvető jogait. Ez ugyanis – amennyiben az uniós aktus miatt áll fenn a jogsértés – a többszörös értékelés tilalmába ütközne, a másik oldalon pedig felmerül a kérdés, hogy hogyan lehet egy jogalany jogát egyszerre több állam által megsérteni. Amennyiben így történt, külön-külön minden államhoz tud keresetet benyújtani az alany.

El kell határolni a pertársaság intézményét a „harmadik fél beavatkozásától”, amire szintén biztosít lehetőséget az EJEE (36. cikk). A harmadik fél beavatkozása csupán arra adja meg a lehetőséget, hogy az eljárás során a harmadik fél benyújtsa írásbeli javaslatait, és részt vegyen a tárgyaláson, de nem válik peres féllé, ahogyan a pertársaság esetében.

¹¹⁶ A csatlakozási tervezet magyarázó rész, CHHD-UE (2011)16prov

2.4.3. Az államok közti panasz kérdése

Amennyiben egyszer az Unió is Magas Szerződő Félle válik, onnantól perelhető lesz bármely EJEE tag által emberi jogi jogsértések esetén, és természetesen fordítva, az Unió is perelheti bármely EJEE tagállamot ezen esetekben. Az ún. „felek közti panasz” lényege tulajdonképpen az államok közti panaszt jelenti, de mivel az Unió nem állam, ezért más megnevezés szükséges. Az EU és tagállamai viszonylatában tisztelettel kell lenni a LSZ rendelkezéseire, és az EuB-hez kell fordulni (az EUMSz. 344. cikke értelmében „(a) tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik”). Az EU és harmadik országok közötti panasz esetén pedig nem jöhet szóba az uniós jog sérelme, bármely más emberi jogi kérdésben pedig tud dönteni az EJEB.

3. Következtetések

Az EU Bírósága 1969 óta általános alapelvei között ismeri el az alapvető jogok védelmét, a későbbiekben pedig különleges jelentőséget tulajdonított az EJEE-nek és az EJEB esetjogának – több nemzetközi emberi jogi szerződéssel együtt – az 1990-es évek elejétől pedig rendszeresen hivatkozik az EJEB ítélkezési gyakorlatára, amikor alapvető jogokkal kapcsolatos ügyekben tárgyal. Ezért sokakban felmerül a kérdés, hogy mi is az értelme a csatlakozásnak? Az EU-nak már van saját – az EJEE-vel tartalmilag sok cikk tekintetében egyező – alapjogi katalógusa, az Alapjogi Charta, az EU Bírósága pedig védelemben is részesíti az alapvető jogokat és még bizonyos értelemben követi is az EJEB ítélkezési gyakorlatát, akkor miért szükséges a tényleges csatlakozás? Tehát napjainkra az Unión belül minden feltétele adott az európai elvárásoknak és tagállami alkotmányos hagyományoknak megfelelő emberi jogi ügyekben való bíráskodás lehetősége, akkor miért adja meg az Unió a lehetőségét annak, hogy az autonómiája és felülvizsgálhatatlansága csorbát szenvedjen egy Uniótól független szervezet eljárása során? A korábbi csatlakozás mellett szóló érvek – például hogy nincs saját alapjogi katalógusa az Uniónak, vagy az hogy a csatlakozással egységessé válik majd az emberi jogi bíráskodás Európában – az mind teljesült a csatlakozás nélkül is. Emellett az Európai Unióban az Európai Unió Bírósága rendelkezik az uniós aktusok értelmezése és érvényessége tárgyában joghatósággal. A csatlakozással az eddigi meglévő – és jól működő – rendszereket kellene teljes mértékben megbolygatni, átalakítani, ebből pedig – szerintem – csak még több jogvita fog keletkezni.

A csatlakozás emellett nem érintheti a tagállamok hatásköreit. Ez mind az alperesi pertárs-mechanizmus megvalósulásában, mind az Unió és a tagállamok szavazati jogának Miniszteri Bizottságban való gyakorlása során problematikus, különösen az Unió ellen hozott ítélet végrehajtásának felügyeletkor.¹¹⁷

Az EuB 2/94. véleményében kitér arra, hogy – 1996-ban még – a Bíróság semmilyen információt nem kapott arról, hogy „miképpen történne a Közösség alávetése egy nemzetközi bíróság joghatóságának.”¹¹⁸ Ahhoz, hogy előre lehessen gondolni, vajon milyen viszonyban fog tudni együtt dolgozni – a párbeszéd és együttműködés elvének megfelelően – a két bíróság, szükségesnek tartom megvizsgálni milyen viszonyban áll az EuB és az EJEB más nemzetközi bíróságokkal. Nyilván annyiból nem összemérhető a kapcsolat, hogy az Unió nem

¹¹⁷ Az Európai Unió Tanácsának Feljegyzése az „I/A” napirendi ponthoz, Brüsszel, 2011. dec. 6. 18117/11.

¹¹⁸ 2/94. sz. EuB vélemény

szereződött például az ENSZ „Világ bíróságával” (Nemzetközi Bíróság), mint fél, mégis valamilyen kapcsolatban állnak egymással, valamilyen módon figyelik egymás ítélkezési gyakorlatát.

A másik oldalon pedig szükséges megvizsgálni az EuB és a tagállami alkotmánybíróságok és a többi rendes bíróság kapcsolatát. Ugyanis sok esetben a magánfelek nem merítik ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket – az idő és a növekvő költségek miatt – ezért gyakran a nemzeti bíróságok első/másod/harmadfokú ítéletei lesznek a hazai joggyakorlatban irányadóak, ez pedig eltérhet az uniós gyakorlattól vagy a strasbourgitól.

Összességében az alapvető jogok védelmének egységesebb európai rendszere alakulhat ki a csatlakozással, ezért mindenképpen előnyösnek tartom. Az uniós jog emberi jogi szempontok szerinti felülvizsgálhatósága is jogszerű kitézés, mert ez csak tovább fogja erősíteni a demokratikus jogrendeket és ezáltal az Unió legitimációját. Azt viszont nem tartanám helyesnek – ami csak felvetés volt, és a tervezetben nem is találtam róla információt – ha az EJEB az EuB-nek előzetes döntéshozatali fóruma lenne, ugyanis mindkét bíróság számára hátrányos lenne. Az EuB-nek azért, mert a már egyszer felmerült kérdésekre adott válaszok kötelezőek lennének a jövőbeli esetekben is, így az EJEB előnyösebb helyzetbe kerülne, mert „diktálhatna az Uniónak” az aktusok kérdéseiben történő előzetes döntéshozatal során. Az EJEB oldaláról pedig azért nem tartom előnyösnek, mert az eddig is sok esettel terhelt bíróságnak a munkaterhe nagy mértékben továbbnőne.

FELHASZNÁLT IRODALOM

I. UNIÓS JOG

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 83., 2010.3.30.)

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve

Európai Alkotmány (Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról, HL C 303., 2007.12.14.)

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) / Lisszaboni Szerződés (HL C 83., 2010.3.30.)

Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights (ECHR): Commission Memorandum, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79, COM (79)

Joint Declaration by Parliament, the Council and the Commission on the protection of fundamental rights, 5 April 1977

A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa [Hivatalos Lap L 115., 2010.5.4.].

Joint Communication from Presidents Costa and Skouris, 24 January 2011, Az Európai Uniónak az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozása (www.curia.europa.eu)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága elnökének és az Európai Unió Bírósága elnökének a két bíróság közötti 2011. januári találkozót követő közös nyilatkozata. Elérhető nyelvek:

A 2009/2241 (INI) sz., Európai Parlament által kiadott Jelentéstervezet az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonzatairól c. dokumentum

Az Európai Unió Bíróságának vitairata az Európai Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban, 2010. – Court of Justice of the EU, Discussion document of the CJEU on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Az Európai Bíróság 2/94. sz. véleménye, a Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásáról

Az Európai Parlament 2010. május 19-i állásfoglalása az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonzatairól, az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2011/C 161 E/12

Draft Legal Instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2011.

A csatlakozási tervezethez tartozik, a tervezetet magyarázó rész, CHHD-UE (2011)16prov

EU Accession to the ECHR: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011

Az Európai Unió Tanácsának Feljegyzése az „I/A” napirendi ponthoz, Brüsszel, 2011. dec. 6. 18117/11.

II. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEI

29/69. sz., *Erich Stauder kontra Ulm – Sozialamt* ügy [1969] EBHT 0419

11/70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft* – ügy [1970] EBHT 1125

4/73. sz., *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung kontra Bizottság* [1974] EBHT 0491

36/75. sz., *Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur* [1975] EBHT 1219

44/79. sz., *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* [1979] EBHT 3727

374/87. sz., *Orkem kontra Bizottság* [1989] EBHT, 3283

C-94/00 sz. *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, az Európai Közösségek Bizottsága részvételével* ügy [EBHT 2002 I-09011]

2/94. sz., a Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása véleménye tárgyában adott vélemény [EBHT 1996., I-1759. o.]

III. AZ EURÓPA TANÁCS ÁLTAL KIADOTT DOKUMENTUMOK

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i európai egyezmény (EJEE)

Első kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez

Tizenegyedik jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez, az egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról

EU Accession to the European Convention on Human Rights a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011 – Fondation Robert Schuman policy paper

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) comments on the Accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights by Mr Pieter van DIJK (Member, The Netherlands) CDL(2007)096

Steering Committee for Human Rights (CDDH) Report 53rd meeting 25-28 June 2002 - Emberi Jogi Steering Committee 53. találkozásán elfogadott jelentés (2002.06.25-28.) ez a jelentés az EU hivatalos megfigyelői részvételével készült CHHD(2002)010

IV. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK ESETJOGA

13258/87 (1990), *M & Co v. Germany* ügy

17862/91. sz., *Cantoni v France* ügy, ECHR 1996-V, 1614. o.

24833/94. sz., *Denise Matthews v The United Kingdom* ügy, ECHR, 1999-I, 251. o.

V. KÖNYVEK, TANULMÁNYOK

BLUTMAN LÁSZLÓ: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft., 2010.

AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE: Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról

EGBERT MYJER: Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Tanácsi Egyezményhez? Magyar jog (2007. 3. szám)

Európa Tanács Emberi Jogi Főigazgatósága, „Guaranteeing the effectiveness of the European Convention on Human Rights”, Collected Texts, Strasbourg 2004.

Dr. SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában, *Scientia iuris*, 2011./3-4 szám

Dr. SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: Új távlatok az európai alapjogvédelemben, Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve c. tanulmány

STIAN OBY JOHANSEN: The European Union's Accession to the ECHR – As seen from Strasbourg, 2012.

TOBIAS LOCK: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts, V. Conclusion, From: The Law and Practice of International Tribunals 8 (2009)

F. TULKENS: Towards a greater normative coherence in Europe/The implications of the draft Charter of fundamental rights of the European Union, 2000. HRLJ 21.