

## VI. Szalai Flóra

### Az Európai Unió és/vagy az emberi jogok

#### Bevezető gondolatok

Az emberi jogok általános érvényű és értékű normákként, zsinórmértékként övezik cselekedeteinket. Betartásukra nemcsak az egyének, hanem különböző szervezetek, intézmények, maga az Európai Unió szervei is kötelesek. De mi alapján?

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban: EJEE, Egyezmény) az Európai Unió összes tagállama részese. Végrehajtásáért az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB; Bíróság) felel, amely esetjoga révén tölti meg tartalommal az Egyezmény által nyújtott kereteket.

Fontos megemlíteni, hogy az EUSZ. 2. cikk értelmében az Európai Unió az emberi jogok tiszteletben tartásának értékén alapul. Emellett az Európai Unióban az EU Alapjogi Chartája biztosítja az uniós állampolgárok alapjogait, amely a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépése óta bír közvetlen és kötelező hatállyal. E Charta nevesíti azokat az alapjogokat, amelyeket az uniós intézményeknek az uniós jog végrehajtása során tiszteletben kell tartaniuk,<sup>268</sup> és már Preambulumában kiemeli, hogy a Charta megerősíti „*az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából*” következő jogokat. Kijelenthető tehát, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának háttéranyagát képezi az EJEB, de mégiscsak íratlan formában.

Az EJEE-hez történő csatlakozás kérdésköre nemcsak az uniós jogi aktusok alapjogokhoz való viszonyának a fejlődése körében releváns, hanem az EUB. és EJEB. által alkalmazott kétféle alapjog-értelmezési standard közelítésének tisztázásában is.<sup>269</sup>

Tanulmányomban az Európai Unió EJEE-hez történő csatlakozásának kérdéskörét vizsgálom, történeti aspektusait, illetve az eddigi hiábavaló próbálkozások okait. Kitérek arra, hogy az EJEE és az Alapjogi Charta milyen viszonyban állnak egymással, továbbá az EJEB és az Európai Unió Bírósága esetjogának a csatlakozásra gyakorolt hatásait is görcső alá veszem.

#### 1. Az EJEB és az Európai Unió Bírósága

Az Európai Unió joga elsődlegesen gazdasági jog. Az uniós jog a közös piac megvalósítását szolgálja elsősorban, azonban már ez is az emberi jogok fontos forrását képezi.<sup>270</sup>

<sup>268</sup> [europa.eu/european-union/topics/human-rights\\_hu](http://europa.eu/european-union/topics/human-rights_hu).

<sup>269</sup> SZALAINÉ SÁNDOR Erzsébet: „Alapjogok (európai) válaszüton - Lisszaon után” *Jogtudományi Közlöny* 2013/1. 23.

<sup>270</sup> BALÁZS Péter: „Az emberi jogok kérdése az Európai Unióban” *Acta Humana* 2005/2. 11.

Az alapjogi konfliktusok teljes körű megvitatása során fontos látni, hogy az egyes, betartásukért felelős szervek különböző alapjogi mércéi milyen hatással vannak az „alapjogi űr” kialakulására vagy éppen mélyülésére.

Mivel minden uniós tagállam részese az EJEE-nek, végső soron kijelenthető, hogy utolsó jogorvoslati fórumuk az EJEB. Az Alapjogi Charta 51. cikke deklarálja, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre tiszteletben tartják a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását,<sup>271</sup> így ebben a viszonylatban az EUB a végső állomás. E két kör azonban fedheti egymást.<sup>272</sup> Az EUB-nak nincs kifejezett felhatalmazása alapjogi kérdések eldöntésére, a Szerződésekből eredő tagállami kötelezettségek teljesítését vizsgálja, illetve kizárólagos hatásköre van a Szerződések értelmezésére. Ezzel szemben az EJEB az Európa Tanács által, az EJEE-ben deklarált emberi jogok tiszteletben tartásának felügyeletére létrehozott bíróság.

Az EUB kezdetben el is utasította az alapjogi tárgyú kérelmeket hatáskör hiányra hivatkozva, azonban a '60-as évektől kezdve figyelembe vette az EJEB ítéleteit, és alapjogi elvek megszilárdulásával közvetetten már foglalkozott alapjog-értelmezésekkel.<sup>273</sup>

E két bíróság gyakorlata során különböző alapjogi mércét alkalmaz, amely már önmagában is alkalmas lehet különböző alapjog-értelmezések kibontására az európai bírósági fórumok gyakorlatában. Bár mindkét bíróság hivatkozik az EEJE-re, mivel azonban az Európai Unió nem részese az EJEE-nek, az EUB. közvetlenül nincs alárendelve sem az EEJE-nek, sem az EJEB joghatóságának. Megállapítható tehát, hogy míg az EJEB az egyes tagállamok intézkedéseivel szemben – a hazai hatékony jogorvoslatok kimerítése után – nyújt alapjogvédelmet, addig az EUB. az EJEB által nem vizsgálható, az uniós szervek uniós jogalkalmazásával foglalkozik (esetenként alapjogi relevanciával).<sup>274</sup>

A konfliktusok forrásai egyes esetekben az eltérő alapjog-értelmezések, más esetekben pedig a két bíróság saját nézőpontjának és kapcsolódó gyakorlatának kialakítása. Könnyű belátni, hogy ezen eltérő vagy éppen továbbgondolt álláspontokra történő, akár nemzeti bíróság előtti hivatkozás az alapjogok tartalmának különféle értelmezéseit eredményezheti.

Az eltérő értelmezés lehetőségét mi sem bizonyítja jobban, mint az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése, amely értelmében: *„Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”* E rendelkezésből is jól kitűnik, hogy az Európai Unió már a Charta megalkotásakor is törekedett bizonyos konformitásra az EJEE-vel, azonban mégis teret hagyott a kiterjedtebb védelemnek.

<sup>271</sup> EU Alapjogi Charta, 51. cikk.

<sup>272</sup> SZALAINÉ SÁNDOR Erzsébet (269. l.) 24.

<sup>273</sup> KÁSLER András: „Fejlődő alapjogvédelem: az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolata az alapjogvédelem területén” *Doktoranduszok Fóruma* 2015/1. 150.

<sup>274</sup> SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában” *Állam- és Jogtudomány* 2009/3. 368–369.

A bekezdést transzferklauzulának is nevezhetjük,<sup>275</sup> hiszen az egyes alapjogok egymásnak való „megfeleltethetőségét” jelenti ki. Ezen cikkhez is tartozik egy értelmező magyarázat, amely felsorolja az egymásnak megfelelő alapjogokat.<sup>276</sup>

Már csak e klauzula alapján is kijelenthető azonban, hogy az Alapjogi Chartát jelentős részben inspirálta az EJEE, ezen túlmenően az előbb említett 52. cikk (3) bekezdés egy közvetlen kapcsolatot is képez a két dokumentum között. A minimális elvárások leszögezése csupán az érem egyik oldala. Felmerül a kérdés, hogy azokon a területeken, amelyek egymásnak megfeleltethetők, azonban az EJEB nem rendelkezik elég széleskörű bírósági joggyakorlattal, hol tudják meghúzni az alaphatárt.<sup>277</sup>

## 2. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió

Ahogy már említettem, az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor az elsődleges szempont a közös piac létrehozása volt, ezért az emberi jogok katalógusát egyszerűen kihagyták az alapító szerződésekből. Kezdetben az emberi jogok szabályozása csupán másodlagosnak hatott, így az integráció megvalósulásának hatékonyságát nem akarták lerontani ezzel a kérdéskörrel.<sup>278</sup>

### 2.1. Csatlakozási törekvések

Ahogy látni fogjuk, az Európai Unió EJEE-hez történő csatlakozása nem újkeletű gondolat. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság már 1977-es közös nyilatkozatában hangsúlyozta elköteleződését az emberi jogok tiszteletben tartása iránt. Bár több formális elköteleződés is történt mellette, az alapvető jogok védelme az alapító Szerződések szintjére kifejezetten csak a Maastrichti Szerződéssel<sup>279</sup> került 1992-ben.<sup>280</sup>

Az Európai Bizottság 1979-ben, majd 1990-ben is napirendre tűzte az Egyezményhez való csatlakozás kérdését, és mandátumot is kért a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez.<sup>281</sup>

<sup>275</sup> SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában” *Acta Humana* 2008/2. 28.

<sup>276</sup> Magyarázatok az Alapjogi Chartához, C-303/17

[eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=ES).

<sup>277</sup> Paul LEMMENS: „The Relation between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights – Substantive Aspects” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2001/1. 67.

<sup>278</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere és az Emberi Jogok Európai Bírósága – A kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog” *Jog-Állam-Politika, Jog- és Politikatudományi Folyóirat* 2011/4. 80.

<sup>279</sup> Maastrichti Szerződés, 1992, F) cikk (2) bekezdés: „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”

<sup>280</sup> MARINKÁS György: „Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1. 101.

<sup>281</sup> RAISZ Anikó: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió” *Doktoranduszok Fóruma* 2013/1. 223.

Az Európai Bíróság 1/94. sz. és 2/94. sz. véleménye az EUMSZ. 352. cikkét (korábbi EK SZ. 308. cikk) vizsgálta a kérdés kapcsán. Ez a cikk ugyanis kifejezett hatáskör hiányában is felhatalmazást biztosít a Bizottság számára bizonyos feltételek fennállása mellett ahhoz, hogy megfelelő lépéseket tegyen a csatlakozás irányába.<sup>282</sup> Az EUB kifejtette, hogy egyetlen cikkely sem ruházta fel a közösségi intézményeket olyan jogkörrel, hogy az emberi jogok területén rendelkezéseket hozzanak, vagy nemzetközi egyezményeket írjanak alá, és megállapította, hogy olyan rendszerszintű változást eredményezne a csatlakozás, amely meghaladná a 352. cikk kereteit.<sup>283</sup>

1996 után Strasbourg és Brüsszel az Alapjogi Charta megalkotásával kezdett el ismét közeledni egymáshoz. Az EU saját alapjogi katalógusának kidolgozásakor kérdéses volt az EJEE és a tervezett katalógus viszonya. Az Európa Tanács kifejezett álláspontja volt, hogy ugyanabban a témakörben két dokumentum párhuzamosan nem létezhet, mert az ellentmondásokhoz vezetne. Ezt végül úgy oldották meg, hogy az Alapjogi Charta politikai és polgári jogi cikkelyeit átvették az EJEE-ből.<sup>284</sup>

Az Emberi Jogokról szóló Európai Miniszteri Konferencia 2000. november 3-i Deklarációjában is ezt a kérdést boncolgatta:

*„(...) az Európai Unió Alapjogi Chartáját illetően a Miniszteri Konferencia kihangsúlyozza annak szükségességét, hogy meg kell találni azokat az eszközöket, amelyekkel elkerülhető, hogy olyan helyzet alakuljon ki, amelyben az emberi jogok védelme egymással versengő vagy esetleg egymásnak ellentmondó lenne, s amely az egész emberi jogi védelmi rendszer meggyengülésének veszélyével járhat Európában.”<sup>285</sup>*

2009 azért is egy fontos dátum, mert a Lisszaboni Szerződés elismerte az Alapjogi Charta kötelező erejét, és így a közösségi joganyag részévé váltak a benne foglalt jogok.<sup>286</sup>

Az Európai Unió EJEE-hez történő csatlakozása szándékáról szintén a 6. cikk rendelkezik, az ugyanis felhatalmazza az Európai Uniót az EJEE-hez történő csatlakozásra, illetve az uniós jog általános elvekként deklarálja az EJEE-ben foglaltakat.<sup>287</sup>

Emellett az Európai Unió kezdetben nem rendelkezett jogi személyiséggel, így alapvető akadályokba ütközött tehát, hogy az EU csatlakozzon az EJEE-hez. Az EUSZ. 2009-es

<sup>282</sup> EUMSZ. 352. cikk (1) bekezdés „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket.”

<sup>283</sup> RAISZ (281. l.j.) 224.

<sup>284</sup> SZEMESI Sándor: „Emberi jogok Európában - Gondolatok az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió viszonyáról” *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* 2005/5. 193.

<sup>285</sup> Egbert MYJER: „Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa Tanács-i Egyezményhez?” *MJ* 2007/3. sz. 170-176. [europaiaalkotmanyjog.eu/?p=704](http://europaiaalkotmanyjog.eu/?p=704).

<sup>286</sup> Lisszaboni Szerződés 6. cikk (1) bekezdés: „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.”

<sup>287</sup> MOHAY Ágoston: „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az EU jogrendjében, Alapelvek és alapjogok” *Szegedi Jogász Doktoranduszok Konferenciák V. 2015.* 328.

módosítása azonban lehetővé tette a változást, és az Európai Unió immáron jogi személlyé vált.<sup>288</sup>

A Charta csak korlátozottan alkalmazható niós intézményekre és szervekre, illetve a tagállamokra abban az esetben, amikor az európai uniós jogot hajtják végre. E rendelkezés célja, hogy meghúzza a határt a Charta és a nemzeti alkotmányok hatálya, valamint az EJEE között. Az Európai Parlament továbbá több olyan állásfoglalást fogadott el, amelyek az alapvető jogok tagállamokon belüli védelmét érintő egyedi kérdésekkel foglalkoztak, illetve mindig is támogatta az EU-t abban, hogy megteremtse saját, alapvető jogok védelméről szóló rendelkezéseit, és már korábban is kiemelte az Alapjogi Charta kötelező erejűvé tételének szükségességét.<sup>289</sup>

Nemcsak az Európai Unió, de Strasbourg is görgetett akadályokat a csatlakozás elé. Az EJEE 59. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Az Egyezmény az Európa Tanács tagjai számára áll nyitva aláírásra.”, és így mivel azok tagjai csupán európai államok lehetnek,<sup>290</sup> a 2010-ben megalkotott 14. jegyzőkönyv megszületéséig az Európai Uniónak nem volt lehetősége az aláírásra. A 14. jegyzőkönyv hatására egy új bekezdés született meg, amely kimondja: „Az Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez.”<sup>291</sup>

Az említett 14. jegyzőkönyv ugyan tömören fogalmaz a főszövegben az Európai Unió csatlakozásának lehetőségéről, a hozzá fűzött indokolás azonban említést tesz az EJEE. szükségsszerű módosításairól<sup>292</sup> Felhívja a figyelmet arra is, hogy a megnövekedő ügyszámra tekintettel milyen újabb eljárási lépéseket kellene beépíteni, illetve mivel az EJEE számos helyen országot, illetve nemzetbiztonságot említ, módosítások nélkül ezen rendelkezések nem alkalmazhatók az Európai Unióra.<sup>293</sup>

Míg a 14. jegyzőkönyv indokolása több megoldást is említ – egy újabb kiegészítő jegyzőkönyv vagy egy csatlakozási megállapodás aláírása – addig az EUSz Jegyzőkönyve kifejezetten egy külön megállapodást tart elképzelhetőnek, amelyet az Európai Unió mellett az EJEE (az EU) minden részes államának ratifikálnia kell.<sup>294</sup>

Így összegezhető, hogy Brüsszel kvázi 2009-től, míg Strasbourg 2010-től teszi lehetővé az Európai Unió csatlakozását az Egyezményhez.

Milyen következményekkel jár az, hogy az Európai Unió nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének? Az Európai Unió nem lehet alperes az EJEB előtt, az uniós jog EJEE-nek való megfelelése nem vizsgálható, az Unió intézményei kvázi nem tehetők felelőssé az EJEE-ben foglalt jogok megsértéséért.

<sup>288</sup> EUSZ. 47. cikk: Az Unió jogi személy.

[eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=hu](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=hu).

<sup>289</sup> [www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-alapjogi-charta](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-alapjogi-charta).

<sup>290</sup> BÁRD Petra: „Az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” *Fundamentum* 2015/4. 18.

<sup>291</sup> [kuria-birosag.hu/hu/egyezmény-az-emberi-jogok-es-alapveto-szabadsagok-vedelmerol](http://kuria-birosag.hu/hu/egyezmény-az-emberi-jogok-es-alapveto-szabadsagok-vedelmerol).

<sup>292</sup> Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention.

<sup>293</sup> CSUHÁNY Péter: „Az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” *Jogi Tanulmányok II. 2010.* 374.

<sup>294</sup> CSUHÁNY (293. lj.) 374.

Az Európai Unió Tanácsa 2010 júniusában meg is adta a felhatalmazást az Európai Bizottságnak az Európa Tanáccsal folytatandó tárgyalások megkezdésére, így a 2/94. sz. véleményben foglalt akadály elhárult. Ezen tárgyalások végén született meg a csatlakozási megállapodás tervezet, amelyről a III.2. alfejezetben lesz szó.

## 2.2. Megoldások vagy mégsem?

### Bosphorus-vélelem

Ha egy uniós tagállamnak az Európai Unió által alkotott rendeletet kell közvetlenül alkalmaznia, adódik a kérdés, vajon az EJEB-nek van-e hatásköre közvetve az uniós jog vizsgálatára. Más megközelítésből: egy tagállam ki tudja-e vonni magát emberi jogi kötelezettségei alól azzal, hogy egy olyan nemzetközi szervezetre hagyatkozik, annak a kötelező határozatait hajtja végre (és ezzel EJEE-ben foglalt jogokat sért), amelyik nem részese az EJEE-nek?<sup>295</sup>

A problémával az M.&Co. v. Németország ügyben találkozunk. A német igazságügyi miniszter egy EU-s rendelet kötelező erejére hivatkozott a sértőnek titulált nemzeti jogszabály háttérben, így mivel attól nem térhet el, érvelése szerint nem is lehet felelős az általuk megalkotott jogszabályért sem. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága ezt a megközelítést nem fogadta el, hiszen akkor minden állam kibúvóként használhatná az Európai Unió szerveinek döntéseit kötelezettségei kikerülése céljából.<sup>296</sup> Ugyanakkor megállapították, hogy a Közösség tagállamaival szembeni eljárások, amennyiben azok az Unió döntéseit hajtják végre, nem támadhatók meg az EJEB előtt, feltéve, hogy az alapjogok védelme az uniós jogban az EJEB által biztosított szinttel legalábbis egyenlő.<sup>297</sup>

Az EJEB a kérdést 2005-ben egy vélelem felállításával oldotta meg. A Bosphorus Hava Yollari Turizmve Ticaret Anonim Sirketi v. Írország ügyben<sup>298</sup> kimondta, hogy egy nemzetközi szervezet részes állama felelős akkor is, ha a sérelmezett cselekedete egy nemzetközi jogi kötelezettségéből fakadt.

Az EJEE és az uniós jog viszonylatában megállapította, hogy az Európai Unió jogrendje az Egyezményvel egyenértékű védelemben részesíti az emberi jogokat. A Bíróság álláspontja szerint jogosult azokat a tagállami normákat is vizsgálni, amelyek alapja egy közösségi jogi rendelkezés.<sup>299</sup> A Bosphorus-vélelem értelmében az EJEB akkor nem vizsgálja felül a tagállami uniós jog alkalmazását, ha egyrészt a nemzeti hatóságnak nem volt eltérési

<sup>295</sup> MOHAY (287. lj.) 330.

<sup>296</sup> M.&Co. v. Germany, European Commission of Human Rights, Application No. 13258/87 „*The Commission first recalls that it is in fact not competent to examine proceedings before or decisions of organs of the European Communities, the latter not being a Party to the European Convention on Human Rights. This does not mean, however, that by granting executory power to a judgment of the European Court of Justice the competent German authorities acted quasi as Community organs and are to that extent beyond the scope of control exercised by the Convention organs. Under Article 1 (Art. 1) of the Convention the Member States are responsible for all acts and omissions of their domestic organs allegedly violating the Convention regardless of whether the act or omission in question is a consequence of domestic law or regulations or of the necessity to comply with international obligations.*”

<sup>297</sup> MARINKÁS (280. lj.) 112.

<sup>298</sup> Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ticaret Anonim Şirketiv Ireland, Application no. 45036/98, 153.

<sup>299</sup> GÁRDOS-OROSZ (278. lj.) 88.

lehetősége a kötelezettség teljesítése során, másrésztől az uniós felülvizsgálati lehetőségeket kimerítették. A vélelem az Egyezményben foglalt jogok védelmének nyilvánvaló hiánya (manifestly deficient) esetén dönthető meg.<sup>300</sup>

Minden ország tehát továbbra is teljes felelősséggel tartozik az összes – a kógens nemzetközi jogi kötelezettségein kívül eső – aktusáért, ideértve azokat is, amikor a közösségi jognak való megfelelés érdekében saját döntési kompetenciája körében jár el. Az EJEB e következtetése kialakítása során nagymértékben támaszkodott az Európai Központi Banknak a közösségi jog területén kialakított joggyakorlatára.<sup>301</sup>

### 2.3. 2/13. sz. vélemény a csatlakozási megállapodástervezetről

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, az EU tárgyalásokat kezdett az Európa Tanáccsal egy csatlakozási megállapodás-tervezetről, amelyet végül 2013 áprilisában véglegesítettek. Az Európai Bíróság már 2010-es vitáiraiban hangsúlyozta a szubszidiaritás elvének fontosságát, amely – ahogy látni fogjuk – a tervezet véleményezésekor is döntő jelentőséggel bírt. Kiemelték, hogy olyan rugalmas eljárást kell biztosítani, amely lehetővé teszi az EUB elsőbbségét olyan ügyekben, ahol az EJEB-hez benyújtott kereset az uniós jognak az EJEB-be ütközésére hivatkozik. Az EUB ezzel kvázi egy belső ellenőrző lépést épített volna az EJEB külső ellenőrzése elé.<sup>302</sup>

Ezt követően az Európai Bizottság az EUMSZ. 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően kikérte az Európai Bíróság véleményét a tervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.<sup>303</sup> Az Európai Bíróság a 2/13. sz. véleményében a csatlakozási megállapodás-tervezet uniós jogszabályokkal való összeegyeztethetlenségéről nyilatkozott, amelyben kiemelte az Európai Unió autonómiája elvesztésének kockázatát.<sup>304</sup> Itt ugyanis az EUSz. 6. cikk (2) bekezdését, illetve a 8. jegyzőkönyvet vizsgálta, amelyek rögzítik az uniós hatáskörök „érinthetlenségét”.

A kezdetben széles körben támogatottnak tűnt tervezet kapcsán végül az az álláspont került többségbe, hogy az nem biztosítja az uniós jog elsőbbségének és autonómiájának érvényesülését, valamint veszélyezteti az EUB-nek az uniós jog értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét, ezért az nem egyeztethető össze a Szerződésekkel. A csatlakozással az EJEB általi Egyezmény-értelmezés kötelező lenne az EUB számára, viszont az EUB ugyanilyen joggyakorlata nem kötné az EJEB-et.<sup>305</sup>

Az EUB ezzel kapcsolatban három fő érvet sorakoztatott fel. Először is, kiemelte, hogy a tervezet nem oldotta meg az Egyezmény 53. cikkének problémáját. Ez a cikkely – amelyet az Alapjogi Charta is átvett – kimondja, hogy az Egyezményhez csatlakozó államok magasabb

<sup>300</sup> MOHÁCSI Máté: „Alapjogi jogesetek – a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága” *Acta Humana* 2016/4. 147.; Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ticaret Anonim Şirketi v Ireland, Application no. 45036/98, 155.

<sup>301</sup> MYJER (285. lj.) 170–176.

<sup>302</sup> MARINKÁS (280. lj.) 106.

<sup>303</sup> KÁSLER András: „Az emberi jogi deficit – Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye. XI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója” *Jog és Állam* 2016/30.

<sup>304</sup> BÁRD (290. lj.) 19.

<sup>305</sup> BÁRD (290. lj.) 21.; 23.

védelmi szintet is megállapíthatnak az Egyezményben foglaltnál. Ugyan az Alapjogi Charta is engedélyezi a szélesebb körű védelmet, de korlátot szab azokban az esetekben, ahol az uniós jog elsőbbsége veszélyeztetett. Így az Egyezmény 53. cikkében biztosított „felhatalmazás” ellentétbe kerülhet a közösségi jog primátusával. Másodszor, az uniós kölcsönös bizalom elve is csorbát szenved, mivel az Egyezmény elvárja a tagállamoktól, hogy ellenőrizzék egymás emberi jogokat védő mechanizmusainak megfelelőségét. Harmadszor pedig, az előzetes döntéshozatali eljárások kapcsán nem biztosítja azt, hogy a szerződő államok tanácsadó véleményért fordulhassanak a Bírósághoz.<sup>306</sup>

Az EUB félelme továbbá az EUMSZ. 344. cikkének a sérelme. E cikk értelmében az EU-tagállamok az uniós joggal összefüggő vitákat csak és kizárólag az EU alapvető szerződéseiben előírt eljárások során rendezhetik. Strasbourg oldalán ezzel szemben az EJEE 33. és 55. cikke található. Előbbi az államközi eljárást teszi lehetővé, utóbbi pedig az Egyezményből eredő értelmezési és alkalmazási viták más eszközökkel történő rendezését zárja ki. És bár az 55. cikk alól az uniós jog értelmezését kivennék, az EUB álláspontja szerint az uniós jogot érintő államközi eljárások – például az EJEB eljárása – csupán lehetősége is sérti a 344. cikkben foglalt kizárólagosságot.<sup>307</sup> Végül pedig az EUB elveszítené „utolsó mentesítő” szerepét.<sup>308</sup>

### 3. Esetjog – „a két világ közeledése”

Az EUB kezdetben elhatárolódott attól, hogy alapjogi ügyekkel foglalkozzon. Az 1959-es Stork-ügyben megtagadta, hogy emberi jogok területén gyakorolja felülvizsgálati jogköreit. Először 1969-ben mondta ki a Stauder-ügyben, hogy az alapjogok részei a közösségi jognak.<sup>309</sup>

Az EJEB és az EUB már az 1970-es években el kezdett közelíteni egymáshoz. 1974-ben, a Nold-ügyben az EUB kimondta: „*A Bíróság az alapjogok védelmének biztosításakor köteles a tagállamok alkotmányos hagyományaiából inspirációt nyerni és nem tarthat érvényben olyan intézkedéseket, amelyek a tagállamok alkotmányában elismert és védett alapvető jogokkal összeférhetetlenek.*” Ez a deklaráció igyekezett pótolni a tagállamok alkotmányában szereplő alapvető jogok, illetve a közösségi jogban akkor még nem deklarált alapvető jogok közösségi védelmét biztosító intézkedések közötti űrt.<sup>310</sup>

Az EUB legelőször 1975-ben, a Rutili-ügyben<sup>311</sup> tett kifejezett utalást az EJEE-re, annak egyes emberi jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseire. Ezt követte 1976-ban a Prais-ügy, ahol az EJEE-ben biztosított vallásszabadság jogát az indokok mérlegelésénél vette

<sup>306</sup> Bruno DE WITTE – Sejla IMAMOVIC: „Opinion 2/13 on Accession to the ECHR – Defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court” *European Law Review* 2015/5. 691.

<sup>307</sup> JENEY Petra: „Az Európai Unió az Európai Emberi Jogi Egyezményhez csatlakozásának újabb fordulata – cseberből vederbe?” *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis* 2014/1. 110–111.

<sup>308</sup> Federico FABBRINI – Joris LARIK: „The Past, Present and Future of the Relation between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights” *Yearbook of European Law* 2016/1. 10.

<sup>309</sup> MARINKÁS (280. lj.) 108.

<sup>310</sup> SZEMESI (284. lj.) 182.

<sup>311</sup> Roland Rutili v Ministre de l'intérieur, C-36/75, 32.

[eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61975CJ0036&from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61975CJ0036&from=HR).

figyelembe. 1979-ben, a Hauer-ügyben az Egyezmény egy konkrét cikkelyét elemezte, így vizsgálva az alapjog tartalmát, majd 1987-ben egy változás következett, és hatásköri korlátot állított be annyiban, hogy kijelentette, nincs joga az EJEE egy rendelkezését összevetni egy nem az uniós jog rendelkezéseit végrehajtó tagállami szabállyal.<sup>312</sup>

A Matthews v. UK ügyben a panaszos nem vehetett részt az európai parlamenti képviselői választásokon, mert azt Nagy-Britannia Gibraltáron nem rendezte meg. A kérelmező így nem tudott élni választójogával, és megállapították, hogy ez sértette az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt szabad választásokhoz való jogát. Ennek háttérében egy közösségi jogi aktus állt, amely kizárta Gibraltárt a választásokból. A brit kormány azzal érvelt, hogy mivel ez a közösségi jog körébe tartozó kérdés, nem tartozik az Egyezmény hatálya alá. Az EJEB döntésének értelmében minden részes állam felelős lehet olyan jogi aktusért, amelyet az állam a területén jogként elismer.<sup>313</sup> Tehát az Egyezményben foglalt jogokat továbbra is garantálni kell tekintet nélkül a nemzetközi szervezetre történő hatáskör-átruházásra.

2002-ben Strasbourg is figyelembe vette az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdés által említett „kiterjedtebb védelmet” a Goodwin-ügyben. Az ügyben a brit hatóságok továbbra is férfiként kezelték a nemi identitását műtéttel megváltoztató transzszexuális állampolgárt, Christine Goodwint. Az EJEB összevetette az EJEE és az Alapjogi Charta releváns rendelkezéseit, és utóbbi hiába nem bírt még kötelező erővel, a Charta tágabb megfogalmazásából indult ki a házasságkötés és a családalapítás szempontjából fontos „férfi” és „nő” kitételeknél.<sup>314</sup>

Szintén 2002-ben az EUB figyelembe vette az EJEB ítélezési gyakorlatát a Roquette Frères ügyben, és több strasbourgi ügyre is hivatkozott a lakóhely fogalmának üzlethelyiségekre történő kiterjesztése kapcsán.<sup>315</sup>

A Kamberaj-ítéletben az EUB alátámasztotta, hogy az alapvető jogok, mint általános elvek ugyan a közösségi jog részét képezik az EUSz. 6. cikk (3) bekezdés értelmében, azonban az Egyezmény nem minősül az uniós jogrendbe alakszerűen beépülő jogforrásnak.<sup>316</sup> Megállapította, hogy az alapvető jogok ugyan elválaszthatatlan részét képezik a Bíróság által védelemben részesített alapelveknek, azonban az EJEE-re történő utalás nem kötelezi a nemzeti bíróságot arra, hogy a nemzeti jog valamely szabálya és az EJEE közötti ütközés esetén közvetlenül alkalmazza az említett egyezmény rendelkezéseit.<sup>317</sup>

A 2013-as Melloni-ügy az uniós jog elsőbbsége felülírásának korlátait és lehetőségeit vizsgálta. A tagállami alkotmányos jogosultságain keresztül fókuszált azokra a lehetőségekre és korlátokra, amelyek segítségével felülírható lehet a közösségi jog elsődleges szerepe.<sup>318</sup> Az

<sup>312</sup> KÁSLER (273. lj.) 151.

<sup>313</sup> GÁRDOS-OROSZ (278. lj.) 86.

<sup>314</sup> SZEMESI (284. lj.) 196.

<sup>315</sup> MARINKÁS (280. lj.) 110.

<sup>316</sup> BÁRÁNY Viktória Fanny – LUKONITS Ádám – MOLNÁR Máté Bálint: „Vihar vagy előretörés? – Az Európai Unió Bírósága 2/13. sz. véleménye az EU-nak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról” *Európai Jog* 2015/1. 42.

<sup>317</sup> Servet Kamberaj kontra Istituto per l’Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) és társai, C-571/10., 59–63.

<sup>318</sup> Christoph KRENN: „Autonomy and Effectiveness as CommonCon cerns – A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13” *German Law Journal* 2013/1. 156.

ítélet szerint a tagállamok csak akkor biztosíthatnak az uniós szinthez képest magasabb alapjogi védelmet, ha ez nem sérti az uniós jog egységes alkalmazását<sup>319</sup> – amely gondolat a 2/13. sz. véleményben is megjelent.

### **Záró gondolatok – a lehetséges út**

Véleményem szerint nem kérdéses a csatlakozási szándék, azonban ez jelenleg inkább egy hangzatos szlogen, mintsem kompromisszumokra képes felek tárgyalása. A fő problémát abban látom, hogy a két rendszer annyira különböző alapokra épült – az Európai Uniót gazdasági célok vezették kezdetől fogva, míg Strasbourgot kifejezetten az alapvető jogok védelme –, hogy szinte lehetetlen megtalálni a közös irányvonalat.

Az EJEB-nek nincs hatásköre az uniós jog felülvizsgálatára, de facto mégis felülvizsgál egyes közösségi jogszabályokat. Ahogy láttuk, a közösségi jogi rendelkezést implementáló tagállami jogszabály felülvizsgálata közvetett értelmezési jogkört biztosít a számára. Kivételként kell megemlíteni azokat a szabályokat, amelyek átültetése minden diszkrecionális jogkört mellőz, így közvetlenül végrehajtandók.

Közvetlenséget csupán a csatlakozás eredményezhet, ami egyelőre még várat magára. A tagállamok „két szék közötti” helyzete csupán mélyíti a kialakult ellentéteket, ugyanis nekik egyszerre kell figyelembe venni az EUB és az EJEB esetjogát is.

Az Unió csatlakozásával eltűnnének a két bíróság gyakorlata közti különbségek, ami jogbiztonságot, következetességet és hatékonyságot eredményezhetne, valamint az egyéni jogérvényesítés is fejlődhetne, hiszen az Európai Unió emberi jogot sértő rendelkezése, intézkedése támadható lenne az EJEB előtt.

Amíg a csatlakozás nem oldja meg a 2/13. sz. véleményben felsorakoztatott problémákat, és az uniós jog elsőbbségének kérdése nincs végérvényesen tisztázva, az Európai Unió nem fog tudni csatlakozni az Egyezményhez. A lehetséges megoldásra tekintve azonban semmiképp sem vetném el annak a lehetőségét, hogy az EUB kizárólagos hatáskörét tiszteletben tartva mindkét fél hajlandó lenne egy kompromisszumra, amely akár a két bíróság egyes ügyekben történő együttműködéséhez is elvezethetne.

Két dudás nem fér meg egy csárdában – tartja a mondás. Mivel két szupranacionális bíróságról beszélünk, amelyek ügyei között átfedést vélhetünk felfedezni, csak idő kérdése, hogy egyre több konfliktus legyen az egymásnak ellentmondó rendelkezések miatt, és hogy a tagállamok ne tudják, melyik kötelezettségüknek tegyenek előbb eleget. A versengés egyrészt segíthet az alapjogvédelem fejlődésében, másrészt zavarodottságot eredményezhet.

<sup>319</sup> LÁRIS Liliána: „Az alapvető jogok érvényesülésének problémái az Európai Unióban” *Eljárásjogi Szemle* 2017/3. 9.