
Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez

MARINKÁS GYÖRGY*

Előszó

a 2009-ben megkötött Lisszaboni Szerződés¹ egy régóta húzódó kérdést válaszolt meg: az Európai Unió (a továbbiakban: EU) csatlakozni fog az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez² (a továbbiakban: EJEE). Ennek jelentősége egyrészt szimbolikus jellegű, mivel a csatlakozással az EU megerősíti elkötelezettségét az emberi jogok iránt, illetve az EJEE válik a páneurópai alapjogi minimummá; másrészt gyakorlati szempontból tekintve azt jelenti majd, hogy az EU keretein belül garantált alapjog védelem legalább olyan szintű lesz, mint az Európa Tanács által garantált alapjogi védelem.³

Bár már korábban felvetődött, hogy az Európai Gazdasági Közösségnek (a továbbiakban: EGK) csatlakoznia kellene az EJEE-hez, számos jogi és politikai akadályt kellett leküzdeni, mindkét oldalon: eredeti formájában sem a Közösség jogrendje, sem az Európa Tanács alapokmánya nem tette lehetővé a csatlakozást, így azok módosítására volt szükség; továbbá bőven akadt ellenzői is az elképzelésnek, ennek megfelelően hosszas előkészítés és rengeteg tárgyalás szükségeltetett. A tárgyalási folyamat – melyet a cikkemben részletesen ismertetek – lassan a végéhez közeledik.

Annak, hogy a csatlakozást hosszas tárgyalások előzték meg, több oka is van. Ezek közül az a legfontosabb, hogy teljesen másképpen ragadható meg a két intézmény célja, hogy *Hennebel* professzort idézzem: „Az Európa Tanács értékek mentén jött létre, az EU célja az üzlet.”⁴ Az EGK alapító szerződése garantálta ugyan a munkavállalók szabad mozgását, valamint ehhez kapcsolódóan a

* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ Lisszaboni Szerződés (aláírás: 2007. december 13., hatály: 2009. december 1.) HL C 306/01. A Lisszaboni Szerződéshez bővebben lásd még: Angyal Zoltán, Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után, *Jogtudományi Közöny*, 2008. április, 179-190. o.

² Az Európa Tanács, 1950. november 4-i egyezménye (hatályba lépés: 1953. szeptember 3.)

³ Rick Lawson: The EU and the Human Rights: Towards a Third Convention? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 20, Issue 2 (June 2002), 159-162. o.; 159. o.

⁴ *Ludovic Hennebel* professzor 2012. július 13-i előadása a Strasbourgi Egyetemen

diszkrimináció tilalmát;⁵ azonban ezek – ahogy Hennebel is hangsúlyozza – a kiépítendő közös piac működésének szempontjából voltak fontosak; ennek megfelelően a klasszikus polgári és politikai jogokra semmilyen utalást nem találunk.⁶ Az EU-t létrehozó Maastrichti Szerződéssel egy általánosnak tekinthető utalás került a szerződésbe, mely kimondja, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokat.⁷

A Közösségen belül az alapjogok védelmének megteremtése az *Európai Unió* – „leánykori nevén”: *Európai Közösségek – Bíróságára* (a továbbiakban: Európai Bíróság) hárult, amely joggyakorlatában lépésről lépésre jutott el annak kijelentéséig, hogy az általános emberi jogi normák az Unió – akkori nevén Közösség – alapelveinek részét képezik. Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: Strasbourgi Bíróság vagy EJEB) kezdetben óvakodott attól, hogy beavatkozzék a Közösségek formálódó jogrendjébe – jóllehet a két bíróság kölcsönösen figyelemmel kísérte egymás ítéleteit, és hivatkoztak is azokra –; ez a tartózkodó álláspont azonban sokat változott: az elmúlt évtizedek során egyre bátrabban hozott ítéleteket olyan ügyekben, amelyekben a közösségi jog is érintett volt valamilyen formában. Ily módon az EJEB közvetett módon ugyan, de ráhatással bír a közösségi jogra; ugyanakkor az EU másodlagos jogforrásait – amennyiben azok nem igényelnek tagállami implementációt – nem bírálhatja felül; erre csak az EU csatlakozását követően lesz lehetősége, onnantól fogva a joghatósága az ilyen ügyekre is kiterjed majd.

A csatlakozás megvalósításának rögs útja, valamint a két bíróság fentebb említett egymásra hatása képezi írásom központi témáját.

1. Történeti előzmények

1.1. Az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az *Európa Tanács* 1949. május 5-én jött létre azt követően, hogy a tíz alapító ország – Belgium, Dánia, Franciaország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Norvégia, Svédország és az Egyesült Királyság – aláírta a *Londoni Szerződést*.⁸ A frissen létrejött Európa Tanács alapokmánya nyilvánította a szervezet elkötelezettségét az emberi jogok iránt, azonban hiányzott belőle az emberi jogok részletes katalógusa. Az Európa Tanács alapokmánya által meghatározott kereteket az EJEE révén töltötték fel részletes szabályokkal. Az ENSZ égisze alatt tető alá hozott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*⁹ szolgáltatta a kiindulási pontot, európai megfelelőjét azonban kötelező erejűnek szánták. Az EJEE ünnepélyes aláírására 1950. november 4-én került sor Rómában, hatályba három évvel később,

⁵ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (aláírás: 1957. III.25., hatály: 1958. I.1.), 48. cikk

⁶ Ludovic Hennebel professzor 2012. július 13-i előadása a Strasbourgi Egyetemen

⁷ Maastrichti Szerződés (aláírás: 1992. február 7., hatály: 1993. november 1.), HL C 191.; F cikk (2) bekezdés

⁸ Az Európa Tanács alapokmánya (aláírás: 1949. V. 5., hatály: 1949. VIII.3.)

⁹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Az ENSZ Közgyűlésének 1948. december 10-i határozata (217/A/III)

1953. szeptember 3-án lépett. Az EJEE eredeti formájában a klasszikus polgári és politikai szabadságjogokat garantálta,¹⁰ a később elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvekben bővítették ki ezt a katalógust bizonyos gazdasági, szociális és kulturális jogokkal, példának okáért az oktatáshoz való joggal.¹¹

Hat évvel az EJEE hatályba lépése után – 1959-ben – állt fel az EJEB, strasbourggi székhellyel. A 11. számú kiegészítő jegyzőkönyvet megelőzően joghatósága azokra a részes felekre terjedt, ki melyek 46. cikknek megfelelően elismerték azt;¹² az említett jegyzőkönyv óta minden EJEE-t aláíró országra kiterjed.¹³ Ezzel együtt létrejött a filter funkciót ellátni hivatott *Emberi Jogok Európai Bizottsága* (a továbbiakban: EJEBiz). Köszönhetően az EJEBiz tevékenységének, valamint az egyéni petíciós jog hiányának, az EJEB viszonylag kis ügyteherrel dolgozott több mint negyven évig. A 11. számú kiegészítő jegyzőkönyv¹⁴ kiterjesztette az egyéni panaszjogot, valamint megszüntette a Bizottságot. Az utóbbi rendelkezés célja az volt, hogy gyorsítsák a strasbourggi eljárásokat, valamint, hogy „olyan ellenőrző rendszert hozzanak létre, amely 40 tagállam mellett is hatékony,¹⁵ és elfogadható költségek mellett tudja ellátni a feladatát, és amely a jövőben is meg tudja őrizni az esetjog koherenciáját.”¹⁶ Habár *Paul Mahoney* szerint a hatékonyságot valóban sikerült növelni, az egyéni petíciók áradatával szemben a rendszer jelenlegi formájában képtelen megbirkózni.¹⁷ – Az ügyteher növekedését jól jellemzi, hogy míg az EJEB által 1959 és 1999 között hozott ítéletek száma nem éri el az ezret, addig ez a szám 2011 végére 14 ezerre növekedett.¹⁸ A probléma egyik gyökere, ahogyan arra az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága jelentésében rámutat, hogy az ügyek 70%-a ismétlődő jellegű.¹⁹ *Stephen Greer* és *Luzius Wildhaber* szerint, ez nagyrészt abból adódik, hogy a tagállamok, a korábbi marasztaló ítéletek ellenére sem tesznek maradéktalanul eleget a szerződésből eredő kötelezettségeiknek;²⁰ holott – ahogyan Mahoney írja – a rendszer célja alapvetően az, hogy a jogvédelem tagállami szinten valósuljon

¹⁰ Az EJEE eredeti formájában – Forrás: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html> (2013. május 12.)

¹¹ Az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve (Párizs, 1952. március 20.)

¹² Az EJEE eredeti formájában, 46. cikk

¹³ EJEE, 32. cikk

¹⁴ Az EJEE 11. kiegészítő jegyzőkönyve (aláírás: 1994. V. 11., hatály: 1998. XI. 1.)

¹⁵ Az Európa Tanács tagjainak száma ugyanis a kelet-európai államok '90-es évek eleji függetlenedését követően az évtized közepéig majdhogynem megduplázódott, növelve ezzel a rendszer leterheltségét. – <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG> (2013. május 15.)

¹⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának értelmező jelentése 11. számú kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, para. 23. – Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/155.htm> (2013. május 12.)

¹⁷ Paul Mahoney: New Challenges for the European Court of Human Rights Resulting from the Expanding Case Load and Membership. *Penn State International Law Review*, Vol. 21, Issue 1 (Fall 2002), 101-114. o. (a továbbiakban: Mahoney); 102. o.

¹⁸ Az EJEB 2011. évi éves jelentése, 14. o. – Forrás: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/77FF4249-96E5-4D1F-BE71-42867A469225/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf (2013. május 12.)

¹⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának értelmező jelentése 14. számú kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban, para. 16. – Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm> (2013. május 12.)

²⁰ Steven Greer – Luzius Wildhaber: Revisiting the Debate about »constitutionalising« the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*. Vol. 12., Issue 1. (2012), 655-687. o.; 656. o.

meg az által, hogy a tagállamok implementálják az Európa Tanács alapjogvédelmi minimum követelményeit, nem pedig az, hogy minden egyes egyedi jogsértést Strasbourgban bíráljanak el.²¹ – A 14. számú kiegészítő jegyzőkönyv – amely többek közt az ügyteher kérdésre is választ kíván adni – expressis verbis kimondja, hogy az EU csatlakozhat az EJEE-hez.²² – Erről részletesebben jelen fejezet 3. alpontjában írok.

1.2. Az Európai Unió és az emberi jogok. Az *Európai Gazdasági Közösséget* létrehozó *Római Szerződés* igen szűkmarkúan mérte az emberi jogokat. A kezdeti álláspont az volt, hogy az emberi jogok kérdésköre tagállami hatáskör.²³ Voltak ugyan rendelkezései, melyek elsőre akár emberi jogi indíttatásúaknak tűnhetnek, mint például az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének deklarálása,²⁴ amely a férfi és női munkavállalók közti különbségtételt tiltja, valamint munkavállalók szabad mozgása, és ehhez kapcsolódóan a diszkrimináció tilalma;²⁵ azonban itt – véleményem szerint – inkább gazdasági érdekekről, mintsem önzetlen humánus megfontolásokról van szó. A közösségi jog betartásának felügyeletére a Római Szerződésben létrehozták az Európai Közösségek Bíróságát – mai nevén: az Európai Unió Bírósága –, amely 1964-ben a *Costa kontra ENEL* ügyben²⁶ a közösségi jognak vindikálta az elsőbbséget a tagállami joggal szemben, annak érdekében, hogy biztosítsa annak betartását. Ennek elfogadtatása hosszú folyamat eredménye volt; az államok egyrésztől nem szívesen mondanak le a szuverenitásukról – ezzel szembesülünk napjainkban is, mikor az Unió hatásköreinek bővítése kerül szóba –, másrészt az EU joganyaga nélkülözötte az emberi jogi garanciákat. Ez utóbbiból kifolyólag fennállt a veszélye, hogy a Közösség olyan rendeletet ad ki, illetve olyan rendelkezés meghozatalát követeli meg a tagállamoktól, amely ellentétben áll azok alkotmányos szabályaival, vagy az EJEE rendelkezéseivel.²⁷ Pontosan ilyen megfontolásból mondta ki 1974-ben az *NSZK Alkotmánybírósága*, hogy „addig amíg” – innen az ítélet elnevezése, a *Solange* – „a közösségi jog nem biztosít az alapjogoknak a német alkotmánnyal azonos szintű védelmet, addig az Alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot a közösségi jogi aktusok alapvető jogok szempontjából történő ellenőrzésére.”²⁸

Erre válaszul az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységbe kezdett, hangsúlyozva, hogy az Unió alapelvei tartalmazzák az emberi jogokat, az Európai

²¹ Mahoney: i.m. 105. o.

²² Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. kiegészítő jegyzőkönyve (aláírás: 2004. V. 13., hatály: 2010. VI. 1.), 17. cikk.

²³ Raisz Anikó: Az Európai Unió hatása az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszerére. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica Et Politica*. 24. szám (2006) 313-327. o. (a továbbiakban: Raisz: Az Európai Unió). 315. o.

²⁴ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (aláírás: 1957. III.25., hatály: 1958. I.1.), 119. cikk

²⁵ Uo. 48. cikk

²⁶ 6/64. sz. *Costa kontra ENEL* ügy (1964) EBHT 585. o. para. 588.

²⁷ Sera, Jean M.: The Case for Accession by the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights, *Boston University International Law Journal*, Vol. 14, Issue 1 (Spring 1996), 151-186. o. (a továbbiakban: Sera), 153. o.

²⁸ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 *Solange I-Beschluß*, para. 7 (c)

Bíróság pedig védelmezi azokat. (Erről a jogfejlesztő tevékenységről a II. fejezetben írok részletesebben.) A 80-as évek közepére az így elért – Szalayné Sándor Erzsébet megfogalmazásában íratlan szabályokon alapuló²⁹ – jogvédelem olyan szintre jutott, amely korábbi kijelentésének visszavonására készítette a német alkotmánybíróságot: elismerte, hogy a közösségi jog tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat, és mindaddig ameddig ez így marad, a német AB nem kontrollálja a közösségi aktusokat.³⁰

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben közös nyilatkozatot adott ki az alapvető jogokról, melyben kifejezik a Közösség elkötelezettségét a képviseleti demokrácia, a jog uralma, a társadalmi igazságosság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartása mellett.³¹ Az *Egységes Európai Okmány* Preambuluma kimondta, hogy a „Tagállamoknak együtt kell működniük a demokrácia elősegítése érdekében, amely a tagállamok alkotmányaiban és törvényeiben, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint az *Európai Szociális Chartában*”³² elismert emberi jogokon nyugszik, jelesen a szabadságon, egyenlőségen és a szociális igazságosságon.”³³

Bár előrelépésnek tekinthető, a Közösség alapszerződesei maguk továbbra sem fogalmazták meg expressis verbis az emberi jogok tiszteletben tartását, egészen a *Maastrichti Szerződés*³⁴ életbe lépéséig, amely kimondja:

*„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 hagyományyaiból erednek.”*³⁵

Az emberi jogok térnyerésével egyidejűleg létrejött az uniós polgárság intézménye, melynek keretében az unió valamennyi polgára számára biztosítja a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogát, továbbá az aktív és passzív választójogot a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon, a diplomáciai és a konzuli védelmet, a petíciós jogot, valamint az ombudsmanhoz fordulás jogát. Azonban az imént felsorolt jogok nem emberi jogok, annak okán illetik meg az egyént, hogy az Unió valamely tagállamának állampolgára; vagyis nem emberi mivoltánál fogva élvezzi ezeket a jogokat, hanem az állampolgári jogokhoz hasonlóan a szuverén – ez esetben az Unió – „ajándéka”. Ráadásul a szabad mozgás jogának gazdasági jelentősége is van, mely az integráció alapvető céljainak megvalósulását hivatott elősegíteni.³⁶

²⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton. *Jogtudományi Közlöny*. 2013 (68. évf.) 1. szám, 15-27. o. (a továbbiakban Szalayné: Alapjogok), 16. o.

³⁰ BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 *Solange II- Beschlúß*, II/1/f pont

³¹ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i közös nyilatkozata az alapvető jogokról.

³² Az Európai Szociális Charta, az Európa Tanács 1961. október 18-i egyezménye (hatályba lépés: 1965. február 28.)

³³ Egységes Európai Okmány (aláírás: 1986. február 28., hatály: 1987. július 1.), HL L 169.

³⁴ Maastrichti Szerződés (aláírás: 1992. február 7., hatály: 1993. november 1.), HL C 191.

³⁵ Maastrichti Szerződés, F cikk (2) bekezdés

³⁶ Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta*

1.3. Az Európai Unió és az Európa Tanács. Az EGK döntéshozói fokozatosan felismerték, hogy a gazdasági integráció elmélyülésével az emberi jogok kérdését nem lehet megkerülni.³⁷ – Jelen sorok írásakor mind a 27 EU tagállam, egyszersmind az Európa Tanács tagja, azonban az EU csatlakozása több mint 30 éve várat magára. Az EGK Bizottsága 1979-ben kiadott egy *memorandumot*,³⁸ melyben szorgalmazta az Európai Gazdasági Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását.³⁹

Egyes szerzők szerint nem ez lett volna az ideális megoldás az emberi jogok védelmének garantálására. Röviden kitérek a két másik lehetséges megoldásra, ezt követően ismertetem a csatlakozás előnyeit és hátrányait, valamint az azt lehetővé tevő politikai és hatalmi változásokat.

Mint fentebb említésre került, a Maastrichti szerződés az F cikkben rögzíti, hogy az Unió tiszteletben tartja az EJEE által garantált jogokat; egyes vélemények szerint ez elégséges védelmet garantált volna. Azonban az L cikk kizárja az F cikknek az Európai Bíróság előtt történő érvényesítését.⁴⁰ Ebből következően az emberi jogok védelme érdekében továbbra is csak az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatára lehetne hivatkozni a luxembourgi eljárásokban.⁴¹

A másik lehetséges megoldás egy saját – uniós – emberi jogi katalógus létrehozása, amelyre korábban is történtek kísérletek, ennek eredménye a *Közösségi Charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól*.⁴² Ez a dokumentum azonban nem a klasszikus emberi jogokat hivatott deklarálni, továbbá az Európai Bíróság sem hivatkozott rá ítéleteiben.⁴³ Az Unió alapjogi katalógusa végül az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* formájában öltött testet,⁴⁴ amelynek fogadtatása nem volt egyöntetűen pozitívnak nevezhető: egyrészt a témában jártas akadémikusok egy része ellenezte a Charta jogi erővel történő felruházását, másrészt – egészen 2006-ig – az Európai Bíróság is tartózkodott attól, hogy hivatkozzék rá;⁴⁵ nem is beszélve a Chartát is magába foglaló Alkotmányos Szerződés bukásáról.⁴⁶ A Chartát végül a Lisszaboni Szerződés 6. cikke ruházta fel

Humana: emberi jogi közlemények. 2005. (16. évf.) 2. szám. 30-56. o. (a továbbiakban: Sulyok); 40-41. o.

³⁷ Raisz Anikó: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió. In: Róth Erika (ed.): *Miskolci Egyetem, Doktorandusz Fórum, 2005. november 9., Állam- és Jogtudományi szekciókiadvány*, Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 2006. 222-226 o. (a továbbiakban: Raisz: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye), 222. o.

³⁸ A Bizottság 1979. május 2-i Memoranduma az Európai Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásáról. Hivatalos Lap 2/79 szánú függelék.

³⁹ Elizabeth F. Defeis: The Treaty of Lisbon and the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Spring 2012, Vol. 18 Issue 2, 387-394. o.; 390. o.

⁴⁰ Maastrichti Szerződés, L cikk

⁴¹ Sera: i.m.177.o.

⁴² Közösségi Charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól (aláírás: 1989.december 9.)

⁴³ Sera: i.m. 178. o.

⁴⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (aláírás: 2007. december 12.) 2007/C 303/01

⁴⁵ Első említése a C-540/03 számú, Európai Parlament kontra Európai Unió Bizottsága (2006) EBHT I-5769o., paras. 4, 31.

⁴⁶ Elizabeth Defeis: Human Rights, The European Union, and the Treaty Route: from Maastricht to Lisbon. *Fordham International Law Journal*, Vol. 35., 2012/6. 1207-1230. o. (a továbbiakban: Defeis:

jogi kötőerővel, és nyilvánította az uniós jogrend szerves részévé.⁴⁷ – A Charta által garantált jogok nagyrészt átfedésben vannak az EJEE által garantált jogokkal, figyelembe véve ugyanakkor a közösségi jog speciális jellemzőit, példának okáért az európai polgársághoz kapcsolódó jogokat.⁴⁸ A Charta bizonyos jogok tekintetében túlszárnyalja az EJEE által garantált jogokat.⁴⁹

Az Európa Tanácshoz való csatlakozás volt a harmadik – győztes – koncepció. A döntéshozóknak mérlegelniük kellett ennek előnyeit és lehetséges hátrányait, a technikai nehézségeket – mint korábban említésre került eredetileg sem az EU, sem az Európa Tanács nem volt erre alkalmas –, továbbá a politikai realitásokat.

Ez idő tájt a következő *előnyökkel* számoltak: a tagállamok soha nem találhatják magukat abban a helyzetben, hogy választaniuk kelljen a közösségi jog és az EJEE rendelkezései között; a csatlakozás tovább erősítené a Közösség demokráciára és szabadságra épülő karakterét, valamint a tagállamok polgárainak jogbiztonság érzetét, hiszen lenne hova fordulniuk a Közösség jogsértéseivel szemben. További szempontként merült fel, hogy jó néhány közösségi tagságra aspiráló ország – a '90-es évek elején – nem volt tagja az Európa Tanácsnak, így a Közösség csatlakozása ezt a kérdést is megnyugtatóan rendezte volna, jóllehet idővel ez a szempont aktualitását veszítette tekintve, hogy ezen országok mindegyike részese lett az emberi jogi egyezménynek.⁵⁰ Végezetül két, az eljárási jogot érintő lényeges előnyt emelnék ki: az egyik, hogy a csatlakozással a Strasbourgi Bíróság tagja lesz egy, az EU által javasolt bíró, aki az Uniót érintő ügyek elbírálásakor szakmai segítségével mozdítaná elő a döntést, ez által elkerülhetőek lennének azok az esetek, amikor nem Unión kívüli országból származó, az uniós jogot kevésbé ismerő bírák döntenek a közösségi jogot is érintő kérdésekben.⁵¹ A másik, hogy az EU, mint peres fél vehetne részt az eljárásban,⁵² ennek megfelelően az egyes intézményeinek a tagállamokhoz hasonló jogállása lenne a Strasbourgi Bíróság előtti eljárásban.⁵³

Felmerültek ugyanakkor bizonyos *ellenérvék*, ezeket ismertetem a következőkben. *Először* is a csatlakozással az Uniónak fel kellene adnia joghatóságának egy részét emberi jogi ügyekben, és átadnia azt egy – hozzá képest – kevésbé szoros integrációnak. Számos ellenző hozta fel ezt az érvet, azonban tény, hogy az Unió tagállamai egyenként mind feladták szuverenitásuk

Human Rights), 1224-1225.o

⁴⁷ Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok 16.o.

⁴⁸ Raisz: Az Európai Unió hatása, 317.o.

⁴⁹ Defeis: Human Rights, 1229. o.

⁵⁰ Sera: i.m. 179-180. o.

⁵¹ Szemesi Sándor: Az Európai Unió és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Acta Humana: Emberi jogi közlemények*. 2006 (17. évf.) 2. szám. 50-68. o. (a továbbiakban: Szemesi), 67.o.

⁵² Ez az ún. *co-respondent* mechanizmus, melyet a 14. oldalon ismertetek.

⁵³ Cathrine Van De Heyning – Rick Lawson: The EU as a Party to the European Convention of Human Rights: EU Law and the European Court of Justice Case Law as Inspiration and Challenge to the European Court of Human Rights Jurisprudence. In: *Human Rights Protection in the European Legal Order: the Interaction between the European and the National Courts* (ed. by Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning, Piet Van Nuffel, ISBN 9781780680101) 2011. (a továbbiakban: Heyning – Lawson) 48.o.

egy részét, amikor csatlakoztak az Európa Tanácshoz. Az előzővel összefüggésben – *második ellenérvként* – hangoztatták egyesek, hogy a csatlakozás veszélyeztetheti az unió jogrendjének egységességét, tekintve, hogy az Európai Bíróság elveszítheti monopóliumát a közösségi jog értelmezése felett. Az Európai Bíróság az 1/91-es tanácsadó véleményében – melyben a létrehozandó Európai Gazdasági Térség alapító szerződés tervezetét vizsgálta a létrehozandó bíróságra és annak uniós intézmények felett gyakorolt joghatóságára tekintettel – kijelentette, hogy az EU alávételése egy nemzetközi bíróság joghatóságának – önmagában – nem ellentétes az alapító szerződésekkel mindaddig, amíg az nem veszélyezteti a Közösség jogrendjét.⁵⁴ Mindazonáltal a konkrét kérdésben az Európai Bíróság a Közösség alapító szerződéseivel ellentétesnek nyilvánította a létrehozandó bíróság joghatóságának kiterjesztését az uniós intézményekre.⁵⁵ Az említett veszélyt – az Európai Bíróság monopóliumának elvesztését – komolyan vették az EU részéről:⁵⁶ a Lisszaboni szerződéshez fűzött 5. számú kiegészítő jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a csatlakozás nem érintheti az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 334. (a korábbi számozás szerint 292.) cikkében foglaltakat.⁵⁷ Meg kell jegyezni, hogy nem csak az Európai Bíróság féltette a monopóliumát: az Európa Tanács részéről is merültek fel aggályok az EU emberi jogok terén mutatott növekvő aktivitását illetően. Az Európa Tanács attól tartott, hogy EU tevékenysége marginalizálja a szervezetet az emberi jogok védelme terén.⁵⁸ Ezt a kérdést egy 2007-es memorandumban rendezték; a megegyezés értelmében, az EU a saját emberi jogi szabályainak kialakítása során utalni fog az Európa Tanács normáira és az EJEB joggyakorlatára.⁵⁹ *Harmadszor:* gyakran elhangzott, hogy egy további szint beiktatásával az eljárást még terhesebbé és bonyolultabbá teszik a polgárok számára, meglehet ez az érvelés elég gyenge lábakon áll tekintve, hogy a kérelmező maga dönthet az eljárás sorsáról. A döntés lehetősége sokkal előnyösebb, mint a további jogorvoslat megtagadása.⁶⁰ *Negyedszer:* az Európa Tanácsot államok részére hozták létre – alapokmányának eredeti szövege nem teszi lehetővé nemzetközi szervezetek csatlakozását –, ennek megfelelően egyesek úgy vélték, hogy a Tanács nem képes kellően figyelembe venni az Unió érdekeit.⁶¹

A pro és kontra érvek ismertetése után kitérek az akkori *politikai helyzetre*, mely kedvezett a csatlakozásnak, mondhatni: a kérdés szerencsés csillagzat alatt állt. Az *Európai Tanács* (a továbbiakban EiT) 1996-ban, nem sokkal az intézményi reformokat tárgyaló kormányközi konferenciát megelőzően hangsúlyozta, hogy az

⁵⁴ 1/91. számú tanácsadó vélemény (EBHT 1991), I-6079. o. paras. 39-40.

⁵⁵ 1/91. számú tanácsadó vélemény (EBHT 1991), I-6079. o. para. 72.

⁵⁶ Heyning – Lawson, 57-58. o.

⁵⁷ Lisszaboni Szerződés (Aláírás: 2007. december 13., Hatály: 2009. december 1.) HL C 306/156

⁵⁸ Olivier De Schutter: The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 14, Issue 3 (Summer 2008), 509-562. o.

⁵⁹ *Az Európa Tanács és az Európai Unió közötti egyetértés memoranduma* (Strasbourg, 2007. május 10.); paras. 17-19.

⁶⁰ Uo. 181. o.

⁶¹ Uo. 180-182.o.

EU-nak nagyobb hangsúlyt kellene fektetni állampolgáira; ennek fényében megvitatásra került az Unió Európa Tanácshoz való csatlakozásának kérdése. Az Európai Unió Bizottsága és az Európai Parlament pozitívan állt a javaslatához, valamint az Unió polgárainak túlnyomó többsége és az akkor regnáló kormányok is támogatták az elképzelést. Németország korábban kifejezetten hiányolta, hogy az Unió nem rendelkezik az alapvető jogokat tartalmazó dokumentummal, a Maastrichti szerződés F cikké, – szerinte – ilyen téren elégtelen.⁶²

Említésre kerültek bizonyos *technikai nehézségek*, mind az Unió, mind az Európa Tanács részéről, melyeket a jelen bekezdésben ismertetek. Az Európa Tanács kikérte az Európai Bíróság tanácsadó véleményét a csatlakozás kérdését illetően. Az 1994-ben benyújtott kérelemben a következő kérdést intézte a Bírósághoz: „Az Európai Közösség csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én kötött egyezményhez, összeegyeztethető-e az Európai Közösséget létrehozó Szerződéssel?”⁶³ Az Európai Bíróság 2/94. számú tanácsadó véleményében arra jutott, hogy az Európai Unió az alapító szerződések, illetve az Európai Unióról szóló szerződés módosítása nélkül nem csatlakozhat az Európa Tanácshoz, mivel nincs rá felhatalmazása.⁶⁴ A Bíróság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a csatlakozás mennyire kívánatos az Unió szempontjából, illetve, hogy az EJE felülvizsgálati jogköre mennyire összeegyeztethető az Európai Bíróság szerepével, melynek értelmében az Európai Bíróság jelen állás szerint a közösségi jog végső értelmezője.⁶⁵ Habár Maastrichtot követően az *Amszterdami Szerződés*⁶⁶ további emberi jogi vonatkozású rendelkezéseket iktatott be, illetve bővítette a szerződés által garantált emberi jogi garanciák körét, magát a csatlakozást továbbra sem tette lehetővé, ahogyan az EJE eredeti szövege sem. Utóbbi ugyanis csak államok számára állt nyitva: „Az Egyezmény az Európa Tanács tagjai számára áll nyitva, aláírásra.”⁶⁷ Az Európa Tanács tagjaira annak alapokmánya vonatkozik, amely azonban egyértelműen államokat nevez meg, mint szerződő feleket: „[...] egy szervezet, amely közelebb hozza egymáshoz az európai államokat.”⁶⁸ A Lisszaboni Szerződés és az EJE-hez fűzött 14. számú kiegészítő jegyzőkönyv lépésével mindkét akadály elhárult. Előbbi nem csupán feljogosítja az Uniót a csatlakozásra, hanem egyenesen köteletségévé teszi azt: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.”⁶⁹ A másik akadály 2010-ben hárult el, a 14. számú jegyzőkönyv életbe lépésével,⁷⁰ mely expressis

⁶² Uo. 182-185. o.

⁶³ 2/94. számú tanácsadó vélemény (1996) EBHT I-1759. o.; para. 1. (Fordítás: Raisz: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye)

⁶⁴ 2/94. számú tanácsadó vélemény, para. 36.

⁶⁵ Szemesi: i.m. 55. o.

⁶⁶ Amszterdami Szerződés (aláírás: 1997. október 2., hatály: 1999. május 1.) HL C 340

⁶⁷ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (eredeti formájában), 59. cikk (1)

⁶⁸ Az Európa Tanács Statútuma (aláírás: 1949. V. 5., hatályba lépés: 1949. VIII.3.), preambulum

⁶⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata HL C 83/13, 6. cikk (2) bekezdés

⁷⁰ A hatályba lépést Oroszország késleltette, ugyanis azt követelte, hogy az Oroszországot is érintő ügyekben mindig legyen egy orosz származású bíró is ez eljáró tanácsban. Miután az Európa Tanács teljesítette Oroszország kérését, az orosz törvényhozás megszavazta a kiegészítő jegyzőkönyv

verbis lehetővé tette az Európai Unió csatlakozását. A jegyzőkönyv 17. cikkének értelmében az EJEE 59. cikk (2) bekezdését a következő kitételrel kell módosítani: „Az Európai Unió csatlakozhat jelen egyezményhez.”⁷¹ Itt érdemel említést, hogy az Európai Unió nem az Európa Tanács tagja lesz, „pusztán” az EJEE aláíró, részes fele. Ennek megfelelően az Unió részvétele és képvisellete az Európa Tanács testületeiben – köztük a Strasbourgi Bíróságban –, külön megállapodást igényel. Ilyen kérdés az Unió bírójának jelölésére vonatkozó szabályok, valamint annak jogállása.⁷² A csatlakozást követően az EJEE – mint az összes többi nemzetközi szerződés – az Unió jogforrasi hierarchiájában, az elsődleges és a másodlagos jogforrások között fog elhelyezkedni; ennek megfelelően nem lehet ellentétes a primer joggal, viszont elsőbbséget fog élvezni a másodlagos joggal szemben.⁷³

A csatlakozási folyamat – és ezzel együtt a csatlakozás technikai részleteinek megvitatása – jelenleg is folyamatban van. A fő csapásirányt a *Stockholmi Program* jelöli ki, melynek feladata, hogy 2010 és 2014 között ütemtervet biztosítson – többek között – a csatlakozási folyamat számára is, mely része az Unió által kitűzött célnak: az integráció váljék a jogérvényesülés, a biztonság és a szabadság térségévé.⁷⁴ A legfontosabb kérdés az ítélkezési gyakorlat alakulása, és a hatáskör megosztás tiszta és egyértelmű megállapítása. Az *Európai Unió Bizottsága* 2010. március 17-én előterjesztette *javaslatát a tárgyalási irányelvekre* vonatkozóan, melyben üdvözli a csatlakozási folyamatot és annak várható eredményét, többek között a két bíróság ítélkezési gyakorlatának összhangban fejlődését.⁷⁵ A Európai Bíróság a csatlakozással foglalkozó 2010-es keltezésű vitairatában hangsúlyozza a szubszidiaritás elvének fontosságát. Az Európai Bíróság véleménye értelmében olyan rugalmas eljárást kell kialakítani, amely biztosítja az Európai Bíróság elsőbbségét azokban az ügyekben, ahol a Strasbourgi Bírósághoz benyújtott kereset az uniós jognak az Emberi Jogok Európai Egyezménybe való ütközésére hivatkozik. Ennek megfelelően az EJEB – külső ellenőrző szerepet betöltő – eljárását minden esetben megelőzné az Európai Bíróság belső ellenőrző funkciót ellátó eljárása.⁷⁶ Ennek rögzítésére többek között azért volt szükség, mert már 1980-ban,⁷⁷ illetve a későbbiekben a csatlakozási tárgyalások megkezdésekor

ratifikálását. Ezzel az utolsó akadály is elhárult hatályba lépése előtt. – Forrás: <http://eafsj.org/2010/01/19/the-approval-of-protocol-14-opens-the-way-to-the-eu-adhesion-to-the-european-convention-on-human-rights/> (2013. február 9.)

⁷¹ Az EJEE 14. kiegészítő jegyzőkönyve (Aláírás dátuma: 2004. V. 13., hatályos: 2010. június 1.), 17. cikk.

⁷² Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. *Közjogi Szemle*. 2010. (3. évf.) 3. sz. 33-40. o. (a továbbiakban: Szalayné: Új távlatok); 36-37. o.

⁷³ Sulyok: i.m. 45-46. o.

⁷⁴ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010.5.4.), HL L 115, para 2.1.

⁷⁵ Az Európai Unió Bizottságának 2010. március 17-i sajtó közleménye (IP/10/291)

⁷⁶ *Az Európai Unió Bíróságának vitairata az Európai Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban* (Luxembourg, 2010. május 5.).

⁷⁷ Giuseppe Serduti – az EJEB akkori alelnöke – már 1980-ban szorgalmazta, hogy amennyiben az Európai Bíróság előtt tárgyal ügyben az EJEE-vel kapcsolatos jogértelmezési kérdés merülne fel, úgy az Európai Bíróságnak jogában álljon jogértelmezési kéréssel fordulni a Strasbourgi Bírósághoz. Javaslatát elutasították. Raisz: Az Európai Unió Hatása 321. o.

napirenden volt a Strasbourgi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának biztosítása.⁷⁸ 2011-ben *Jean-Paul Costa*, az EJEB akkori elnöke és *Vassilios Skouris*, az Európai Bíróság elnöke kiadott egy közös állásfoglalást a csatlakozással kapcsolatban, melyben útmutatást adnak a csatlakozási tárgyalásokra vonatkozóan; továbbá megerősítik a vitáiratban rögzített megállapításokat a szubszidiaritás érvényesülésének fontosságát illetően.⁷⁹

Az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Emberi Jogokért Felelős Irányítóbizottsága* (a továbbiakban: Irányítóbizottság) továbbította a Miniszterek Bizottságának a csatlakozáshoz szükséges jogi dokumentumok tervezetét. Amennyiben mindkét bíróság, illetve az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is kifejtette a véleményét a csatlakozással kapcsolatban, annak a Miniszterek Bizottsága által történő elfogadása szükséges. A csatlakozási szerződés azt követően léphet hatályba, hogy az Európa Tanács, illetve az Európai Unió összes tagállama ratifikálta azt. A Miniszterek Bizottsága 2012 derekán utasította az Irányítóbizottságot, hogy folytassa a 2010-ben megkezdett⁸⁰ tárgyalásokat az Európai Unióval, az ad hoc tárgyaló csoport keretében. A csoport eddig öt ülést tartott, a legelső 2012 júniusában, a legutóbbit – egyben utolsót – 2013 április elején. Ezen – az Európa Tanács sajtó közleménye értelmében – minden lényeges kérdést sikerült tisztázni, a szöveget véleményezésre megküldték az Európai Bíróságnak.⁸¹

Ilyen lényeges – a legutolsó *Draft Explanatory Report* által érintett – kérdésnek tekinthető az EU jogállása és képvisellete a strasbourgi eljárásokban; különös tekintettel a bevezetésre kerülő *co-respondent* mechanizmusra. Ennek lényege, hogy az EU teljes jogú félként vehet részt, az Uniót érintő eljárásokban, illetve a tagállamok is teljes jogú félként kapcsolódhatnak be az eljárásba az Uniót érintő ügyekben. A felekre nézve az EJEB döntése kötelező; tekintve a közösségi jog elsőbbségét, ez egyben azt is jelenti, hogy az EU minden tagállamára nézve kötelező lesz a döntés.⁸² Véleményem szerint ez utóbbi elő fogja segíteni az egységes strasbourgi joggyakorlat fennmaradását. További tisztázandó kérdés a kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozás kérdése, a csatlakozási megállapodás felmondhatósága; illetve az EU speciális helyzetéből adódó kérdések megválaszolása; többek közt az EJE-ben szereplő ország vagy államterület fogalmak alkalmazhatósága az EU esetén – tekintve, hogy az EU nem tekinthető államnak –; a dokumentumban rögzítik továbbá az Unió által delegált bíró megválasztását, az Unió képviselétét az Európa Tanács intézményeiben. Ez utóbbi kérdéskörben a dokumentum részletesen tárgyalja az eljárást olyan esetekben, amikor nem EU tag érintett egy ügyben. A dokumentum meghatározza továbbá az EU költségvetési hozzájárulásának mértékét, valamint a csatlakozási eljárás

⁷⁸ Szalayné: Alapjogok, 24. o.

⁷⁹ *Jean-Paul Costa* és *Vassilios Skouris* közös állásfoglalása (Luxembourg, 2012. január 17.).

⁸⁰ Szalayné: Új távlatok, 39. o.

⁸¹ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR041\(2013\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR041(2013)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE) (2013. május 12.)

⁸² Az ötödik ülés jegyzőkönyve, Strasbourg 2013. január 23. (47+1(2013)R04). paras. 31-33.; Giorgio Gaja: The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR. ESIL Reflections. 2013. január 09. (Volume 2, Issue 1)

menetét: a csatlakozási megállapodás aláírása *ipso iure* módosítja az EJEE vonatkozó rendelkezéseit; az Uniónak semmilyen más dokumentumot nem kell szignálnia ezt követően.⁸³

A politikai folyamatok áttekintése után írásom második fejezetét a két bíróság – jelesül az Európai Bíróság és az EJEB – ítélezési gyakorlatának szentelem, megvizsgálom, hogyan váltak a közösségi jog általánosan elfogadott alapelveivé az alapvető emberi jogok, illetve hogyan változott a Strasbourgi Bíróság viszonya a közösségi joghoz.

2. Az Európai Bíróság és az EJEB egymásra hatása

2.1. Az emberi jogok megjelenése az Európai Bíróság ítéleteiben. Mint fentebb kifejtésre került, a közösségi jog eredeti formájában nem tartalmazott semmilyen, az alapvető emberi jogokra történő hivatkozást, valamint az Európai Bíróság is tartózkodott attól, hogy állást foglaljon emberi jogi kérdésekben, ennek megfelelően az 1959-es *Stork ügyben* megtagadta, hogy emberi jogok terén gyakorolja felülvizsgálati jogköreit.⁸⁴ A tíz évvel későbbi *Stauder ügy*⁸⁵ volt a legelső, amelyben az Európai Bíróság kimondta, hogy az alapjogok részei a Közösség jogának: „a kérdéses rendelkezés nem tartalmaz semmilyen kitétel, mely alkalmas lenne arra, hogy hátrányosan érintse a közösségi jogi normák részét képező, és a Bíróság által védelemben részesített alapvető emberi jogokat.”⁸⁶ Az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben – melynek központi kérdése a közösségi jog és a német alkotmány ütközése volt – az Európai Bíróság megállapította, hogy a közösség emberi jogi vonatkozású alapelvei a tagállamok alkotmányos hagyományaira vezethetők vissza:

„amennyiben a belső jog szabályai vagy fogalmai alapján ítélnék meg a Közösség intézkedéseinek érvényességét, az hátrányosan befolyásolná a közösségi jog egységességét és hatékonyságát. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog szempontjából lehet megítélni. Tulajdonképpen a Szerződésekből származó jog egy önálló jogforrás, melyet természeténél fogva nem írhatnak felül a nemzeti jogszabályok...”

Ugyanakkor – teszi hozzá a Bíróság –:

„szükséges megvizsgálni, hogy bármely, a közösségi jogból ismert hasonló garancia csorbult-e. Valójában az alapvető jogok tiszteletben tartása a Bíróság által védelt jogok általános elveit képezik. Jóllehet, e jogok

⁸³ Uo. paras. 16-20., 24a., 67-88., 91-95.

⁸⁴ 1/58. számú, *Stork és Cie. kontra ESZAK Főhatóság ügy.* (1959) EBHT 17. o.; Raisz: Az Európai Unió Hatása 315-316. o.

⁸⁵ Az ügy kiinduló pontja a rászorulóknak nyújtott támogatás volt: kuponok ellenében a személyek egy bizonyos köre olcsóbban juthatott vajhoz. A németek a visszaélések – nehogy olyanok vegyék igénybe, akik nem tekinthetők rászorulóknak – megakadályozása érdekében személyre szóló kuponokat osztottak ki. Ezt kifogásolta E. Stauder. Az Európai Bíróság szerint a névre szóló kuponok szükségszerűek a rendelkezés céljainak elérése érdekében ennek megfelelően nem talált kivetni valót a kifogásolt rendeletben. – Forrás: 29/69. számú, *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt ügy* (1969), EBHT 419. o.

⁸⁶ 29/69. számú, *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt ügy* (1969), EBHT 419 o., para 7.

*védelme a tagállamok alkotmányos hagyományaiból eredeztethető, azonban a Közösség céljain és rendszerén keresztül is védeni kell.*⁸⁷

A következő lépcsőfok a nemzetközi emberi jogi dokumentumokra való – igaz ekkor még nem nevesített – utalás volt, melyre a *Nold* ügyben került sor. A felperes kérelmében expressis verbis megnevezte az Emberi Jogok Európai Egyezményét, melyet indokolásában az Európai Bíróság mellőzött, ugyanakkor elismerte, hogy „Hasonlóan [a tagállami alkotmányos hagyományokhoz] azok az emberi jogokat védeni hivatott egyezmények, amelyek kidolgozásában a Tagállamok részt vettek, vagy aláírásukkal csatlakoztak azokhoz, iránymutatásként szolgálhatnak, melyeket a közösségi jogon belül követni kell.”⁸⁸ Az ügyben egyébként szóba került e jogok korlátozhatósága is, melynek kapcsán az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mind a Tagállamok alkotmányos jogából, mind a fent említett nemzetközi dokumentumokból az következik, hogy az alapvető jogok bizonyos garanciák mellett korlátozhatóak, a társadalom érdekében kifolyólag.⁸⁹ A *Nold* ügy jelentőségét növeli, hogy az Európai Bíróság kijelentette azt is: „a Bíróság köteles figyelembe venni a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, és ezért nem tarthat fenn olyan intézkedéseket, amelyek nem állnak összhangban ezen államok alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokkal.”⁹⁰ Az EJEE első nevesített említése a *Rutili* ügyben történt, amelynek kiindulópontja a letelepedés szabadsága – illetve ennek korlátozása –: a francia hatóságok korlátozták R. Rutili letelepedési szabadságát, arra hivatkozva, hogy politikai és közéleti tevékenysége zavarja a közösség nyugalma. Az ítélet indokolásában az Európai Bíróság expressis verbis utal az EJEE 8.,9.,10.,11. cikkeire.⁹¹ A *Hauer* ügyben került sor először a hivatkozott cikkek részletes elemzésére és kifejtésére. A felperes arra hivatkozott, hogy egy közösségi rendeleten alapuló német jogszabály sérti a tulajdonhoz való jogot, amelyet az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke tartalmaz.⁹² Az Európai Bíróság rámutatott, hogy jelen ügyben kétség sem fér hozzá, hogy a szőlőtöke ültetési engedély megtagadása nem minősül a tulajdontól való megfosztásnak, hiszen a felperes rendelkezési joga megmarad minden nem tiltott tevékenység vonatkozásában: bármilyen más növényt természetben az adott területen. Ugyanakkor az is igaz, hogy a tilalom korlátozza a tulajdon használatát, amely önmagában – megfelelő garanciák mellett – az államnak jogában áll. Az Európai Bíróság utalt továbbá a korábbi ítéleteiben tett megállapításaira: így arra, hogy a közösség intézményeinek intézkedései csakis a közösségi jog alapján ítélték meg, ellenkező esetben veszélybe kerülne a közösségi jog egységessége és hatékonysága – *Handelsgesellschaft* ügy –, valamint megemlítette a *Nold* ügyben tett általános utalását az emberi jogi normákra.⁹³ Az *Orkem* ügyben⁹⁴ az Európai

⁸⁷ 11/70. számú, *Internationale Handelsgesellschaft* ügy (1970) EBHT 1125. o., paras 3.,4.

⁸⁸ 4/73. számú, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung kontra Bizottság ügy* (1974) EBHT 491 o., para 13.

⁸⁹ 4/73. számú, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung kontra Bizottság ügy*, para 14.

⁹⁰ 4/73. számú, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung kontra Bizottság ügy*, para 13.

⁹¹ 36/75. számú, *Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur* (1975) EBHT 1219. o., para 32.

⁹² EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve (Párizs, 1952. március 20.)

⁹³ 44/79. számú, *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* (1979) EBHT 3727 o., paras 14-19.

⁹⁴ 374/87. számú *Orkem* kontra Bizottság ügy (1989) EBHT 3283, para 31.

Bíróság a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára*⁹⁵ is hivatkozott annak vizsgálata során, hogy a nemzeti és nemzetközi jogban milyen szabályok vonatkoznak a jogi személyek elleni eljárásokra. Az ügy háttere egy, az Orkem – korábbi nevén Chimnie CdF – ellen indult vizsgálat, melynek során a Bizottság felszólította a vállalatot bizonyos információk kiszolgáltatására, ezzel a felperes szerint megsértették azt az általános jogelvet, hogy senki sem kötelezhető a saját maga ellen történő tanúskodásra. Az Európai Bíróság, tanulmányozva a vonatkozó nemzeti és nemzetközi jogforrásokat arra a következtetésre jutott, hogy az említett jogelv csak a természetes személyeket illeti meg, és csak büntetőeljárás során. Ezt követően az Európai Bíróság az EJEE 6. – a tisztességes eljárásról szóló – cikkét, illetve az EJEB vonatkozó joggyakorlatát vette górcső alá: megállapításai szerint egyik sem támasztja alá a felperes álláspontját.

Az alapvető emberi jogok elismerésével, és az ezeket garantáló nemzetközi dokumentumok ítélkezési gyakorlatban történő megjelenésével egy időben, az Európai Bíróság egyre nagyobb figyelmet szentelt az EJEB ítélkezési gyakorlatának. Kiváló példa erre a *Roquette Frères* ügy, amelyben saját korábbi ítéletei mellett több EJEB ítéletre is hivatkozik. Az ügy alapja – a Nold üggyhöz hasonlóan – egy cég elleni büntetőeljárás. Az egyik francia bíróság engedélyezte a *Roquette Frères* helyiségeibe történő belépést, és ott lefoglalás foganatosítását, bizonyítékok gyűjtése érdekében. A felperes szerint a lakóhely védelme kiterjed az üzlethelyiségekre is. Az eljáró francia bíróság azért kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, mert a joggyakorlat alapján nem tudott döntenit; az ugyanis nem volt teljesen egyértelmű.⁹⁶ Az Európai Bíróság elemezte az EJEB vonatkozó joggyakorlatát, és arra jutott, hogy – különös tekintettel a *Colas Est és társai kontra Franciaország*⁹⁷ valamint a *Niemitz kontra Németország*⁹⁸ ügyekre – a Strasbourgi Bíróság véleménye szerint az EJEE 8. cikkben rögzített lakóhely védelme kiterjeszhető az üzlethelyiségekre is. Az Európai Bíróság foglalkozott továbbá az elrendelhető kényszerintézkedések önkényességének megítélésével, ebben a körben a *Funke kontra Franciaország* ügyre⁹⁹ utalt.¹⁰⁰ A jelen fejezet második alpontjában részletesen tárgyalt Bosphorus ügyben az Európai Bíróság ugyan nem utal a strasbourgi ítélkezési gyakorlatra; a főtanácsnoki indítvány

⁹⁵ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az ENSZ Közgyűlés 1966. december 16-i határozata (Hatályba lépés: 1976. március 23.)

⁹⁶ Az ítéletében arra hivatkozott, hogy *Hoechst kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 17-18 pontja szerint nem létezik olyan közösségi alapelv, amely a vállalkozások esetében is elismerné az üzlethelyiség sérthetetlenségéhez való jogot. Ilyen következtetést az EJEE 8. cikkéből és az EJEB hozzá kapcsolódó joggyakorlatából sem lehet levezetni. A következő bekezdésben azonban a bíróság arról értekezik, hogy a *Niemitz kontra Németország* ügyben, az EJEB egyes üzlethelyiségek vonatkozásában elismerte az EJEE 8. cikkének alkalmazhatóságát. – C-94/00 számú, *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy (2002) EBHT, I-9011. o. paras 18-21.

⁹⁷ EJEB, *Colas Est és társai kontra Franciaország*, 2002. július 16. (37971/97)

⁹⁸ EJEB, *Niemitz kontra Németország*, 1992, december 16. (13710/88)

⁹⁹ A nemzeti bíróságoknak minden egyedi esetben ténylegesen meg kell győződnie arról, hogy a tervezett kényszerintézkedések az elrendelt vizsgálat célját és tárgyát tekintve nem önkényesek és nem aránytalanok-e. EJEB, *Funke kontra Franciaország*, 1993. február 25. (10828/84)

¹⁰⁰ C-94/00 számú, *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy (2002) EBHT, I-9011. o. paras 18-21.

azonban részletes okfejtést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a jövőre nézve célszerű lenne az EJEE szellemében meghozni az ítéleteket, illetve úgy tekinteni az egyezményre, mint amely a közösségi jog részét képezi.¹⁰¹

2.2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei: változó határvonalak.

Az emberi jogok vonatkozásában az Európai Bíróság és az EJEB közti hatáskörök megosztása folyamatosan változott az elmúlt évtizedek során: az EJEB kezdetben tartózkodott a Közösség ügyeibe való beavatkozástól, majd a 90-es évektől kezdve bátrabban nyilvánított véleményt, a közösséget érintő ügyekben is;¹⁰² ezzel egyidejűleg egyre gyakrabban hivatkozott az Európai Bíróság joggyakorlatára.¹⁰³ Meg kell azonban említeni, hogy többször hivatkozott az Unió normáira és rendelkezésekre, mint a joggyakorlatra. Ennek oka a Heynan – Lawson szerzőpáros szerint az, hogy az EJEB el akarta kerülni, hogy a joggyakorlat átvételével olyan nemzetközi szabályokat erőltessen rá az Európa Tanács tagállamaira, amelynek nem részesei.¹⁰⁴ A kezdeti tartózkodó álláspont – bár bizonyos szempontból érhető volt –, a kettős mérce veszélyét hordozta magában: úgy tűnt, amennyiben a Közösség tagállamai egy közösségi jogszabályt hajtanak végre, szinte „mentesek” az EJEE előírásainak betartása alól, ezzel szemben a nem közösségi aktusok végrehajtását, illetve a Közösségen kívüli államokat az EJEB továbbra is szigorúan ítélte meg.¹⁰⁵

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága hamar kialakította azon álláspontját, hogy az Európai Közösség elleni keresetek a személyi hatály hiányából kifolyólag, nem befogadhatóak. A *C.F.D.T. kontra Európai Közösségek* ügyben az EJBiz leszögezte: „[a Bizottságnak] a személyes hatály hiánya miatt nincs módja eljárni az Európai Közösségeket érintő ügyekben tekintve, hogy ez utóbbi nem tagja az Egyezménynek, annak 1, 19, 33 és 34. cikke értelmében.”¹⁰⁶ A fő irányvonal a *C.F.D.T.* ügyben megfogalmazott vélemény lett,¹⁰⁷ habár az *X kontra Németország* ügyben az EJBiz kimondta, hogy nem mentesíti a részes felet az, ha később köt egy újabb szerződést, melyre hivatkozva nem teljesíti korábbi szerződéses kötelezettségeit: az adott állam a korábbi szerződés alapján felelősségre vonható marad.¹⁰⁸

Az *M. & Co. kontra Németország* ügy hozta meg a változás szelét, habár az EJBiz végül – a személyi hatály hiányára hivatkozva – elutasította a kérelmet. Az ügy kiindulópontja egy, az Európai Bíróság által a Közösségek versenyszabályainak megszegése miatt kirótt bírság volt. Az érintett cégek a Strasbourgi Bírósághoz fordultak, ahol elvesztették a pert; a német igazságügyi minisztérium behajtotta a bírságot. Ezt követően nyújtották be kérelmüket az Emberi Jogi Bizottsághoz az

¹⁰¹ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, 2005. június 30, (45036/98), para. 46.

¹⁰² Kuhnert, Kathrin: *Bosphorus: Double Standards in European Human Rights Protection? Utrecht Law Review*, 2006. december. Vol. 2, No. 2. 177-189.o. (a továbbiakban: Kuhnert); 177.o.

¹⁰³ Raisz: *Az Európai Unió Hatása*, 319. o.

¹⁰⁴ Heynan – Lawson, 47. o.

¹⁰⁵ Kuhnert: i.m. 177. o.

¹⁰⁶ EJBiz, *C.F.D.T. kontra Európai Közösségek*, 1978. július 10. (8033/77)

¹⁰⁷ Kuhnert: i.m. 179. o.

¹⁰⁸ EJBiz, *X kontra Németország*, 1958. június 10. (235/56).

EJEE 6. cikk (2) bekezdése, valamint a 3. cikk (3) bekezdése c. pontjának sérelmére hivatkozva. Az EJBiz először emlékeztetett arra, hogy a személyi joghatóság hiánya miatt nem járhat el a Közösséggel szemben, azonban, mint megállapította: „a hatáskörök átruházása nem feltétlenül zárja ki az államnak az Egyezmény értelmében fennálló felelősségét.”¹⁰⁹ Ily módon a Közösség államai nem bújhatnak ki az EJEE ratifikálása révén fennálló felelősségük alól azáltal, hogy létrehozta egy államok feletti szerveződést, és átadták hatásköreik egy jelentős részét.¹¹⁰ Jelen ügyben az EJBiz úgy ítélte meg, hogy az EGK Bizottsága által hozott döntés végrehajtása az állam cselekedeteként ítélt meg, amelynek megítélése így az EJB hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor – a Solange II. ítélet által inspirálva – kijelentette, hogy a Közösség tagjaival szembeni eljárások, amennyiben azok a Közösség döntéseit hajtják végre, nem támadhatóak meg az EJB előtt, „feltéve, hogy az adott szervezeten belül az alapvető jogok ugyanolyan védelmet élveznek [mint amelyet az EJB biztosítana].”¹¹¹

Az ítélet világossá tette, hogy nincs lehetőség az EJB felülvizsgálatát kérni olyan esetekben, ahol a Közösség tagjai pusztán mérlegelési jogkör nélküli végrehajtói a közösségi jogszabályoknak addig, amíg a Közösség ugyanolyan védelmet garantál az alapjogok tekintetében. Ennél fogva az *M. & Co.* ítéletet úgy értelmezhetjük, mint a Strasbourgi Bíróság kísérletét arra, hogy tartózkodjék a kialakulóban lévő közösségi jogba való beleszólástól.¹¹²

Hat év elteltével ez a tartózkodó joggyakorlat fordulatot vett: az EJB egyre jobban kiterjesztette szerepét, melyet *külső ellenőrző*ként határozott meg. A *Cantoni kontra Franciaország* ügyben az EJB megállapította: „az, hogy [a francia egészségügyi törvény] szinte szóról szóra a 65/65-ös közösségi rendeleten alapszik, nem jelenti azt, hogy ne sérthetné az EJEE 7. cikkét.”¹¹³ A fenti megállapításból az következik, hogy az EU rendeletekkel szó szerint egyező belső jogi szabályok is az EJB elé terjeszthetők, amennyiben azok implementálása során a tagállamnak diskrecionális jogköre van. A kérdéses ügyben pontosan egy ilyen szabályzásról volt szó: szóról szóra megegyezett az alapjául szolgáló közösségi szabállyal, amelyet az Európai Bíróság jogszerűnek ítélt. Ebben rejlik az ítélet jelentősége: a döntéssel az EJB nem mást mondott ki, mint azt, hogy akkor is lehetőség van eljárni előtte, ha az Európai Bíróság ugyanolyan védelmet biztosított az emberi jogoknak; vagyis az EJB innentől fogva – bizonyos megszorításokkal – egyfajta végső bírói fórumnak is tekinthető, egy kvázi legfelsőbb bíróságnak. A fenti szerepkör deklarálása – legalábbis megítélésem szerint – üdvözlendő, ugyanakkor magával hozta az eltérő joggyakorlat kialakulásának veszélyét.¹¹⁴

A *Waite és Kennedy kontra Németország*, valamint a *Beer és Regan kontra Németország* ügyekben – melyeket az EJB együtt tárgyalt –, az *Európai Úrügynökség* (a továbbiakban Ügynökség), mint nemzetközi szervezet immunitása

¹⁰⁹ EJBiz, *M. & Co. kontra Németország*, 1990. február 9. (13258/87)

¹¹⁰ Kuhnert: i.m.180. o.

¹¹¹ EJBiz, *M. & Co. kontra Németország*, 1990. február 9. (13258/87)

¹¹² Kuhnert: i.m. 180. o.

¹¹³ EJB, *Cantoni kontra Franciaország*, 1996. november 15. (45/1995), para 30.

¹¹⁴ Kuhnert: i.m.181. o.

volt terítéken. Pontosan az immunitás kérdése miatt tartom ezt a két ügyet említésre méltónak jelen kontextusban, jóllehet az Ügynökség független az Európai Uniótól. Az ügyek tényállása röviden a következő: Németország elutasította az Ügynökség elleni kereseteket arra hivatkozva, hogy az személyi mentességet élvez, tekintve, hogy nem tagja az Emberi Jogok Európai Egyezményének. A panaszos felek szerint ezzel a német állam megsértette az EJEE tisztességes tárgyaláshoz való jogról szóló 6. cikkének (1) bekezdését. Az Ügynökség alapokmánya ugyanis munkaügyi vitákban kizárta a rendes bírói vitarendezés lehetőségét az alkalmazottai vonatkozásában, helyette kötelezően az ügynökség vitarendező fórumát kellett igénybe venniük. A kérdés az volt, hogy az Ügynökség *Fellebbviteli Testülete* megfelelő védelmet garantál-e az emberi jogoknak, valamint, hogy a joghatóságról való lemondással az EJEE részes állami mentesülhetnek-e a felelősség alól?¹¹⁵ Az EJEB hangsúlyozta, hogy ez „ellentétes lenne az Egyezmény rendeltetésével és céljaival... Emlékeztetni kell rá, hogy az Egyezmény célja nem elméleti vagy illuzórikus jogok biztosítása, hanem a gyakorlatban érvényesülő jogok garantálása.”¹¹⁶ Az ügyben az EJEB végül a kérelmezők ellen döntött, nem állapította meg az EJEE 6. cikkének sérelmét; ezzel megkerülte a kérdést, hogy egy nemzetközi szervezetben részes államok mentesülhetnek-e a felelősség alól. Mégis, az M. & Co. üggyhöz képest előrelépés, hogy nem utasította el érdemi vizsgálat nélkül az ügyet, a személyi joghatóság hiányára hivatkozva; ugyanakkor ez önmagában nem elegendő feltétele annak, hogy arra következtessünk: a jövőben minden nemzetközi integráció – mint amilyen az EU – ellen benyújtott kérelmet befogadhatónak fog nyilvánítani az EJEB – habár léteznek ilyen vélemények is.¹¹⁷

A *Matthews kontra Egyesült Királyság* ügyben az EJEB tovább szélesítette jogkörét az uniós jog felülvizsgálatát illetően. Az ügy háttere, hogy a brit bíróságok az alapszerződéseket vizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy a gibraltári polgárok nem rendelkeznek szavazati joggal az Európai Parlamenti választásokon. Az EJEB úgy vélte, hogy a brit bíróságok jogértelmezése sérti az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkében¹¹⁸ foglalt szabad választásokhoz való jogot.¹¹⁹ Az EJEB ítéletében leszögezte: az Egyezmény nem zárja ki „az ilyen [hatáskör] átruházását a nemzetközi szervezetek irányába, feltéve, hogy az Egyezményben rögzített jogokat továbbra is garantálják. Eppen ezért a tagállamok felelőssége az ilyen [hatáskör] átruházást követően is fennáll.”¹²⁰ Egyes kommentárok úgy ítélték meg az adott döntést, mint amely kinyilvánítja, hogy nem csak a tagállami aktusok, hanem az átruházott hatásköröknek a nemzetközi szervezetek általi gyakorlása is felülvizsgálat tárgyát képezhetik. Erről azonban szó sincs: az adott döntés az EU elsődleges jogának az Egyezménnyel való

¹¹⁵ Reinisch, August: Right of access to courts – labour dispute with international organization – immunity from jurisdiction of municipal courts – alternative remedies for employees of international organization. *The American Journal of International Law*. 1999. október, vol. 93. No. 4. 933-938. o.

¹¹⁶ EJEB, *Beer és Regan kontra Németország*, 1999. február 18. (28934/95), para. 57.

¹¹⁷ Kuhnert: i.m. 181. o.

¹¹⁸ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve (Aláírás dátuma: 1952. március 20.), 3. cikk.

¹¹⁹ EJEB, *Matthews kontra Egyesült Királyság*, 1999. február 18. (24833/94), para. 65.; Kuhnert, 182. o.

¹²⁰ EJEB, *Matthews kontra Egyesült Királyság*, para. 32.

összeegyeztethetőségét vizsgálta, melyek esetében a tagállamok felelősségét – a nemzetközi közjog alapján – könnyebb megállapítani, mint a másodlagos jogforrások esetén; ugyanis az elsődleges jogforrások azok az alapító és módosító szerződések, amelyeket az Unió államai szabad akaratukból aláírtak. Így az Unió aktusainak közvetlen felülvizsgálatát illetően, ez az ügy sem hozott érdemi változást.¹²¹

Az eddigi joggyakorlat alapján nyitva maradt továbbá az a kérdés, hogy lehetséges-e az uniós aktusok felülvizsgálata közvetetten történő, a tagállamok akár egyszerre, egy eljárásban történő perelése útján – ha már közvetlenül nem lehetséges?¹²² A fenti kérdés merült fel a következő két jogesetben, a *Société Guérin Automobiles*¹²³ és a *DSR Senator Lines GmbH*¹²⁴ ügyekben. Az első ügyben a panaszos felek egyszerre nyújtottak be keresetet 15 tagállam ellen, hogy megfellebbezzék az Európai Bíróság döntését,¹²⁵ mely kimondta: az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései értelmében bírói felülvizsgálathoz való jog esetén hiányzik az információhoz való jog. Az EJEB elutasította a keresetet, tárgyi hatáskör hiányára hivatkozva, tekintve, hogy az EJEE 6 és 13. cikkei a tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosítják, és nem a bírói felülvizsgálattal kapcsolatos információkhoz való jogot.¹²⁶ Ezzel együtt a kérdés – a 15 tagállam együttes perelésének lehetősége – továbbra is megválaszolatlan maradt.¹²⁷ A Senator ügyben a panaszosok szerint az Európai Unió Bizottsága által bevezetett bírságot az eljárás sérti az EJEE 6. és 13. cikkét. Az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság – fellebbviteli bíróságként eljárva – elutasította a kérelmet, amely a több mint 13 millió eurós bírság alóli felmentésre irányult.¹²⁸ Ezt követően a kérelmezők az EJEB-hez fordultak, az EJEE 6. cikkének sérelmére hivatkozva. A Strasbourgi Bírósághoz benyújtott kérelemmel egy időben az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette a kirótt bírságot, így az EJEB elutasította a kérelmet, tekintve, hogy a céget többé nem lehetett a hivatkozott jogsértés áldozatának tekinteni. A kérdés továbbra is megválaszolatlan maradt.¹²⁹

Az Emesa Sugar kontra Hollandia ügy¹³⁰ – az előző két ügghöz hasonlóan –

¹²¹ Kuhnert: i.m. 182. o.

¹²² Kuhnert: i.m. 182-183. o.

¹²³ EJEB, *Société Guérin Automobiles kontra Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság*, 2000. július 4. (51717/99).

¹²⁴ EJEB, *Senator Lines GmbH kontra Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság*, 2004. március 10. (56672/00).

¹²⁵ C-154/98 számú, *Guérin automobiles EURL* ügy (1999) EBHT, I-1451. o. 94/00 számú *Roquette Frères SA kontra Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ügy (2002) EBHT, I-9011. o. paras 18-21.

¹²⁶ EJEB, *Société Guérin Automobiles kontra Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság*, 2000. július 4. (51717/99).

¹²⁷ Kuhnert: i.m. 183. o.

¹²⁸ T-191/98. számú, *DSR-Senator Lines GmbH kontra Bizottság* (1999) EBHT II-2531 o.; C-364/99. számú *DSR-Senator Lines GmbH kontra Bizottság* (1999) EBHT I-8733. o.

¹²⁹ Kuhnert: i.m.183. o.

¹³⁰ EJEB, *Emesa Sugar kontra Hollandia*, 2005. január 13. (62023/00)

szintén az Európai Bíróság korábbi ítéletének felülvizsgálatára irányult. A szóban forgó döntésében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a főtanácsnoki véleményre való válaszolás lehetőségének hiánya nem jelenti az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében – a tisztességes eljáráshoz való jog keretében – garantált kontradiktórius eljáráshoz való jog sérelmét. Az ítélettől sokan azt várták, hogy az EJEB tovább csiszolja az M. & Co. ügyben foglaltakat – a tagállamok által felállított nemzetek feletti szervek, valamint az azok által kibocsátott másodlagos jogforrások és az emberi jogok védelmét illetően –, azonban a Strasbourg-i Bíróság megkerülte a kérdést azzal, hogy – igen szokatlan módon – a befogadhatóság helyett először az ügy érdemével foglalkozott.¹³¹

Összefoglalva az eddigiekben tárgyalt joggyakorlatot megállapítható, hogy az EJEE a Közösségek – illetve később az EU – tagállamait csak olyan esetben vonta felelősségre, ahol a szóban forgó kérdés a Közösség másodlagos jogforrásának diszkrecionális jogkört engedő nemzeti implementálását jelentő nemzeti jogszabályt; vagy a Közösség elsődleges – a nemzetközi közjog területére eső – jogforrásait érinti. Ily módon a Strasbourg-i Bíróság távol tartotta magát a közösségi jog értelmezésétől. A másodlagos jogforrások esetén a tagállamok felelősségét következetesen – és kizárólag – azokban az esetekben állapította meg, amikor a jogsértő cselekedet a közösségi jog mérlegelési jogkört engedő végrehajtásaként történt. Ilyen esetben mindig a tagállami jogalkotási aktust vizsgálta, nem az alapul szolgáló közösségi jogszabályt, habár az EJEB kimondta, hogy az EJEE 1. cikke a közösségi jogra is vonatkozik.¹³² Mint látható az EJEB fokozatosan terjesztette ki kvázi joghatóságát, azonban jelentős fordulat csak a *Bosphorus* ügyet követően állt be.¹³³

Az ügy tényállása a lényegét kiemelve a következő. A *Bosphorus Hava Yollari Turizm Légitársaság* (a továbbiakban: Bosphorus) lízingbe vett 2 repülőgépet egy, az egykori Jugoszlávia területén bejegyzett cégtől. Ezt követően az egyiket az írországi Dublin városába szállította, hogy ott karbantartási munkálatokat végezzen rajta egy ír vállalat. Az ír hatóságok – miután a gépről tudomást szereztek – az Ír Közlekedési Miniszter felhatalmazásával lefoglalták azt, a 990/93/EK rendeletre hivatkozva. A rendelet az ENSZ – emberi jogi jogsértések miatt elrendelt – szankcióinak végrehajtást irányozta elő. A Bosphorus az Ír Legfelsőbb Bírósághoz fordult arra hivatkozva, hogy megsértették a tulajdonhoz való jogát. A Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérdéses rendelet nem vonatkozik a Bosphorus által lízingelt gépre, mivel az nem képezi az egykori Jugoszlávia területéről származó személy tulajdonát, illetve nem áll ilyen személy irányítása alatt. Az Igazságügy Miniszter fellebbezett a döntés ellen, így a Legfelsőbb Bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Az Európai Bíróság döntése¹³⁴ értelmében a gép a kérdéses EK rendelet hatálya alá tartozott, valamint a tulajdonjog korlátozása sem volt aránytalannak tekinthető. A felperes társaság ezt követően

¹³¹ Kuhnert: i.m.184. o

¹³² EJEB, *Egyesült Török Kommunista párt és mások kontra Törökország*, 1998. január 30. (19392/92) para. 29.

¹³³ Kuhnert: i.m. 184. o.

¹³⁴ C-84/95. számú, *Bosphorus* ügy (1996) EBHT I-3953. o.

fordult a Strasbourgi Bírósághoz arra hivatkozva, hogy az ír hatóságok megsértették az EJEE elsőszámú jegyzőkönyvének 1. cikke által garantált tulajdonhoz való jogot.¹³⁵ Az EJEB részletesen elemezte a hivatkozott cikket. Először azt kellett eldöntenie, hogy az első vagy a második bekezdés alkalmazandó-e az adott ügyre. Az első bekezdés tárgyalja a tulajdontól való megfosztás esetét, míg a második a tulajdonjog korlátozását. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügyben a második bekezdés a releváns: a felperes cég 3 évi profittól esett el az ír hatóságok eljárása miatt. Az EJEB – elemezve a szóban forgó közösségi rendeletet – arra a következtetésre jutott, hogy az a természetét tekintve közvetlenül, a kihirdetésével hatályosul: tagállami implementálást nem igényel. Hasonlóképpen, az Európai Bíróság ítélete is köti az Ír Legfelsőbb Bíróságot. Harmadik szempontként az EJEB megvizsgálta, hogy a Közösségen belül az alapvető jogok védelme eléri-e az EJEE által megkövetelt szintet – ez az ún. *Bosphorus teszt*. A Strasbourgi Bíróság értékelése szerint igen: semmilyen jel nem utal *nyilvánvaló elégtelenségre*: az EU által garantált alapjogvédelem *azonos szintű*¹³⁶ az Európa Tanács által garantált jogvédelemmel. Ez utóbbi az ún. *Bosphorus formula*, amely elvben minden uniós intézkedésre érvényes, vagyis azokat alapjogi szempontból megfelelőnek kell tekinteni.¹³⁷ – Meg kell azonban említeni, hogy a fenti többségi véleménnyel nem minden bíró értett egyet.¹³⁸

A fent kifejtettekre tekintettel az EJEB megítélése szerint a repülőgép lefoglalása nem ütközik az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1 cikkelyébe.¹³⁹

A Bosphorus ügy – amellett, hogy megerősítette a korábbi joggyakorlatot, melynek értelmében a közvetlenül érvényesülő közösségi aktusok nem vizsgálhatóak felül – nyitva hagyott több kérdést is, ezeket veszem sorba a következőkben. Az EJEB kijelentette, hogy az ügyben nem talált semmilyen olyan ténytet, amely a közösségi jogrendszer *rendellenességére*, vagy nyilvánvaló elégtelenségére utalna;¹⁴⁰ azonban nem fejtette ki pontosan mit ért ez alatt, milyen jogi hiányosságok tartoznak ebbe a körbe. Feltételezhető, hogy a fenti fogalmakon az EJEB többek közt az EJEE által garantált jogok Európai Bíróság általi félreértelmezését, vagy az EJEB joggyakorlatától való erőteljes eltérést érti. Akárhogy is: féltő, hogy ez a homályos megfogalmazás jogbizonytalanságot fog előidézni a gyakorlatban.¹⁴¹ Az ítélet továbbá nyitva hagyta azt a kérdést, hogy

¹³⁵ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, 2005. június 30, (45036/98), paras. 1-59.

¹³⁶ Mint azt az ítélet kifejti az azonos szint összehasonlíthatóságot jelent és nem azonosságot. EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, para. 155.

¹³⁷ Heyning – Lawson, 54-55. o.

¹³⁸ A bírák egy része az ügghöz fűzött párhuzamos indokolásban kifejti, hogy egy általános jellegű formula helyett minden ügyben egyenként kellene vizsgálni az azonos szintű védelem meglétét. Véleményük szerint a többségi döntésben foglalt megoldás azt eredményezi, hogy hallgatólagosan elfogadják az EJEE szabályainak másodlagosságát a közösség szabályaival szemben. Ez utóbbiak lehet ugyan, hogy az EJEE-n alapulnak, azonban nem minden esetben érik az EJEE által megkövetelt szintet. – Rozakis, Tulkenš, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky, és Garlick bírák különvéleménye az EJEB, *Bosphorus kontra Írország ügyben*, para 3.

¹³⁹ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, paras. 139-167.

¹⁴⁰ EJEB, *Bosphorus kontra Írország*, paras. 156.,166.

¹⁴¹ Kuhnert: i.m. 185. o.

vajon az Európai Bíróság előtti eljárás az EJEE 35. cikk (2) bekezdés b pontja¹⁴² szerinti hazai jogorvoslatnak tekinthető-e? Az EJEB-hez benyújtott kérelemben az EJEE 35. cikk (1) bekezdés esetén bizonyítani kell azt, hogy a kérelmező kimerítette az összes elérhető és hatékony nemzeti jogorvoslati lehetőséget. Amennyiben az EJEB szerepét megszorítóan értelmezzük, az – a 35. cikk értelmében – nem egy fellebbviteli bíróság, hanem az EJEE legfőbb és végső értelmezője. Ugyanakkor a Bosphorus ügyben – eltérően saját korábbi gyakorlatától – az EJEB nem utalt a 35 cikkre, ily módon nem válaszolta meg, hogy az Európai Bíróság döntései a 35. cikk (1) bekezdése alá esnek-e, vagy a (2) bekezdés „b” pontja alá, és ily módon nem befogadhatóak, mint más nemzetközi fórum által már tárgyalt ügyek. Hasonló kérdés merült fel a *Karoussiotis kontra Portugália*¹⁴³ ügyben, tagállami kötelezettség szegési eljárással kapcsolatban. Az adott ügyben az EJEB úgy ítélte meg, hogy tekintve a kérdéses eljárás természetét, nem tekinthető az eljárások duplikációjának, ennél fogva a kereset befogadható.¹⁴⁴ A problémát az okozza, hogy az EU tagállamok belső joga szerint az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásai nem tekinthetőek végső döntésnek, mivel annak elutasító határozata esetén a kérelmezőnek jogában áll fellebbezni a legfőbb nemzeti bírói fórumhoz.¹⁴⁵ Ugyanakkor az integráció – azóta felszámolt – második és harmadik pillére esetében az Európai Bíróság javarészt nem rendelkezett hatáskörökkel; így az eljárása ez esetben nem tekinthető olyan belföldi jogorvoslatnak, melynek igénybevétele kötelező.¹⁴⁶ A kérdést végül Jean-Paul Costa és Vassilios Skouris közös állásfoglalása rendezte, ennek értelmében két esetet különböztethetünk meg: az első esetben az EU szerveinek valamely intézkedése képezi az EJEB felülvizsgálatának a tárgyát, míg a második esetben valamely tagállami intézkedés. Az első esetben az Európai Bíróság eljárása hazai jogorvoslatnak minősül, melynek kimerítése kötelező, a második esetben viszont – tekintettel arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása elsősorban az eljáró hazai bírói fórumon, nem pedig a peres félen múlik, ahogyan az az *Ullens de Schooten és Rezabek kontra Belgium*¹⁴⁷ ügyben is megerősítést nyert¹⁴⁸ – nem minősül olyan elérhető és hatékony hazai jogorvoslatnak, melynek kimerítése kötelező.¹⁴⁹ A harmadik, az ítélet kapcsán felmerülő kérdés – amelyre már korábban is történt utalás, így itt a részletesebb ismertetésétől eltekintek –, hogy vajon az EJEB felülvizsgálati jogköre nem fogja-e veszélyeztetni a közösségi jog féltve őrzött primátusát? Negyedik és egyben utolsó – bár talán a legfontosabb – szempontként kell megemlíteni a *kettős mérce kialakulásának veszélyét*. Először is a két bíróság céljában, működésében és eljárásaiban jelentős különbségek

¹⁴² EJEE 35. cikk (2) bekezdés b pont.

¹⁴³ EJEB, *Karoussiotis kontra Portugália*, 2011. február 1., (23205/08)

¹⁴⁴ <http://www.humanrightseurope.org/2011/02/legal-question-raised-in-portuguese-child-custody-dispute/> (2013. május 13.)

¹⁴⁵ Kuhnert: i.m.186. o.

¹⁴⁶ Szemesi: i.m. 61. o.

¹⁴⁷ EJEB, *Ullens de Schooten és Rezabek kontra Belgium*, 2011. szeptember 20., (3989/07)

¹⁴⁸ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/Hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/569e84223b146c07c125791200365350?OpenDocument> (2013. május 13.)

¹⁴⁹ Jean-Paul Costa és Vassilios Skouris közös állásfoglalása (Luxembourg, 2012. január 17.) para 3.

fedezhető fel. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásai nem helyettesíthetik az EJEB utólagos normakontrollját; ugyanakkor az is igaz, hogy az EJEB döntései *inter partes* jellegűek, vagyis csak az adott ügyben érvényesek, míg az Európai Bíróság döntései automatikusan kihatnak az összes többi tagállamra.¹⁵⁰ Ezen felül könnyebb is kikényszeríteni azokat, mint az EJEB ítéleteit, melyek végrehajtása nagyban függ a perben elmarasztalt állam jóakaratótól. A Strasbourgi Bíróság szerepe szubszidiárus: azt vizsgálja, hogy a nemzeti hatóságok megfelelően alkalmazták-e az EJE rendelkezéseit, míg az Európai Bíróság a jogrendszer szerves része;¹⁵¹ a közösségi emberi jogi jogalkotás elsőbbséget élvez a tagállammal szemben, semmiképpen sem tekinthető szubszidiáriusnak vagy komplementernek.¹⁵² Eltérést találunk a két bíróság nézőpontjában is: míg az EJEB pusztán emberi jogi szempontból vizsgálja az adott ügyet, az Európai Bíróságnak a közösség érdekeit is szem előtt kell tartania.¹⁵³

Összegezve az eddig ismertetett ítéleteket, megállapítható, hogy az EJEB-nek nincs hatásköre a közösségi jog, mint olyan felülvizsgálatára. Ezt erősítette meg a Bosphorus ítélet is. Ugyanakkor az EJEB a közösségi jogi szabályozást implementáló tagállami jogszabály felülvizsgálata révén közvetetten ugyan, de felülvizsgálhatja az egyes közösségi jogszabályokat kivéve, ha azok a közösség olyan jogi aktusai, melyek nem hagynak semmilyen diszkrecionális jogkört a tagállam számára, hanem közvetlenül végrehajtandók. Ily módon az EJEB de facto felülvizsgálati jogkörrel rendelkezik, a csatlakozás megtörténteig. A kérdés végleges rendezése a csatlakozástól várható, amikor is az EJEB teljes jogú felülvizsgálati jogkört nyer az Unió aktusai felett, beleértve az Unió közvetlenül érvényesülő – tagállami implementálást nem igénylő – másodlagos jogforrásait.¹⁵⁴

Konklúzió

A csatlakozás gondolatának első felmerülése óta eltelt majdnem 40 évben rengeteg változás következett be, ennek köszönhetően lehetővé vált az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A Közösségen belül fokozatosan teret nyert az a gondolat, hogy az emberi jogok nem lehetnek pusztán a tagállamok belügyei, valamint nem elég pusztán a Közösség gazdasági érdekei szempontjából fontos jogokat – mint például az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, vagy a munkavállalók szabad mozgását és hozzá kapcsolódóan a megkülönböztetés tilalmát – garantálni. A kezdeti megközelítés az Unió kohézióját

¹⁵⁰ A fenti megállapítást árnyalja, hogy bár a Strasbourgi Bíróság ítéletei főszabály szerint *inter partes* jellegűek, azonban számos esetben idéztek elő jogszabályi változásokat a szerződésben részes felek belső jogában. Példának okáért a családjog területén gyökeres fordulat állt be a házasságon kívül született gyermekek, illetve a homoszexuálisok megítélését illetően; az ésszerűtlenül elhúzódoó bírósági eljárások megszüntetése érdekében számtalan országban bírósági reformokat vezettek be. Kardos Gábor – Sonnevend Pál – Grád András: A Római Egyezmény és a jogvédelem hatékonysága. *Fundamentum – Emberi jogi folyóirat*. 2000. évi (4. évf.) 4. szám, 49-57.o.; 49.o.

¹⁵¹ Szemesi: i.m. 66-67. o.

¹⁵² Sulyok: i.m. 36. o.

¹⁵³ Szemesi: i.m. 66-67. o.

¹⁵⁴ Kuhnert: i.m. 188-189. o.

is veszélyeztette, hiszen a tagállami bíróságok erre hivatkozva igényt tartottak arra, hogy alapjogi szempontból felülvizsgálhassák az uniós aktusokat; amelyet az Unió és annak bírósága – érhető módon – próbált elkerülni. Felismerve az alapjogok jelentőségét és egyben az effektív alapjogvédelem hiányát az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységbe kezdett, ezt látva a Közösség alapjogvédelmének hatékonyságát kétségbevonó államok megváltoztatták korábbi álláspontjukat: elismerték, hogy a közösség képes a tagállamok alkotmányában garantált alapjogvédelemmel azonos szintű védelmet garantálni. Az Európai Bíróság által véghezvitt jogfejlesztő tevékenységgel egy időben Unió döntés hozó szervei előbb nyilatkozatokban erősítették meg a Közösség elkötelezettségét az emberi jogok iránt, később pedig a közösségi joganyagba is beemelték. Kezdetben csak általános utalás formájában, később konkrét formában, egyben bővítve az emberi jogok körét. Az Európai Unió Alapjogi Chartájához – az EU saját emberi jogi dokumentumához – nagy reményeket fűztek, azonban nem volt képes beváltani a hozzá fűzött reményeket. Habár a Lisszaboni Szerződés immár kötelező erővel ruházta fel, jelentősége az Emberi Jogok Európai Egyezményhez viszonyítva – véleményem szerint – leginkább szimbolikusan mondható.

Annak ellenére, hogy a csatlakozásnak voltak ellenzői, és rengeteg ellenérvet hoztak fel – többek az Európai Bíróság primátusát is féltették –, illetve számtalan technikai nehézséget említettek meg, végül túlsúlyba kerültek a csatlakozás melletti érvek. Az igazi áttörést a Lisszaboni Szerződés hozta meg, melyben az EU teljes mértékig elkötelezte magát az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, egyben lehetővé tette a csatlakozást. Hasonlóképpen változott az Európa Tanács és az EJEB hozzáállása. Egyrészt a 14. számú kiegészítő jegyzőkönyvvel lehetővé tették, hogy az EU az EJEE részes felévé váljon, másrészt az EJEB is egyre bátrabban foglalt állást, az uniós jogot érintő ügyek bizonyos körében.

A memorandumok és közös állásfoglalások eloszlatták a hatáskör féltéséből eredő félelmeket, tisztázták a főbb elveket, és iránymutatásul szolgáltak a részletszabályok kidolgozásánál. A csatlakozás előkészítése során a tárgyaló delegációknak számtalan kérdést kellett megvitatniuk: dönteniük kellett az Unió képviseléről az Európa Tanács intézményeiben, hiszen az EU csak az EJEE részes fele lesz, dűlőre kellett továbbá jutniuk az EU által delegált bíró jogállásáról. A részletek megvitatására hivatott csatlakozási tárgyalások befejeződtek, jelenleg az Európai Bíróság válaszára várnak ez ügyben.

A csatlakozás azonban nem kizárólag a tárgyaló delegációk asztalainál dőlt el, hanem a két bíróság tárgyalótermeiben, a két bíróság ítélkezési gyakorlatának egymásra hatása révén, amely nélkül – véleményem szerint – jóval nehezebb lett volna a tárgyalások eredményes lebonyolítása. Az említett egymásra hatás vizsgálata során megállapítható, hogy mind az Európai Bíróság, mind az EJEB hosszú utat tett meg. Előbbi a joggyakorlatának fokozatos fejlesztésével – a pozitív jog hiányának dacára – megteremtette az alapjogok védelmének uniós rendszerét, amely minden kétséget kizáróan hozzájárult ahhoz, hogy e jogok védelme beemelésre került a közösségi jogba; utóbbi pedig – szintén írásos dokumentumon alapuló felhatalmazás nélkül, jogfejlesztés révén – fokozatosan egyfajta „kvázi” joghatóságot vindikált, az uniós aktusokat érintő ügyekre. Az ügyek egy csoportját

illetően azonban továbbra is tartózkodó maradt: a tagállami implementálást nem igénylő, közvetlenül hatályosuló normák esetén a Strasbourg-i Bíróság következetesen tartózkodott attól, hogy beavatkozzon az EU belügyeibe tekintve, hogy az EU nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének. Így az ilyen ügyekben csak az EU közeljövőben bekövetkező csatlakozást követően járhat majd el. Hogy a Strasbourg-i Bíróság miként fog élni újonnan nyert jogköreivel az a jövő zenéje.

A csatlakozás egyik következménye, hogy a Bosphorus formula – legalábbis jelenlegi formájában nem maradhat az ítélkezési gyakorlat része, mivel az sértené az egyenlő bánásmódhoz való jogot az Európa Tanács többi – nem Uniós – tagállamának viszonylatában. A Bosphorus formula lényege, hogy az EU az Európa Tanáccsal azonos szintű alapjogvédelmet garantál, így a közösségi aktusok minden ügyben külön-külön történő felülvizsgálata szükségtelen. Ez nyilvánvalóan értelmetlenné tenné a csatlakozást, melynek célja, hogy a Strasbourg-i Bíróság teljes körű joghatóságot nyerjen a közösségi aktusok felülvizsgálatát illetően. Ez volt az a kérdés, amelytől a legtöbben féltek, és amely miatt rengetegen féltették az Uniót a csatlakozástól. Megítélésem szerint alaptalan félni az Európai Bíróság uniós ügyekben meglévő primátusát; a két bíróság közötti rendszeres együttműködés, és az eddig kiadott közös nyilatkozatok és állásfoglalások is azt mutatják, hogy a két bíróság közti együttműködés gördülékeny lesz, nem kell tartani hatásköri összetűzésektől.

Összegezve az eddig leírtakat, véleményem szerint a csatlakozás minden fél számára előnyös lesz. Az EU bizonyíthatja elkötelezettségét az emberi jogok iránt, egyben elveszi az elégtelen emberi jogi garanciákat kifogásoló kritikák életét. A csatlakozásnak köszönhetően az EJEE és vele együtt az Európa Tanács megtartja a kontinensünkön betöltött – féltve őrzött – vezető szerepét. Végül, de nem utolsósorban előnyös nekünk, az EU tagállamainak polgárai számára, akik a csatlakozást követően immáron egy, az Uniótól független szerv védelmét élvezhetjük az uniós szervek esetleges jogsértéseivel szemben. Ez véleményem szerint – amennyiben az EU képes jelentőségét tudatosítani a polgároknak – növelni fogja az Unió hitelességét, egyben a polgárok Unióba vetett hitét.
