

**Csuhány Péter**

*Nemzetközi Jogi Tanszék*

*Témavezető: Sonnevend Pál*

## **AZ EURÓPAI UNIÓ CSATLAKOZÁSA AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉHEZ**

Az európai integrációs folyamat elsődlegesen gazdasági jellegére figyelemmel az Európai Bíróság (a továbbiakban: EuB) kezdeti joggyakorlatában az alapjogok védelmének szempontjai nem jelentek meg. Miután azonban – a hatvanas évek végétől kezdve – egyre inkább világossá vált, hogy a gazdasági integráció céljainak megvalósításához szükséges közösségi jogalkotás – a tagállami alkotmánybírásgokkal való viszonyt is terhessé tevő módon – óhatatlanul érint alapjogi kérdéseket is, az EuB hajlamosnak mutatkozott az alapvető jogok védelmére is tekintettel lenni. Ennek jegyében az EuB rögzítette, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása – a tagállami alkotmányokra és a tárgybeli nemzetközi egyezményekre is figyelemmel – a közösségi jog általános elveinek integráns részét képezi. Az EuB gyakorlatában azóta is számos esetben előfordultak alapjogi relevanciájú esetek,<sup>1</sup> az Alapjogi Charta kötelező erejűvé válása pedig tovább erősíti az Európai Unión (a továbbiakban: EU) belül az alapjogi szempontok érvényesülését.

Mindeközben az alapjogok európai védelmére elsősorban felállított, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtt is felmerültek a közösségi jogot érintő ügyek. Ezek kapcsán egyrésztől kérdéssé vált az, hogy mennyiben felel meg a közösségi jog az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE), másrésztől pedig az is, hogy mennyiben róható fel az egyezményesítés a tagállamoknak, akkor, amikor azzal közösségi jogi elvárást teljesítenek.

Noha mindaddig az EuB és az EJEB is törekedett egymás szempontjainak figyelembe vételére, és joggyakorlatuk – lehetőség szerinti – összehangolására, az egységes európai jogvédelem megteremtéséhez, és e körben az EJEB vezető szerepének világossá tételéhez indokoltnak látszott, hogy – mint elkülönült jogalany – maga az EU is csatlakozzon az EJEE-hez.<sup>2</sup> A csatlakozás továbbá – annak egyik

---

<sup>1</sup> Ld. pl. a 4/73. számú, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság ügyben 1974. május 14-én hozott ítéletet; a 44/79. számú, Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz ügyben 1979. december 13-án hozott ítéletet; a C-112/00. számú, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Ausztria ügyben 2003. június 12-én hozott ítéletet; a C-36/02. számú, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítéletet

<sup>2</sup> Az EJEB gyakorlata értelmében nemzetközi szerződés megkötése is megalapozhatja az EJEE megsértését. Erre figyelemmel elvileg az EU alapítószerződésai – mint az EJEE-ben is részes

legfontosabb hozadékaként – hozzájárulhat az EU és a tagállamai közötti felelősségi viszonyok egyértelmű rendezéséhez is.

Az alábbiakban az alapítószerződések szövegéből kiindulva, valamint az EU csatlakozásával kapcsolatban eddig nyilvánosságra került dokumentumok, és különösen az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának 2010. március 18-ai meghallgatásán előadott szakértői álláspontok figyelembe vételével mutatom be a tárgyban felmerülő uniós és nemzetközi közjogi kérdéseket, igyekezve azokra válaszokat is találni.<sup>3</sup>

## A csatlakozás feltételei

Az EuB az 1996. március 28-ai, 2/94. számú véleményében egyértelműen megállapította, hogy az Európai Közösségnek az alapítószerződések akkor hatályos szövege értelmében nem volt hatásköre arra, hogy csatlakozzon az EJEE-hez.<sup>4</sup> Az EuB döntése következtében az EU-nak az EJEE-hez történő csatlakozása tehát az alapítószerződések megfelelő módosítását igényelte. A szükséges módosítás a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével történt meg. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) – a Lisszaboni Szerződéssel megállapított – 6.

---

tagállamok által kötött nemzetközi szerződések – és az azok alapján formálódó uniós jog sem képezhet kivételt az EJEE-ben támasztott alapjogvédelmi követelmények teljesítésének kötelezettsége alól. Ha azonban az EJEE megsértése az uniós jogra vezethető vissza, az uniós jog sajátos jellegéből adódóan pusztán valamely, vagy akár valamennyi EU-tagállam elmarasztalása nem szolgálja hatékonyan, az uniós joggal is összeegyeztethető módon az egyezményesítés kiküszöbölésének célját. Különösen a Bosphorus-ügyben figyelhető meg, hogy az EJEB az uniós joggal kapcsolatos viszonyában a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatát követő álláspontot elfoglalva nem állapítja meg az EJEE – uniós jogból eredő – megsértését mindaddig, amíg az EU az EJEE-hez lényegét tekintve hasonló módon biztosítja az alapjogok védelmét. Ez a megközelítés – bár az adott körülmények között elfogadhatónak és főként az EJEB és az EU közötti modus vivendi fenntartása szempontjából kifejezetten hasznosnak is minősíthető – azt jelzi, hogy az EJEB az uniós jog számára mégiscsak egyfajta kivételt kényszerült teremteni, annyiban, amennyiben nem tisztán az EJEE alapján bírálja el az uniós joggal kapcsolatos kérelmeket. Ez a kényszer az EU csatlakozását követően megszűnhet. Vö. a 450368/98. számú, Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi kontra Írország ügyben, 2005. június 30-án hozott ítélet; Jan KLABBERS: *Treaty Conflict and the European Union* (New York: Cambridge University Press 2009) 168-172. o.

<sup>3</sup> A tanulmány lezárásának időpontja: 2010. április 21.; A hivatkozott nyilvános dokumentumokhoz és szakértői véleményekhez ld. [www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearingsCom.do?language=HU&body=AFCO](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearingsCom.do?language=HU&body=AFCO)

<sup>4</sup> Az EuB álláspontja szerint a csatlakozásra az Európai Közösség egyrészt nem rendelkezett kifejezett (vagy bennefoglalt) hatáskörrel, másrészt az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: EKSZ) akkori 235. cikke (az Amszterdami Szerződés szerinti átszámozást követően a 308. cikk, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikke) szerinti kiegészítő hatásköri szabály sem biztosított megfelelő alapot a csatlakozáshoz

cikk (2) bekezdése kötelezettséggé rögzíti,<sup>5</sup> hogy az EU csatlakozik az EJEE-hez. Mindemellett az EUSZ, valamint az ahhoz fűzött – szintén a Lisszaboni Szerződés által beiktatott – 8. számú jegyzőkönyv (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) meghatároz egyes, az EJEE-hez való csatlakozással összefüggő feltételeket is.

A Jegyzőkönyv 1. cikke szerint az EU-nak az EJEE-hez történő csatlakozásáról szóló megállapodásnak rendelkeznie kell az EU és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről.<sup>6</sup> Ennek érdekében különösen tartalmaznia kell az EU-nak az EJEE ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokat, valamint az olyan mechanizmusokat, amelyekkel biztosítható, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az EU ellen helyesen nyújtsák be. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése és a Jegyzőkönyv 2. cikke értelmében a csatlakozási megállapodásnak a fentiekén kívül biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az EU, sem az EU intézményeinek hatásköreit. Biztosítania kell továbbá, hogy az abban foglaltak semmilyen módon nem befolyásolják a tagállamoknak az EJEE-vel és különösen annak jegyzőkönyveivel kapcsolatos helyzetét. E körben a megállapodás nem érintheti a tagállamoknak az általuk az EJEE 15. cikkével összhangban tett, az EJEE-től eltérő intézkedésekkel és az EJEE 57. cikkének megfelelően tett fenntartásokkal összefüggő jogosultságait.<sup>7</sup> A Jegyzőkönyv 3. cikke továbbá rögzíti, hogy a csatlakozási megállapodás sem változtathat a tagállamoknak azon – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 344. cikkében megállapított – kötelezettségén, miszerint az EUMSZ értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag az EUSZ-ban és az EUMSZ-ben előírt eljárások útján kell rendezniük.

A fentiek alapján látható, hogy az EUSZ – amellett, hogy lehetővé, sőt kötelezővé tette az EJEE-hez való csatlakozást – az EU csatlakozásával szemben számos feltételt támasztott. Az alábbiakban e követelmények mentén veszem sorba az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozásával kapcsolatos közjogi kérdéseket.

---

<sup>5</sup> Ugyanezt a rendelkezést tartalmazta volna az Alkotmányszerződés I-9. cikk (2) bekezdése is. Megjegyzem, hogy az Alkotmányszerződés eredeti, az Európai Konvent által készített tervezete még csupán arról szólt, hogy az EU-nak törekednie kell az EJEE-hez való csatlakozásra. Ez a megfogalmazás az Európai Konvent utáni kormányközi konferencián változott kifejezett csatlakozási kötelezettséggé.

<sup>6</sup> A Jegyzőkönyv rendelkezése mellett a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 2. számú nyilatkozat is rögzíti, hogy az EJEE-hez való csatlakozásra az uniós jog sajátosságainak megőrzése mellett kell, hogy sor kerüljön

<sup>7</sup> Az EJEE 15. cikke az EJEE hatályának szükséghelyzet esetén történő felfüggesztéséről szól, az 57. cikk pedig azt teszi lehetővé, hogy valamely állam – legkésőbb a kötelező hatály elismerésekor – az EJEE egyedi rendelkezéseivel kapcsolatban fenntartást tegyen annyiban, amennyiben a területén ebben az időpontban hatályban lévő valamely törvény nincs összhangban az érintett rendelkezéssel

## A csatlakozás formája és módja

Az EJEE – a 2010. június 1-jén hatályba lépő 14. kiegészítő jegyzőkönyv 17. cikkével megállapított – 59. cikk (2) bekezdése értelmében az EU csatlakozhat az EJEE-hez. Ez a lakonikus rendelkezés nem támaszt feltételeket az EU csatlakozásával és annak módjával összefüggésben, és az EJEE egyéb előírásai sem tesznek kifejezett utalást semmilyen különleges követelményre. Az EJEE szövege alapján arra a következtetésre is lehetne jutni, hogy az EU csatlakozása az általános nemzetközi jogi szabályok szerint egy csatlakozási okirat letétbe helyezésével megtörténhet.

A 14. kiegészítő jegyzőkönyv vonatkozó cikkéhez fűzött indokolás<sup>8</sup> azonban már utal arra, hogy az EU csatlakozása – a csatlakozás lehetőségét megteremtő rendelkezésen túlmenően is – mindenképpen szükségessé teszi a jövőben az EJEE egyes szabályainak legalábbis technikai jellegű módosítását. Az EJEE számos megfogalmazása ugyanis – mint például az *államokra*, *nemzetbiztonságra*, az *ország gazdasági jólétére* tett hivatkozások – nem értelmezhetőek automatikusan az Európai Unióra mint az államként vagy országgént nem azonosítható entitásra is. Az indokolás a megfelelő módosítások elvégzését<sup>9</sup> vagy egy újabb kiegészítő jegyzőkönyv formájában vagy pedig egy, egyúttal az EU csatlakozását is megvalósító csatlakozási megállapodás megkötésével tartja megvalósíthatónak.

Mindemellett az EU oldaláról nézve az EJEE-hez való csatlakozás – az EUSZ-ban és annak Jegyzőkönyvében foglalt követelményekre tekintettel – szintén felveti az EJEE módosításának szükségességét, adott esetben a technikai pontosításokon túlmutató tartalmi eljárási kérdésekre is kiterjedően. Az EUSZ Jegyzőkönyve – az EJEE szövegével ellentétben – kifejezetten úgy is fogalmaz, hogy az EU csatlakozásának egy külön megállapodásban kell megtörténnie.

A csatlakozási megállapodást, mint az EJEE-t is módosító önálló nemzetközi szerződést egyrészt az Európai Uniónak, mint csatlakozó félnek, másrészt pedig az EJEE valamennyi jelenlegi részes államának ratifikálnia kell.<sup>10</sup> Nem

<sup>8</sup> Id. 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 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>

<sup>9</sup> Az Európa Tanács által szükségesnek tartott módosításokról ld. Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights. Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53<sup>rd</sup> meeting (25-28 June 2002). Appendix I. [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71247EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71247EN.pdf)

<sup>10</sup> Erre figyelemmel megállapítható, hogy a 14. kiegészítő jegyzőkönyv – az EU csatlakozását lehetővé tevő – 17. cikkének legfeljebb szimbolikus jelentősége volt, gyakorlati haszna aligha. Mindez azt is jelenti, hogy mivel az EU csatlakozásához egyébként is szükséges egy külön nemzetközi szerződés megkötése, valamint az, hogy azt az EJEE valamennyi részes állama ratifikálja, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a 14. kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépésének elmaradása sem gördíthetett volna önmagában akadályt az EU csatlakozása elé. Igaz azonban, hogy bár az EU csatlakozása szempontjából jogilag nem volt kényszerítően szükséges, az a tény, hogy Oroszország utolsóként 2010. február 18-án végül letétbe helyezte a

kivételek ez alól az EU tagállamai sem, akik egyszersmind az EJEE-nek is részesei. Egyrészt e minőségükből adódik, hogy a csatlakozási megállapodás hatálybalépéséhez szükséges ezen államok ratifikációja is, másrészt az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a csatlakozási megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat csak azt követően lép hatályba, hogy az EU tagállamai azt saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták. Az EUMSZ hivatkozott rendelkezésében szabályozott eljárás mód önmagában is lehetővé teszi, hogy a tagállamok lefolytassák a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére irányadó belső jogi eljárásukat.<sup>11</sup> Mindemellett a csatlakozási megállapodás megkötése – az erre vonatkozó határozat jóváhagyása után – az EU részéről nyilvánvalóan az EU nevében történik, a megállapodásnak az EU tagállamok formálisan nem lesznek e minőségükben is részesei. Az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése e tekintetben némiképp hasonlít az EUSZ korábbi 24. és 38. cikkén alapuló nemzetközi szerződéskötési gyakorlathoz. Egyfelől biztosítja az EU nevében történő, a tagállamokkal koordinált fellépés lehetőségét, másfelől tartózkodik attól, hogy az adott tárgykörben egyértelműen és kizárólagosan az EU-t jogosítsa fel a nemzetközi szerződés megkötésére. Ez a szabály jól kifejezi azt a kettősséget is, amely abban rejlik, hogy miközben az EU a ráruházott hatáskörén belül, az uniós jog megalkotása és végrehajtása során köteles tiszteletben tartani az alapvető jogokat, és ennek megerősítése érdekében az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése egyedi felhatalmazást biztosít számára az EJEE-hez való csatlakozásra is, kifejezetten alapjogi tárgyú jogalkotásra egyébként nem jogosult.<sup>12</sup>

---

14. kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépéséhez szükséges ratifikációs okiratot, politikai szempontból az EU csatlakozási folyamatát is előrendelheti.

<sup>11</sup> Azokban az esetekben, amikor az uniós alapítószerződések valamely uniós jogi aktus vagy nemzetközi szerződés elfogadása kapcsán a tagállamok alkotmányos követelményeinek megfelelő eljárásokra utal, az eddigi magyar gyakorlat szerint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény értelemszerű alkalmazásával Magyarország a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére irányadó eljárást folytatja le. Ld. pl. az EUSZ korábbi 24. és 38. cikke alapján kötött nemzetközi szerződéseket, vagy az EUMSZ 311. cikke (korábbi EKSZ 269. cikke) alapján elfogadott tanácsi határozat esetére az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről szóló 2008. évi XII. törvényt. Vö. CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: „2/A. § [Európai Unió]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Budapest: Századvég 2009) 27. margószám; VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András: „32/A. § [Az Alkotmánybíróság]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Budapest: Századvég 2009) 82. margószám. Mindazonáltal kérdéses, hogy a tagállami alkotmányos eljárások nem tekinthetők-e pusztán formális követelménynek amiatt, hogy az EU köteles csatlakozni az EJEE-hez, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt „hűségklauzula” értelmében pedig a tagállamok kötelesek ezt elősegíteni.

<sup>12</sup> Vö. Alapjogi Charta 51. cikkével is

## A csatlakozás tárgyi hatálya

Az EUSZ az EJEE-hez való csatlakozást írja elő az EU számára, nem tesz ugyanakkor említést az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveiről. Kérdéses ezért egyrészt az, hogy e jegyzőkönyvekhez is köteles-e csatlakozni az EU, másrészt pedig, hogy az EUSZ szövegéből levonható-e egy olyan – *a contrario* – következtetés, hogy az EU nemhogy nem köteles csatlakozni az EJEE jegyzőkönyveihez, hanem erre vonatkozóan egyáltalán nincs is hatásköre. E kérdés vizsgálatához érdemes az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveit két külön kategóriába sorolni. Az egyik csoportba az EJEE-t egyes szervezeti, eljárási tárgykörök tekintetében formálisan módosító jegyzőkönyvek tartoznak.<sup>13</sup> E jegyzőkönyvek hatálybalépéséhez az EJEE valamennyi részes államának ratifikációjára szükség volt, és azokat értelemszerűen az összes EU tagállam is ratifikálta.<sup>14</sup> Erre is tekintettel semmiféle ésszerű indoka nem lenne annak, ha ezeket, a módosításokat tartalmazó, a hatálybalépésüket követően az EJEE szerződéses rendszerének szerves részét képező jegyzőkönyveket nem értenénk bele az EUSZ-nak az EJEE-re tett utalásába. A másik csoportba azok a jegyzőkönyvek sorolhatóak, amelyek tartalmilag, egyes további védendő alapjogokkal egészítik ki az EJEE-t.<sup>15</sup> Ezek a jegyzőkönyvek ugyan formálisan nem módosítják az EJEE-t, tartalmilag kiegészítik azt, és rögzítik, hogy az abban foglaltakat úgy kell tekinteni, mintha az EJEE rendelkezései lennének, és az EJEE valamennyi egyéb – eljárási, szervezeti – szabályát megfelelően alkalmazni kell a jegyzőkönyvi előírások vonatkozásában is. Mindezek alapján jelentékeny érvek szólhatnak amellet, hogy ezek a tartalmi kiegészítő jegyzőkönyvek is szervesen hozzátartoznak az EJEE rendszeréhez és az EUSZ-ban megfogalmazott csatlakozási kötelezettséget e jegyzőkönyvekre is irányadónak kell tekinteni.

Nem lehet ugyanakkor megfeledkezni arról, hogy a tartalmi kiegészítő jegyzőkönyvek hatálybalépéséhez szükséges kritériumok az eljárási jegyzőkönyvekéitől alacsonyabbak, nem szükséges hozzá az EJEE valamennyi részes államának ratifikációja. Ennek megfelelően több olyan jegyzőkönyv is van – nevezetesen a 4., a 7., a 12. és a 13. kiegészítő jegyzőkönyv<sup>16</sup> –, amelynek kötelező hatályát nem ismerte

<sup>13</sup> E körbe sorolható a 2., a 3., az 5., a 8., a 9., a 10., a 11., a 14. és a 14bis kiegészítő jegyzőkönyv, érdemben ugyanakkor közülük az EU csatlakozása csak a 11. és a 14. kiegészítő jegyzőkönyv tekintetében vetődik fel, mivel a korábbi jegyzőkönyvek (valamint a 14bis jegyzőkönyv) módosításait ez utóbbiak felülírták

<sup>14</sup> A 14bis jegyzőkönyv a 14. jegyzőkönyv hatálybalépésének elhúzódása miatti sajátos helyzetben született, és a korábbi gyakorlattól eltérően a szervezeti reformok hatálybalépéséhez nem kívánta meg valamennyi tagállam ratifikációját. A végül mégiscsak hatályba lépő 14. jegyzőkönyv rendelkezései ugyanakkor a 14bis jegyzőkönyvet tárgyalanná tették.

<sup>15</sup> E körbe tartozik az 1., a 4., a 6., a 7., a 12. és a 13. kiegészítő jegyzőkönyv

<sup>16</sup> Ezekben a jegyzőkönyvekben szerepel az adósságokért való szabadságelvonás tilalma, a mozgásszabadság joga, a saját állampolgár kiutasításának tilalma, a külföldiek kollektív kiutasításának tilalma (4. jegyzőkönyv), a külföldiek kiutasításának eljárási garanciái, a fellebbezéshez való jog büntetőügyekben, a kártalanításhoz való jog bírói hiba esetén, a kétszeres eljárás alá

el az összes EU tagállam. Márpedig az EUSZ Jegyzőkönyve 2. cikkének értelmében a csatlakozás semmilyen módon nem befolyásolhatja a tagállamoknak – egyebek mellett – az EJEE jegyzőkönyveivel kapcsolatos helyzetét.

A fentiekből álláspontom szerint nem következik az, hogy az EU-nak nincsen jogi lehetősége a kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozásra, sőt az EUSZ rendelkezéseinek céljából és értelméből sokkal inkább azt a következtetést lehet levonni, hogy az EU csatlakozási kötelezettsége az EJEE teljes jelenlegi szerződési rendszerére vonatkozik.<sup>17</sup> Ezt a megállapítást főszabályként a tartalmi kiegészítő jegyzőkönyvekre is igaznak lehet tekinteni, különös tekintettel arra is, hogy elvben az abban foglalt alapjogokat is érintheti az EU hatáskörgyakorlása, és egyes, a jegyzőkönyvekben meghatározott alapjogok az Alapjogi Chartában is szerepelnek.<sup>18</sup> Azon jegyzőkönyvek esetében azonban, amelyek kötelező hatályát nem ismerte el valamennyi tagállam, a Jegyzőkönyv 2. cikkéből eredően körültekintően kell mérlegelni, hogy az EU-nak az azokhoz való csatlakozása nem befolyásolná-e az érintett jegyzőkönyveket nem ratifikáló tagállamok helyzetét. Ennek vizsgálata különösen arra tekintettel jelentős, hogy az EUSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében az EU által kötött nemzetközi megállapodások az EU intézményei mellett a tagállamokra is kötelezőek. A csatlakozás hatályával összefüggő hatáskör-elhatárolási problémák további kérdéseket vetnek föl, ezekről az uniós jog sajátosságai körében szólok részletesebben.

Mindemellett az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének olyan értelmezése is lehetséges, miszerint az EU csak és kizárólag magához az EJEE-hez köteles csatlakozni, a jegyzőkönyvek kötelező hatályát pedig elismerheti, de e tekintetben rendelkezik bizonyos mérlegelési joggal. Ez a megközelítés ugyan nincs teljes összhangban az EUSZ szövegének nyelvtani értelmével – amelyből sajátos módon az következik, hogy annyiban, amennyiben az EU-nak hatásköre van a csatlakozásra, azt egyben köteles is gyakorolni –, de célszerű lehet elfogadni, különösen, ha az EJEE esetleges jövőbeli jegyzőkönyveire gondolunk. Nem tűnik ugyanis indokoltnak azt feltelezni, hogy az EU tagállamai az EJEE bármilyen jövőbeli jegyzőkönyvéhez

---

vonás vagy büntetés tilalma, a házastársak egyenjogúsága (7. jegyzőkönyv), a megkülönböztetés általános tilalma (12. jegyzőkönyv) és a halálbüntetés minden körülmények közötti eltörlése (13. jegyzőkönyv)

<sup>17</sup> Figyelemre méltó ezzel kapcsolatban, hogy a szintén csupán csak az EJEE-re – de nem annak jegyzőkönyveire – hivatkozó Alapjogi Charta 52. cikkéhez fűzött, jogi kötelező erővel ugyan nem rendelkező magyarázat azt jelzi, hogy az „EJEE-re történő hivatkozás mind az egyezményre magára, mind pedig az ahhoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyvekre vonatkozik”

<sup>18</sup> Ld. pl. az 1. jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jogot az Alapjogi Charta 17. cikkében, a külföldiek kollektív kiutasításának – a 4. jegyzőkönyv 4. cikke szerinti – tilalmát a Charta 19. cikkében vagy a 7. jegyzőkönyv 4. cikkében foglalt kétszeres eljárás és büntetés tilalmát a Charta 50. cikkében

való csatlakozást is kötelezően elő kívánták írni az EUSZ-ban,<sup>19</sup> továbbá az sem lenne logikus, ha ezek ratifikálására az EU-nak egyáltalán nem lenne lehetősége. Itt jegyzem meg, hogy az EUSZ 218. cikk (8) bekezdésben szabályozott – a tagállamok alkotmányos követelményeinek megfelelő jóváhagyásra vonatkozó – eljárást értelemszerűen az EU-nak a jövőbeli jegyzőkönyvekhez való csatlakozása során is irányadónak kellene tekinteni.

## Az uniós jog sajátosságainak tiszteletben tartása

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből, az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdéséből és 344. cikkéből következik,<sup>20</sup> hogy az uniós jog alapján az EuB jogosult az uniós jog végső fokon történő értelmezésére. E hatáskörét az EJEE-hez való csatlakozásról szóló megállapodás nem vonhatja el, tekintettel a Jegyzőkönyv – az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről szóló – 1. cikkére, valamint a 2. cikkének azon rendelkezésére, miszerint a csatlakozás nem érintheti az EU intézményeinek hatásköreit. Mindezek után először is az a kérdés, hogy tárgykörünk szempontjából pontosan mire terjed ki az EuB kizárólagos értelmezési joga, és hogy ezt a végső értelmezési monopóliumot egyáltalán mennyiben sérthetné az EJEE-hez történő csatlakozás.

Az EuB 1/91. számú – az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés (a továbbiakban: EGT szerződés) tervezetével kapcsolatos első – véleményében jelzett – köztük az uniós jog és a nemzetközi szerződés szövege közötti szó szerinti egyezéssel kapcsolatos – problémák<sup>21</sup> az EJEE-hez való csatla-

---

<sup>19</sup> Önmagában a „csatlakozásra” tett utalás is már azt jelzi, hogy az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése alapvetően a más részes felek által már aláírt, illetve hatályba lépett nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére vonatkozik.

<sup>20</sup> Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint az EuB biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. Az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése alapján, ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel a Szerződések értelmezésére vagy valamely uniós jogi aktus érvényességére és értelmezésére vonatkozó kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az EuB-hez fordulni. Az EUMSZ 344. cikke szerint a tagállamok kötelesek a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások során rendezni.

<sup>21</sup> Az EuB, 1992. december 14-ei, 1/91. számú véleménye szerint az EU nemzetközi szerződéskötési hatásköre szükségszerűen magában foglalja annak a lehetőségét, hogy az EU alávesse magát egy olyan bíróság döntéseinek, amelyet az érintett nemzetközi szerződés a saját rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása érdekében hoz létre (ld. a vélemény 40. pontját). A vélemény szerinti konkrét esetben ugyanakkor az EuB kifogásolta azt, hogy az EuB-től különböző másik bíróság (EGT Bíróság) annak az EGT szerződésnek az értelmezésére lett volna jogosult, amely jelentős részben szó szerint átvette az uniós jog (akkori közösségi jog) szabályait. Ily módon az EGT szerződésen keresztül egy olyan szabályrendszer került volna a közösségi jogba, amelyet a közösségi jog már egyébként is tartalmazott, ugyanakkor ezt, a közösségi joggal szövegszerűen azonos szabályrendszert az EGT Bíróság által értelmezett, az EGT szerződés



kozás során is felmerülhetnek, ugyanakkor megoldásuk egyáltalán nem látszik bonyolultnak. Az igaz, hogy az EJEE alapjogi tárgyú rendelkezései – amelyeket az EJEB jogosult értelmezni – javarészt megegyeznek azokkal a szabályokkal, amelyek általános jogelvekként az uniós jognak is a részei, illetve amelyeket az – EuB értelmezési hatáskörébe eső – Alapjogi Charta is tartalmaz. A két bíróság közötti esetleges konfliktust azonban e tekintetben feloldja az a tény, hogy ahogyan az már az EuB korábbi gyakorlatából is következett, az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok – a tagállamok közös alkotmányos hagyományai mellett – azzal a tartalommal képezik az uniós jogrend részét, amellyel azokat az EJEE biztosítja. Hasonlóképpen fogalmaz az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése is, amely szerint az EJEE-ben foglaltaknak megfelelő tartalmú jogok tartalmát és terjedelmét legalább az EJEE-ben szereplő jogokéval azonosnak kell tekinteni.<sup>22</sup> Mivel az EJEE-hez való csatlakozás elsődleges – az EUSZ szövegéből is következő – célja éppen az, hogy biztosítsa az európai alapjogvédelmi rendszer egységességét, és azt, hogy az EuB is kövesse az EJEB alapjogvédelmi gyakorlatát, az EGT szerződés esetétől eltérően nem vethet fel jogi aggályokat és gyakorlati problémát az, hogy az EJEE-t és az azzal adott esetben egyébként is pontosan megegyező szövegű uniós jogot két különböző bíróság értelmezi. Mindemellett az 1/91. számú véleményből következően azt indokolt lehet elkerülni, hogy az EuB bírása egyidejűleg tagja lehessen az EJEB-nek is.

A fentiek szerint az nem jelent gondot, hogy az EJEE értelmezésével az EJEB lényegében az azzal azonos szövegű uniós jogot is értelmezi, mivel erre maga az EUSZ ad lehetőséget. Más a helyzet azonban akkor, amikor az EJEB az EJEE alkalmazásával összefüggésben, az EJEE-nek való megfelelés vizsgálata céljából az elsődlegesen nem alapjogi tárgyú uniós jogi szabályokat értelmezi. Ilyen esetekben az EuB az uniós jog autonóm értelmezésére vonatkozó hatáskörének védelme érdekében el kell kerülni azt, hogy az EJEB az uniós jog tartalmáról az EuB álláspontjától eltérő módon foglaljon állást.

Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az EJEB-nek alapvetően nem feladata és nem is célja az, hogy az EJEE tagállamainak belső jogát értelmezze. Mi-

---

jellemzőiből adódó kontextusbeli eltérésekkel kellett volna alkalmazni – az EuB-re is kötelező módon – az Európai Közösségen belül. Mindemellett, mivel az EGT Bíróság részben az EuB tagjaiból is állt volna, szervezeten belül sem lett volna biztosított, hogy az EuB bírái – az EGT szerződés szempontjaitól függetlenül – kizárólag közösségi jogi kontextusban értelmezhesék a közösségi jog rendelkezéseit. (ld. a vélemény 51. és 52. pontját). Ld. még BERKE Barna: „Az Európai Gazdasági Térség jogi konstrukciója és az EK-jog átvétele – tanulságok a társulási egyezményünk elemzéséhez és a jogharmonizációhoz” *Magyar Jog* 1998/3. 143-145. o.; Olivier DE SCHUTTER: „Les aspects institutionnels de l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme. Note à l’attention de la Commission institutionnelle du Parlement européen en vue de l’audition du 18 mars 2010.” 1-2. o. [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71243/20100324ATT71243FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71243/20100324ATT71243FR.pdf)

<sup>22</sup> Ahogyan a Charta hozzáteszi, ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az EU joga kiterjedtebb védelmet nyújtson

közben azonban a konkrét esetekben eljárva az EJEE-nek való megfelelés kérdésében dönt, óhatatlanul is szükséges, megállapítsa a belső jogi tényállást, és ennek keretében állást foglaljon a belső jogszabályok tartalmáról is. Elkerülhetetlen ez például akkor, amikor az EJEE 35. cikkével összhangban a belső jogorvoslatok kimerítését, vagy éppen a hatékony jogorvoslati lehetőségek fennállását vizsgálja, vagy amikor azt kell megállapítania, hogy az EJEE-ben rögzített valamely alapjog korlátozására az EJEE-ben rögzített feltételek szerint, törvényben meghatározott módon került-e sor.<sup>23</sup> Ennek értékelése során ugyanakkor az EJEB a belső jogot csupán tényként kezeli, és az arra vonatkozó egyedi megállapításaiból nem következik a tagállami jogalkalmazókra nézve közvetlenül és normatív módon az általa tett megállapításokkal azonos tartalmú értelmezési kötelezettség.<sup>24</sup> Az EJEB több döntésében is hangsúlyozta, hogy a hazai jogszabályok értelmezése és alkalmazása elsősorban a nemzeti hatóságok, különösen a bíróságok feladata, és az EJEB szerepe annak megítélésére korlátozódik, hogy a nemzeti hatóságok által követett értelmezés, és annak az egyedi esetre vonatkozó következményei összhangban vannak-e az EJEE-vel.<sup>25</sup>

Mindettől függetlenül, mivel az EJEE 46. cikke alapján az EJEB ítéletei kötelező erejűek, az EJEB-nek az uniós joggal kapcsolatos – még ha nem is az EuB számára kötelezően irányadó értelmezési céllal történő – állásfoglalása járhat az uniós jog alapján nem megengedhető következményekkel, különösen akkor, ha az EJEB az EU és a tagállamai közötti hatáskörmegosztás kérdésében döntene.<sup>26</sup> Annak érdekében, hogy az EJEB előtti eljárásban az EU és a tagállamai között ne merüljenek fel hatásköri viták, illetve azokban ne az EJEB-nek kelljen döntenie, a Jegyzőkönyv 1. cikke előírja, hogy a csatlakozási megállapodásnak rendelkeznie kell olyan mechanizmusokról, amelyekkel biztosítható, hogy az egyes – az EJEE 33. és 34. cikke szerinti – kereteket megfelelően a tagállamok, illetve az EU ellen helyesen nyújtsák be.

---

<sup>23</sup> Ilyen értelemben utal a belső jogra például az EJEE 5. cikk (1) bekezdése a szabadságtól való megfosztás tekintetében, valamint a 10. cikk a véleménynyilvánítás szabadságának és a 11. cikk a gyülekezés és egyesülés szabadságának korlátozhatóságával összefüggésben

<sup>24</sup> Vö. Olivier DE SCHUTTER: „Les aspects institutionnels de l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme” 4. o.; Jean Paul JACQUÉ: „L’adhésion à la Convention européenne des droits de l’homme. Note à l’attention de la Commission institutionnelle du Parlement européen en vue de l’audition du 18 mars 2010.” [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71241/20100324ATT71241FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71241/20100324ATT71241FR.pdf)

<sup>25</sup> Ld. pl. az 51717/99. számú, Société Guérin Automobiles kontra az EU 15 tagállama ügyben, 2000. július 4-én hozott határozatot, a 22172/93. számú, Georgi Lukov Romanov kontra Magyarország ügyben, 1996. május 15-én hozott határozatot

<sup>26</sup> Ahogyan az EuB pl. a C-459/03. számú, Európai Bizottság kontra Írország ügyben, 2006. május 30-án hozott ítéletben is megállapította, egy nemzetközi megállapodás nem sértheti a szerződésekben rögzített hatásköri rendet

Annak megállapítása, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása az EJEE 1. cikke értelmében uniós vagy tagállami kötelezettség-e, nem okozhat gondot azokban az esetekben, amikor valamely uniós jogi aktus alkalmazása során az EUMSZ-ből következően uniós szerv, illetve végső soron az EuB jár el, és a kérelmező az EuB döntését vitatva vagy az EuB által ilyen eljárásban elkövetett mulasztást kifogásolva fordul az EJEB-hez. Ezekben a helyzetekben egyértelműnek tekinthető, hogy az egyezményértést az EU-nak kell betudni, mivel mind a konkrét jogalkalmazói döntés, mind pedig az annak alapjául szolgáló uniós jogi aktus az EU szerveitől származik. Ebbe a körbe tartozhatnak például az EUMSZ 270. cikk szerinti közszolgálati jogvita esetei vagy az az eljárás, amelyben az EuB az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése alapján meghatározott személyeknek címzett vagy őket közvetlenül és személyükben érintő uniós jogi aktus jogszerűségét vizsgálja felül. Mindemellett természetesen az sem kizárt, hogy az EJEB azt állapítsa meg, hogy az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése az EuB által értelmezett tartalommal nem biztosítja teljes körűen a hatékony jogorvoslathoz való jogot, és ezért közvetlenül más uniós szerv, például az Európai Bizottság egyedi határozata is megalapozhatja az EJEB-hez fordulás lehetőségét.

A fenti esetektől eltérően azonban nehézségekbe ütközhet a tagállami és az uniós felelősségi körök EJEB általi elhatárolása akkor, amikor a tagállami bíróságok (vagy egyéb jogalkalmazó szervek) alkalmaznak uniós jogot vagy az uniós jogot átültető hazai jogszabályt. Hasonló probléma állhat fenn emellett akkor is, ha az EU vagy a tagállama(i) egyezményértő mulasztása miatti ügy kerül az EJEB elé. Az EU és a tagállamok közötti – az EuB végső értelmezési monopóliumába tartozó elsődleges uniós joganyagon alapuló – hatáskörmegoszlás vizsgálata nélkül ugyanis nem állapítható meg az, hogy a konkrét ügyben a tagállami bíróság – az EJEE 1. cikkének terminológiája szerint – tagállami vagy uniós joghatóságot gyakorolt-e, illetve mulasztás esetén az, hogy az EU-nak vagy a tagállamnak kellett volna-e eljárnia. Márpedig, ha e kérdésekben az EJEB – az EuB-től függetlenül – állást foglalna, akkor előfordulhatna az a helyzet, hogy az EU vagy a tagállama(i) elmarasztalása esetén az EuB által esetleg eltérően értelmezett uniós jogi szabályokból következően az elmarasztalt fél – hatásköre hiányában – nem tudna eleget tenni a jövőbeli egyezményértések elkerüléséhez esetlegesen szükséges jogalkotási feladatainak. Ezeket a problémákat ugyan már az EJEB jelenlegi joggyakorlata is felveti, de a csatlakozás egyik célja éppen azok kiküszöbölése.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Az EJEB az eddigi joggyakorlatából az következik, hogy – még ha a konkrét esetekben a tényleges elmarasztalás különböző okokból nem is történt meg – elvileg elmarasztalhatóak a tagállamok az EJEE megsértéséért akkor is, ha az egyezményértő intézkedésük valamely uniós jogi aktusból ered. Ld. pl. 55672/00. számú, Senator Lines kontra 15 EU tagállam ügyben, 2004. március 10-én az elfogadhatóság tárgyában hozott határozatot, a 62023/00. számú, Emesa Sugar kontra Hollandia ügyben, 2005. január 15-én az elfogadhatóság tárgyában hozott határozatot, a 17862/91. számú, Cantoni kontra Franciaország ügyben, 1996. november 15-én hozott ítéletet, a 450368/98. számú, Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi kontra Írország ügyben, 2005. június 30-án hozott ítéletet.

A fenti szituációk elkerülésére elvileg megoldás lehetne az, ha a csatlakozási megállapodás, illetve praktikusán egy ahhoz fűzött nyilatkozat – például az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezmény IX. melléklet 5. cikk (2) bekezdésében előírtakhoz hasonlóan – felsorolja, hogy az EJEE-vel összefüggésben mely hatáskörök tartoznak az EU és melyek a tagállamok hatáskörébe. Az alapjogok tiszteletben tartásának horizontális, valamennyi uniós jogi aktusra és minden, az uniós jog végrehajtása körébe tartozó jogalkalmazói döntésre kiterjedő követelménye azonban lényegében lehetetlenné tesz egy olyan tételes, előre meghatározott hatásköri osztályozást, amelynek alapján az egyes konkrét eseteknek a megfelelő kompetenciába történő besorolása az EJEB által egyértelműen elvégezhető. Még ha továbbá össze is lehetne állítani egy efféle hatásköri listát, a magánszemély kérelmezőkkel szemben egészen bizonyosan méltánytalan lenne – az elutasítás terhe mellett – olyan elvárást támasztani, hogy annak alapján helyesen nyújtsák be a kérelmet az EU, illetve a tagállamai ellen.

Egy másik eshetőség szerint a kérelmezőnek a kereset EJEB-hez történő benyújtása előtt, vagy az EU EJEB előtti képviselőjét ellátó szervnek (praktikusán az Európai Bizottságnak) vagy magának az EJEB-nek a döntésének meghozatala előtt ki kellene kérnie az EuB kötelező erejű álláspontját arról, hogy az adott, uniós jogi érintettségű ügyben hozott egyedi tagállami intézkedés (vagy mulasztás) felveti-e az EU felelősségét vagy sem.<sup>28</sup> Ezzel kapcsolatban az EuB-nak különösen azt kellene vizsgálnia, hogy a tagállami egyedi döntés kényszerítően következett-e valamely uniós jogi aktusból. Az uniós jogot átültető nemzeti jogszabály érintettsége esetén emellett, egy további logikai műveletként azt is meg kellene állapítania, hogy az átültetés adott módja, és aztán az azon alapuló értelmezés kötelezően az uniós jogból fakadt-e.

Ehhez az előzetes eljáráshoz kapcsolódóan meg kell jegyezni, hogy az abban tisztázandó kérdések már az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban is rendeződhetnek. Tekintettel arra, hogy a nemzeti szinten utolsó fokon eljáró bíróság az EUMSZ alapján köteles előzetes döntéshozatali kérelmet utalni az EuB, ha az előtte folyamatban lévő ügyben az alapítószerződések értelmezése, vagy egyébként valamely uniós jogi aktus érvényessége, értelmezése kérdéses, sok esetben feltehetőleg az eljárás adatai alapján az EJEB a szükséges mértékben el tudná határolni az EU és a tagállam felelősségi köreit. Egyáltalán nem törvényszerű ugyanakkor, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás minden, az EJEB számára releváns kérdést tisztáz. Nem minden esetben van továbbá az EuB-nak hatásköre az előzetes döntéshozatalra,<sup>29</sup> valamint az is elképzelhető, hogy a tagállami

<sup>28</sup> Ha az EJEB kéri ki az EuB álláspontját, akkor annak tartalmától függően a kérelem címzettjét hivatalból módosíthatná

<sup>29</sup> Vö. a közös kül- és biztonságpolitika területén a EU SZ 24. cikkével, EUMSZ 275. cikkével; a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az EU SZ, EUMSZ – az átmeneti rendelkezésekről szóló – 36. jegyzőkönyve 10. cikk (1)-(3) bekezdésével

bíróság – akár az EUMSZ-ben foglalt kötelezettsége megsértésével – nem él előzetes döntéshozatali kérelemmel.<sup>30</sup> Ilyen helyzetekben is indokolt lehet, hogy az EJEB előtti eljárás céljaira az EuB megnyilatkozhasson az uniós jogi kérdésekről, ugyanakkor például az EUMSZ-ből általános jelleggel következő utalási kötelezettség teljesítését álláspontom szerint nem a csatlakozási megállapodásban rögzítendő speciális mechanizmus útján kellene kikényszeríteni, hanem azt az uniós jog eszközeivel általában kell biztosítani. Tekintettel továbbá arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás az uniós jog rendszerében nem fellebbviteli természetű jogi eszköz, tévút lenne az is, ha annak lefolytatását vagy hiányát az EJEB a belső jogorvoslatok kimerítésének kérdése körében értékelné.<sup>31</sup> Álláspontom szerint nem lehetne a kérelmezőnek felróni azt, ha az egyébként végső soron a nemzeti bíróság döntésétől függő előzetes kérdés utalása nem történt meg az ügyben.<sup>32</sup>

Kitérőként megjegyzem, hogy a hatáskör-elhatárolási kérdésektől eltekintve is megfontolandónak látszik annak az – EuB részéről felmerült – igénynek<sup>33</sup> a kielégítése, hogy az EuB-nak mindenképpen – akkor is, ha kétségtelen, hogy az EU felelősségét veti fel az eset – legyen lehetősége állást foglalnia az ügyről, még mielőtt az EJEB elmarasztalná az EU-t. Az uniós jog sajátosságaiból következően

---

<sup>30</sup> Az előzetes kérdés utalásának elmaradása nem feltétlenül ellentétes az EUMSZ-szel. Ld. a 28-30/62. számú, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV kontra Administration fiscale néerlandaise* ügyben 1963. március 27-én hozott ítéletet; a 283/81. számú, *Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità* ügyben 1982. október 6-án hozott ítéletet

<sup>31</sup> Ebben az összefüggésben az EJEB – az uniós jog értelmezése nélkül – nem is állapíthatná meg mechanikusan a „jogorvoslatok” kimerítésének hiányát, mivel az előzetes döntéshozatali utalási kötelezettség nem is mindig áll fenn

<sup>32</sup> Mindazonáltal már az EJEB jelenlegi gyakorlatában is megfigyelhető az EU-n belüli előzetes döntéshozatali eljárásokat ösztönző tendencia annyiban, amennyiben az EJEB a tisztességes eljáráshoz való jog körében az EJEB 6. cikk (1) bekezdése sérelmeként értékeli, ha a kérelmezőnek az előzetes kérdés utalására vonatkozó indítványát a nemzeti bíróság önkényesen, megfelelő indok nélkül utasítja el. Ld. pl. 73711/01. számú, *Erna Matheis kontra Németország* ügyben 2005. február 1-jén, vagy a 43454/98. számú, *Lambert Bakker kontra Ausztria* ügyben 2002. június 13-án az elfogadhatóság kérdésében hozott határozatokat. Olivier DE SCHUTTER: „Les aspects institutionnels de l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme” 11. o.. Ebben a sajátos összefüggésben például elképzelhető egy olyan joggyakorlat kialakulása is, hogy az EJEB eljárásában a kérelem elfogadhatóságának feltétele lenne az, hogy a kérelmező legalábbis indítványozza a nemzeti bírónál az előzetes kérdés utalását. E követelmény általánossá tétele, a csatlakozási megállapodásban való kifejezett rögzítése ugyanakkor nem tűnik indokoltnak.

<sup>33</sup> Christiaan TIMMERMANS: *L’adhésion de l’Union Européenne à la Convention européenne des Droits de l’homme. Audition organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010.* 3-4. o. [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71235/20100324ATT71235EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71235/20100324ATT71235EN.pdf) Christiaan Timmermans az EuB bírójának, aki az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának meghallgatásán saját, és nem az EuB hivatalos álláspontját képviselte, ugyanakkor véleményéből legalábbis következtetni lehet az EuB álláspontjának irányvonalára.

előfordulhat ugyanis, hogy ha valamilyen okból nem került sor előzetes döntéshozatalra, akkor az EuB-nak egyáltalán nincs is módja arra, hogy a tagállami bíróság előtt folyó ügyben érintett uniós jogi aktusnak az alapvető jogokkal való összeegyeztethetlenségét megállapítsa, és ezzel – a kérelmező jogsérelmét orvosolva – elkerülje az EU elmarasztalását az EJEB előtt.<sup>34</sup> Ezzel kapcsolatban ellenérvként hozható fel, hogy ilyen esetben az EuB lényegében alkotmánybírói jellegű hatáskört gyakorolna, márpedig a tagállami alkotmánybírók sem feltétlenül van lehetőségük arra, hogy az EJEB eljárása előtt állást foglaljanak az ügyben. Az EU helyzete mindazonáltal annyiban eltér az EJEB más részes államaitól, hogy az EU-nak ilyen helyzetben egyáltalán nem lenne olyan önálló – nem tagállami – bírói fóruma, amely az ügyben megnyilatkozhatna. Mindettől függetlenül, vagy éppen mindezek miatt, kérdéses az, hogy az EuB számára lehetne-e az alapítószerződés módosítása nélkül nemzetközi szerződésben ilyenfajta hatásköröket biztosítani, illetve, hogy egyáltalán a csatlakozási megállapodásra tartozik-e kérdések rendezése vagy inkább az az uniós jog továbbgondolását igényli.<sup>35</sup> Az EuB bevonása ugyanis a konkrét megvalósítási formától függően érdemben azt is jelentheti, hogy a tagállami bíróságok döntéseivel szemben egy újszerű jogorvoslati út nyílna az EuB-hoz, ami alapjaiban érintené az uniós közjogi rendszert.

Az EU és a tagállami hatáskörök elhatárolhatóságának témájához visszatérve, a tételes hatásköri jegyzék és az előzetes vizsgálat mellett lehetséges olyan megoldás is, hogy az EuB e kérdésben csak utólagosan, az EJEB ítéletének meghozatala után döntsön. Ehhez az szükséges, hogy az EU és a tagállama(i) az EJEB eljárásában ún. társalperesként szerepeljenek.<sup>36</sup> Egyfajta társalperesi mechanizmus bevezetésé-

<sup>34</sup> Ideértve azt is, ha az EuB valamely alapítószerződési rendelkezésnek az ugyanilyen rangú alapvető jogokkal összhangban álló értelmezést tulajdonít, és ezáltal hártja el a jogsérelmet. Vö. pl. a C-112/00. számú, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge kontra Ausztria ügyben 2003. június 12-én hozott ítélettel. Itt jegyzem meg, hogy a másodlagos uniós jogi aktusok esetében az alapjogokkal való összeegyeztethetőség vizsgálata az aktus érvényességének-érvénytelenségének kérdésében való állásfoglalást jelent. Emiatt az EuB előzetes eljárási lehetőségét akár úgy is lehetne értékelni, hogy az az EuB-nak az uniós jogi aktusok érvénytelenségének megállapítására vonatkozó monopóliumát biztosítaná. Álláspontom szerint ugyanakkor az EJEB ítéletei az uniós jog érvényességét semmilyen módon nem érintik, és ekként a csatlakozás az említett eljárás bevezetése nélkül sem sértené az EuB-nak az érvénytelenség kérdésével összefüggő hatásköreit. Ettől függetlenül az eljárási lehetőség az EuB pozíciót erősítené, és esetleg célszerű lehet – de jogilag nem szükségszerű – a megerősítése.

<sup>35</sup> Timmermans bíró szerint – aki e kérdésben az egységes európai légtérről szóló megállapodás tárgyában hozott, 1/00. számú, 2002. április 18-ai EuB véleményre hivatkozik – az EuB számára az alapítószerződések módosítása nélkül is lehetséges ilyen hatásköröket adni. Christian Timmermans 8. o. Az EuB bevonásával kapcsolatban kérdés továbbá, hogy ha a tagállami eljárás jogerős befejeződését követően lenne lehetősége az EuB-nak – az EJEB döntése előtt – a konkrét esetben alkalmazott uniós jogi aktus megsemmisítésére, akkor az miként hatna ki a jogerőre emelkedett tagállami ítéletre.

<sup>36</sup> A társalperesi mechanizmus bevezetését az Európa Tanács is felvetette. Ld. Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights.

vel az uniós jogi érintettséggel rendelkező ügyekben az EJEB az EU-t és a tagállamot – egyezményesértés esetén – egyetemlegesen marasztalhatná, anélkül, hogy érdemben vizsgálnia kellene azt, hogy az egymás közötti viszonyukban pontosan miként oszlik meg a hatáskör és a felelősség.<sup>37</sup> Az EJEE 41. cikke szerinti igazságos elégtétel megítélése esetén is egyetemlegesen felelne az EU és a tagállam a kérelmező felé annak megfizetéséért, egymás között pedig az uniós belső jogban rögzítendő szabályok szerint számolhatnának el. Ugyancsak nem a csatlakozási megállapodásban, hanem egy uniós belső jogi aktusban lenne célszerű rendezni azt is, hogy milyen feltételek esetén, milyen módon kellene belépnie az EU-nak a tagállamok mellé, vagy fordítva, a tagállamnak az EU mellé társalperesként az EJEB eljárásába.<sup>38</sup>

A fentiekkel összefüggésben érdekes kérdés, hogy miként alakul az EU és a tagállamok közötti felelősség megoszlása akkor, ha az egyezményesértés közvetlenül az elsődleges uniós joganyag alkalmazásából fakad. Az elsődleges joganyag ugyan az uniós jog része, de – a másodlagos joggal ellentétben – nem az EU jogi aktusa, az alapítószerződések megkötéséről (módosításáról) az EU-tól mint önálló jogalanytól elkülönült tagállamok döntenek. Ennek megfelelően, ha az EJEB előtt azt sérelmezzük, hogy az EU szervei közvetlenül az alapítószerződésekben eredően sértették meg az EJEE-t, akkor az tűnik indokoltnak, hogy az EU ellen indított eljárásba társalperesként valamennyi EU tagállam lépjen be. Ha pedig az alapítószerződések tagállami alkalmazása során merülne fel egyezményesértés, akkor az EU csatlakozása ellenére is védhető lehet egy olyan megközelítés, miszerint az EJEB jelenlegi gyakorlatának is megfelelően<sup>39</sup> az érintett tagállamot, vagy a tagállamokat közösen kellene marasztalni. Mindemellett az uniós jog egységes kezelése, az azzal kapcsolatos felelősség-elhatárolási, értelmezési problémák elkerülése érdekében célszerűnek tartom az EJEB eljárása szempontjából az elsődleges és a másodlagos uniós jogot azonos jellegűnek tekinteni, és az azokból eredő egyezményesértéseket – a társalperesi mechanizmus keretében – azonos módon elbírálni.

---

18-20. o. Ezen kívül a mechanizmus lehetőségére az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának 2010. március 18-ai meghallgatásán is több szakértő utalt. A társalperesi pozíció nem azonos az EJEE 36. cikke szerinti beavatkozó jogállásával.

<sup>37</sup> Az persze elképzelhető lehet, hogy az EU és a tagállama az eljárás során megegyeznek a felelősségviselés arányában, különös tekintettel arra is, hogy az összehangolt nemzetközi fellépésük az EJEB előtti eljárásban is irányadó alapvető uniós jogi követelmény

<sup>38</sup> Az EU-nak, illetve a tagállamainak az eljárásba való – a kérelmező akaratától független – belépése, bár kétségtelenül a kérelmező érdekeit is szolgálná, a kérelmező perbeli önrendelkezési jogát korlátozná. Ez a korlátozás az EJEE jelenlegi rendszerétől idegen lenne, egy sajátos konstrukcióban a hivatalbóli eljárás elemei jelenhetnének meg ezzel az EJEE-ben. Mindamellett – bár a csatlakozási megállapodásnak nyilvánvalóan nem lehet az a célja, hogy az EJEE rendszerét alapjaiban megváltoztassa – egy ilyen módosítás az EJEE eljárásában, az uniós jog sajátosságaira is figyelemmel szükséges és arányos lehet.

<sup>39</sup> Ld. a 24833/94. számú, Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben 1999. február 18-án hozott ítéletet

## Az EU tagállamok egymás elleni keresetindítási jogának kizárása

Az uniós jog sajátosságaira való utalás mellett a Jegyzőkönyv 3. cikke külön is előírja,<sup>40</sup> hogy az EJEE-hez való uniós csatlakozás nem érintheti az EuB arra irányuló kizárólagos hatáskörét, hogy az uniós jog értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó,<sup>41</sup> a tagállamok között felmerült vitát rendezze. Mivel az EJEE előírásai az uniós jognak is részei, illetve a csatlakozás után formálisan is azok lesznek, az uniós jog végrehajtásának körében azokkal összefüggés felmerült vitáik rendezését a tagállamoknak az EuB előtt kell megkísérelniük. Ugyanezen okból az EUMSZ alapján az sem lenne megengedhető, hogy valamely tagállam az EJEE 36. cikke alapján egy másik tagállammal szemben – az uniós jog alkalmazási körébe tartozó ügyben – beavatkozóként lépjen fel az EJEB előtti eljárásban. Ugyancsak elkerülendő az is, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó kérdésben az EU és a tagállamok egymás ellen lépjenek fel az EJEB előtt.<sup>42</sup> Mindazonáltal nem tűnik indokoltnak, hogy az ilyen keresetindítás lehetőségét – az EJEE 33. cikkének módosításával – maga a csatlakozási megállapodás zárja ki, már csak azért sem, mert ez esetben megint csak az a probléma merülne fel, hogy a kérelem elfogadhatóságának vizsgálata során az EJEB-nek uniós jogi hatásköri kérdésekkel kellene foglalkoznia. Az alapítószerződésben foglalt tilalom elegendőnek látszik ahhoz, hogy a tagállamok az egymás közötti viszonyaikban tartózkodjanak az ilyen kérelmek benyújtásától. Az EU viszonylatában pedig az EJEB előtti fellépés tilalmáról szintén elegendő lehet valamilyen belső uniós jogi aktusban rendelkezni.

## Az EJEE ellenőrző szerveiben való uniós részvételre vonatkozó szabályok

A Jegyzőkönyv 1. cikk a) pontja előírja, hogy a csatlakozási megállapodásnak rendelkeznie kell EU-nak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvételére vonatkozó különleges szabályokról. Ezzel kapcsolatban álláspontom szerint főként azt kellene szem előtt tartani, hogy az EU csak az EJEE-hez csatlakozik, nem pedig az Európa Tanácshoz. Ebből adódóan az EJEE szerveiben is csak annyiban indokolt a részvétele, amennyiben azok tevékenysége az EJEE-hez kötődik. Például a Miniszteri Bizottság ülésein szavazati joggal kellene rendelkeznie az EU-nak is akkor,

<sup>40</sup> Az EU-tagállamok egymás elleni kereseteinek kizártsága közvetetten a Jegyzőkönyv 1. cikk b) pontjának megfogalmazásából is következik

<sup>41</sup> Az EUMSZ szövege a szerződés értelmezésével, alkalmazásával kapcsolatos vitáról szól, de az EuB joggyakorlata alapján ez alatt általában a teljes uniós joganyag értendő. Vö. pl. C-459/03. számú, Európai Bizottság kontra Írország ügyben, 2006. május 30-án hozott ítélet

<sup>42</sup> Az EU és a tagállamok közötti vita esetén értelemszerűen egyfelől az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárásnak, másfelől az EUMSZ 263. cikke szerinti semmisségi eljárásnak, vagy a 265. cikkben foglalt, intézkedés elmulasztása miatti eljárásnak lehet helye



amikor az az EJEB kötelező ítéletei végrehajtásának ellenőrzése tárgyában jár el. Ugyanígy például biztosítani kellene azt is, hogy az EU képviselői is részt vehessenek a Parlamenti Közgyűlés azon ülésein, amelyeken az az EJEB bírairól szavaznak. Mindemellett kívánatos az is, hogy az EU is jelölhessen bírát az EJEB-be. Mivel az EU elkülönült jogalanyként csatlakozik az EJEE-hez, továbbá az uniós jog sajátos, autonóm jellegére is figyelemmel, valamint az EJEE-nek a szerződő felek egyenrangúságára épülő rendelkezései miatt az tűnik indokoltnak, hogy az EU saját – a többi részes fél bírójával azonos jogállású – bírával képviseltethesse magát az EJEB-ben. Ez ugyanakkor okozhat gyakorlati problémákat, különösen azzal, hogy ily módon valamely EU tagállamnak szükségszerűen két bírója lenne a testületben – bár az egyik nem mint nemzeti bíró, hanem mint az EU képviselője lenne jelen. Az EJEB eljárási szabályait érintően célszerű lehet azt elkerülni, hogy például egy háromfős tanács tagjai közül két bíró az ügyben érintett tagállam állampolgársága szerinti bíró legyen.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Az EU bírói képviseletének egyéb lehetséges módjairól ld. Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights. 21-24. o.