

Az emberi jogok védelmének kiteljesedése az Európai Unióban¹

LUBÓCZKI KATALIN²

1. Bevezetés

Jelen tanulmány megírásának apropóját az adta, hogy a Lisszaboni Szerződés előírta az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez³ (a továbbiakban EJEE) való csatlakozását, majd 2010. július 7-én megkezdődtek a csatlakozás mikéntjéről szóló hivatalos tárgyalások is. Ez adta az inspirációt, hogy kutatni kezdem az emberi jogok uniós fejlődéstörténetét. Az emberi jogokra történő hivatkozás először az Európai Bíróság esetjogában jelent meg, ezt követték az uniós szervek nyilatkozatai, és az első ügyben hozott döntéshez képest csak több mint két évtizeddel később kapott helyet a védelem deklarációja az elsődleges jogforrások között. Mára ez a fejlődési ív fontos fordulóponthoz érkezett: az Alapjogi Charta érvénybe lépése után a következő lépcsőt az EJEE-hez való csatlakozás jelenti. A tanulmányom végén a csatlakozás kérdését járom körül, kitüntetett figyelmet szentelve azon kritikai észrevételeknek, melyek egyre több oldalról bírálják a csatlakozás aktusát – annak következményeire tekintettel.

2. Az emberi jogok védelmének megjelenése az Európai Bíróság esetjogában

Eleinte az Alapító Szerződések nem tartalmaztak az emberi jogokra történő utalást, és az Európai Bíróság sem fektetett nagy hangsúlyt az emberi jogok figyelembevételére, mivel az Európai Közösségre mint gazdasági egységre tekintett, és ezen társulás gazdasági céljainak megvalósulását volt hivatott biztosítani, félretéve az emberi jogi megfontolásokat.⁴ Ez a helyzet azonban tartóhatatlanná vált, mivel a jog érvényesülésén alapuló térség fogalma magában hordozza azon kritériumot is, hogy az emberi jogokat tiszteletben kell tartani. Az Európai Bíróság lett az a szerv, amely jogértelmező és jogfejlesztő tevékenysége során méltó rangra emelte az emberi jogok védelmét az Európai Közösségeken belül.

A „praetori jogfejlesztés”⁵ 1969-ben, a Stauder-üggyel vette kezdetét. A Bíróság ebben az ügyben említette először az emberi jogok védelmét, amikor is

¹ Jelen tanulmány az OTKA K 68304 sz. kutatási szerződésének keretei között készült.

² A szerző a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának II. éves hallgatója. Témavezetője Dr. Wopera Zsuzsa egyetemi docens.

³ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

⁴ Wopera Zsuzsa: *Eljárási jogelvek érvényesülése az Európai Bíróság gyakorlatában*. In: *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmányok Gáspárdy László professzor emlékére* (szerk. Harsági Viktória–Wopera Zsuzsa). HVG-ORAC, Budapest, 2007. 419. o.

⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: *Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról*. In: *Európai Jog*, 2003/62. sz. 10. o.

hangsúlyozta, hogy a Szerződések értelmezése során az emberi jogok nem sérülhetnek, illetve kijelentette, hogy a Bíróság védelmezi ezen jogokat.⁶ Amint arra Harmathy Attila rámutat, az ügy jelentőségén emel az a tény, hogy noha a közösségi – jelenleg uniós⁷ – jogszabályok nem tartalmaztak utalást a védett emberi jogokra, a Bíróság mégis ezen jogok figyelembe vételére törekedett.⁸

Ezek után nagy visszhangot váltott ki az Internationale Handelsgesellschaft-ügy, amelyben a Bíróság úgy foglalt állást, hogy az uniós jog önálló jogforrás, melyet egy nemzeti jog sem sérthet, és melynek szabályait nem írhatja felül, bármilyen formát öltön is.⁹ Jelen esetben ez azt jelentette, hogy még a nemzeti alkotmányokban garantált jogok sem szabhatnak gátat az uniós jog alkalmazhatóságának. Ez a deklaráció éles ellenállást váltott ki a tagállamokban, s ezen a tényen az sem változtatott, hogy a Bíróság ugyanezen ügyben érvelésében azt is hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok az általános jogelvek szerves részét képezik, melyeket az Európai Bíróság védelemben részesít, s melyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.¹⁰

A német Alkotmánybíróság nyomban reagált az ítéletre Solange I határozatával, melyben fenntartotta magának az uniós jogi jogforrások feletti ellenőrzési jogot az alkotmányossági garanciák érvényre juttatása érdekében.¹¹ Mivel ez a nyilatkozat komoly veszélyt jelentett az uniós jog egységes alkalmazását tekintve, az Európai Bíróság nyomban és ismételten megerősítette elkötelezettségét az emberi jogok védelme iránt. Ekkor született ítélet a Nold-ügyben, amely mérőföldkőnek számít az emberi jogok elismerése terén a Közösségek történetében. Az ítéletben újfent megerősítésre került, hogy az alapvető jogok az általános jogelvek részét képezik, és a Bíróság örökös az érvényesülésük felett. Emberi jogi szempontból az ítélet legjelentősebb részét azon megállapítás képezte, hogy „A Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból merít inspirációt, és nem alkalmazhat olyan eszközöket, melyek összeegyeztethetetlenek az ezen államok alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokkal.”¹² A tagállamok közös alkotmányos hagyományai mellett az emberi jogi egyezmények is fontos forrásokat jelentenek a Bíróság szerint, mivel iránymutatásul szolgálnak az uniós jogalkotás és jogalkalmazás számára.¹³ Ezen egyezmények közül az EJEE-t nevesítette is a Bíróság a Rutili-ügyben, sőt, továbbmenve, ítéletének indoklásában hivatkozott is az EJEE 8., 9., 10. és 11. cikkére, illetve az EJEE-hez csatolt negyedik kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikkére.¹⁴

⁶ A Bíróság 29/69. sz., Erich Stauder kontra Ulm város ügyben 1969. november 12-én hozott ítéletének (EBHT 1969., 419. o.) 7. pontja.

⁷ Természetesen ekkor még nem beszélhetünk uniós jogról, ám a Lisszaboni Szerződés óta megváltozott terminológiát követve a tanulmányban következetesen az „uniós jog” kifejezést használom.

⁸ Harmathy Attila: *Az EU tagállamok közös alkotmányos hagyományai és a nemzeti polgári jog*. In: Alkotmányosság a magánjogban (szerk. Sajó András). CompLex, Budapest, 2006. 19. o.

⁹ A Bíróság 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel-ügyben (a továbbiakban Internationale Handelsgesellschaft-ügy) 1970. december 17-én hozott ítéletének (EBHT 1970., 1125. o.) 3. pontja.

¹⁰ Internationale Handelsgesellschaft-ügy, 4. pont.

¹¹ BverfGE 37, 271.

¹² A Bíróság 4/73. sz., J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1974. május 14-én hozott ítéletének (EBHT 1974., 491. o.) 13. pontja.

¹³ Uo.

¹⁴ A Bíróság 36/75. sz., Roland Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügyben 1975. október 28-án hozott ítéletének (EBHT 1975., 1219. o.) 32. pontja.

Az Európai Bíróság következetes joggyakorlata kellőképp meggyőző volt a német Alkotmánybíróság számára, s ennek eredményeként 1986-ban meghozta Solange II határozatát. Ezen döntés érvelésének magját az képezte, hogy a Bíróság esetjogából világosan kitűnik, hogy az emberi jogok védelme biztosított a Közösség határain belül, ezért a német Alkotmánybíróság nem veti alkotmányossági vizsgálat alá az uniós jog forrásait.¹⁵ Ám az ellenőrzési jogról való lemondás csak feltételes, és azonnal feléled, miheyst a német Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy az Európai Bíróság nem tartja fenn a védelem megfelelő szintjét.¹⁶

Az EJEE-hez való csatlakozás szempontjából vizsgálva még meg kell említenünk az ERT-ügyet is, melyben a Bíróság megállapította, hogy azon emberi jogi egyezmények közül, melyekből ihletet merít a jogalkalmazás során, az EJEE-nek kiemelt szerepe van, s hogy a Közösség nem fogadhat el olyan intézkedéseket, melyek összeegyeztethetetlenek az emberi jogoknak az EJEE által garantált védelmével.¹⁷

3. Az emberi jogok megjelenése az uniós jogforrásokban

A bírói jogfejlesztés már 1969-től elkezdte lerakni az emberi jogvédelem alapjait, ám az elsődleges jogforrások között csak 1986-ban jelent meg az emberi jogok védelmének említése. Ebben az időintervallumban azonban a Közösség szerveinek nyilatkozatai között már fellelhetők emberi jogi vonatkozásúak is. Ilyenek például: az Európai Parlament 1976. június 15-i határozata a közösségi jog elsőbbségéről és az alapjogok védelméről; a Tanács, a Bizottság és a Parlament 1977. április 5-i közös nyilatkozata az alapjogokról; az Európai Tanács 1978. április 7-8-i nyilatkozata a demokráciáról; illetve a Bizottság 1979. április 4-i memoranduma a Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásáról.¹⁸

Az elsődleges jogforrások között első ízben az Egységes Európai Okmány Preambulumában találunk emberi jogi vonatkozású szakaszt. Ebben a dokumentumban a tagállamok elkötelezik magukat amellett, hogy „együtt munkálkodnak a demokrácia előmozdításán a tagállamok alkotmányában és törvényeiben, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben, valamint az Európai Szociális Chartában elismert alapvető jogok [...] alapján”.

Ennél a deklarációnál azonban fontosabb az emberi jogok védelmének megjelenése a szerződéses cikkek között, melyre 1993-ban került sor az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) F. cikk (2) bekezdés formájában, mely a Nizzai Szerződés után a 6. cikk (2) bekezdése¹⁹ lett. Az Amsz-

¹⁵ BverfGE 73, 339.

¹⁶ Uo.

¹⁷ A Bíróság C-260/89. sz., ERT kontra DEP ügyben 1991. június 18-án hozott ítéletének (EBHT 1991., I-2925. o.) 41. pontja.

¹⁸ Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösségek Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán.* In: *Acta Humana: emberi jogi közlemények*, 1998/32. sz. 21. o.

¹⁹ 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 hagyományából erednek.

terdami Szerződés továbbá egy új jogvédelmi mechanizmust vezetett be az emberi jogok hatékonyabb védelme érdekében: a Tanács felfüggeszthette azon tagállam egyes jogait, amely súlyosan és tartósan megsértette az emberi jogokat.²⁰ A Nizzai Szerződés óta a fellépés lehetősége már akkor is biztosított, ha az emberi jogok megsértésének a veszélye áll fenn.²¹

Annak ellenére, hogy az uniós jogalkotó számos módon elkötelezte magát az emberi jogok védelme mellett, s ezt szerződéses szinten is megjelenítette, két jelentős probléma még mindig fennállt az Unióban. Az egyik ezek közül az volt, hogy az Unió kizárólag az esetjogban kimunkált emberi jogi katalógussal rendelkezett, s felmerült az igénye egy önálló 'Bill of Rights'-nak, mivel ez a jogállam (vagy ahogyan az Unió önmagát aposztrofálja, egy, a 'jog érvényesülésén alapuló térségnek') fogalmának egyik meghatározó eleme.²² Azonban az Alapszerződések nem tartalmaztak felhatalmazást sem elsődleges, sem másodlagos jogforrás megalkotására ezen a téren.

A második problémát az jelentette, hogy az uniós jogforrások felett nem lebegett semmilyen külső kontroll; az uniós aktusok nem voltak megtámadhatók az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtt, míg az uniós jog implementálásának eredményeként megszülető állami aktusok igen, amennyiben az EJEE-vel való összeütközés gyanúja felmerült. Ez azt jelentette, hogy a Közösség (az Unió) ellen nem lehetett közvetlenül pert indítani.

Itt azonban meg kell jegyeznünk, hogy noha az állami aktusok esetén beszélhetünk az EJEB általi felelősségre vonás elvi lehetőségéről, ez a szerv sem él mindig ezen jogával. Amint arra Szemesi Sándor tanulmányában²³ rámutat, az állami aktusok egyik csoportját alkotják azon jogszabályok, melyek az implementálás eredményeként eltérnek az uniós jogszabálytól. Amennyiben ez sérti az EJEE bármely rendelkezését, a tagállam felelőssége megállapítható. A második esetkörbe viszont azon tagállami jogszabályok esnek, melyeket az uniós jogi aktusnak megfelelően, azzal egyezően ültettek át a tagállami jogba. Ebben az esetben is fennáll az elvi lehetőség a jogsértés megállapítására az EJEE 1. cikke²⁴ alapján, „függetlenül attól, hogy a kérdéses intézkedés vagy mulasztás a belső jogszabályokból vagy a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének szükségességéből ered”.²⁵ Az EJEB esetjoga azonban arról tanúskodik, hogy az EJEB általában nem él ezen jogával, az egyenlő védelem elvére való hivatkozás miatt. Tehát amennyiben az EJEB azt állapítja meg, hogy a Közösség (az Unió) által biztosított védelem megfeleltethető az EJEE védelmi szintjének, az EJEB nem vonja felelősségre az adott tagállamot a jogsértés miatt.²⁶

²⁰ EUSz. F.1. cikk.

²¹ EUSz. 7. cikk.

²² Matthias Herdegen: *The Origins and Development of the General Principles of Community Law*. In: *General Principles of European Community Law – Reports from a Conference in Malmö*, 27–28. August 1999 (szerk. Ulf Bernitz, Joakim Nergelius). Kluwer Law International, The Hague –London–Boston, 2000. 3. o.

²³ Szemesi Sándor: *Az Európai Unió és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. In: *Acta Humana: emberi jogi közlemények*, 2006/2. sz. 57. o.

²⁴ A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.

²⁵ Szemesi: i. m. 57. o.

²⁶ Szemesi: i. m. 57–58. o.

A helyzet orvoslása végett a Bizottság 1990. november 30-án megkeresést intézett a Tanács felé, felhatalmazást kérve az EJEE-hez való csatlakozás benyújtására és a tárgyalások megkezdésére. 1994-ben a Tanács azzal a kérdéssel fordult az Európai Bíróság felé, hogy állapítsa meg, összeegyeztethető-e a csatlakozás az Európai Közösséget létrehozó Szerződéssel. A Bíróság 2/94. véleményében a kérdésre nemleges választ adott. Álláspontja szerint a Közösség (az Unió) nem rendelkezik hatáskörrel a csatlakozásra, s nem is fog, amíg az Alapszerződések ez irányú módosítása meg nem történik. Mivel egy ilyen kötelezettségvállalás a Közösség (az Unió) jogrendszerét alapjaiban érintené, a hatáskörök tekintetében módosítani kell a Szerződéseket.²⁷ A helyzetet azonban sem az Amszterdami, sem a Nizzai Szerződés nem orvosolta.

A két felvetődött probléma (az önálló alapjogi katalógus és az EJEE-hez való csatlakozás) közül az elsőre sikerült először megfelelő megoldást találni az Unió történetében. Az Alapjogi Charta kidolgozásának igénye 1999. június 3–4-én a kölni csúcson vetődött fel, majd 2000. december 7-én a nizzai csúcstalálkozón alá is írták az elkészült – kötelező erővel ekkor még nem bíró – dokumentumot.²⁸ Eredetileg a tervezett Alkotmány II. részét képezte volna, ám végső helyét a Lisszaboni Szerződés függelékeként nyerte el. A Lisszaboni Szerződés óta az EUSz. 6. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy a Charta ugyanolyan joghatással bír, mint a Szerződések.²⁹ Személyi hatálya az Unió intézményeire, testületeire és a tagállamokra terjed ki, amikor is az uniós jogot alkalmazzák, tehát azt a hiányosságot nem sikerült kiküszöbölni, hogy a magánszemélyek közötti viszonyokra is alkalmazható legyen a Charta.

A Chartát az „alapjogok legkorszerűbb kódexé”-nek is szokás nevezni, mivel nem csupán az eddig a nemzeti és nemzetközi jogban elismert emberi jogokat tartalmazza, hanem a kor kihívásainak eleget téve például az emberi klónozással, biotechnológiával kapcsolatos emberi jogok is elismerést nyernek benne.³⁰ Noha a katalógus fő inspirációforrását az EJEE és az EJEB esetjoga jelenti, sőt, a Charta 52. cikk (3) bekezdése értelmében a mind a Chartában, mind az EJEE-ben szereplő jogokat az EJEE-vel összhangban kell értelmezni; a Charta helyenként ennél szélesebb védelmet biztosít. Példaként említhető a Chartában a diszkrimináció tilalmát kimondó cikk, melynek értelmében kétszer annyi alapon tilalmazott a hátrányos megkülönböztetés³¹, mint amennyi az EJEE-ben szerepel. A házassághoz való jog tekintetében az EJEE 12. cikke tartalmazza azt a kitételt, hogy a házasság egy, a „férfiak és nők között” létrejövő kötelék³², míg a Charta vonatkozó cikkéből ez a megszorítás hiányzik.³³ Ez a felfogás jelentős hatással volt az EJEB gyakorlatára – újabb bizonyítékot szolgáltatva arra, hogy nem csak az EJEB gyakorlata befolyásolja az Európai Bíróság esetjogát, hanem a hatás fordított irányban is érezhető –,

²⁷ A témáról l. bővebben: Szalayné: *Az EK csatlakozásának...* 20–31. o.

²⁸ http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm (2011.01.23.)

²⁹ Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

³⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 3. cikk, (2) bekezdés.

³¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 21. cikk.

³² A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint.

³³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 9. cikk.

ugyanis a strasbourgi bíróság 2002-ben a Goodwin kontra Egyesült Királyság ügyben a Chartában lefektetett definíciót vette alapul a házassághoz való jog értelmezése során.³⁴ A Charta sikerét bizonyítja az is, hogy az Európai Bíróság 2009. december 1. óta kb. 30 ítéletben hivatkozott a Charta rendelkezéseire.³⁵

4. Az Európai Unió EJEE-hez való csatlakozása és annak lehetséges következményei

4.1. A csatlakozásról való döntés

A fentiekből világosan kitűnik, hogy az Európai Bíróság és az EJEB figyelemmel kíséri a másik bírói szerv esetjogát, és kölcsönösen hatnak egymásra. Azonban felmerült a kérdés: tovább kell-e haladni ezen az úton, és szorosabbá kell-e fűzni az együttműködést, ezáltal orvosolva azt a problémát, hogy az Európai Unió nem perelhető az EJEB előtt? Az Unió igenlő választ adott a feltett kérdésre.

Már igen korán, 1974-ben felmerült az EJEE-hez való csatlakozás igénye, amikor is a Bizottság megjelentette 1979. április 4-i memorandumát a Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásáról. A folyamat 1994-ben megtorpant, amikor az Európai Bíróság 2/94. véleményében úgy foglalt állást, hogy a Közösség (az Unió) nem rendelkezik hatáskörrel a csatlakozásra, mivel hiányzik az erre való felhatalmazás az Alapszerződésekből. Ennek következtében a Lisszaboni Szerződés igazi áttörést hozott, amikor is megteremtette az EJEE-hez való csatlakozás jogi alapját az EUSz. 6. cikk (2) bekezdésének³⁶ beiktatásával. Az EJEE oldaláról az Unió csatlakozásának feltételeit a tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyv³⁷ teremtette meg, kimondva, hogy „Az Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez”, ugyanis eddig csak államok lehettek az EJEE részesei.

Ezt követően a Stockholmi Program is előirányozta a csatlakozási tárgyalások mielőbbi megkezdését, hangsúlyozva, hogy noha az Unió csatlakozik az Egyezményhez, nem válik az Európa Tanács tagjává. 2010. március 17-én a Bizottság előterjesztette azon irányelveket, melyeket a csatlakozás során követ majd, és ezek után 2010. június 4-én megkapta a felhatalmazást a Tanácstól a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. A hivatalos tárgyalások végül 2010. június 7-én vették kezdetüket.

Az ülések befejeztével születik majd döntés a csatlakozásról. Ehhez az Európai Unió Tanácsának egyhangú döntése szükséges,³⁸ az Európai Parlament egyetértése³⁹ mellett, majd a megállapodás megkötéséről szóló határozatot az

³⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága 28957/95. sz., Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság ügyben 2002. július 11-én hozott ítéletének 100. pontja.

³⁵ Joint communication from Presidents Costa and Skouris. http://www.echr.coe.int/NR/rdon-lyres/02164A4C-0B63-44C3-80C7-FC594EE16297/0/2011Communication_CEDHCJUE_EN.pdf (2011.01.31.).

³⁶ Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

³⁷ A tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyv 2010. június 1-jén lépett hatályba.

³⁸ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, 218. cikk, (8) bekezdés.

³⁹ EUMSz. 218. cikk, (6) a) ii. pont.

uniós tagállamok erősítik meg.⁴⁰ A másik oldalról szemlélve az EJEE-hez már csatlakozott 47 állam is meg kell, hogy erősítse a megállapodást saját alkotmányos hagyományaik eljárási módja szerint.

4.2. A csatlakozás kérdése körül felmerült problémák

A csatlakozással két eltérő szerepű egyezményi rendszer és bíróság egymáshoz való viszonyát kell tisztázni. E két rendszer egybevetéséhez John L. Murray bíró⁴¹ és Szemesi Sándor összehasonlító elemzését⁴² hívhatjuk segítségül. Míg az EJEB eljárása szubszidiárius, tehát elsődlegesen a részes államok feladata, hogy biztosítsák az emberi jogok védelmét, az EJEB csak őrködik a felett, hogy az államok ennek maradéktalanul eleget is tegyenek; az Európai Bíróság viszont közvetlenül is eldöntheti a felek jogvitáját. Az EJEB kizárólagosan az emberi jogok védelmét hivatott biztosítani, míg a luxembourgi bíróság az emberi jogokat az uniós érdekekkel összhangban vizsgálja. Amennyiben döntés születik ezen bírói fórumokon, akkor az Európai Bíróság döntése erga omnes hatállyal bír, míg a strasbourgi fórum határozata csak az adott ügyben félként szereplő államra lesz kötelező. Ez utóbbi fórum döntésének végrehajtását nem biztosítja hatékony apparátus, illetve erős és egységes végrehajtási mechanizmusról sem beszélhetünk. Az Európai Bíróság ítéletei ezzel szemben hatékonyabban kényszeríthetők ki, mivel a tagállami bíróságok gondoskodnak arról, hogy érvényt szerezzenek ezeknek a határozatoknak, illetve a súlyos pénzbírság kiszabásának lehetősége is biztosítja a végrehajtást.

A fenti összehasonlításból is kitűnik, hogy a csatlakozási tárgyalások során kiemelt figyelmet kell szentelni annak, hogy körültekintően, ugyanakkor határozottan vonják meg a felek e két bíróság hatásköreit, elkerülve, hogy aláfölrendeltségi viszony jöjjön létre közöttük. Mielőtt a tárgyalások elkezdődtek volna, az Európai Bíróság már jelezte a csatlakozással kapcsolatos aggályait vitairatában. A Bíróság leginkább azon privilégiumát félti, hogy egyedül ő rendelkezik hatáskörrel arra, hogy megállapítsa az Unió valamely aktusának érvénytelenségét⁴³, s ezt semmilyen körülmények között sem akarja átengedni az EJEB-nek. A Bíróság álláspontja szerint ezt a kérdést prioritásként kell kezelni a tárgyalások során, továbbá „el kell kerülni, hogy az EJEB anélkül döntsön az Unió valamely aktusának az Egyezményvel való összeegyeztethetőségéről, hogy a Bíróság ezt megelőzően jogerősen határozhatott volna e kérdésről”.⁴⁴ A Bíróság egy olyan rendszer kiépítését javasolja, ahol az Európai Bíróság lenne az a szerv, ami döntene egy uniós aktus érvényességéről, az EJEB feladata pedig az emberi jogi szempontú ellenőrzés, és az EJEE-vel való összeegyeztethetőség vizsgálata lenne.⁴⁵

Annak érdekében, hogy az Európai Bíróság hatásköre és érdekei ne sérüljenek, a két bíróság elnöke által kiadott nyilatkozat felvázol egy új eljárási

⁴⁰ EUMSZ. 218. cikk, (8) bekezdés.

⁴¹ John L. Murray: *The influence of the European Convention on fundamental rights on Community law*. In: *Fordham International Law Journal*, 2010/5. sz. 1391–1393. o.

⁴² Szemesi: i. m. 66–67. o.

⁴³ EUSz. 19. cikk (1) bekezdés.

⁴⁴ Az Európai Unió Bíróságának vitairata az Európai Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban. 9. pont.

⁴⁵ Az EU Bíróságának vitairata... i. m. 12. pont.

rendet.⁴⁶ Ezen dokumentum alapján az EJEB előtt induló ügyek esetében megkülönböztethetünk majd közvetlen és közvetett kereseteket. Az első, tehát közvetlen keresetek esetében a magánszemély indítványozó sérelmezi az EU intézményei által, az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozását követően elfogadott aktusait. Ebben az esetben a nemzeti jogorvoslatok kimerítésének követelménye azt vonja maga után, hogy az indítványozó köteles lesz az ügyet először az Európai Bíróságnak jelenteni, ezáltal az EJEB döntését megelőzi az Európai Bíróság általi felülvizsgálat, és így az EJEB rendszerét jellemző szubszidiaritás elve sem sérül.

A közvetett keresetek az uniós jog implementálásából eredő tagállami aktusok ellen irányulnak, melyek során az indítványozó köteles lesz az ügyét először a nemzeti bírói fórumok elé vinni, amely ezután előzetes döntéshozatal iránti eljárást kezdeményezhet az uniós jog értelmezését vagy érvényességét illetően. Ha azonban a nemzeti bíróság nem kezdeményezné ezt az eljárást, az EJEB-nek anélkül kellene döntést hoznia az uniós jog kérdésében, hogy az Európai Bíróság vizsgálhatta volna az adott uniós jogszabály összeegyeztethetőségét az Alapjogi Chartában biztosított jogokkal. Ez az eset azért történhet meg, mivel csak a nemzeti bíróságok jogosultak megindítani az előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Bíróság előtt, a felek javasolhatják, de a megindítás nem áll módjukban. Ezáltal az előzetes döntéshozatal kezdeményezése nem tekinthető a felek által kimeríthető belső jogorvoslati lehetőségnek. Annak érdekében azonban, hogy a szubszidiaritás elve ne sérüljön, egy olyan eljárást kell létrehozni, amely biztosítja az Európai Bíróság számára a belső felülvizsgálat lehetőségét a strasbourgi ítélethozatal előtt. Ezért az EJEB addig nem vizsgálhatja az uniós jogszabály összeegyeztethetőségét az EJEE-vel, amíg a feleknek nem volt lehetőségük megismerni az Európai Bíróság adott ügyre vonatkozó álláspontját. Ebben az esetben az Európai Bíróságnak gyorsított eljárás keretében kell meghozni döntését, hogy az EJEB eljárását ne késleltesse indokolatlanul.

A következő probléma, hogy a csatlakozással az EJEE uniós joggá válik, s attól a pillanattól rendelkezni fog az uniós jog minden jellemzőjével, többek között közvetlen hatálya lesz, és elsőbbsége lesz a tagállami nemzeti jogszabályokkal szemben: az Unió tagállamaiban tehát a nemzeti jog részévé válik. Az EJEB döntései terén is hasonló helyzettel kell szembenéznünk: az eddig erga omnes hatállyal nem bíró határozatok az uniós jog részévé, amennyiben az Európai Bíróság alkalmazza azokat, tehát elsőbbséget követelnek maguknak a tagállami jogszabályokkal, illetve alkotmányokkal szemben.⁴⁷ Mindezen túl a luxembourgi bíróság köteles lenne követni a strasbourgi joggyakorlatát.

Az EJEE jogforrási hierarchiában majdan elfoglalt helyét vizsgálva további problémákra bukkanhatunk. Azt mondhatjuk, hogy az Unió által eddig kötött nemzetközi megállapodások az elsődleges és másodlagos jogforrások között kapnak helyet, tehát ez azt jelentené az EJEE esetében, hogy az Alapjogi Charta alatt helyezkedne el. Ebből az következik, hogy ha az EJEE a csatlakozást követően módosításra kerülne, ezek a változtatások csak akkor vál-

⁴⁶ Joint communication from Presidents Costa and Skouris. http://www.echr.coe.int/NR/rdon-lyres/02164A4C-0B63-44C3-80C7-FC594EE16297/0/2011Communication_CEDHCJUE_EN.pdf (2011.01.31.)

⁴⁷ Murray: i. m. 1402. o.

hatnának az uniós jog részévé, ha nem áll ellentétben a Charta rendelkezéseivel, mint elsődleges joggal.⁴⁸

További problémákat vet fel a két bíróság eltérő értelmezési módszere is. Elsőként az Európai Bíróság által az emberi jogi kérdésekre alkalmazott módszereket vizsgálva az Alapjogi Charta 52. cikkéből kell kiindulnunk. Az 52. cikk (1) bekezdés – igaz, komoly garanciális szabályokkal körülbástyázva, de – korlátozza az EJEE befolyását, mivel e szerint az emberi jogok természetét és hatókörét az uniós jogban autonóm módon, az Unió céljaira tekintettel kell meghatározni, tehát az Európai Bíróságnak jogában áll az EJEE-t az EUSz. céljaival összhangban értelmezni.

Az értelmezési módszerekkel kapcsolatos másik probléma az EJEB oldaláról fenyeget. Ezen fórum egyik módszere az evolutív értelmezés, mely a „tagállamok közös akaratát” kutatja, s amely jogbizonytalansághoz vezethet, ugyanis az „egyetértés” vagy „közös akarat” meghatározása nem egyértelmű. Ez a módszer lehetőséget teremt arra, hogy az EJEB eltérjen a korábbi gyakorlatától annak érdekében, hogy az emberi jogok védelme terén megfelelően tudjon alkalmazkodni a társadalmi és egyéb változásokhoz.⁴⁹ A másik, ennél is súlyosabb probléma, hogy az EJEB szerinti konszenzus, tehát elvileg az EJEE-hez eddig csatlakozott 47 állam „közös akarata” nem feltétlenül tükrözi az EU tagállamok közötti valódi konszenzust, az Európai Bíróság ennek ellenére köteles lesz követni az EJEB jogértelmezését, mely – az Európai Bíróság számára legalább is – megkérdőjelezhető konszenzuson alapul.⁵⁰ Ez – szélsőséges esetben – odáig vezethet, hogy az emberi jogok természetét és tartalmát az Unión belül olyan államok gyakorlata fogja esetlegesen meghatározni, melyek nem tagjai az Uniónak.

5. Konklúzió

Az emberi jogok fejlődése hosszú utat járt be az Unión belül, míg a teljes mellőzéstől – a bírói jogfejlesztésnek, majd később az uniós jogalkotónak köszönhetően – utóbb elismerést nyert, majd egy önálló emberi jogi katalógusban, az Alapjogi Chartában öltött formát.

A kérdés már csak az, hogy a címben jelzett „kiteljesedésként” a Charta megszületését tekinthetjük, vagy az EJEE-hez való csatlakozás lesz az a pont, ahol az emberi jogi védelem teljessé válik.

Noha a szerzőnek nem áll szándékában kisebbiteni a csatlakozás eszmei jelentőségét, annak következményeinek fényében számos nagy horderejű kérdést kell tisztázni a tárgyalások során. Ha a fentebb felvetett problémák megoldásra kerülnek, akkor is fennmarad a kérdés: megvalósulhat-e egyáltalán a csatlakozás, fogja-e ratifikálni az erről született megállapodást az EJEE mind a 47 állama, esetleg feltételeket akarnak-e majd szabni egyes államok a ratifikálásért „cserébe”?

Ha az Unió részesévé válik az EJEE-nek, az hoz-e majd jelentős változást az emberi jogok védelme terén, hiszen az Unió minden tagállama eddig is tagja volt az EJEE-nek? Ezen kérdések megválaszolása egyelőre még várat magára, ám meg kell jegyeznünk, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta a csatlakozás körüli kritikai hangok egyre csak erősödnek.

⁴⁸ Sulyok Gábor: *Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása*. In: *Acta Humana: emberi jogi közlemények*, 2005/2. sz. 45–46. o.

⁴⁹ Murray: i. m. 1404. o.

⁵⁰ Murray: i. m. 1421. o.