

Az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozásáról szóló Megállapodás tervezete

Kovács Ildikó

Doktoranda, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Email: kovacsildiko25@gmail.com

Bevezetés

Az Európai Unió története köztudottan gazdasági integrációs gyökerekkel rendelkezik, és elsődleges céljai között az egységes belső piac, gazdasági tér megteremtése szerepelt. A célkitűzések idővel egyre tágultak, hangsúlyozva a közös értékeket, a jogállamiságot, az alapvető emberi jogokat.

Az európai integráció evolúciós folyamatában az 1970-es évekre tehető az emberi jogok védelmének fokozódó hangsúlyozása, és ezzel párhuzamosan annak a gondolatnak a felvetése, hogy a Közösség csatlakozzon az Európa Tanács égisze alatt született emberi jogi egyezményhez (a továbbiakban: EJEE vagy Egyezmény).¹

Az 1990-es évek elejére ez a gondolat olyannyira felerősödött, hogy az EU Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság vagy EU Bíróság vagy luxembourgi Bíróság) véleményében kellett foglalkoznia azzal, hogy egyáltalán adott-e a jogi lehetőség a csatlakozásra.² A Bíróság akkor határozott nemmel válaszolt, egyértelműen rámutatva, hogy a csatlakozás jogalapja hiányzik, ennek megteremtése az alapszerződés módosítását igényli.³

Ezt követően az emberi jogvédelmi folyamat elsősorban az önálló uniós jogalkotás irányába terelődött, amelynek eredményeként megszületett az Alapjogi Charta.⁴ Ennek ellenére a tagállamok nem vetették el a csatlakozás gondolatát. A több évtizedes elképzelés konkrét jogi alapjait végül a Lisszaboni Szerződés teremtette meg, amely – amellet, hogy az elsődleges uniós jog részévé tette az Alapjogi Chartát –, nemcsak, hogy lehetővé, hanem kötelezővé tette az Egyezményhez történő csatlakozást, megszabva annak feltételeit is.⁵

Felmerül a kérdés: mi szükség az Egyezményhez történő csatlakozásra, ha az Uniónak önálló alapjogvédelmi okmánya van, amely több esetben az EJEE-nél kiterjedtebb kiterjedtebb jogvédelmet nyújt. Ezen túlmenően a Charta kifejezett rendelkezést tartalmaz az EJEE-hez fűződő viszonyára, standardnak tekintve az abban biztosított jogvédelmet.⁶ Ezt

¹ *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.* Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

² A Bíróság 2/94. sz. véleménye. 1996. március 28.

³ A Bíróság 2/94. sz. véleményének releváns pontjai: „34. [...] az egyezményhez történő csatlakozás az emberi jogok védelmére vonatkozó jelenlegi közösségi rendszer lényegi megváltoztatását kívánná meg, amennyiben a Közösségnek egy különálló nemzetközi intézményrendszerbe kellene beilleszkednie, valamint az egyezmény összes rendelkezését be kellene építeni a közösségi jogrendbe.” „35. Az emberi jogok védelmére vonatkozó közösségi rendszer ilyen mértékű megváltoztatása [...] alkotmányos jelentőséggel bírna [...] Ez csak a Szerződés módosításával lenne megvalósítható.” „36. [...] a közösségi jog jelen állapotában a Közösségnek nincs hatásköre az egyezményhez történő csatlakozásra.”

⁴ Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2000. december 7-én Nizzában kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját.

⁵ Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

⁶ 53. cikk: E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével

meghaladóan az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) ugyancsak elismeri az EJEE-ben biztosított jogvédelmet.⁷

A politikai megfontolásokon túl, miszerint az EU hitelességét növeli a csatlakozás, annak gyakorlati jelentősége két szempontból fontos. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy strasbourgi Bíróság) a világon egyedülállóan az emberi jogvédelemre „szakosodott” olyan bíróság, amelyhez a jogsérelmet szenvedett személyek a hazai jogorvoslati lehetőségek eredménytelen kimerítését követően viszonylag könnyen és széles körben fordulhatnak. A luxembourgi Bíróság bármennyire nagy tekintélynek örvend is, elsődleges ítélkezési területe nem az emberi jogok védelme. Ezt meghaladóan az egyéni kérelmezők számára a bírói út igénybevételenek lehetősége korlátozottabb, mint az EJEB esetében. Egyrészt tehát a csatlakozással az egyéni kérelmezők számára szélesebb és könnyebb út nyílik igényeik érvényesítésére, másrészt amennyiben az EU, illetve intézményei, szervei, képviselőiben eljárók követnének el EJEE-be ütköző jogsértést, az EU intézményei nem a luxembourgi Bíróság kontrollja alá kerülnének, hanem a strasbourgi Bíróság joghatósága alá.

További csatlakozási szempontként jelenik meg annak elkerülése, hogy a két bíróság ítélkezési gyakorlata eltérjen egymástól, bár hangsúlyozandó, hogy az eddigi gyakorlat ezt az aggodalmat nem támasztja alá, a luxembourgi Bíróság széles körben támaszkodott a strasbourgi Bíróság által kimunkált jogra.

1. A megállapodástervezet kidolgozásával kapcsolatos munkálatok

A csatlakozási megállapodástervezettel kapcsolatos munkálatok megkezdéséhez mindkét szervezet, az Európai Unió és az Európa Tanács részéről meg kellett adni a szükséges felhatalmazásokat. Az Európai Unió Tanácsa 2010. június 4-én felhatalmazást adott a Bizottság részére a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) Miniszteri Bizottsága 2010 májusában döntött arról, hogy kezdődjön meg a tervezet kidolgozása.

Az ET égisze alatt működő Emberi Jogi Irányító Bizottságnak az EU szakértőivel közösen egy éven belül ki kellett dolgoznia a megállapodás tervezetének első olvasatát. Az irányító bizottság által kijelölt szakértői csoport megkezdte többfordulós tárgyalásait a Bizottság képviselőivel, amelynek eredményeként 2011 októberében benyújtásra került a megállapodás első tervezete az ET Miniszteri Bizottságához. Az ezt követő években a tervezet tárgyalása az ET valamennyi tagállamának képviselőjét magában foglaló kibővített körben az ún. 47+1 csoportban folytatódott. Ez a kibővített szakértői tárgyalói csoport 2013 áprilisában fogadta el a tervezet átdolgozott változatát, amelyet 2013 júniusában egy zárójelentés részeként nyújtott be az ET Emberi Jogi Irányító Bizottságához. Ez a 2013 áprilisában véglegesített és 2013 júniusában benyújtott csatlakozási megállapodástervezet⁸ (a továbbiakban: megállapodástervezet, vagy tervezet) képezi jelen elemzés tárgyát.

A zárójelentés⁹ öt mellékletet tartalmaz, ezek közé tartozik maga a megállapodástervezet; a megállapodás aláírásakor az EU által teendő nyilatkozat tervezete; az ET Miniszteri Bizottsága szabályzatát kiegészítő szabályok tervezete; az EU és más nem EU tagállam között

kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.

⁷ EUSZ 6. cikk (3) bekezdés.

⁸ *Appendix I – Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 47+1(2013)008rev2.

⁹ *Final report to the CDDH*. 47+1 (2013)008rev2., Strasbourg, 10 June 2013.

egyetértési megállapodás tervezete, továbbá az értelmezést szolgáló magyarázó jelentés tervezete.¹⁰

A magyarázó jelentés 9. pontja szerint a zárójelentés és az említett öt melléklete egységes, egymással összefüggő dokumentumcsomagot képez, amelyek mindegyike jelentőséggel bír a csatlakozás szempontjából. A zárójelentés és mellékletei angol és francia nyelven az Európa Tanács honlapján érhetők el,¹¹ sajnos magyar nyelvű fordításuk még nem készült el, ezért a jelen tanulmányban szereplő angol nyelvű változathoz készült fordítások nem minősülnek hivatalos fordításnak.

2. A megállapodástervezet jogalapja és a megalkotása során figyelembe veendő szempontok

Az ET részéről a csatlakozás elfogadásának jogalapját az Egyezmény 59. cikk 2. bekezdésének módosítása teremtette meg, amely kimondja, hogy az Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez.

Az EU részéről a csatlakozás jogalapját és feltételeit az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése, továbbá az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló (8.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: 8. EU jegyzőkönyv) határozza meg.¹²

Összefoglalva az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése és a 8. EU jegyzőkönyv a következő feltételekhez, korlátokhoz köti a megállapodást: a csatlakozás nem érintheti az EU, illetve szerveinek autonómiáját és hatáskörét, azaz nem vonhat el hatáskört az EU-tól, de nem is ruházhatja fel az EU-t újabb hatáskörökkel. A megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátosságairól; olyan mechanizmusokat kell a megállapodásokba beépíteni, amelyek biztosítják, hogy a nem EU tagállamok és egyéni kérelmezők a kereseteket helyesen nyújtsák be a tagállamok, illetve az EU ellen, azaz a megfelelő alperest vonják perbe. A megállapodás nem sértheti a tagállamoknak a Szerződések értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos, az EUMSZ-ben előírt vitarendezését, azaz az EU Bíróságának a Szerződések értelmezésével kapcsolatos kizárólagos hatáskörét. A megállapodás nem tartalmazhat továbbá

¹⁰ *Appendix V – Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 47+1(2013)008rev2.

¹¹ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents_en.asp (2015. március 2-ai állapot).

¹² (8.) Jegyzőkönyv az európai unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról. A 8. EU jegyzőkönyv) 1. cikke előírja, hogy a megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, különös tekintettel:

a) az Uniónak az európai egyezmény ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokra;

b) az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be.

Az 1. cikkel összefüggésben a 3. cikk hangsúlyozza, hogy az 1. cikkben említett rendelkezések egyike sem érinti az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 344. cikkét. Az EUMSZ 344. cikke szerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik, azaz az EU Bíróságának igénybe vételével. A hivatkozott rendelkezésekből következően a megállapodásban kiépítendő keresetindítási mechanizmusok nem érinthetik a tagállamok egymás közötti vitarendezési módját.

A 8. EU jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata lényegében azonos rendelkezést tartalmaz az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével miszerint a megállapodásnak biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit. A 8. EU jegyzőkönyv 2. cikk 2. mondata további követelményt állapít meg: a megállapodásnak azt is biztosítania kell, hogy az abban foglaltak semmilyen módon nem befolyásolják a tagállamoknak az EJEJ-vel és jegyzőkönyveivel kapcsolatosan tett fenntartásait.

olyan rendelkezést, amely sérti a tagállamoknak az EJEE-hez (jegyzőkönyveihez) fűzött fenntartásait.

A lisszaboni szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozat¹³ ugyancsak hangsúlyozza, hogy a csatlakozásra az uniós jog sajátosságainak megőrzése mellett kell, hogy sor kerüljön. E sajátosságok között hangsúlyozandó, hogy az EU meghaladja a hagyományos értelemben vett nemzetközi szervezet kereteit, olyan jogalkotó és kormányzati rendszer, amelyben az EU intézményei és tagállamai kölcsönösen függenek egymástól. A tagállamok hozták létre a szervezetet, alkotják meg a működését szabályozó elsődleges jogot, ugyanakkor az EU-s intézmények ezen elsődleges jogból származó felhatalmazás alapján a tagállamokra vonatkozó másodlagos jogot alkotnak. Az EU-jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben és átültetés nélküli közvetlen alkalmazására is lehetőség van. A tagállamok és az EU között a közösségi szabályozásba bevont területeken a hatáskörök megoszlanak, az EU-s intézmények a rájuk vonatkozó szabályok szerint jogosultak eljárni a közösségi jogrendbe bevont mindazon területeken, ahol a tagállamok nem tartották meg hatáskörüket. Az így megalkotott és állandó fejlődésben lévő közösségi jogrendnek saját intézményei, jogalkotási eljárásai és jogforrásai vannak. E jogrendnek nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is alanyai.

Az EU jogrendje a tagállami és intézményi kölcsönhatások bonyolult szövevényét alkotja, amelyben a hatásköri egyensúlyok megtartására kényesen ügyelni kell. Ebben a rendszerben számos alkalom adódik arra, hogy a tagállamok által megalkotott rendelkezéseket az EU intézményeinek kell végrehajtani és fordítva, az EU intézményei által megalkotott rendelkezéseket a tagállamoknak. Akár az EU intézményei, képviselői, akár a tagállamok hajtják végre az uniós jogot, nem zárható ki, hogy a végrehajtás során sérülnek az emberi jogok. A jogsértés esettől függően visszavezethető akár az előírt rendelkezés hibájára, akár a végrehajtás hibájára. Mindenesetre nem zárható ki, hogy a tagállam felel olyan emberi jogi jogsértésért, amely „hibás” EU intézményi szabályozásra vezethető vissza és fordítva.

3. A tervezet jogi jellege, felépítése, a csatlakozás terjedelme, fenntartások és hatálybalépés

3.1. Jogi jelleg

A megállapodás – hatályba lépése esetén – jogi jellegét tekintve nemzetközi szerződésnek minősül, amelyet az Európa Tanács tagállamai és az EU kötnek.¹⁴ Mint nemzetközi szerződés az EU jogrendjében az elsődleges jog és másodlagos jog között helyezkedne el, és az Egyezményvel együtt az uniós jog részét képeznék. Bár az Egyezménynek az a része, amely az alapvető jogokat tartalmazza, ugyan formálisan még nem, de lényegét tekintve csatlakozás nélkül is az elsődleges jog részét képezi, következik ez az EUSZ és az Alapjogi Charta rendelkezéséből.

¹³ Nyilatkozat az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséről.

¹⁴ A megállapodást az Európa Tanács mind a 47 tagállamának – ide értve a 28 EU tagállamot is – ratifikálnia kell, el kell fogadnia a belső jogrendje szerinti eljárás keretében. Az EU részéről az EUMSZ nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdése értelmében a Tanács felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, elfogadja a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást ad az aláírásra és megkötési megállapodásokat. A 218. cikk (6) bekezdés a) pontjának ii. alpontja alapján az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás megkötésére vonatkozó határozatot az Európai Parlament egyetértését követően fogadja el. A 218. cikk (8) bekezdése szerint a Tanács szintén egyhangúlag jár el az Egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodásról; a megállapodás megkötéséről szóló határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.

Az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei. Az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése értelmében amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokkal, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés azonban nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.

A fenti rendelkezésekből következően a csatlakozási megállapodás és az EJEE kiemelt nemzetközi szerződés szerepét fogja betölteni az uniós jogrendben, közelebb állva az elsődleges joghoz, mint a másodlagoshoz.

A megállapodás és az Egyezmény viszonyát a tervezet 1. cikk 2. bekezdésének b) pontja rendezi, e szerint a megállapodás és az EJEE egységet képez, a megállapodás az Egyezmény szerves részét képezi. Ebből következően külön-külön egyik sem mondható fel.

3.2. A tervezet felépítése

A mintegy három év alatt elkészített, több fordulóban egyeztetett és átdolgozott tervezet a preambulumon kívül mindössze 12 cikkből áll, ezek nagy része is jogtechnikai, vagy működtetést biztosító szabályt tartalmaz. A cikkek egy része magába az Egyezménybe épül be, módosítva vagy kiegészítve annak rendelkezéseit, míg más részük magában a megállapodás szövegében éli önálló életét (pl. 3. cikk társalperesi mechanizmust szabályozó rendelkezései).

A *preambulum* jelentősége nem elhanyagolható, ebből állapítható meg, hogy a szerződő felek, azaz az EU és a 47 ET-tagállam miért tartja szükségesnek a csatlakozást. Eszerint a csatlakozás Európában az emberi jogvédelem területén növeli a koherenciát, továbbá bármely személynek, nem-kormányzati szervnek vagy egyének csoportjának rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy az EU aktusait, intézkedéseit, mulasztásait az EJEB előtt perelje. A preambulum – összhangban a 8. EU jegyzőkönyv által támasztott követelménnyel –, rögzíti, hogy a megállapodás megalkotása és az EJEE módosítása során figyelembe kell venni az EU, mint nem állam speciális jogrendjét.

3.3. A csatlakozás terjedelme

Tárgyi hatályát, terjedelmét tekintve a csatlakozás nem vonatkozik az Egyezmény valamennyi jegyzőkönyvére. Az EU kizárólag magához az Egyezményhez, a Kiegészítő jegyzőkönyvéhez¹⁵ (tulajdonképpen első kiegészítő jegyzőkönyv) és a Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvhöz¹⁶ csatlakozik. Annak oka, hogy a csatlakozás nem vonatkozik az Egyezmény valamennyi kiegészítő jegyzőkönyvére, abban keresendő, hogy az EU 28 tagállama nem részese valamennyi kiegészítő jegyzőkönyvnek, csak az elsőnek és a hatodiknak.

Az 1. cikk 2. bekezdése azonban az Egyezmény 59. cikk 2. bekezdésének módosításával megteremti annak lehetőségét, hogy az EU a későbbiekben csatlakozhasson a többi jegyzőkönyvhöz is.

¹⁵ Kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. E Kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezik a tulajdon védelméről, az oktatáshoz való jogról és a szabad választások jogáról.

¹⁶ Hatodik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez a halálbüntetés eltörléséről.

A 9. cikk kitér az EU-nak az ET keretében létrejött és az Egyezményvel szorosan összefüggő egyéb megállapodásokkal (pl. az ET kiváltságairól, mentességeiről szóló megállapodás) kapcsolatos viszonyára is, rögzítve, hogy az EU tiszteletben tartja e megállapodásokat, másrészt ezek módosításakor konzultálni kell az EU-val.

3.4. Fenntartások

A tervezet 2. cikke alapján az EU az Egyezményhez és a Kiegészítő jegyzőkönyvhöz – az Egyezmény 57. cikkében foglaltak szerint – fenntartásokat tehet a tervezet aláírásakor, vagy amikor az annak rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek elfogadja. Akárcsak az ET 47 tagállama esetében, a halálbüntetés eltörléséről szóló Hatodik jegyzőkönyvhöz fenntartás nem fűzhető.

A tervezettel módosított 57. cikk 1. bekezdése szerint az EU a megállapodás aláírásakor, illetve, amikor azt magára nézve kötelezőnek elismeri, az Egyezmény minden egyedi rendelkezésével kapcsolatosan fenntartást tehet annyiban, amennyiben az EU csatlakozáskor hatályban lévő joga nincs összhangban az érintett rendelkezéssel, általános jellegű fenntartás azonban nem tehető. A magyarázó jelentésből kitűnően az EU joga alatt mind az elsődleges, mind a másodlagos jog értendő.¹⁷

A fenntartás tételének tervezet szerinti szabályozása összhangban áll a nemzetközi szerződéskötési gyakorlattal. Fontos azonban rámutatni arra, míg az Egyezmény rendelkezéseire fenntartás tehető, addig ez nem megengedett a megállapodástervezetre. A tervezet 11. cikke rögzíti, hogy a megállapodás rendelkezéseire vonatkozóan fenntartás nem tehető.

3.5. Hatálybalépés

A 10. cikk a majdani hatálybalépésre vonatkozó rendelkezéseket rögzíti, e szerint a megállapodás azt követő három hónap elteltével lépne hatályba, amikor mind a 47 tagállam és az EU a cikk előírásainak megfelelően kifejezi a tervezetre vonatkozó kötelezettségvállalását. Az EU a megállapodás hatálybalépésének napján válna az Egyezmény, a Kiegészítő jegyzőkönyv és a Hatodik kiegészítő jegyzőkönyv részesévé.

4. A tervezet technikai és az Egyezmény működtetésével összefüggő szabályai

4.1. Technikai szabályok

A tervezet technikai szabályainak nagy része éppen azzal áll összefüggésben, hogy az Egyezményhez egy olyan entitás csatlakozik, amely nem állam, holott az Egyezmény eredendően csak államok számára volt nyitva és rendelkezései az államhoz kapcsolódó fogalmak használatával kerültek megfogalmazásra.

A tervezet 1. cikkének 5-7. bekezdései tartalmazzák a szükséges fogalomprecizításokat, így ahol az EJEE *állam, részes állam* kifejezést használnak, azon az EU-t is érteni kell. Ahol *hazai jog, államigazgatás, hazai törvények, hazai hatóság* stb. kifejezés szerepel, az az EU és intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek belső jogrendjére is vonatkozik. Ahol a *nemzetbiztonság, ország gazdasági jóléte, területi sértetlensége, nemzet léte* kifejezések szerepelnek, azokat azokban az eljárásokban is figyelembe kell venni, amelyeket az EU ellen indítottak, vagy amelyekben az EU társalperes.

¹⁷ Magyarázó jelentés tervezet 34. pont.

Az 1. cikk 6. bekezdése rendelkezik a *joghatóság alatt álló személy* fogalmának megfelelő alkalmazásáról. Ennek kapcsán figyelembe kell venni, hogy az Egyezmény és az EJEB gyakorlata a joghatóság alatt álló személy fogalmát nem feltétlenül köti az ET-tagállamának területén élő személyhez. Amennyiben a joghatóság alatt álló személy kifejezés államok területén lévő személyre utal, az alatt – az EU vonatkozásában – az EU azon tagállamai területén lévő személyt kell érteni, amely tagállamra az EUSZ és az EUMSZ alkalmazandó. Amennyiben a joghatóság alatt álló személy kifejezés a tagállam területén kívül lévő személyre vonatkozik, és ha az állítólagos jogsértés államnak minősülő szerződő félnek tudható be, azt az EU vonatkozásában úgy kell érteni, mint olyan személyre utalót, aki az adott államnak minősülő szerződő fél joghatósága alatt áll.

Az 1. cikk 7. bekezdése alapján az EU vonatkozásában az *ország területe és állam területe* kifejezés alatt valamennyi olyan EU-tagállam területe értendő, amelyre az EUSZ és EUMSZ alkalmazandó.

4.2. Működtetéssel kapcsolatos szabályok

Az EU csatlakozása az Egyezmény működtetési és ellenőrzési mechanizmusával összefüggő szabályok korrekcióját is igényli. Ezek között említendő a bírák választására vonatkozó módosítás. A tervezet 6. cikke értelmében az Európai Parlament küldöttsége szavazati joggal vehet részt az ET Parlamenti Közgyűlésének azokon az ülésein, amikor az a bírák választására vonatkozó jogát gyakorolja. Hasonlóképpen a 7. cikk biztosítja, hogy az EU szavazati joggal részt vehessen az ET Miniszteri Bizottságában, amikor az döntést hoz az ítéletek végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó jogkörében. Ugyanez a cikk meghatározott esetekben az EU-val való konzultációs kötelezettséget ír elő a Miniszteri Bizottság számára, amelynek során megfelelően figyelembe kell vennie az EU álláspontját.

A 8. cikk rögzíti, hogy az EU az Egyezmény működtetéséhez (pl. EJEB költségei, ítéletek végrehajtása ellenőrzésének költségei) éves hozzájárulás fizetésével köteles hozzájárulni.

5. Betudhatóság

A tervezet 1. cikk 3. és 4. bekezdése rögzíti a betudhatóságra vonatkozó szabályokat, amelynek éppen az EU sajátos jogrendjéből fakadóan van jelentősége, nevezetesen a korábban már említett azon sajátossága miatt, hogy a tagállam által alkotott szabályokat az EU intézményei hajtják végre és fordítva, az EU intézményei által alkotott szabályokat a tagállamok.

5.1. Betudhatóság az EU terhére

Az 1. cikk 3. bekezdése szerint a csatlakozás kizárólag az EU intézményei, testületei, hivatalai és ügynökségei, vagy az EU képviselőjében eljáró személyek cselekményei, intézkedései és mulasztásai tekintetében ró kötelezettséget az EU-ra. Az Egyezmény és jegyzőkönyveinek egyetlen rendelkezése sem igényli, hogy az Unió az EU joggal össze nem egyeztethetően cselekedjen vagy azzal össze nem egyeztethető intézkedést fogadjon el. Ez utóbbi rendelkezés az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése és a 8. EU jegyzőkönyv 2. cikke szerinti hatáskör-érintetlenségi szabály hangsúlyozása.

5.2. Betudhatóság az EU tagállam terhére

Az 1. cikk 4. bekezdése az 1. cikk 3. bekezdésben foglaltak tükörszabályának tekintendő. E szerint az EU-tagállama szervének vagy képviselőjében eljáró személynek cselekménye, intézkedése vagy mulasztása kizárólag az adott tagállamnak tudható be, még akkor is, ha ez a cselekmény, intézkedés vagy mulasztás akkor keletkezik, amikor a tagállam az EU jogát hajtja végre, ide értve az EUSZ és az EUMSZ alapján hozott határozatokat is. Ez azonban nem zárja ki az EU-nak a társalperesi felelősségét azon kötelezettségszegésekért, amelyek az ilyen cselekményekből, intézkedésekből vagy mulasztásokból származnak.

5.3. Érzékeny területek

A betudhatósági szabályok egyértelmű megállapítása a gyakorlatban különös jelentőségre tesz szert a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) területén, így például az EU égisze alatt végrehajtott békefenntartó műveletek kapcsán, amikor is a szabályokat az EU állapítja meg, ugyanakkor a tevékenységet tagállami szereplők hajtják végre. Ugyanez vonatkozik a természetes személyeket, jogi személyeket érintő tanácsi szankciós határozatok tagállami végrehajtására.

6. Társalperesi mechanizmus

A 8. EU jegyzőkönyv 1. cikke kötelezettséget tartalmaz miszerint rendelkezni kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, különös tekintettel az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be.

A tervezet 3. cikke e rendelkezésre figyelemmel az Egyezményben eddig nem ismert teljesen új intézményt, az alperesi pertársi, vagy szóval társalperesi mechanizmus intézményét vezeti be.

6.1. Társalperes és alperes

Miben más a társalperesi pozíció az Egyezményben már eddig is ismert alperesi és beavatkozási pozíciótól? Az alperesi pozícióhoz képest két lényegi eltérést tartalmaz. Társalperes nem lehet minden ET-tagállam, csak az, amelyik egyúttal EU-tagállam is, avagy maga az EU lehet társalperes. Tehát amennyiben alperes egy EU-tagállam, annak társalperese (alperesi pertársa) lehet az EU, illetve amennyiben a kérelmet az EU ellen nyújtották be és ezáltal az EU az alperes, annak társalperese lehet egy vagy több EU-tagállam, ha a tervezetben szereplő egyéb feltételek is fennállnak.

Lényegi különbség továbbá, hogy míg az alperesi pozíció kötelező, addig a társalperesi pozíció önkéntes: a potenciális társalperes beleegyezéséhez kötött, vagy általa előterjesztett kérelmet igényel. Társalperessé kétféle módon lehet válni: a leendő társalperest az EJEB felhívja e pozíció betöltésére és azt a „jelölt” elfogadja, vagy maga az EU- vagy EU-tagállam kéri az EJEB-től, hogy engedélyezze társalperessé válását.

Összegezve, társalperessé csak az EU vagy tagállama válhat és csak az EJEB felhívásával vagy engedélyével. Társalperessé válni a tervezet szerint tehát csak önkéntesen lehet és szükséges hozzá az EJEB erre irányuló akarata is, amely kifejeződik vagy az erre irányuló felhívásában vagy a kérelem engedélyezésében.

Anyagi jogi szempontból a társalperessé válás feltétele, hogy a szóban forgó állítólagos jogsértés felvesse az Egyezményben (illetve csatlakozással érintett jegyzőkönyvekben:

Kiegészítő jegyzőkönyv és Hatodik kiegészítő jegyzőkönyv) védett jog és az EU jog összeegyeztethetőségének kérdését.

6.2. Társalperes és beavatkozó

A beavatkozási pozícióhoz képest a társalperesség annyiban más, hogy a társalperes félként vesz részt az eljárásban, azaz megilletik a fél jogai és kötelezettségei, ezért egyrészt felelőssé tehető és kötelezhető, másrészt megilleti a védekezéshez és a jogorvoslathoz való jog.

6.3. Az Egyezmény kiegészítése

A fentiekkel összhangban a tervezet 3. cikk (1) bekezdése az Egyezmény 36. cikkét egy új 4. bekezdéssel egészíti ki, amely szerint az EU vagy az EU tagállama az EJEB döntése alapján az eljárás társalperesévé válhat a csatlakozási Megállapodásban meghatározott körülmények fennállása esetén. A társalperes félként vesz részt az ügyben.

6.4. Az EU a társalperesi pozícióban

A tervezet 3. cikk 2. bekezdése az EU társalperessé válásának feltételét szabályozza. E szerint, ha a kérelmet közvetlenül az EU egy vagy több tagállama ellen nyújtották be, az EU az eljárás társalperesévé válhat annak az állítólagos jogsértésnek a vonatkozásában, amelyről a Bíróság értesítette, amennyiben úgy tűnik, hogy az állítólagos jogsértés felveti az Egyezményben (csatlakozással érintett jegyzőkönyvben) foglalt érintett jog és az EU jog rendelkezéseinek összeegyeztethetőségét, ide értve az EUSZ és az EUMSZ alapján hozott határozatokat is, különösen ha a jogsértés csak az EU jogból származó kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lett volna elkerülhető.

Az EJEE-ben biztosított jog összeegyeztethetőségét tehát mind az elsődleges, mind a másodlagos EU jog vonatkozásában vizsgálni kell. E rendelkezés szoros összefüggésben áll a betudhatósági szabályok között ismertetett 1. cikk 4. bekezdésében foglaltakkal.

6.5. EU-tagállam a társalperesi pozícióban

A 3. cikk 3. bekezdése az EU-tagállam társalperessé válásának feltételét a következőképpen szabályozza: amennyiben a kérelmet közvetlenül az EU ellen nyújtották be, az EU egy vagy több tagállama az eljárás társalperesévé válhat annak az állítólagos jogsértésnek a vonatkozásában, amelyről a Bíróság a tagállamot értesítette, amennyiben úgy tűnik, hogy az állított jogsértés felveti az Egyezményben (csatlakozással érintett jegyzőkönyvben) foglalt jog és az EUSZ vagy EUMSZ rendelkezésének, vagy ezekkel azonos joghatással bíró más rendelkezéseknek az összeegyeztethetőségét, különösen, ha a jogsértés csak a szerződésekből fakadó kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lett volna elkerülhető.

Látható, hogy az EU-tagállam akkor válhat társalperessé, ha az állítólagos jogsértés az Egyezményben biztosított jog és a tagállam által alkotott elsődleges uniós jog összeegyeztethetőségének kérdését veti fel. A másodlagos jog e szempontból irreleváns, hisz azt maga az EU alkotja, ezért annak „hibájáért” a tagállam nem felel.

6.6. Pozíciócsere

A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy a 3. cikk 4. bekezdése értelmében az alperesi pozíció társalperesi pozícióvá változhat, ha az előzőekben említett feltételek teljesülnek. Amennyiben a kérelmet mind az EU, mind pedig az EU-tagállam ellen benyújtják, tehát

mindkettőt alperesként perlik és a 3. cikk 2. és 3. bekezdésében írt feltételek teljesülnek, az alperesből társalperes válhat.

6.7. Az EJEB mérlegelése

A 3. cikk 5. bekezdéséből megállapítható a társalperesi pozíció önkéntessége, ugyanis a szerződő fél (azaz EU vagy tagállama) társalperessé válik, ha elfogadja az EJEB erre irányuló felhívását, vagy ha a szerződő fél (azaz EU vagy tagállama) kérelme alapján a Bíróság ekként dönt.

Az EJEB amennyiben felhívja az érintettet arra, hogy legyen társalperes, vagy ha az erre irányuló kérelemről határoz, az eljárásban részt vevő valamennyi fél álláspontját megismeri. Amikor az EJEB ilyen kérelemről határoz, mérlegeli, értékeli, hogy az előadott érvek alapján feltételezhető-e, hogy a 3. cikk 2. vagy 3. bekezdésében szereplő összeegyeztethetőségi feltételek teljesülnek-e.

6.8. Felelősség

A 3. cikk 7. bekezdése az alperes és a társalperes felelősségét szabályozza, kimondva, hogy a az alperes és a társalperes együttesen felel e jogsértésért, kivéve ha az EJEB úgy dönt, hogy egyiküket terheli a felelősség. Az EJEB e döntését az alperes, a társalperes és a kérelmező álláspontjának kifejtését követően hozza meg.

A 3. cikk 8. bekezdése szerint a társalperesi mechanizmust csak azoknak a kérelmeknek az esetében lehet alkalmazni, amelyet a megállapodás hatálybalépését, azaz a csatlakozást követően nyújtottak be.

7. Az EU Bíróság előzetes bevonása az EJEB előtti eljárásba

A társalperesi mechanizmus keretében szükségképpen értékelni kell az Egyezményben biztosított jog és az EU jog viszonyát. Az alperesi pertárssá válás feltétele, hogy az állítólagos jogsértés *felvesse* az Egyezményben foglalt jog és az EU jog rendelkezéseinek összeegyeztethetőségét.

A csatlakozást követően az EJEE és a Kiegészítő jegyzőkönyve, valamint a 6. Kiegészítő jegyzőkönyve inkorporálódik az EU jogba, annak részévé válik. Az EU jog értelmezésére viszont kizárólag az EU Bírósága jogosult, ugyanakkor az EJEE és jegyzőkönyvei értelmezésére az EJEB jogosult.

Az EUSZ 6. cikke (1) bekezdése és a 8. EU jegyzőkönyv értelmében a csatlakozás nem érintheti az EU intézményeinek, így az EU Bíróságnak a hatáskörét, azaz a luxembourgi Bíróságtól az EU jog értelmezésére vonatkozó hatásköre nem vonható el. Az Egyezmény szabályai szerint viszont az EJEE értelmezésére a strasbourgi bíróság jogosult, tőle sem vonható el ez a hatáskör.

A tervezet 3. cikk 6. bekezdése ezt a konfliktust a társalperesi mechanizmus keretében az EU Bíróságnak az EJEB előtti eljárásba történő előzetes bevonásával kívánja feloldani. A tervezet 3. cikk 6. bekezdése szerint amennyiben az eljárásban az EU társalperes, és ha az EU Bírósága még nem vizsgálta az EU jog rendelkezésének az Egyezményben (ill. csatlakozással érintett jegyzőkönyveiben) foglalt érintett joggal való összeegyeztethetőségét, az EU Bírósága számára elegendő időt kell biztosítani, hogy az összeegyeztethetőség kérdését illetően álláspontját kifejtse. Biztosítani kell továbbá, hogy a luxembourgi Bíróság gyorsan meghozza állásfoglalását annak érdekében, hogy az EJEB előtti eljárások indokolatlanul ne húzódjanak el.

A 3. cikk 6. bekezdése ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az EU Bíróság bevonására vonatkozó rendelkezés nem érintik az EJEB hatáskörét, azaz ebből az EJEB nincs kötve az EU Bíróságának állásfoglalásához.

8. Az Európai Unió Bíróságának 2/13. számú véleménye

A megállapodástervezetet az 1. pontban hivatkozott zárójelentés részeként az azt kidolgozó tárgyalócsoport 2013. június 10-én benyújtotta az Európa Tanács Emberi Jogi Irányító Bizottsághoz.

A tervezet utóélete kapcsán azonban ennél is fontosabb, hogy azt az EU Bizottsága az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján 2013. július 4-én megküldte az Európai Unió Bíróságához annak érdekében, hogy a Bíróság nyilvánítson véleményt arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az EUSZ-szel és az EUMSZ-szel. A véleménykérés nyilvánvalóan elkerülhetetlen volt a megállapodástervezet kiemelt jelentőségére figyelemmel és a későbbi jogi problémák elkerülése érdekében.

A Bíróság a tervezetet a zárójelentéssel és az annak részét képező többi dokumentummal összefüggésben vizsgálta, a zárójelentésben foglaltak szerint maga is egységként kezelte az okiratcsomagot.

A Bíróság az eljárás írásbeli és tárgyalási szakasza után teljes ülésén 2014. december 18-án hozta meg 2/13. számú, meglehetősen terjedelmes, 258 pontból álló véleményét. A Bíróság a több éves egyeztetés és előkészítő munka eredményeként megszületett megállapodástervezetet nem találta összeegyeztethetőnek az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével és a 8. EU jegyzőkönyvvel.

A Bíróság álláspontja azért is meglepő, mert a főtanácsnok az eljárás keretében azt indítványozta, hogy a Bíróság akként adja meg véleményét, hogy a tervezet összeegyeztethető a Szerződésekkel, feltéve, hogy a főtanácsnoki indítványában konkrétan megjelölt garanciákat, kiigazításokat beépítik a megállapodás tervezetébe.

A Bíróság előtti eljárásban a Bizottság, tagállamok, a Parlament és Tanács is azon az állásponton volt, hogy a tervezet összeegyeztethető a Szerződésekkel.¹⁸

8.1. A főtanácsnok indítványa

A főtanácsnok a következő módosításokat indítványozta: az EU-t és tagállamát az alperessel egyidejűleg minden eljárásról tájékoztatni kell, hogy alperesi pertársként történő perbelépési jogát gyakorolni tudja, továbbá e perbelépés ne függjön az EJEB mérlegelésétől. Biztosítani kell azt is, hogy a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás keretében érvényesüljön a Bíróságnak a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó hatásköre. A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárástól csak akkor lehessen eltekinteni, ha nyilvánvaló, hogy az Európai Unió Bírósága már foglalkozott az EJEB előtt folyamatban lévő kereset tárgyát képező konkrét jogkérdéssel. Az EJEB az Egyezmény megsértése esetén ne térhessen el az egyetemleges felelősség elvének alkalmazásától. Az egyetemleges felelősség elve azonban nem sértheti a feleknek az Egyezményhez, illetve jegyzőkönyveihez fűzött fenntartását.¹⁹

A főtanácsnok állásfoglalása szerint „a megállapodástervezetnek az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében és a 8. jegyzőkönyvben foglalt jogi követelmények, valamint a 2. nyilatkozat alapján történő vizsgálata nem hozott semmi olyat a napvilágra, ami megkérdőjelezhetné az Unió EJEB-hez történő csatlakozásának a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét. A megállapodástervezetnek csupán viszonylag csekély módosítása, illetve kiegészítése

¹⁸ Bíróság 2/13. számú véleménye, 108. és 109. pont.

¹⁹ Julienne Kokott főtanácsnok állásfoglalása, 280. pont.

szükséges, amelyek minden nagyobb nehézség nélkül megvalósíthatók.”²⁰ Éppen ezért nem tűnne célszerűnek a megállapodástervezetet a jelenlegi megfogalmazása mellett a Szerződésekkel összeegyeztethetetlennek nyilvánítani. A Bíróságnak [...] úgy kellene állást foglalnia, hogy a megállapodástervezet a Szerződésekkel összeegyeztethető, feltéve, ha az általam említett módosításokra, kiegészítésekre és pontosításokra sor kerül.”²¹

8.2. A Bíróság álláspontja

A főtanácsnoki indítvány ellenére a Bíróság a tervezettel kapcsolatosan a következőket sérelmezte és találta a tervezetet az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével és a 8. EU jegyzőkönyvvel ellentétesnek.

A csatlakozással az Egyezménynek az EJEB általi értelmezése kötné az Uniót és intézményeit, beleértve a Bíróságot is, ugyanakkor a tervezet 3. cikk 6. bekezdése értelmében a Bíróságnak az előzetes eljárás keretében kifejtett, Egyezményben foglalt jogokkal kapcsolatos álláspontja nem kötné az EJEB-et, ez azonban az uniós jog értelmezése esetében – ide értve az Alapjogi Chartát is – nem elfogadható. Nem vitathatja az EJEB a Bíróságnak az uniós jog alkalmazási körére vonatkozó megállapításait.²²

Meglehetősen nehezen értelmezhető a Bíróság azzal kapcsolatos okfejtése, hogy a tervezet egyetlen rendelkezése sem irányul arra, hogy megteremtse az Egyezmény 53. cikke és az Alapjogi Charta 53. cikke közötti összhangot, amely cikkek az alapjogok védelmi szintjére vonatkoznak.²³

Az EJEE 33. cikke lehetőséget ad arra, hogy a szerződő felek egymás ellen indítsanak eljárást az EJEB előtt alapjogi jogsértés esetén. Az EUMSZ 344. cikkében ugyanakkor a tagállamok vállalták, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik. Erre figyelemmel a Bíróság álláspontja szerint az EUMSZ 344. cikkével kizárólag az lenne összeegyeztethető, ha kifejezetten ki lenne zárva az EJEB-nek az EJEE 33. cikkéből eredő hatásköre a tagállamok egymás közötti jogvitái, valamint a tagállamok és az Unió közötti jogviták esetében, amennyiben e jogviták az Egyezménynek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó alkalmazásával kapcsolatosak.²⁴

A társalperesi mechanizmussal kapcsolatban a Bíróság azt kifogásolta, hogy a tervezet mérlegelési, értékelési jogkört biztosít az EJEE számára, ha az EU vagy az EU-tagállam kérelmet terjeszt elő társalperessé válásának érdekében. A mérlegelés pedig óhatatlanul az EU jog értékelését is jelenti, ez pedig ugyancsak alkalmas arra, hogy megzavarja az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztást.²⁵

A Bíróság meglátása szerint a társalperesi mechanizmus nem zárja ki, hogy “valamely tagállamot az Unióval együttesen lehessen felelőssé tenni az EJEE olyan rendelkezésének megsértéséért, amely tekintetében ugyanezen tagállam fenntartást tett”,²⁶ ez pedig sérti az 8. EU jegyzőkönyv 2. cikkében foglaltakat.

Ugyancsak az uniós jogba ütközőnek találta a Bíróság, hogy az EJEB akként is dönthet, hogy a társalperes nem követte el a jogsértést, márpedig ez az EU és a tagállamok közötti felelősség megosztását jelenti, az uniós jog értékelésén alapul és a hatáskörmegosztás sérelmével járhat.²⁷

²⁰ *Julienne Kokott főtanácsnok állásfoglalása*, 278. pont.

²¹ Uo. 279. pont.

²² *Bíróság 2/13. számú véleménye*, 185-186. pontok.

²³ Uo. 187-190. pontok.

²⁴ Uo. 201-214. pontok.

²⁵ Uo. 215-225. pontok.

²⁶ Uo. 227. pont.

²⁷ Uo. 230. és 231. pontok.

Az előzetes bevonására irányuló eljárással kapcsolatban a Bíróság azt kifogásolta, hogy a magyarázó jelentés 66. pontja értelmében a Bíróság a másodlagos jogot nem értelmezhetné, csak a másodlagos jog érvényességének kérdésében foglalhatna állást, ez pedig sérti a Bíróság hatáskörét. Az eljárásban garantálni kellene továbbá, hogy az EJEB előtt folyamatban lévő minden ügyben “teljes és rendszeres információt kapjon az Unió”.²⁸

A közös kül- és biztonságpolitika területén megvalósuló és Egyezménybe ütköző jogsértésekkel kapcsolatban a Bíróság rámutatott arra, hogy e területén a hatályos uniós szabályozásból adódóan a Bíróság csak korlátozott hatáskörrel rendelkezik, ezt azonban a tervezet nem tartja tiszteletben, ugyanis az EJEB – a luxembourgi Bírósággal ellentétben – e területen is korlátlan felülvizsgálatot gyakorolhatna.²⁹

Ez utóbbi kifogással kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az EJEB ezen a területen eddig is joghatóságot gyakorolhatott, ha az EU-tagállam megsértette az Egyezményt.

Következtetés

A Bíróság véleményéből egyértelműen kitűnik, hogy károsan ügylé hatáskörének érinthetlenségére. A 2/13. számú véleményben foglaltak kötik az EU-t és intézményeit, valamint a tagállamokat, ugyanakkor álláspontom szerint a vélemény nem gátolhatja meg a csatlakozási tárgyalások folytatását, a tervezet újratárgyalását. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése ugyanis kötelezettségként írja elő az Egyezményhez történő csatlakozást, ezért, ha az EU nem tesz meg minden tőle telhetőt a csatlakozás megvalósítása érdekében, az nemcsak az elsődleges jog megsértésével járna, hanem politikailag is hátrányosan befolyásolná az EU megítélését az alapjogi kontroll, elszámoltathatóság hiánya miatt, holott a csatlakozásnak éppen ez volt az egyik legfontosabb célja.

A Bíróság 2/13. számú véleményének jogi érvek között megbúvó, majdhogynem ellenségesnek mondható hangvételével szemben a főtanácsnok indítványa a tervezet hiányosságainak kiküszöbölésére megoldási szempontokat is nyújt, amelyek kiindulási alapját képezhetik az újrainduló tárgyalásoknak, a tervezet ismételt felülvizsgálatának, kiigazításának.

Ennek során azonban arról sem szabad megfeledkezni, hogy a nem uniós tag ET-tagállamoknak szintén megvan a saját szempontrendszerük és csatlakozást elfogadó feltételük. Az Egyezmény a szerződő felek egyenjogúságán alapul, kényesen vigyázni kell ezért nemcsak az EU-n belüli hatásköri egyensúlyokra, hanem a szerződő felek közötti egyensúly megtartására is annak érdekében, hogy a megállapodás egyszer hatályba léphessen.

²⁸ Bíróság 2/13. számú véleménye, 236-248. pontok.

²⁹ Uo. 249-257. pontok.