

AZ EU CSATLAKOZÁSA AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉHEZ

A CSATLAKOZÁS MENETE ÉS A KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Az Európai Uniónak (a továbbiakban: EU vagy Unió) az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (a továbbiakban: Egyezmény vagy EJEE) történő csatlakozása már évtizedek óta napirenden van. A csatlakozásban több hozzáadott érték is rejlene: növelné Európában az alapjogok védelmének következetességét és egységességét; nyomatékosítaná az EU emberi jogi elköteleződését; és kifogná a szelet azon kritika vitorlájából, amely szerint az EU kettős mércét alkalmaz, hiszen minden tagállam csatlakozik az EJEE-hez, de maga az EU nem.¹ Az EJEE kontrollmechanizmusa kiterjedne közvetlenül – és nem csak tagállamai felelősségre vonásán keresztül – az EU jogszabályaira és intézkedéseire, és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy strasbourgi bíróság) döntene az uniós jogszabályoknak és intézkedéseknek az Egyezménnyel való konformitásáról. Magánszemélyek számára könnyebb lenne az EJEB-hez fordulni, mint az Európai Unió luxembourgi bíróságához (a továbbiakban: Bíróság²), továbbá a kérelmezők olyan területeken – így egyes, korábban a második pillérhez kapcsolódó kérdésekben – is fordulhatnának a strasbourgi bírósághoz, ahol erre a luxemburgi bíróság vonatkozásában nincs lehetőség.

Korábban – az EU Egyezményhez való csatlakozása előtt – mind strasbourgi, mind brüsszeli szinten akadályok tornyosultak. Ami az Európa Tanácsot illeti, maga az EJEE rendelkezett úgy az 59. cikk (1) bekezdésben, hogy csak az Európa Tanács tagjai csatlakozhatnak az Egyezményhez, márpedig az Európa Tanács Alapszabályának 4. cikke azt mondja ki, hogy csak „európai államok” (kiemelés: B. P.) lehetnek annak tagjai. Időközben, 2010. június 1-jén hatályba lépett a 14. jegyzőkönyv, amely lehetővé tette az EU csatlakozását; oly módon, hogy az Egyezmény 59. cikkét egy új, (2) bekezdéssel egészítette ki, miszerint „az Európai Unió csatlakozhat” az Egyezményhez.

Brüsszeli szinten még kevésbé volt zökkenőmentes a csatlakozás megalapozása. A folyamatot még

1979-ben indította el az Európai Bizottság,³ ám az elakadt, amikor az Európai Bíróság a 2/94. sz. elhíresült véleményében kijelentette, hogy „[A] Közöségnek nincs hatásköre csatlakozni” az Egyezményhez.⁴ A lisszaboni szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépésével megváltozott a jogszabályi háttér, és jelenleg az EUSz 6. cikk (2) bekezdése kötelezi az EU-t az EJEE-hez való csatlakozásra,⁵ amelynek részletes követelményeit a 8. sz. jegyzőkönyv fekteti le.

Jelen tanulmányban a csatlakozás strasbourgi és luxemburgi bíróságra gyakorolt várható hatását vizsgálom. Mint minden hiányos alkotmányos struktúránál, illetve kialakuló jogrendek kezdeti stádiumában, mindkét entitás – az Európa Tanács és az EU – vonatkozásában is a bíróságok játszanak kulcsszerepet.⁶ A két bíróság közötti kölcsönös tisztelet és az egymással szembeni rejtett bizalmatlanság egyaránt a legfelső nemzetközi bírói fórumok legitimitációs küzdelmeire, illetve a strasbourgi mechanizmus és az EU-jogrendszer természetére vezethető vissza. Ezért jelen tanulmányban a jogrendszerek releváns jellemzőinek bemutatása megelőzi annak elemzését, hogy a két fél egymással milyen viszonyban áll.

Az EU és Bírósága viszonylag – legalábbis a nemzetállamokhoz képest – új entitás, amely állandó küzdelmet folytat azért, hogy legitimitást szerezzen a nála sokkal régebbre visszanyúló hagyományokkal és megalapozott szuverenitással rendelkező tagállamok felett. A Bíróság mindenkor ragaszkodott az EU-jog autonómiájának elvéhez, valamint ahhoz, hogy a Bíróság váljon, illetve maradjon ennek az autonóm jogrendszernek a végső értelmezésére hivatott szerv (II. rész). Emberi jogi ügyekben történő ítélethozatal során az Európai Bíróság követte az Egyezményben foglaltakat és az ahhoz kapcsolódó esetjogot annak érdekében, hogy saját legitimitását – különösen emberi jogi ügyekben – megszilárdítsa. Ugyanakkor soha nem egyezett bele abba, hogy olyan jellegű emberi jogi ítékezésnek vesse alá magát, ami korlátozná döntéshozatali hatalmát az autonómiáról

A CSATLAKOZÁSBAN TÖBB HOZZÁADOTT ÉRTÉK IS REJLENE: NÖVELNÉ EURÓPÁBAN AZ ALAPJOGOK VÉDELME-NEK KÖVETKEZETESSÉGÉT ÉS EGYSÉGESSÉGÉT; NYOMATÉKOSÍTANÁ AZ EU EMBERI JOGI ELKÖTELEZŐDÉSÉT

szóló kérdésekben. Az Európai Unió Bírósága mint az EU jogrendszerének végső őre minden bizonnyal túlon túl fiatal intézmény, és szuverenitása valószínűleg túl gyenge ahhoz, hogy egy külső hatalomnak – akár egy emberi jogi felülvizsgálati kontroll mechanizmus formájában – alávesse magát, illetve az uniós jogot. Az a szuverenitáskorlátozás, amelyet a megszilárdult nemzetállamok alapvetően nem tekintenek önnön létüket veszélyeztető lépésnek,⁷ az EU számára egyelőre nem elfogadható. Ékes bizonyítéka ennek a Bíróság 2/13. sz., a csatlakozási megállapodás tervezetének az EU-jogszabályokkal való összeegyeztethetlenségéről szóló véleménye, amelynek központi kérdése épp az EU-jog autonómiájának és a Bíróság önnön tekintélyének feltétele volt. Pedig az EU önálló jogrendjének létezik egy olyan olvasata, amely éppen arra ösztönözhetné a Bíróságot, hogy az uniós jog autonómiájának végső őreként az EU alkotmányos jellemzőit a külső emberi jogi kontrollmechanizmus elfogadásának politikájára fordítsa le (III. rész).

Az EJEB részéről a saját autoritásának feltétele a strasbourgri rendszer puha végrehajtási mechanizmusával magyarázható, ami végül is a szerződő felek konszenzusán múlik. Az EJEB számára fokozottan érzékeny kérdés, hogy a részes felek eleget tesznek-e az ítéleteiből fakadó végrehajtási feladatoknak (IV. rész). Nagyrészt ez magyarázza az EJEB rendhagyó hozzáállását az Unió által, illetve az uniós jog alkalmazásával elkövetett emberi jogi jogsértésekhez (V. rész). Végül a csatlakozás jelenlegi esélyeit latolgatom, különösen a 2/13-as vélemény fényében (VI. rész).

A LUXEMBURGI BÍRÓSÁG ÉS AZ EU-JOG MINT ÖNÁLLÓ JOGREND

A két bíróság viszonya, mint két régivágású úriemberé, egyszerre volt szívélyes és óvatos: először megfigyelték, majd fokozatosan tisztelni kezdték egymást, elfogadták egymás érveit, végül – átvéve egymás gondolatmenetét – sajátjukként kezdték kezelni ezeket az érvrendszereket. Azonban az is elmondható róluk, hogy szuverenitásukat ekkor sem adták fel, és ami a legfontosabb, saját szakterületük ügyeiben mindig ragaszkodtak ahhoz, hogy az övék legyen a döntő szó. Az Európai Unió Bíróságának részéről a bírák az autonómia koncepciójából nem engedtek,

sem abból, hogy az EU-jog értelmezése az ő hatáskörük maradjon.

Az autonómia fogalma az 1964-es, nagy hatású Costa kontra ENEL-ügyre⁸ vezethető vissza, amelyben a Bíróság bevégezte az egy évvel korábban, a Van Gend & Loos-ügyben megkezdett munkáját,⁹ amikor is azt a híres kinyilatkoztatást tette, hogy az uniós jog közvetlen hatállyal rendelkezhet. A közösségi jogról és annak a nemzeti jog feletti elsőbbségéről szólva a Bíróság azzal érvelt, hogy a közvetlen hatály nem sokat ér, ha az európai jogot később felülírhatják a nemzeti normák, ahogyan azt az olasz alkotmánybíróság korábban állította. Az okfejtésnek ezen a pontján merült fel az autonómia elve. A Bíróság szerint „a Szerződésből eredő jog, amely egy önálló jogforrás [‘une source autonome’], különleges és eredeti jellegénél fogva nem írható felül nemzeti jogszabályi rendelkezésekkel, bárhogy is fogalmazzák meg azokat, anélkül, hogy azt közösségi jogi természetétől meg ne fosztanák, valamint anélkül, hogy ezáltal magának a Közösségnek a jogalapját kétségbe ne vonnák.”¹⁰ A Bíróság tehát

amellett érvelt, hogy a szerződések, amelyeknek az Európai Unió Bírósága az őre, autonóm forrásból erednek. Ebben az értelemben „az EU egy egységes, saját magára vonatkozatható jogrendet alkot, amely saját jogán érvényes”.¹¹ Az autonóm uniós jogrendszer az, amely az európai integrációt megkülönbözteti a többi nemzetközi szervezettől.

Az autonómia koncepciója nemcsak belső viszonylatban, az

EU és a nemzeti normák közötti kapcsolat meghatározása szempontjából fontos, hanem akkor is, amikor az Európai Unió Bírósága valamely, az uniós és a nemzetközi jog viszonyát érintő ügygel találkozik. Az átültetett nemzetközi jognak ugyanis összhangban kell lennie az EU elsődleges jogforrásaival. Ennek megfelelően, ahogyan annak idején Maduro főtanácsnok fogalmazott: „a végső elemzés szerint a közösségi bíróságok határozzák meg a nemzetközi kötelezettségek hatályát a közösségi jogrenden belül, a közösségi jog által meghatározott feltételek alapján”.¹²

A különféle, vitatott hierarchiában álló jogrendszerek követelményeinek összehangolása érdekében divattá vált azzal érvelni, hogy „a jogállamiság lerázta korábbi szűk fókuszát, amely csak az egységre koncentrált, és mára a sokszínűséget hirdető elvek motorjaként is működik”.¹³ Ez a fejlődés többféleképpen is megfogható: egyesek folyamatként¹⁴ definiálják az

AZ EU ÉS BÍRÓSÁGA VISZONYLAG – LEGALÁBBIS A NEMZETÁLLAMOKHOZ KÉPEST – ÚJ ENTITÁS, AMELY ÁLLANDÓ KÜZDELMET FOLYTAT AZÉRT, HOGY LEGITIMITÁST SZEREZZEN A NÁLA SOKKAL RÉGEBBRE VISSZANYÚLÓ HAGYOMÁNYOKKAL ÉS MEGALAPOZOTT SZUVERENITÁSSAL RENDELKEZŐ TAGÁLLAMOK FELETT

európai alkotmányosságot, mások a nemzeti és európai jogra mint egymás kiegészítésére tekintenek,¹⁵ megint mások „többszintű alkotmányosságról”¹⁶ szólnak, vagy a tagállamokat *Rechtsverbund*ként,¹⁷ azaz jogközösségként, illetve *Verfassungsverbund*ként,¹⁸ vagyis formális hierarchia nélküli alkotmányos közösségként fogják fel. Az utóbbi elmélet szerint például a különféle jogrendszerek olyan általános alkotmányos jogelveken alapszanak, amelyek minden, a szövetségen belüli részegységnek sajátjai, és amelyek a köztük zajló párbeszédből kristályosodnak ki. Ezek az elméletek tompítják az autonómia elvének jelentőségét, amely megakadályozza, hogy az EU-jog a nemzetközi jognak egyértelműen alávesse magát,¹⁹ és elveszik az élet a fenti, az autonómia elvéből származtatott nemzetközi jog szintjére emelt, Solange-típusú érvelésnek.²⁰

Noha a fenti elméletek vonzónak tűnhetnek, jelentős hátrányokkal – ahogy van Rossem bizonyítja, legalább három gyenge ponttal – is rendelkeznek. Először is, felvetődik egy alapvető jogfilozófiai probléma: „*A pouvoir constitué* és a *pouvoir constituant*, azaz a norma-tény viták két hagyományos alkotmányjogi fogalma kölcsönösen feltételezi egymást. Ahogyan valamely normának szüksége van egy szuverénre ahhoz, hogy érvényes legyen, úgy egy szuverénnek szüksége van valamely olyan normára, amely a szuverént szuverénként jelöli meg.”²¹ A fenti elméletekből hiányzik az effajta norma. Másodszor – és gyakorlati szempontból –, mivel hiányzik az egyértelmű formális hierarchia, a bíróságoknak nehézséget okoz egy adott norma érvényességének megállapítása, ami ellehetlenítheti a konkrét ügyben történő döntéshozatalt. Az elméletek jellegüknél fogva magában foglalnak egy *Kompetenz–Kompetenz*-problémát, ahol is különböző fórumok versengenek a végső döntéshozatali jogkörért. Harmadszor, még ha az előző kérdést meg is oldották, „nem létezik olyan »törvények törvénye«, amely az EU-jogot és a nemzeti jogot összekötné.”²² Ennek következtében az autonómia fogalma létfontosságú maradt, és a következőkben már csupán az kérdéses, hogy az uniós jog autonómiájának milyen olvasatai léteznek; azaz, hogy a csatlakozás vonatkozásában mi következik az uniós jog mint önálló jogrend voltából. A Bíróság szerint az uniós önálló jogrend nem egyeztethető össze az EU külső emberi jogi kontrollnak való alávetésével, azonban – ahogy bizonyítani fogom – az autonómiának létezik egy ezzel ellentétes olvasata is.

A LUXEMBURGI BÍRÓSÁG ÉS AZ EJEE VISZONYA

*A luxemburgi Bíróság és az EJEE viszonya
a lisszaboni szerződés hatálybalépését megelőzően*

Történelmi szükségszerűség, hogy először az Európai Unió Bírósága hajolt meg az EJEB előtt. Mivel az európai integráció kezdeti alapszerződéseiben az emberi jogokról nem tettek említést, amikor az első emberi jogi ügyek felmerültek az Európai Gazdasági Közösségben, az akkori Európai Bíróságnak találegkonynak kellett lennie, hogy saját joghatóságát kiterjessze az alapjogok vizsgálatára. A Bíróság az emberi jogokat általános jogelvként kezelte,²³ és azok tartalmát úgy konkretizálta, hogy a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira²⁴ és a valamennyi ak-

korai tagállam által aláírt nemzetközi szerződésekre hivatkozott,²⁵ azon belül is elsősorban az Egyezményre és az ahhoz kapcsolódó esetjogra.²⁶ Abban az időben, amikor az Európai Bíróság elkezdett az Egyezményre és az EJEB esetjogára hivatkozni, a strasbourggi mechanizmus már teljes elismert-

seget nyert a részes államok részéről. Ezért a strasbourggi sztenderdek felhívása nem tűnt a nemzeti szuverenitást veszélyeztető lépésnek, így a tagállamok készek voltak elfogadni az EGK/EK hatáskörének bíróság általi kiterjesztését. Az Európai Bíróság ugyanakkor mindig ragaszkodott ahhoz, hogy fenntartsa a jogot arra, hogy eltérjen az Egyezménytől és a strasbourggi esetjogtól. Ezt a korlátozást elegánsan és pozitívan fogalmazták meg, az EJEE-nek mint „iránymutatásnak” „különös jelentőséget” tulajdonítva, a strasbourggi esetjogból pedig „inspirációkat” eredtetve.²⁷ Végső soron azonban azt jelentette ez a puha nyelvezet, hogy az Európai Unió Bírósága nem fogadta el az Egyezménynek való alárendeltséget, és soha nem vetítette előre, hogy automatikusan és feltétel nélkül alávetné magát a strasbourggi esetjognak.²⁸ Ezzel párhuzamosan az Európai Bíróság következetesen ragaszkodott ahhoz, hogy az uniós jogot érintő ügyekben az övé, mint az EU-jog önálló értelmezésének végső ítélőbírójáié, legyen az utolsó szó.²⁹

A 2/2013. sz. vélemény

A csatlakozási szerződés-tervezet hatálybaléptetésének egyik eljárási feltétele, hogy a Bíróság – amennyiben felkéri, márpedig a Bizottság ún. *ex ante* el-

járásban ezt megtette – az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében véleményt adjon arról, hogy a megállapodástervezet összeegyeztethető-e a szerződésekkel.

A Bíróság teljes ülése³⁰ 2/13. számú, 2014. december 18-án hozott véleményében³¹ vizsgálta a megállapodástervezetnek az EUSz. 6. cikk (2) bekezdésével és az ahhoz kapcsolódó 8. jegyzőkönyvvel való összeegyeztethetőségét. Az EUSz. említett szakasza szűkre szabja az EU mozgásterét, hiszen amellett, hogy kötelezi az EU-t a csatlakozásra, azt is rögzíti, hogy a csatlakozás nem érintheti a Szerződésekben meghatározott uniós hatásköröket. Ezt a követelményt a 8. jegyzőkönyv³² is megismétli. A jegyzőkönyv rögzíti továbbá, hogy a megállapodásnak rendelkeznie kell az EU és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről.

Az eljárás során mind az EU intézményei,³³ mind a tagállami kormányok többsége³⁴ és Kokott főtanácsnok³⁵ is amellet érvelt, hogy a megállapodástervezet alapvetően – még ha módosítások mellett is, de – összeegyeztethető a Szerződésekkel. Korábban a strasbourgi és luxemburgi bíróságok elnökei közös nyilatkozatban szorgalmazták a csatlakozást.³⁶ Mindezek fényében váratlan meglepetést okozott a Bíróság 2014. karácsonyára időzített „ajándéka”,³⁷ amely szerint a megállapodástervezet nem biztosítja az uniós jog elsőbbségének és autonómiájának érvényesülését, valamint veszélyezteti magának a Bíróságnak az uniós jog értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatáskörét, ezért nem összeegyeztethető a Szerződésekkel. Az alábbiakban a bírósági vélemény érveinek sorrendjét követve mutatom be a vizsgált rész kérdéseket.

*Az uniós jog autonómiája és a Bíróság
mint az autonómia őre*

A Bíróság véleményében mindennek előtt leszögezte, hogy a vizsgálat célja annak biztosítása, hogy a csatlakozás ne érintse az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit, autonómiáját (164. bekezdés). Márpedig az autonómia elve a Bíróság szerint megköveteli, hogy az alapvető jogok értelmezésére az Unió szerkezetén és céljain belül kerüljön sor, és azok hozzájáruljanak az integráció megvalósításához (170. és 172. bekezdés).

A Bíróság mindezek fényében vizsgálta a csatlakozás hatását az uniós jog autonómiájára (178–200. bekezdés). A Bíróság rögzítette, hogy noha az EUSz 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok –

ahogyan azokat az EJEE biztosítja – mint általános elvek az uniós jogrend részét képezik, ezek alakszerűen csak a csatlakozás után fognak beépülni az uniós jogrendbe³⁸ (179. bekezdés). Ehhez képest a csatlakozással az EJEE és az EJEB határozatai az uniós jog szerves részévé válnának, és az EU és intézményei – így a Bíróság is – ezeknek automatikusan alá lenne rendelve (180–181. bekezdés). Márpedig, ahogyan ezt a Bíróság korábban már kifejtette,³⁹ a nemzetközi megállapodásoknak csak akkor lehet kihatása

a Bíróság hatáskörére, ha azáltal az uniós jogrend autonómiája nem sérül (183. bekezdés), azaz a strasbourgi mechanizmus „nem járhat azzal a hatással, hogy az Uniót és intézményeit a belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi” (184. be-

kezdés). Márpedig a csatlakozással az EJEB általi Egyezmény-értelmezés kötné a Bíróságot, míg az Egyezményben elismert valamely jog Bíróság általi értelmezése nem kötné Strasbourgot (185. bekezdés). A Bíróság szerint különösen a Karta vonatkozásában lenne aggályos, ha az EJEB vitathatná a Bíróságnak az uniós jog alkalmazási körére vonatkozó megállapításait, így azzal kapcsolatos döntéseit, hogy valamely tagállam köteles-e tiszteletben tartani az uniós alapvető jogokat (186. bekezdés).

A Bíróság ezt követően a Karta 53. és az EJEE 53. cikkét viszonyította egymáshoz. E tekintetben emlékeztetett arra, hogy a Karta 53. cikke előírja, hogy annak egyetlen rendelkezését sem lehet szűkítően értelmezni, különösen az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok által kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az EJEE szerinti alapjogokhoz képest. Az EJEE 53. cikke ugyanakkor lehetőséget teremt arra, hogy a szerződő felek az Egyezményben foglaltaknál magasabb alapjogvédelmi szintet írjanak elő. A Bíróság szerint a két rendelkezés összhangját úgy kell biztosítani, ahogyan azt a Bíróság a Melloni-ítéletben már előírta, ti. hogy a jogvédelem szintje ne veszélyeztesse az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.⁴⁰ A Bíróság e vonatkozásban nehezményezi, hogy a megállapodástervezet nem tér ki a fenti összhang biztosítására (189–190. bekezdés).

A Bíróság szerint a megállapodástervezet a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvét is felülírhatja. Márpedig ez az elv az uniós jog, illetve különösen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egyik sarokköve, amely nélkül a belső határok nélküli térség létrehozása és fenntar-

tása lehetetlen (191. bekezdés). Ez az elv megköveteli a tagállamoktól, hogy vélemezzék: valamennyi uniós ország tiszteletben tartja az EU-jogot, illetve különösen az uniós jog szerinti alapvető jogokat⁴¹ (191–192. bekezdés). Azáltal, hogy a megállapodástervezet az Uniót – az összes többi szerződő fellel egy sorban – kvázi államnak tekinti, gyakorlatilag megköveteli az államoktól annak vizsgálatát, hogy más tagállamok tiszteletben tartják-e az emberi jogokat. Ez azt jelenti, hogy a tervezet nem veszi tekintetbe az EU „önmagában rejlő jellegét”, különösen azt a körülményt, hogy a tagállamok közötti viszonyokat – legalábbis azokon a területeken, ahol az Unióra hatáskörök ruháztak – az uniós jog szabályozza (193. bekezdés). Mivel tehát a tervezet felülírja a kölcsönös bizalom elvét, amely szerint a tagállamoknak egymás vonatkozásában feltelezniük kell az emberi jogok betartását, „a csatlakozás alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére” (194. bekezdés). A Bíróság e vonatkozásban is megjegyzi, hogy a tervezet nem tartalmaz rendelkezéseket e negatív következmény elkerülésére.

A Bíróság kiemelte, hogy az EJEE 16. jegyzőkönyve lehetővé teszi a tagállam legmagasabb szintű bíróságai számára, hogy az EJEE-ben foglalt jogok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanság esetén tanácsadó vélemény iránti kérelemmel forduljanak az EJEB-hez. Márpedig az uniós jog megköveteli, hogy ugyanezen célból ugyanezen bíróságok a luxemburgi Bírósághoz nyújtsanak be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet⁴² (196. bekezdés). Noha a tervezet nem írja elő az Unió csatlakozását az említett jegyzőkönyvhöz, az abban foglalt mechanizmus léte magában hordozza az előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyét, így annak lehetőségét is, hogy sérül az előzetes döntéshozatali eljárás autonómiája és hatékonysága. A tervezet e veszély megelőzésére sem tartalmaz előírásokat (197–199. bekezdés).

További érvek

További négy érvet a Bíróság ugyan nem az „uniós jog sajátos jellemzőiről és autonómiájáról” alcím alatt vizsgált, azok mégis – legalább közvetetten – kapcsolódnak az EU mint önálló jogrend problémájához. Ezért (és a teljesség kedvéért is) érdemes ezeket megemlíteni.

AZ AUTONÓMIA KONCEPCIÓJA NEMCSAK BELSŐ VISZONYLATBAN, AZ EU ÉS A NEMZETI NORMÁK KÖZÖTTI KAPCSOLAT MEGHATÁROZÁSA SZEMPONTJÁBÓL FONTOS. HANEM AKKOR IS, AMIKOR AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA VALAMELY, AZ UNIÓS ÉS A NEMZETKÖZI JOG VISZONYÁT ÉRINTŐ ÜGGYEL TALÁLKOZIK

Először, az EU-jog autonómiával szoros összefüggésben tárgyalta a Bíróság az EUMSZ 344. cikkét (201–214. bekezdés), amely szerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások, így különösen a Bíróság útján rendezik. A 8. jegyzőkönyv 3. cikke kifejezetten rögzíti, hogy a csatlakozás nem érintheti az EUMSZ 344. cikkét (201–203. bekezdés). Ehhez képest a csatlakozással az EJEE az uniós jog szerves részévé válna. Ez azt is jelenti, hogy az uniós jogban foglalt vitarendezési rendszer immár nem élvezne elsőbbséget a strasbourgi mechanizmushoz képest (204–205. bekezdés). E tekintetben a megállapodástervezet

5. cikke, amely alapján „a Bíróság előtti eljárások nem minősülnek olyan vitarendezési módnak, amelyről a szerződő felek az EJEE 55. cikke értelmében lemondtak, nem elegendő a Bíróság kizárólagos hatáskörének megőrzéséhez” (206. bekezdés). A tervezet 5. cikke ugyanis csakis az EJEE 55. cikkben foglalt kötelezettség terjedelmének korlátozására szorítkozik, míg az Unió vagy a tagállamok az EJEE 33. cikke alap-

ján is fordulhatnak államok közötti ügyekben az EJEB-hez, olyan jogvitával kapcsolatban, amely uniós jogot érint. Márpedig a tagállamok közötti viszonyokat az uniós jognak kellene szabályoznia, kivéve, ha az uniós jog ezzel ellentétes követelményt határoz meg. Az tehát, hogy az uniós jogot megkerülve az EJEB-hez lehet fordulni, a 344. cikk sérelmét jelenti (207–210. bekezdés).

Másodszor, a Bíróság az alperesi pertársaság mechanizmusát vizsgálta (215–235. bekezdés), amelyet éppen az Unió sajátos jellemzőire tekintettel vezetett be a megállapodástervezet. A mechanizmus célja, hogy a kérelmek a tagállamok és/vagy az Unió ellen irányuljanak. A pertársaságról szóló döntés lényegében az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra vonatkozik, és ebből fakadóan szükségszerűen az uniós jog értékelését feltételezi. A pertársaság nem kötelező, tehát az Unió és a tagállamok főszabály szerint szabadon mérlegelhetik, hogy teljesülnek-e az alperesi pertársaság mechanizmusának alkalmazására vonatkozó feltételek. Ez azonban nem igaz a szerződő fél erre irányuló kérelme esetén. Ilyenkor ugyanis az a beavatkozást kérő által előadott érvek valóságossága alapján az EJEB határoz e kérelemről (220–223. bekezdés). A Bíróság szerint félő, hogy e döntés révén az EJEB majd az uniós jog azon szabályait értékeli, amelyek a hatáskörök megosztásra vo-

natkoznak, és ezzel adott esetben „megzavarja az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztást” (225. bekezdés). A Bíróság azt is kritikával illette, hogy pertársaság esetén az alperes és az alperesi pertárs együttesen felel a jogsértésért, és ezzel párhuzamosan a tervezet nem zárja ki, hogy valamely tagállamot az Unióval együttesen lehessen felelőssé tenni olyan egyezményes rendelkezés megsértéséért, amely tekintetében ugyanezen tagállam fenntartást tett. Ez pedig ellentétes a 8. jegyzőkönyv 2. cikkével, amely szerint a csatlakozási megállapodásnak biztosítania kell, hogy az abban foglaltak semmilyen módon ne befolyásolják a tagállamoknak az EJEE-vel – ideértve az ahhoz fűzött fenntartásokkal – kapcsolatos helyzetét (226–228. bekezdés). Végül e vonatkozásban a Bíróság támadta a megállapodástervezet azon szabályát, amely szerint az EJEB határozhat úgy, hogy az alperes és a pertárs közül csak az egyikük felel a jogsértésért. Egy ilyen döntés is végső soron az uniós hatáskörmegosztásra vonatkozna (229–231. bekezdés), pedig a „felelősség megosztásának kérdését [...] kizárólag az uniós jog irányadó szabályai alapján kell meghatározni” (234. bekezdés). Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy az alperesi pertársaság mechanizmusának részletszabályai sem biztosítják az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését.

Harmadszor, a vélemény a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásra tért ki (236–248. bekezdés). A Bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a tervezet szerinti, a Bíróság előzetes bevonásának szükségességére vonatkozó mechanizmus minden, az EJEB előtt folyamatban lévő olyan eljárásban, amelyben az uniós jog érintett, megfelel az uniós jognak (237. bekezdés). A Bíróság kiemelte, hogy azon kérdést, hogy a Bíróság állást foglalt-e már az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről, csak ő maga döntheti el, ellenkező esetben ugyanis az EJEB a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmezésére kapna hatáskört. Márpedig a megállapodástervezet a Bíróság ezen hatáskörét nem biztosítja (238–240. bekezdés). A vélemény rögzíti továbbá, hogy a megállapodástervezet lehetővé teszi, hogy a Bíróság megvizsgálja az érintett uniós jogi rendelkezésnek az EJEE-ben foglalt jogokkal való összeegyeztethetőségét. A magyarázó jelentés tervezete szerint ez a vizsgálat a „másodlagos jog valamely rendelkezésének érvényességére vagy pedig az elsődleges jog valamely rendelkezésének értelmezésre vonatkozó határozathozatalt jelenti” (242. bekezdés). Azaz a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó kérdésről a

A CSATLAKOZÁSSAL AZ EJEB ÁLTALI EGYZEMÉNY-ÉRTELMEZÉS KÖTNÉ A BÍRÓSÁGOT, MÍG AZ EGYZEMÉNYBEN ELISMERT VALAMELY JOG BÍRÓSÁG ÁLTALI ÉRTELMEZÉSE NEM KÖTNÉ STRASBOURGOT

Bíróság nem határozhat, márpedig az uniós jog – beleértve a másodlagos jogot is – valamely rendelkezésének értelmezése főszabály szerint a Bíróság hatásköre (242–245. bekezdés). Ha ezzel ellentétesen az EJEB-nek kellene az elképzelhető értelmezések közül az egyiket kiválasztania, sérülne a Bíróságnak az uniós jog végső értelmezésére irányuló kizárólagos hatásköre (246. bekezdés). Ezért a vélemény szerint a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás működésére vonatkozó rendelkezések sem teszik lehetővé az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését.

Negyedszer, a Bíróság a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) és a bírósági felülvizsgálat kapcsolatát vizsgálta (249–257. bekezdés). A szerződésekből következik, hogy a KKBP tekintetében a Bíróság korlátozott hatáskörrel bír.⁴³ A megállapodástervezet alapján azonban az EJEB felülvizsgálhatja olyan, a KKBP területét érintő jogi aktusokat, fellépéseket vagy mulasztásokat, amelyekre a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Ily módon kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az uniós jog e szegmensének bírósági felülvizsgálata, ami akkor is igaz, ha az EJEE kizárólag az Egyezményben biztosított jogok tiszteletben tartása vonatkozásában értékelhetné az uniós KKBP-t. A Bíróság rögzíti, hogy az uniós jog felülvizsgálatára irányuló hatáskör nem ruházható át egy kizárólagosan az Unión kívüli nemzetközi bíróságra (254–256. bekezdés). A Bíróság szerint ezért a megállapodástervezet nem tartja tiszteletben az uniós jognak a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőit sem.

A fenti indokok alapján a Bíróság szerint az EU EJEE-hez való csatlakozásáról szóló megállapodástervezete nem egyeztethető össze az EUSz 6. cikk (2) bekezdésével, valamint a csatlakozásról szóló 8. jegyzőkönyvvel.

A Bíróság autonómia olvasatának értékelése

A Bíróság véleménye rámutat az európai emberi jogi mechanizmusok „kafkai komplexitására”.⁴⁴ A kritikusok szerint azonban ennél jóval többről és súlyosabb problémáról van szó: megkérdőjeleződött a Bíróság alkotmányos elköteleződése az európai integráció mellett; sőt, a vélemény kifejezetten hátráltatja az alapjogok uniós védelmének ügyét.⁴⁵ A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a Bíróság voltaképpen saját alkotmányos pozíciójának féltése miatt előre eldöntötte, hogy lelassítja a csatlakozás mene-

tét, és ehhez keresett kibúvókat.⁴⁶ Másként fogalmazva, a Bíróság fontosabbnak tartotta saját hatáskörének maradéktalan megóvását, mint az emberi jogok kiteljesítését.⁴⁷ A hatáskörféltés különösen szembetűnő a KKBP vonatkozásában felhozott érvek kapcsán. Egy olyan területen, ahol könnyen megtörténhetnek alapjogsértések, a bíróság elutasítja a strasbourgi kontroll lehetőségét, csak azért, mert neki nincs hatásköre a bírói felülvizsgálatra.⁴⁸ Vagyis, ha a Bíróság „nem játszhat, akkor elveszi a focilabdát, hogy más se tudjon. Ez a bírósági »grund-politikája«. Ennek azonban jelentős következményei lehetnek, hiszen komoly emberi jogi jogsértések áldozatait hatékony jogorvoslat nélkül hagyja nemzetközi szinten.”⁴⁹

Annak érdekében, hogy negatív eredményre jusszon, a Bíróság messze túlhangsúlyozta az autonómia elvét, és nem vizsgálta, hogy az emberi jogi védelem kiterjesztése érdekében az autonómia milyen mérvű korlátozása volna elfogadható.⁵⁰ Az alábbiakban az uniós jog autonómiájának címszava alatt tárgyalt érveket elemzem.

Az autonómia érvrendszerével kapcsolatos átfogó kérdés, hogy annak lesz-e valamilyen következménye a luxemburgi bíróság joggyakorlatára nézve. Nevezetesen, hogy a csatlakozás elutasítása előrevetíti-e egy erőteljesebb, az emberi jogokat fokozottan védő luxemburgi esetjog kialakulását?⁵¹ Míg ez egyike a lehetséges értelmezéseknek, a véleménynek van egy ezzel ellentétes olvasata is. A vélemény érvrendszere megerősíteni látszik a Melloni-ügyben született döntést, miszerint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát nem veszélyeztetheti a Kartánál esetlegesen magasabb jogvédelem szintje⁵² – ez úgy mond „az »alapjogvédelmi ára« az uniós jog egységes érvényesülésének”.⁵³ Ez pedig nyilvánvalóan a fokozott emberi jogi jogvédelem ellen hat.

A vélemény szerinti, a kölcsönös bizalom mindennek feletti – különösen az emberi jogokat is felülíró – kikényszerítése szintén aggodalomra ad okot. A kölcsönös bizalom elvének esetleges sérülésével kapcsolatos aggályok azért tűnnek mesterségesnek, mert a Bíróság itt uniós jogelveket emel alapjogok elé – sőt, olyan alapjogok elé, amelyeket egyébként maga az EU is elsődleges jogforrásaiban rendel védeni. Itt nem csupán az EUSz. 6. cikkére és a Kartára érdemes hivatkozni, hanem az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdésére is, amely szerint az alapjogok a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség alapkövei. Az Európai Parlament⁵⁴ és az EU Alapjogi Ügynöksége⁵⁵ is a kölcsönös elismerés elve

főlé helyezi az alapjogokat, amikor szorgalmazza, hogy a kölcsönös elismerés elve alapján elfogadott instrumentumok vonatkozásában az alapjogok sérelmének gyanúja legyen megtagadási ok. Az európai nyomozási határozatról szóló irányelvbe⁵⁶ már sikerült is beilleszteni ilyen megtagadási okot: az európai nyomozási határozat elismerése vagy végrehajtása megtagadható, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a „megjelölt nyomozási cselekmény végrehajtása összeegyeztethetetlen lenne a végrehajtó államnak az EUMSZ 6. cikke, valamint a Karta értelmében fennálló kötelezettségeivel”.⁵⁷

Az igen hasonló kérdéseket felvető luxemburgi Abdullahi-ügyben⁵⁸ és strasbourgi Tarakhel-ügyben⁵⁹ a Dublin-rendszer ellentétes megítélése fényében különösen aggasztó, hogy a Bíróság ellenzi a terület EJEB általi emberi jogi vizsgálatát. Azokban az esetekben, amikor hasonló tényállás mellett hasonló kérdések merülnek fel, előbb a strasbourgi és csak ezután a luxemburgi székhelyű bíróság előtt, az utóbbi egyelőre követi az EJEB esetjogát. Felmerül azonban a kérdés, hogy ez így is marad-e, vagy a Bíróság a jövőben a 2/13-as vélemény fényében kimondja-e majd,

hogy ha egy, az uniós jogot is értelmező marasztaló döntést megelőzően maga a Bíróság nem nyilváníthatott véleményt (mint például a később tárgyalandó, szintén a dublini mechanizmust értékelő M.S.S.-ítéletben⁶⁰), akkor az sérti az uniós jog autonómiáját, és mint

ilyen, EU-jog-ellenes? A vélemény előtti világban született N.S.-ügyben⁶¹ még szolgálai visszhangozta a Bíróság az EJEB M.S.S.-döntését, ám a fentiek fényében a jövőben más hangnemre válthat Luxemburg. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség komoly kihívásokat rejt emberi jogi szempontból, amit a csatlakozással enyhíteni lehetne, viszont a véleményből kiolvasható, esetleges esetjogváltozás éppen súlyosbítana.⁶²

Az EU-jog autonómiájának és a saját hatásköreinek féltése miatt olyan aggályok megfogalmazására ragadtatta magát a Bíróság, amelyek a csatlakozási megállapodástervezet vonatkozásában alig értelmezhetőek. Ilyen a 16. kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban felhozott érvrendszer, amely voltaképpen független az EU Egyezményhez való csatlakozásától. Ahogy Kokott főtanácsnok is aláhúzta,⁶³ az EJE-ben foglalt jogok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanság esetén a tagállamok az Unió csatlakozásától *függetlenül* fordulhatnak tanácsadó vélemény iránti kérelemmel az EJE-hez. Ráadásul a véleményben elsikkad a tény, hogy a 16. jegyzőkönyv csak a részes államok legfel-

ső bíróságaira vonatkozik, esetükben is csak opcionális az EJEB-hez fordulás, és a strasbourgi vélemény nem kötelező, szemben az EUMSZ 267. cikkével, amely alapján a tagállamok bíróságainak – ha döntésük ellen jogorvoslati lehetőség nincs – nem opcionális, hanem kötelező a Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelemmel fordulniuk, ha az előttük folyamatban lévő ügy eldöntéséhez valamely uniós jogszabály értelmezése szükséges, és a Bíróság ítélete köti őket. A Bíróság valószínűleg arra a csekély valószínűséggel bekövetkező esetre utalt, amikor egy tagállami bíróság, amelynek döntése ellen jogorvoslati lehetőség nincs, azért tekint el az előzetes döntéshozatali kérelemtől, mert az adott ügyben már született luxemburgi döntés,⁶⁴ majd él a 16. jegyzőkönyv adta lehetőséggel, és az EJEB-hez fordul. Az ilyesfajta „forum shoppingtól” való félelem azért megalapozatlan, mert ha az uniós jog értelmezésében maradtak még nyitott kérdések, akkor a tagállami bíróság nem mentesül az előzetes döntéshozatali kérelem benyújtásának felelőssége alól.⁶⁵ Ha pedig nem maradt vitatható uniós jogi kérdés, akkor a 16. jegyzőkönyv adta lehetőséggel az EJEB

nem veszélyeztetheti az EU-jog autonóm értelmezését. A strasbourgi vélemény egyébként is csak az egyezményes jogok értelmezéséről szólhat. Ez persze elméletileg összeütközésbe kerülhet a Karta uniós értelmezésével, azonban a Karta 52. cikk (3) bekezdése szerint a Karta által rögzített azon jogok esetében, amelyet az EJEE is nevesít, „e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek”. Abban a valószínűtlen esetben, ha az esetlegesen ütköző strasbourgi, kötéserővel nem bíró vélemény mégis érintene EU-jogot, akkor sem írhatja felül azt a kötelező jellegű ítéletet, amelyet a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban hozott.⁶⁶

Összefoglalva, a Bíróság mindenképp felett állónak találta az uniós jog autonómiáját és saját szerepének mint az autonómia legfőbb őrének biztosítását. A Bíróság világossá tette, hogy az EU mint önálló jogrend pajzsán a legkisebb rés sem üthető, az erre irányuló törekvéseket meg fogja akadályozni.

Az EU-jog autonómiájának alternatív olvasata

Az uniós jog autonómiájából logikusan valóban következhet az, hogy azt mindenképp felett – még az emberi jogok védelme, és így az EU Egyezményhez történő csatlakozása felett is – tiszteletben kell tartani,

hiszen mindezidáig az autonómia elvéhez való szigorú ragaszkodás tartotta életben, és fejlesztette jelenlegi szintjére az EU-jogot. Mindazonáltal – akár mennyire is védhető a Bíróság érvelése formailag –, „visszatetszést kelthet ez, az uniós jog jelenlegi állapotával többé-kevésbé összhangban lévő, keménykező megközelítés. Ugyanis pár évtizeddel korábban [az uniós jog] megszilárdulása nagyban függött az uniós jog autonómiájával és sajátosságaival hirtelen szembesített nemzeti alkotmánybíróságok jóindulatától és együttműködésre való hajlandóságától. Az autonóm uniós jog nemzeti jogrendszerekben történő közvetlen kikényszeríthetősége – különösen amennyiben az a tagállami alkotmányjog által védett értékeket és elveket látszott sérteni – megkövetelte a befogadó oldal befogadásra való szándékát, valamint azt is, hogy a befogadó oldal eltekintsen a rendelkezésre álló hatáskörök gyakorlásától.”⁶⁷ Most viszont, amikor az EU a másik oldalon áll, és az ő jóindulatú együttműködésének függvénye a strasbourgi mechanizmus zökkenőmentes fejlődése, elutasítja a korábban szorgalmazott kooperatív alkotmányosság elképzelését, és a tagállamoktól elvárt együttműködési kötelezettséget nem tartja magára nézve kötelezőnek; sőt, egyenesen azt állítja, hogy az szembemenne az EU-joggal.

Amikor a Bíróság az EU-t a nemzetközi jog normatív hatásától védi, azt azért teszi, mert aggodódik az EU autonómiájáért, ami nem más, mint az EU fokozatos „alkotmányosodásának” az alapköve. Tény, hogy ez az alkotmányosodás soha nem történt volna meg, ha a Bíróság nem ragaszkodik minden áron az EU-jog egységéhez, ugyanakkor mostanra ez a szigorú hozzáállás inkább az alkotmányosodási folyamat kerékkötőjévé vált.

Az autonóm uniós jog sarokköve az EU-jog elsőbbségének elve. Ezt a tagállamok sem vitatják, csupán egy szűk területen: az alkotmányos rendelkezéseik, illetve azon belül is különösen az alkotmányos alapjogok vonatkozásban. Ameddig az eltérő alapjogi sztenderdek következtében az egyes európai uniós tagállamok féltik állampolgáraikat, az uniós jog elsőbbségének elve nem teljesedhet ki. Igaz ez egyrészt a jogalkotásra (a volt harmadik pilléres jogszabályokban a jogalkotó jellemzően hagy egérvutát a végre nem hajtásra), másrészt a nemzeti bíróságok, különösen az alkotmánybíróságok sem fogadják el maradéktalanul az uniós jog elsőbbségének elvét.⁶⁸ Paradox ezért, hogy az uniós jog autonómiájára hivatkozva – amelybe az elsőbbség elve is beletartozik – utasította el a csatlakozást a Bíróság, holott a

csatlakozással éppen az elsőbbség elvével szembeni ellenállás vitorlájából foghatta volna ki a szelet.

Úgy tűnik tehát, hogy nem lehet egyszerre megkapni mindkét dolgot: azaz ragaszkodni az EU-jog *sui generis* autonóm jellegéhez és hivatkozni annak haladó alkotmányosságára, felülírva a nemzeti jogszabályokat, ideértve az alkotmányokat is – ugyanakkor olyankor is az autonómiát felhívni, amikor az EU ellen kíván állni annak, hogy az európai államokhoz hasonlóan, valamely külső kontrollnak alávesse magát.

Ha a Bíróság komolyan gondolná azt a kijelentését, hogy az EU egy olyan szervezet, amely különleges alkotmányos jellemzőkkel rendelkezik, akkor ahelyett, hogy aggodalmaskodna az uniós jog autonómiájának részleges feladása miatt, készen kellene állnia arra, hogy ezt átfordítsa a külső normák tiszteletben tartásának politikájára.⁶⁹ „Egy modern, liberális olvasatban a nemzetközi joggal szembeni több autonómia tulajdonképpen kevesebb autonómiát jelenthet.”⁷⁰ Különösen igaz ez az Unióra, amelynek jogi-alkotmányos rendszere egy „töredékes, érték- és alapjogvédelmi alapon kritizálható gazdasági és társadalmi berendezkedés (értsd: nyitott versenypiacok integrációja) megvalósítása érdekében jött létre. Amennyiben a tagállamok az EUSz 6. cikk (2) bekezdésben ezen gazdasági és társadalmi berendezkedés fejlesztése vagy éppen meghaladása mellett foglaltak állást, elkerülhetetlen, hogy az Egyezményhez való csatlakozással ne változzanak meg annak az uniós kötelezettségek hatékony érvényesülését kiemelt értéként kezelő jogi-alkotmányos alapjai.”⁷¹ Másképpen fogalmazva, az alternatív autonómiaérv túlszorduló hatása⁷² az lehetne, hogy az EU-jog *sui generis* alkotmányos jellegéből következően azt „belső jogként” kezelje, és emiatt potenciálisan felülvizsgálhassa az EJEB.

Az autonómia fenti alternatív javaslatát ugyanakkor kétségtelenül magában hordoz egy hatalommegosztási problémát: ha valóban az volt a cél, hogy változzon valami intézményes szinten az EU alapjogvédelmi rendszerében, akkor vajon a szerződések urai a lisszaboni szerződésbe miért nem ezt írták bele, és ehelyett miért fogalmaztak meg olyannyira ellentmondásos kötelezettségeket az EUSz 6. cikkében és a kapcsolódó 8. jegyzőkönyvben (kötelező az EU csatlakozása, de ez nem érintheti az uniós hatásköröket), hogy mindegyiknek egyszerre szinte lehetetlen megfelelni?⁷³ Másképpen fogalmazva, vitatható, hogy kinek a felelőssége az autonómia alternatív olvasatának bevezetése: a szerződések uraié vagy a bírói

hatalomé.⁷⁴ Ez pedig kétségtelenül enyhíti a Bíróság felelősségét, még akkor is, ha a túlszorduló hatás sok korábbi esetben valóban a Bíróságnak volt tulajdonítható.⁷⁵

Az autonómia körüli vita jól mutatja, hogy az Unió Egyezményhez való csatlakozása legalább annyira szól az emberi jogok kiteljesedéséről, mint arról, hogy az EU-integráció milyen utat kövessen a jövőben. A jelenleg hatályos felemás megoldás a szerződésekben vélhetően a mélyebb integrációt szorgalmazó kvázi föderalisták és az EU-ra mint nemzetközi szervezetre tekintők közötti kompromisszum következménye. Most, hogy egyértelművé vált: a Bíróság nem hajlandó feloldani a szerződések belső feszültségét, elodázhatalanná vált az Unió természetéről szóló politikai döntés meghozatala.

A STRASBOURGI MECHANIZMUS

Az EJEB szerepfelfogásának kialakítása

Más jogrendek legmagasabb szintű bíróságaihoz hasonlóan az EJEB is sokáig küzdött saját szerepfelfogásának kialakításával. Az Egyesült Államok legfelső bíróságához, az Európai Bírósághoz vagy a Német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan az EJEB sem volt könnyű helyzetben a kezdeti időkben, amikor korai ítéleteivel saját magát pozicionálta, hiszen nem merészkedhetett túl messzire, ha életben akarta tartani azt a részes államok közötti megegyezést, amely magát az EJEB-t keletkeztette.⁷⁶ Az egyezményes rendszer sikerének záloga az EJEB legitimitációja, amelynek híján csorbát szenved a strasbourgi mechanizmus sarkalatos pontja, az ítéletek végrehajtása. Ha elveszett volna a konszenzus, semmi nem gátolta volna meg a megsértett vagy szuverenitását féltő Magas Szerződő Felet, hogy kilépjen az Egyezményből, vagy hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyja a strasbourgi döntéseket. Az EJEB történetében mindkettőre volt példa.⁷⁷ Ezért számos korlátozást, tesztet, elvet vezetett be saját magára nézve a Bíróság, amelynek segítségével közvetetten növelte saját legitimitációját. Jelentős önkorlátozó tényező, hogy a strasbourgi bíróság nem semmisít meg nemzeti ítéleteket; nem dönt el érdemben jogeseteket; nem helyez hatályon kívül belső jogszabályokat; a szubszidiaritás elve alapján jár el; továbbá kifejlesztette az értékelési zóna elvét, amely meghatározza, hogy milyen mértékben oszlik meg a döntési felelős-

ség a nemzeti bíróság és az EJEB között.⁷⁸ Kezdetben az EJEB – saját elismertségét erősítendő – jelentős visszafogottságot mutatott az ítéletek végrehajtása vonatkozásában is. Az Egyezmény 46. cikk (1) bekezdése szerint „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a [z Európai Emberi Jogi] Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.” Az idézett szöveg nem igazít el a „kötelező elismerés” fogalmát illetően; azt az EJEB esetjoga töltötte ki – az idők során egyre bővebb – tartalommal. A bíróság alapvetően a részes államokra bízta az emberi jogok védelmét, és saját feladatát abban határozta meg, hogy „fenntartsa az államok autonóm döntése által elért szintet”.⁷⁹ E viszonylag szerény cél eléréséhez elégségesnek tűnt az ítéletek végrehajtásáról szóló cikket szűken értelmezni. Működésének kezdetekor a Bíróság mindössze két minimumkövetelményt vezetett le az Egyezményből: egyrészt a Magas Szerződő Fél nem vitathatta a jogsértést elmarasztalás esetén, másrészt köteles volt elégtételt fizetni.⁸⁰ A visszafogottság két irányba hatott: nem tűnt a csatlakozás és a tagság túlságosan veszélyesnek a szuverenitás szempontjából, hiszen a Bíróság bizonyos minimum emberi jogi védelmet kényszerített csak ki, és egyben megszilárdult a tesztület legitimitációja.⁸¹

Később, a megerősödött Bíróság egyes esetekben áttörte a fent felsorolt önkorlátozó elveket, így például azt, hogy csak a konkrét jogeset vonatkozásában mond ki egyezményesértést. Voltak ugyanis olyan ügyek, ahol nem a jogszabály egyezményellenes alkalmazása okozta a nemzetközi jog sérelmét, hanem egyszerűen nem volt egyezménykonform olvasata a normának. A jogsértés ilyenkor csak belső jogszabály módosításával oldható meg, vagy annak eltörlésével, mert a törvény pusztá léte is folyamatos egyezményesértést jelentett.⁸² 2006-ban a strasbourgi ítéletek végrehajtását ellenőrző Miniszteri Bizottság hangsúlyozta, hogy elmarasztalás esetén az államnak egyedi lépéseket kell tennie annak biztosítása érdekében, hogy az egyezményesértés megszűnjön, és a kérelmező, amennyire lehetséges, a jogsértést megelőző helyzetbe kerüljön, továbbá általános intézkedéseket is kell hozni hasonló jövőbeli egyezményesértések elkerülése végett. Ez utóbbi jelentheti például a jogszabály módosítását vagy a joggyakorlat megváltoztatását.⁸³ Újabb az ismétlődő ügyek kiszűrését segítheti az EJEB vezető ítéletein alapuló, ún. „pilot judgment” eljárás, amelyben Strasbourg segítséget nyújt a részes

államoknak a rendszerszintű problémák megoldására.⁸⁴ Ilyenkor a Bíróság nem csak az egyezményesértést mondja ki, hanem a nemzeti jog jogsérelmet okozó diszfunkcióját is megállapítja, továbbá egyértelmű javaslatokat fogalmaz meg a probléma megszüntetésére, és olyan belső jogorvoslati lehetőség bevezetését szorgalmazza, amely képes a jövőben felmerülő hasonló esetek kiszűrésére. 2012. április 19–20-án az EJEB jövőjéről szóló Brighton Nyilatkozatban erősítették meg a részes államok az egyezményből fakadó kötelezettségeiket.⁸⁵ Valamennyi állam képviselője aláírta a dokumentumot, amely számos kötelezettség lefektetése mellett kimondja, hogy „a részes államok elkötelezték, hogy biztosít-

sák nemzeti szinten az egyezmény hatékony végrehajtását”,⁸⁶ továbbá valamennyi részes állam eleget tesz minden olyan végleges EJEB-ítéletnek, amelyben félként szerepelt, beleértve azon általános intézkedések megtételét is, amelyek az átfogóbb, rendszerszintű problémák megoldásához szükségesek.⁸⁷ A Bíróság ügyterhe ugyan-

is akkor csökkenthető hatékonyan, ha megszabadul a nemzeti jog rendszerszintű problémáiból fakadó, ismétlődő kérelmekről.⁸⁸ A 14. jegyzőkönyv által az Egyezménybe illesztett rendelkezések a strasbourgi kontrollmechanizmus hatékonyságát növelő fenti törekvéseket tükrözik.⁸⁹

Idővel kialakult tehát egy bizonyos egyensúly, azaz születtek eszközök, tesztek az egyes nemzeti érzékenységek tiszteletben tartására, ugyanakkor kitapasztalta a Bíróság, hogy meddig mehet el érdemben és eszközök tekintetében egy magasabb szintű európai konszenzus kialakítása és kikényszerítése felé.⁹⁰

A végrehajtás kikényszerítésének puha mechanizmusa

Az Egyezményt a részes államok közötti konszenzus keletkeztette, és az is tartja életben.⁹¹ Olyan úriembereké, akik nem szemezgetnek az egyéneket megillető jogokból, hanem függetlenül attól, hogy magukban hogyan értékelik a strasbourgi döntéseket (különösen azokat, amelyekben alulmaradnak), alávetik magukat a legfőbb európai emberi jogi dokumentumban foglaltaknak és a kapcsolódó esetjogoknak. Ha nem is érdemelne minden Magas Szerződő Fél fair play-díjat, hiszen sok az olyan állam, amely nem teljesíti mindig, mindenkor maximálisan a Bíróság elvárásait, azért az Egyezményből és a Bíróság ítéleteiből fakadó legalapvetőbb kötelezettségei-

ket, amelyek elfogadása hiányában a tagság értelmét veszti, nem kérdőjelezték meg a részes országok – eddig legalábbis .

Amennyiben egy állam mégis úgy dönt, hogy megtagadja a végrehajtást, a strasbourgi rendszer szinte teljességgel eszköztelen azokkal szemben, akik nem tartják be a játékszabályokat. Kielezett esetben, amennyiben a Miniszteri Bizottság fokozott ellenőrzési eljárása⁹² sem vezet eredményre, és továbbra sem hajtja végre a részes állam az ítéletet, az alábbi következményekkel kell ugyanis számolni. Az ügyben félként szereplő állam akciótervet és akciójelentést készít a végrehajtásról. Szükség esetén a Miniszteri Bizottság be is avatkozhat határozatokkal, ideiglenes intézkedésekkel, javaslatokkal és ajánlásokkal a végrehajtási folyamatba. A 14.

jegyzőkönyv hatálybalépése, azaz 2010. június 1-je óta, ha a Miniszteri Bizottság úgy találja, hogy egy állam megtagadja a végrehajtást egy olyan ügyben, amelyben félként szerepelt, az EJEE 46. cikk (4) bekezdése alapján a Bíróságtól kérheti annak megállapítását, hogy a Szerződő Fél elmulasztott eleget tenni az EJEE 46. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségének. Amennyiben a Bíróság megállapítja a jogsértést, akkor visszaküldi az ügyet a Miniszteri Bizottságnak a meghozandó intézkedések megfontolása céljából. Ez a folyamat diplomáciailag nyilván kellemetlen, azonban végső soron nem történik más, mint hogy az ügy körbejár. Éppen ezért a szerződő államok együttműködési hajlandósága a strasbourgi mechanizmus elengedhetetlen feltétele. A strasbourgi bíróság mindent figyelembe véve alakította ki esetjogát, és a jogkorlátozáshoz kapcsolódó alkotmányos teszteket. Ez az óvatosság – ahogyan azt a következő fejezetben bemutatom – különösen szembetűnő az uniós jogi elemmel rendelkező ügyek vonatkozásában.

A strasbourgi EJEB és az EU-jog viszonya

Az olyan ügyekben való döntéshozatalkor, amelyekben felmerül valamilyen, az EU-joggal összefüggő kérdés, az EJEB a háromszoros joghatóság⁹³ problémájával, azaz az EJEB⁹⁴, az Európai Unió Bírósága és a szerződés kötő tagállam hármasságával kénytelen szembenézni. A kérdés átpolitizált volta miatt, konkrétan azért, mert az Egyezmény rendszere igen puha, hiszen annak sorsa végső soron a szerződés kötő tagállamok önkéntes alávetésén múlik, az EJEB az EU-jog iránt igen nagy tiszteletet tanúsított. Ily módon, bár különböző okokból, a két bírósá-

ság kölcsönösen tiszteletben tartotta egymást, és ameddig lehetséges volt, a másik jogrendszerébe nem avatkozott be.

Amikor valamely ügyben a strasbourgi bíróság előtt hoznak ítéletet, első lépésként azt kell tisztázni, hogy melyik fél lehet az alperes. Strasbourg már nagyon korán leszögezte, hogy az Európai Közösségek ellen benyújtott kérelmeket nem fogja befogadni. Az akkor még létező Emberi Jogok Európai Bizottsága úgy vélekedett, hogy az Európai Közösségek ellen benyújtott kérelmeket *ratione personae* el kell utasítani, mivel azok egy „személy”, nem pedig az Egyezmény valamely részes állam ellen irányulnak.⁹⁵ A következő kérdés az volt, hogy vajon az egyes tagállamok lehetnek-e ilyen esetekben alperesek.

Amikor erre a Bizottság igenlő választ adott, egy további probléma merült fel: a tagállamok milyen alapon és milyen mértékben tehetők felelőssé EK/EU-jogi kötelezettségeik betartásáért, amennyiben ez emberi jogi jogsértéshez vezet. A korai esetekben az EJEB az EU-jogot nemzetközi jogforrásnak tekintette, és ezért tartotta tiszteletben, míg a későbbi esetekben, amikor az EU-jogot a tagállamok belső jogának ismerte el, az egyenértékű jogvédelemre vonatkozó teszt bevezetése jelentett kibúvót, hogy ne kelljen az EU-jogszabályokat alapos vizsgálatnak alávetnie.

A tagállamok ratione personae felelőssé tétele

A probléma gyökere a nemzetközi normák közötti konfliktusok feloldásában rejlik, amely kérdést a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény tárgyalja. Ennek értelmében az időben előbb megkötött szerződés prioritást élvez a később megkötötttel szemben (*lex prior derogat legi posteriori* vagy *pacta sunt servanda*).⁹⁶ Mivel minden alapító tagállam az EGK alapítása előtt csatlakozott az EJEE-hez,⁹⁷ és mivel az EJEE ratifikálása a későbbi EU-csatlakozások⁹⁸ előfeltételévé vált, úgy tűnik, hogy az EJEE időben megelőzi, és ezért felülírja az EU-jogot. Természetesen az EJEE-t kiegészítő jegyzőkönyvek elfogadása és ratifikálása bonyolítja az ügyet. Ha tekintetbe vesszük az utóbbiaknak a későbbi szerződésmódosításokhoz való viszonyát, valamint azokat a tagállamokat, amelyek az EU bővítése során csatlakoztak az európai integrációhoz, akkor a releváns nemzetközi szerződések viszonyának meghatározása átláthatatlanul komplexé válik. Ezért úgy tűnik, hogy a *lex prior elv* „nem megfelelő a többoldal-

lú egyezmények közötti ütközések feloldására”.⁹⁹ Ettől függetlenül a strasbourgi fórumok vizsgálták azoknak a tagállamoknak a felelősségét, amelyek egymás után több egyezményt is aláírtak. Még 1958-ban, az Emberi Jogok Európai Bizottsága mondta ki, hogy „amennyiben egy tagállam egyezményben foglalt kötelezettségeket ír alá, és azt követően egy olyan, másik nemzetközi megállapodást köt, amelynek alapján a tagállam az első egyezmény szerinti kötelezettségeit nem teljesítheti, az adott tagállam felelősségre lesz vonható bármely, a korábbi egyezményben foglalt kötelezettségének megszegéséért”.¹⁰⁰ Ez különösen igaz, ha az államok olyan egyezményben vállalnak kötelezettségeket – így az EJEE-ben –, amelynek garanciái „Európa közrendjét” érintik.¹⁰¹

Az EU-jog befogadása ratione materiae

Bár az EJEB az EU-jogot önálló nemzetközi jogrendszernek tekintette, és ezért a fenti gondolatmenet mentén felelőssé tehetette volna a tagállamokat, amikor az EU-jog alkalmazása során egyezményes jogokat sértettek, a strasbourgi bíróság nem kívánt ilyen egyértelműen szembemenni az uniós joggal. Ehelyett az EJEB egyértelműen leszögezte, hogy az EU-szerződések és a másodlagos jogforrások az Egyezmény szempontjából nemzeti jogként kezelhetők, elsősorban a közvetlen hatály elve miatt.

Cantoni Franciaország elleni ügyében¹⁰² egy áruházigazgató azt állította, hogy a gyógyszeripari termékek törvénytelen értékesítése miatti büntetőjogi felelősségre vonása nem volt előrelátható, mivel a „gyógyszeripari termék” definíció a francia törvényekben, amely majdnem szóról szóra az egyik közösségi irányelvben foglaltakon alapult, túlzottan pontatlan volt. Az EJEB szerint az uniós jogi hivatkozás nem jelentheti azt, hogy a kifogásolt francia rendelkezés mentesül az Egyezmény 7. cikkének hatálya alól. Az alperesnek igen nagy mozgásteret volt a közösségi jog alkalmazásában, és ilyenkor elvileg felelőssé lehet tenni a részes államot az Egyezmény megszegéséért.

Matthews Egyesült Királyság elleni ügyében¹⁰³ egy Gibraltáron élő egyesült királyságbeli lakos azt állította, hogy akadályozták a szabad választásokon való részvétel jogának gyakorlásában, mivel az Egyesült Királyság Gibraltáron nem szervezett európai parlamenti választásokat. A Bíróság emlékeztetett rá, hogy az EJEE nem zárta ki az hatáskörök nemzetközi szer-

vezetekre történő átruházását, azonban az Egyezményben nyújtott jogokat továbbra is biztosítani kell. A tagállamok felelőssége ezért a hatáskör átruházást követően is fennáll. A szóban forgó esetben az Egyesült Királyságnak módosítania kellett volna a törvényeit annak érdekében, hogy Gibraltáron is érvényesüljön a szabad választásokon való részvétel joga, ahogyan azt az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke garantálja. Az Egyesült Királyság szabadon csatlakozott a Maastrichti Szerződéshez, és ezért – a Szerződés más aláíró feleivel együtt – az Egyezmény értelmében *ratione personae* és *materiae* felelős volt az egyezményértésértés következményeieért.

M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügyében¹⁰⁴ a kérelmező egy afgán állampolgár volt, aki Görögországon keresztül lépett be az EU-ba, majd eljutva Belgiumba, ott menedéket kért. Az uniós, ún. dublini rendszer főszabálya szerint a belga hatóságok felkérték a görög hatóságokat arra, hogy vegyék át a menedékkérelmet. A kérelmező különösen görögországi fogva tartásának körülményeit és ottani lakókörülményeit tette panasz tárgyává, és azt állította, hogy a görög jogszabályok nem biztosítottak számára hatékony jogorvoslatot. A kérelmező azt is panaszolta, hogy Belgium kitette őt a görögországi

A SZERZŐDÉSEK MÓDOSÍTÁSÁNAK ALTERNATÍVÁJA LEHET, HA A FELEK VISSZATÉRNEK A TÁRGYALÓASZTALHOZ, ÉS MÓDOSÍTJÁK A CSATLAKOZÁSI MEGÁLLAPODÁST, MÉGPEDIG OLY MÓDON, HOGY ABBAN A BÍRÓSÁG FELVETÉSEIRE IS VÁLASZT ADJANAK

menekültügyi eljárás hiányosságaiából fakadó kockázatoknak. Ami a kérelmező Belgiumból Görögországba történő átszállítását illeti, a Bíróság szerint a belga hatóságoknak tisztában kellett volna lenniük a görögországi menekültügyi eljárás hiányosságaival, tekintetbe véve azt is, hogy a nemzetközi szervezetek és testületek által készített je-

lentések mindegyike beszámolt a dublini rendszer görögországi alkalmazása által felvetett gyakorlati nehézségekről. Ezért az EJEB Görögország mellett Belgium vonatkozásában is megállapította, hogy megszegte az Egyezményt, amikor a dublini rendszer főszabálya szerint járt el, és M.S.S.-t visszaküldte abba az országba, ahol az EU külső határait átlépte.

Az EJEE és az uniós jog ütközésének elkerülésére alkalmazott technikák

Szembevetendő, hogy az összes olyan ügyben, ahol az EJEB elmarasztalta a tagállamokat az uniós jog alkalmazása során elkövetett emberi jogi jogsértésekért, a tagállamoknak lett volna elég mozgásterük arra, hogy az EU-jog egyezménykonform olvasatát kövessék. Minden egyes esetben vagy lett volna be-

folyásuk egyezménykonform uniós dokumentum elfogadására; alkalmazhatták, illetve végrehajthatták volna a vitatott uniós jogszabályt az EJEE tiszteletben tartása mellett; vagy alkalmazhatták volna az uniós jogszabály kivételét a főszabály helyett, annak érdekében, hogy az adott tagország emberi jogi kötelezettségeinek eleget tegyenek. Egyik ügy sem volt „nehéz eset” olyan szempontból, hogy az EJEE-nek való megfelelés kötelezettsége és a tagállamnak az európai integrációban való részvételéből eredő kötelezettségei a fenti példák egyikében sem zárták ki kölcsönösen egymást. Ebben nincs semmi új. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága már a korai esetjogban is megkülönböztette az egyes ügyeket aszerint, hogy a tagállamnak hol volt nagy, és hol volt csekély vagy nem létező a mozgástere a közösségi jog végrehajtásában. Ahol nagy mozgástérrel rendelkezett a tagállam, az Emberi Jogok Európai Bizottsága hangsúlyozta, hogy lehet az állam felelősségét vizsgálni, mivel elfogadhatatlan, hogy a hatáskörök valamely magasabb szintű szervezethez való átruházása révén az Egyezmény állami szintű aláírói mentesüljenek az emberi jogok megsértése miatti felelősség alól.¹⁰⁵ Ahol azonban kicsi volt a mozgástér, ott jelentős visszafogottságot tanúsított az EJEB.

Pafitis Görögország elleni – az EJEE 6. cikk (1) bekezdése alapján perelhúzóadás miatt kezdeményezett – ügyében az EJEB nem volt hajlandó figyelembe venni a luxemburgi bíróságok előtti előzetes döntéshozatali eljárás időtartamát, tekintettel arra, hogy ez hátrányosan befolyásolná az EGK Szerződés által beiktatott rendszert, és lényegében az abban kitűzött cél ellen hatna.¹⁰⁶ Ebben az 1998-as ügyben tehát az uniós jog sajátosságait vette figyelembe az EJEB, és ezért elfogadhatónak tekintette a kérdéses alapjog korlátozását.¹⁰⁷

Egy másik ügyet, ahol kis mozgástere volt az államnak a közösségi jog végrehajtásában, az Emberi Jogok Európai Bizottsága nem fogadott be; azon az alapon, hogy az Európai Közösségek jogrendszere az alapvető jogok védelmét ugyanazon a szinten garantálja („fundamental rights will receive an equivalent protection”), mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye.¹⁰⁸

Az Emberi Jogok Európai Bizottságának ez utóbbi álláspontját az EJEB is megerősítette. A *Bosphorus Írország elleni*, 2005-ös ügyében az EJEB átvette az egyenértékű jogvédelem vélelmének elvét; azaz azt a vélelmet, miszerint egy adott szerződő fél nem tér el az Egyezmény követelményeitől, amennyiben eleget tesz az EU-jogból fakadó kötelezettségeinek.¹⁰⁹ Ebben a jogesetben az ír hatóságok 1993-ban zár alá vették egy jugoszláviai társaságnak a kérelmező társaság által lízingbe adott repülőgépet; egy, a Jugoszláv Szö-

vetségi Köztársaság ellen ENSZ-szankciókat érvényesítő közösségi szabály alapján. A Bíróság megismételte, hogy ahol egy tagállam szuverén hatalmat ruházott át valamely nemzetközi szervezetre, ott „nem lehet a szerződő feleket teljes mértékben felmenteni az átruházás által érintett területeken az egyezményes felelősségük alól, hiszen ez az Egyezmény céljával és tárgyával összeegyeztethetetlen volna” (154. bekezdés). A Bíróság azonban mégis jelentőséget tulajdonított annak, hogy Írország nem saját jogon intézkedett, csak az európai közösségi tagságából eredő törvényi kötelezettségeinek tett eleget, és ami a legfontosabb, rögzítette, hogy nem szükséges vizsgálni, hogy az adott intézkedés arányos-e a kitűzött célokkal, mivel a közösségi jogban az alapjogok védelme megegyezik az Egyezmény rendszerében foglalt védelemmel („the protection of fundamental rights by Community law can be considered to be »equivalent« [...] to that of the Convention system”) (165. bekezdés). A vélelem megdönthető, de csak abban az esetben, ha egy konkrét jogeset körülményei fényében megállapítható, hogy az Egyezményben foglalt jogok védelme nyilvánvalóan hiányos („manifestly deficient”) volt (156. bekezdés). Ilyen esetekben a nemzetközi együttműködés érdekét felülírja az Egyezmény, mint „az európai közrend alkotmányos eszköze” az emberi jogok területén (156. bekezdés).

A *Michaud kontra Franciaország* ügyben az EJEB finomította a Bosphorus-tesztet.¹¹⁰ Ebben a jogesetben a strasbourgi bíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az EU-nak a pénzmosás elleni irányelveiben foglalt,¹¹¹ a jogászokra rótt azon kötelezettsége, hogy azok a pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás megalapozott gyanújáról minden esetben jelentést tegyenek, kompatibilis-e a magánélethez való jognak az EJEE 8. cikkében foglalt védelmével. A kérelmező többek között azt állította, hogy az európai irányelvek átvételéből eredő kötelezettség ütközik az EJEE 8. cikkével, amely magában foglalja az ügyvéd-ügyfél kapcsolatok bizalmasságának és a szakmai titoktartás követelményének védelmét is. Az EJEB megkülönböztette a Michaud- és a Bosphorus-ügyet, és nem volt hajlandó az egyenértékű jogvédelemre vonatkozó tesztet oly mértékben kiterjeszteni, hogy az a szóban forgó irányelvre is vonatkozzon. Az EJEB két fő érve a következő volt: egyrészt, az irányelvek – a rendeletekkel ellentétben – tág mozgásteret engednek a tagállamok számára a végrehajtás során, és ezért nagyobb eséllyel lehet azokat egyezménykonform módon a nemzeti jog részévé tenni. Másodszer, az EJEB úgy találta, hogy a Michaud-ügy azért is különbözött a Bosphorus-ügytől, mert a francia Conseil d'Etat nem nyújtott be előzetes döntéshozatali kérelmet az Európai Unió Bíróságához, így

a luxemburgi bíróságnak nem volt lehetősége a kérdés kivizsgálására, és így az esetleges emberi jogi jogsértés megállapítására.

Az EJEB eddig megpróbálta elkerülni azt, hogy az egyezményértékekért, amelyeket az uniós jog alkalmazásával követtek el, a tagállamokat tegye felelőssé. Az EU – mint bizonyos egyezményértékekért részben felelős szervezet – nem részese az Egyezménynek, és ezért nem lehet közvetlenül felelőssé tenni az egyezményes jogok csorbítása esetén. Ezekért csak a tagállamokat lehetett volna elmarasztalni. A strasbourgi peresztes alperes tagállamok azonban ebben az esetben két tűz közé kerültek volna: az uniós jogszabályokat – amelyek alkalmazására sokszor kevés mozgásterük van, vagy nincs – kötelesek betartani, ugyanakkor a potenciálisan egyezményértéshez vezető uniós jogot nem alkalmazhatják.

Ha tehát a strasbourgi bíróság a tagállamokat elmarasztalta volna uniós kötelezettségeik betartása miatt, ez vagy az Unióval való közvetlen összeütközést eredményezett volna, vagy a strasbourgi bíróság a saját ítéleteinek végrehajtásával szembeni ellenállást kockáztatta volna. Ezért az EJEB, bár elméletben fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a tagállamokat felelőssé tegye az EU-jogi kötelezettségeik teljesítéséből származó egyezményértékekért, a konkrét esetekben mégis elnézőbb volt az uniós joggal szemben, mint a nemzeti jog vonatkozásában, hogy ne kerüljön közvetlen összeütközésbe a párhuzamos európai jogrendszerrel.¹¹²

A strasbourgi gyakorlat esetleges változása

Felmerül a kérdés, hogy az EU-joggal szemben alkalmazott alacsonyabb szintű vizsgálat igazolható és fenntartható-e az EU EJEE-hez való csatlakozása esetén. Véleményem szerint nem. Először is, a Bosphorus-teszt feladása biztosítaná az európai emberi jogi bíraskodás belső koherenciáját; másodsor, ez az egyetlen, az EU-csatlakozás szellemiségével összeegyeztethető olvasat, hiszen maga a csatlakozási megállapodás magyarázó jelentése ragaszkodik hozzá, hogy az Unió a részes állami felekkel azonos feltételek mellett váljon az EJEE részesévé.¹¹³ Harmadsor, ahogy az utolsó fejezet végén bizonyítom, az EU-jog mint autonóm jogrend víziójának létezik egy olyan, a Bíróság véleményével ellentétes olvasata is, amely szerint az autonómiával éppen hogy az uniós jog nemzeti jogszabályokhoz hasonlatos kezelése állna összhangban, és ez kihatással lehet a strasbourgi esetjogra is.

További kérdés, hogy a luxemburgi bíróság véleményében foglaltak kihatással lesznek-e akár a csatlakozásig is a strasbourgi esetjogra. Némi spekuláció látott napvilágot azzal kapcsolatban, hogy mivel az EJEB számára is egyértelmű, hogy a véleménynek gyakorlatilag lehetetlen megfelelni, a strasbourgi fórum félreteheti a jó modorát, és az uniós joggal szembeni megengedő hozzáállását megváltoztatva arra a következtetésre juthat, hogy az uniós jog belső jog a strasbourgi felülvizsgálat szempontjából. Ha ez nem is következik be, az EJEB még mindig szigoríthat a Bosphorus-teszt feltételein.¹¹⁴ Az EJEB uniós joggal szembeni hozzáállásának változását lehet beleolvasni Spielmann elnök szavaiba, aki szerint a luxemburgi vélemény fő áldozatai „azok az állampolgárok lesznek, akiket ez a (2/13. sz.) vélemény megfoszt attól a joguktól, hogy az Európai Unió jogi aktusait az emberi jogok tisztelete szempontjából ugyanannak a külső ellenőrzésnek vessék alá, mint az egyes tagállamok esetében. Ezért a korábbiaknál sokkal súlyosabb lesz a teher a strasbourgi bíróságon, hogy minden tőle telhetőt megtegyen azért, hogy az állampolgárokat az általa elbírált esetekben megvédje ennek a helyzetnek a negatív hatásaitól.”¹¹⁵ Spielmann bíró kijelentése érthető úgy is, mint egy, az attitűdváltásnak megágyazó szóbeli fordulat, amelynek része a Bosphorustól való – részleges – eltávolodás is.¹¹⁶

Az EJEB azonban komoly úriember, és ezért nem valószínű, hogy a sértésre bosszúval reagál. A bíróságok közötti „kakaskodás”¹¹⁷ csupán egy mellékszál; a lényeg az, hogy Európában biztosított legyen az emberi jogok védelme – ami egy olyan cél, amelyet a bírói párbeszéd és az együttműködés sokkal inkább szolgál, mint az ellenségeskedés. A Bíróság negatív véleménye kiábrándító ugyan az EJEB számára, végső soron nem változtatja meg az EU jogrendjében jelenleg meglévő emberi jogi védelem szintjét. Azért sem valószínű jövőbeli forгатókönyv, hogy az EJEB a továbbiakban megkérdőjelezné az egyenértékű jogvédelem vélelmének elvét, mert továbbra is szem előtt kell tartania, hogy léte – különös tekintettel az ítéletek puha végrehajtási mechanizmusára – a szerződő felek, illetve az EU esetében egy egyelőre kívülálló fél jóindulatán múlik. A strasbourgi mechanizmus működéséhez a jövőben is szükség lesz a luxemburgi bíróság hajlandóságára, hogy a kooperatív alkotmányosság jegyében továbbra is kövesse az EJEB esetjogát. Ha Strasbourg túl messzire merészkedik, a Bíróság –

AKÁRMELYIK FORGATÓKÖNYVET IS KÖVETIK AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEK, ILLETVE EZEK BÁRMELY KOMBINÁCIÓJA IS VALÓSULJON MEG, ANNYI BIZONYOS, HOGY AZ UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI ALKOTMÁNYJOG IRÁNT ÉRDEKLŐDŐKÉNT HOSZSZÚ, ESEMÉNYDŰS IDŐSZAKNAK NÉZÜNK ELÉBE

vagy adott esetben a mozgástérrel nem rendelkező tagállam – ellenállhat, ami extrém esetben végső soron szétverheti az Egyezmény rendszerét. Ezért valószínűbb a Bosphorus-teszt megtartása, illetve csak lazítása, mint annak felülírása.

A CSATLAKOZÁS JELENLEGI ESÉLYEI

A Bíróság 2/2013. véleményben olyannyira széleskörűen és alapjaiban támadta, illetve találta a megállapodástervezetet a Szerződéssekkel összeegyeztethetetlennek, hogy a csatlakozás a jövőben rendkívül nehéz lesz, ha egyáltalán kivitelezhető. Számos szerző arra jut, hogy a Bíróság véleménye fényében a csatlakozás gyakorlatilag lehetetlen.¹¹⁸ Mivel azonban a Lisszaboni szerződés kötelezi az Uniót a csatlakozásra, jelenleg patthelyzet áll fenn.

A bírósági kritika egy részét az egyelőre el nem fogadott belső szabályokban is el lehet oszlatni. Ezek az Unió EJEB előtti képviselőire; az EJEB előtt az alperesi pertársaság mechanizmusának kezdeményezésére; az alperes és az alperesi pertárs eljárásban való részvételére vonatkozó együttműködési szabályokra; az EJEB bírói posztjára pályázó jelöltek kiválasztására; a Bíróság előzetes bevonásának rendszerére; valamint azon esetekre fog vonatkozni, amikor az Unió álláspontot alakít ki, illetve amikor a tagállamok megőrzik véleménynyilvánítási és cselekvési szabadságukat az EJEB előtt és a Miniszteri Bizottságban.¹¹⁹ Léteznek olyan aggályok, amelyeket az Egyezményhez fűzött fenntartásokkal lehetne rendezni. Némely kritika – különösen a volt második és harmadik pillér vonatkozásában – azonban olyan széleskörű kivételt igényelne, ami nagy valószínűséggel nem összeegyeztethető az EJEE 57. cikk (1) bekezdésével, amelynek alapján „általános jellegű fenntartásokat nem lehet tenni”. A bizonytalanságot és a felesleges köröket megelőzné, ha az EJEB előzetesen nyilatkozna, hogy mely kérdések feloldhatók fenntartások révén.¹²⁰

A jogszabályi háttér és a bírósági vélemény fényében azonban ez nem lesz elégséges a bírósági véleményben jelzett feszültség feloldására: elkerülhetetlennek tűnik a szerződések felülvizsgálata a szerződések urai által, vagy a csatlakozási szerződés újratárgyalása a részes felek által.

Ami a szerződések módosítását illeti, az első szcenárió, a csatlakozást előíró 6. cikk (2) bekezdésének törlése csak elvi lehetőség, hiszen egy ilyen (vissza) lépés politikailag vállalhatatlan, és finoman szólva is támadási felületet jelentene az amúgy is állandó értékdeficittal küszködő Európai Unió számára.

A második forgatókönyv szerint a szerződések urai, a megállapodástervezet hatálybaléptetését megkönnyítendő, a csatlakozás *mikéntjére* vonatkozó rendelkezéseket módosítják. Abban az esetben, ha az eljárási feltételek lazítása meg is történne, a 2/13-as véleményben foglaltakat elvileg nem lehet figyelmen kívül hagyni. Igaz, egy szélsőséges, politikai ellenállásra felszólító javaslat egy olyan kiegészítő jegyzőkönyv elfogadását szorgalmazza, amely az EU-nak az Egyezményhez való csatlakozását a 2/13. sz. vélemény dacára lehetővé teszi.¹²¹ Ez ugyanakkor szembe megy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésével, amely alapján ugyan nem kötelező a Bíróság véleményét kikérni, de ha már ez megtörtént, és a Bíróság kedvetlenül véleményt adott, akkor vagy a tervezett megállapodást kell módosítani, vagy a szerződések felülvizsgálatára van szükség. Az EUMSZ hivatkozott cikkének szellemiségével nyilvánvalóan ellentétben áll egy olyan formális értelmezés, amely szerint a szerződéseket elégséges egy a luxemburgi véleményt felülíró klauzulával kiegészíteni.

A szerződések módosításának alternatívája lehet, ha a felek visszatérnek a tárgyalóasztalhoz, és módosítják a csatlakozási megállapodást, mégpedig oly módon, hogy abban a Bíróság felvetéseire is választ adjanak. Ezzel az a probléma, hogy a Bíróság aggályait nem lehet apró módosításokkal és kiegészítésekkel eloszlatni. Azon túl, hogy csalódottságuknak adtak hangot, a szakértők megkérdőjelezték, hogy a Bíróság által megfogalmazott feltételek mellett egyáltalán érdemes volna az Uniónak az Egyezményhez csatlakoznia. Ha ugyanis a véleményben megfogalmazott korlátozások maradéktalanul teljesülnének a csatlakozás során, az EU-t számos esetben, így például a volt második és harmadik pillér területén elkövetett emberi jogi jogsértések esetén nem lehetne felelősségre vonni. A bírósági kritériumok mentén történő csatlakozással az EU csupán látszólag válna az Egyezmény aláírójává,¹²² ám a valóságban nem jönne létre az uniós jog hatékony külső emberi jogi kontrollja.¹²³ Ha pedig a véleményben megfogalmazottakra nem ad választ a csatlakozási megállapodás újabb tervezete, és az elfogadásra is kerül, akkor ismét az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése sérül.

A fentiek fényében igencsak valószínű, hogy rövid távon nem történnek jogi lépések. Érdemes kihasználni az időt, ameddig eldől, hogy a szerződéseket vizsgálják felül, vagy a csatlakozási megállapodást tárgyalják újra. Akármelyik utat is választják a döntéshozók, addig tisztázni lehetne például az Egyezménynek az EU-jogon belüli státuszát és magasabb szintre emelni azt, annak érdekében, hogy az EU következetesebben magáévá tegye az EJEE vívmányait a csatlakozástól függetlenül, esetlegesen annak hi-

ányában is.¹²⁴ A csatlakozás elodázásával az uniós jogalkotó is időt nyert, hogy eldöntse, megszilárdult-e már annyira az Unió legitimitációja, hogy kész legyen az autonómia elvét a külső emberi jogi kontrollnak való alávetésre lefordítani, és ennek egyértelmű jog-alapját megteremteni. Másként fogalmazva, eldön- tendő, hogy a korábban tárgyalt bírósági értelmezést vagy az alternatív autonómiaolvasatot követi-e az EU. Azt is érdemes volna végiggondolni, hogy valójában milyen hozzáadott értékkel bír a csatlakozás az Alap- jogi Karta alapján történő bíraskodáshoz képest; ezzel közvetlenül összefüggő kérdés, hogy a Bíróság meg- marad-e az EU klasszikus értelemben vett legfelső bíróságának,¹²⁵ vagy – különös tekintettel a Karta hatályba lépésére – hajlandó lesz-e magára öltetni egy emberi jogi bíróság szerepét is.¹²⁶

Akármelyik forgatókönyvet is követik az uniós in- tézmények, illetve ezek bármely kombinációja is va- lósuljon meg, annyi bizonyos, hogy az uniós és nem- zetközi alkotmányjog iránt érdeklődőként hosszú, eseménydús időszaknak nézünk elébe.

JEGYZETEK

1. Az Egyezmény ratifikálása az uniós tagállammá válás feltétele, és ha egy tagállam kilépne az Egyezményből, azzal egyben az uniós jog megsértését is kockáztatná. Lásd a Bizottság álláspontja képviselőjében Franco Frattini akkori elnökhelyettes válaszát egy európai parla- menti képviselő kérdésére. E-5000/2006, 2007. ja- nuár 26.
2. Az EUSz. 19. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Unió Bírósága a Bíróságból, a Törvényszékből és kü- lönös hatáskörű törvényszékekből áll. A jelen tanul- mányban hivatkozott döntések többségét a Bíróság hozta; amennyiben a Törvényszék határozatára hivat- kozom, ezt külön jelzem. A liszaboni szerződés hatály- balépése előtti időszakra hivatkozva az európai fórum régi elnevezését, az Európai Bíróságot használok.
3. Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. COM (79) 210 final, 2 May 1979. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79.
4. Bíróság, 2/94 sz. vélemény, 1996. március 28.
5. „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető za- badságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekből meghatározott hatásköreit.”
6. Ehhez lásd Hans Kelsen és Paul Guggenheim 1939. október 4-i és november 4-i expozéját, amelyben Wil- liam E. Rappard „Idées sur une activité scientifique exceptionelle que pourrait éventuellement exercer

l’Institut dans les circonstances actuelles” c. kutatá- si tervét véleményezik. Erről részletesen lásd Jürgen BUSH – Nicoletta Bersier LADAVAC: Zwischen zwei Welten. Hans Kelsens Genfer Jahre, in *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, megjelenés alatt 2015; Klaus ZELENY: Das Recht als Instrument der Friedenssi- cherung, in, Reflexionen über Demokratie und Recht, *Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts*, Hgg. Robert WALTER, Klaus ZELENY, 31, Wien 2009, 67–75. Az elméletet az Európai Unióra vonatkoztatta: Alec Stone SWEET: The Juridical Coup d’État and the Problem of Authority, *German Law Journal* – Special Issue on Stone Sweet 8.10 (2007): 915–928. E vonatkozásban értékes tanulmányok születtek a *German Law Journal* külön- számában az említetten túl – és részben azt vitatva – Neil Walker, Wojciech Sadurski és Gianluigi Palom- bella tollából. Lásd *German Law Journal* – Special Issue on Coup d’État in the Courtroom 8.10 (2007): 915–1026.

7. Ez nem azt jelenti, hogy az államok minden esetben, illetve különösen azt nem, hogy kritika nélkül alávet- nek magukat az európai kontrollmechanizmusoknak. A végre nem hajtott strasbourgi ítéletekre példa a fog- vatartottak szavazati jogáról szóló döntéssorozat (Lásd a Hirst-üggyel kapcsolatos ítélet-sorozatot: Hirst Egye- sült Királyság elleni ügye, EJEB, ügyszám: 74025/01, 2003. július 8.) A strasbourgi ítéletek közvetlen és erő- teljes állami kritikájára példa a 1138/2010. (VII. 1.) Korm. határozat az Emberi Jogok Európai Bíróságá- nak az olaszországi állami iskolákkal kapcsolatos ke- resztállítási tilalomra vonatkozó ítéletével kapcsolatos aggályokról vagy az 58/2012. (VII. 10.) OGY hatá- rozat az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Fratanoló Magyarország elleni ügyében hozott ítélete végrehaj- tásával kapcsolatos kérdésekről szóló jelentés elfoga- dásáról. Részletesen lásd Bárd Petra: Strasbourg kont- ra Magyarország, in *Kriminológiai Közlemények*, Ma- gyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2012, 145–204. Ismerünk olyan esetet is, ahol egy nemzeti bíróság nem fogadta el magára nézve kötelezőnek a strasbourgi ítéletet. (Lásd például Görgülü Németország elleni ügye, EJEB, ügyszám: 74969/01, 2004. február 26., majd Német Szövetségi Alkotmánybíróság, Görgülü, BVerfG, 2 BvR 1481/04, 2004. október 14. A kapcsol- ó sajtóközlemény magyarul megjelent a Fundamen- tum 2005/1. számában, 123–124., fordította: Bárd Pet- ra.) Karlsruhe fenntartja továbbá a jogot, hogy alap- jogi kollízió esetén más alapjognak adjon elsőbbséget, mint Strasbourg. (von Hannover Németország elleni ügye, EJEB, ügyszám: 59320/00, 2004. június 24., és Német Szövetségi Alkotmánybíróság, BVerfG, 1 BvR 1602/07, 2008. február 26.) Az említett esetek azon- ban kivételesek, a strasbourgi mechanizmus működé- sének feltétele az az összeurópai konszenzus, amely

- szerint az államok főszabály szerint alávetik magukat az urópa tanácsi mechanizmusnak, és nem vitatják a strasbourggi ítéleteket.
8. 6/64. sz. ügy, Flaminio Costa kontra E.N.E.L., Bíróság, 1964. július 15.,
 9. 26/62. sz. ügy, Van Gend & Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen, Bíróság, 1963. február 5.
 10. Uo.
 11. Jan Willem VAN ROSSEM: *The Autonomy of EU Law: More is Less?, Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*, The Hague: Asser Press/Springer, 2013, 19.
 12. Poiares Maduro főtanácsnok 2008. január 16-i indítványa a C-402/05 P. sz., Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben, 23. bekezdés
 13. VAN ROSSEM (11. vj.) 23.
 14. Ingolf PERNICE, in *Grundgesetz Kommentar*, Hrsg., Horst Dreier, 2. Bd. 1998, Art. 3 Rn. 22.
 15. Jochen Abr. FROWEIN, Wesentliche Elemente einer Verfassung, in *L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum*, Hrsg., Roland Bieber, Pierre Widmer, Zürich: Schulthess, 1995, 71–84, 83.
 16. Ingolf PERNICE: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?, *Common Market Law Review*, 36 (1999), 703–750.
 17. Walter HALLSTEIN: *Der unvollendete Bundesstaat*, Econ: Düsseldorf/Wien, 1969; 39, 51. Alexander SOMEK: Europa als Rechtsgemeinschaft. Oder: Walter Hallstein ernst genommen, in *Europas Identitäten. Mythen, Konflikte, Konstruktionen*, eds., Monika Mokre, Gilbert Weiss, Rainer Bauböck, Campus: Frankfurt/New York, 2003, 207–230.; Jürgen BUSCH, Tamara EHS, The EU as Rechtsgemeinschaft. A Kelsenian Approach to European Legal Philosophy, *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto* 2 (2008) 193–222.; Jürgen BUSCH, Existiert Europa? Antworten der Verfassungstheorie, in *Reflexionen zum Internationalen Verfassungsrecht*, eds., Harald Eberhard/Konrad Lachmayer/ Gerhard Thallinger, Wien: Facultas Verlag, 2005, 87–108, 98–101.
 18. Ingolf PERNICE: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, Antrittsvorlesung, 2000. július 6., Heft 105, Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, 2000; Armin VON BOGDANDY, Founding Principles, in *Principles of European Constitutional Law*, eds., Armin von Bogdandy, Jürgen Bast, Oxford és München: Hart and Verlag CH Beck, 2010, 11–54.
 19. VAN ROSSEM (11. vj.) 23.
 20. Jo Eric Khushal MURKENS: Countering Anti-Constitutional Argument: The Reasons for the European Court of Justice's Decision in Kadi and Al Barakaat, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, eds., Catherine Barnard, Okeoghene Odudu, 11. kötet, 2008–2009., 46.
 21. VAN ROSSEM (11. vj.) 23., lásd 47. vj.
 22. VAN ROSSEM (11. vj.) 24.
 23. C-29/69. *Stauder kontra Ulm* [1969], Európai Bíróság, ECR 419.
 24. C-11/70. *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970], Európai Bíróság, ECR 1125.
 25. C-4/73. *Nold kontra Commission* [1974] Európai Bíróság, ECR 491.
 26. C-36/75. *Rutili kontra Ministre de l'intérieur* [1975], Európai Bíróság, ECR 1219.
 27. C-283/05. *ASML Netherlands BV kontra Semiconductor Industry Services GmbH (SEMIS)* [2006], Európai Bíróság, ECR I-12041, 26. bekezdés, lásd még ugyanabban az ügyben Léger főtanácsnok véleményét, 102. bekezdés.
 28. A Maastrichti Szerződés óta ugyan az Uniónak az is kötelessége, hogy az EJEE által garantált alapvető jogokat tiszteletben tartsa; mégis, ameddig az Európai Unió nem csatlakozik az Egyezményhez, az nem minősül olyan instrumentumnak, amelyet az Európai Unió jogába formálisan átültettek volna, csak mint általános elvek képezik az uniós jogrend részét. (EUSz. 6. cikk (3) bekezdés) A helyzetet tovább árnyalja az EU Alapjogi Kartájának hatályba lépése. A Karta elsődleges jogforrássá válása (lásd EUSz 6. cikk (1) bekezdése), valamint az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozása a Bizottság szándéka szerint egymást kiegészítő lépések, amelyek kiteljesítik az EU alapjogi kultúráját. European Commission, Communication on a Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM(2010) 573 final, Brussels, 2010. október 19.
 29. BÁRD Petra: Alapjogok és az EU, *Fundamentum*, 2003/2, 82–86.
 30. Az emberi jogok iránt egyik legelkötelezettebb bíró ismeretlen okból távol volt. Erről lásd Martin SCHEININ, CJEU Opinion 2/13 – Three Mitigating Circumstances, 2014. december 26., <http://www.verfassungsblog.de/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances/#.VJ3IbMAAI>
 31. Vélemény, 2/13. sz. ügy, Bíróság, 2014. december 18.
 32. (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.
 33. Lásd különösen az Ítélet VI. részét a Bizottság által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott értékelésekről, 71–107. bekezdés.

34. Ítélet, VII. A Bírósághoz előterjesztett főbb észrevételek összefoglalása, 108–143. bekezdés.
35. Juliane Kokott főtanácsnok állásfoglalása, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN>
36. Joint communication from Presidents Costa and Skouris, 2011. január 24., http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf
37. Sionaidh Douglas-Scott, Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice, 24 December 2014, <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echristmas-bombshell-european-court-justice/#.VbUt p0sk9uY>
38. Erről korábban lásd 617/26. sz. ügy, Aklagaren kontra Hans Akerberg Fransson, Bíróság, 2013. február 26., 44–45. bekezdés
39. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága, C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Bíróság, 2008. szeptember 3., 282. bekezdés.
40. Erről részletesen lásd C-399/11. sz. ügy, Stefano Melloni és a Ministerio Fiscal között folyamatban lévő eljárás, Bíróság, 2013. február 26.
41. A vélelem ugyanakkor megdönthető. Lásd C-411/10. sz. ügy, N. S. és társai, Bíróság, 2011. december 21.
42. Ld. EUMSZ 267. cikk.
43. EUSz 24. cikk (1) bekezdésének második albekezdés.
44. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European human rights acquis, 43 *Common Market Law Review*, (2006) Issue 3, 629–665.
45. Steve PEERS, The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection, 2014. december 18., <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>, International Commission of Jurists, EU Court Opinion a major setback for human rights in Europe, 2014. december 18., <http://www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/>
46. Jed ODERMATT: A giant step backwards? Opinion 2/13 on the EU's accession to the European Convention on Human Rights, Working Paper No. 150 – February 2015, <https://ghum.kuleuven.be/ggs/wp150-odermatt.pdf>; Jean Paul JACQUÉ: Non à l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme?, 2014. december 23., <http://www.droit-union-europeenne.be/412337458>
47. Aidan O'NEILL: Opinion 2/13 on the EU Accession to the ECHR: the CJEU as Humpty Dumpty. Eutopia Law, 2014. december 18., <http://eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-euaccession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/>; hasonlóképp: PEERS (45. vj.); DOUGLAS-SCOTT (37. vj.). Továbbá Michèle FINCK: The Court of Justice of the European Union Strikes Down EU Accession to the European Convention on Human Rights: What Does the Decision Mean?, *International Journal of Constitutional Law Blog*, 2014. december 28., <http://www.icconnectblog.com/2014/12/the-court-of-justice-of-the-european-union-strikes-down-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights-what-does-the-decision-mean/>, magyarul megjelent Szalbot Balázs fordításában a http://www.arsboni.hu/eu_accession_to_echr.html oldalon.
48. Editorial Comments, The EU's Accession to the ECHR – a „NO” from the ECJ!, *Common Market Law Review*, 52, 2005, 1–16, 12–13; PEERS (45. vj.)
49. FINCK (47. vj.) A magyar fordításra lásd Az Európai Unió Bírósága elutasította az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozást: Mit jelent ez a döntés?, 2015. február 5., http://arsboni.blog.hu/2015/02/05/az_europai_unio_birosaga_elutasította_az_emberi_jogok_europai_egyezmenyehoz_valo_csatlakozast_mit_je
50. Benedikt PIRKER – Stefan REITEMEYER: Zum Gutachten 2/13 des EuGH über den Beitritt der EU zur EMRK. Ein Schritt vor und zwei zurück, 2015. március 23., <http://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2015/795.html>; angolul lásd Opinion 2/13 of the Court of Justice on Access of the EU to the ECHR – One step ahead and two steps back, 2015. március 31., <http://europeanlawblog.eu/?p=2731#sthash.YkC7tcnb.dpuf>
51. Vö. Bostjan Zupancic EJEB bíró véleményével: „Én úgy képelem, hogy az emberi jogi kérdések végső döntőbírája az »Egyesült Európa Szövetségi Alkotmánybírósága« lesz.” Kovács Kriszta: „Rugalmasan ítéljük meg a tagállamok mérlegelési jogkörét”. Lech Garlicki és Bostjan Zupancic strasbourgi bírakkal Kovács Kriszta beszélget, *Fundamentum* 2005/1, 29–36., 30.
52. Erről részletesen lásd: C-399/11. sz. ügy, Stefano Melloni és a Ministerio Fiscal között folyamatban lévő eljárás, Bíróság, 2013. február 26., 60. bekezdés.
53. LÁNCOS Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, *Pázmány Law Working Papers* 2015/1, http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-1_Lancos.pdf, 6.
54. Az Európai Parlament 2014. február 27-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az európai elfogatóparancs felülvizsgálatáról (2013/2109(INL)).
55. FRA opinion on the draft directive regarding the European Investigation Order (EIO), 2011. február 14. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1490-FRA-Opinion-EIO-Directive-15022011.pdf

56. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/Eu Irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról.
57. 11. cikk (1) bekezdés f) pont.
58. C–394/12. sz. ügy, Shamos Abdullahi és a Bundesasylamt között folyamatban lévő eljárás, Bíróság, 2013. december 10.
59. Tarakhel Svájc elleni ügye, ügyszám: 29217/12, EJEB, 2014. november 4.
60. M.S.S. Belgium és Görögország elleni ügye, 30696/09. sz. kérelem, EJEB, 2011. január 21., 250–263. szakasz.
61. C–411/10. és C–493/10. sz. egyesített ügyek, N.S., Bíróság, 2011. december 21.
62. Walthar MICHL: Thou shalt have no other courts before me, 2014. december 23., <http://www.verfassungsblog.de/en/thou-shalt-no-courts/#VJqT3MAAI>
63. Juliane Kokott főtanácsnok állásfoglalása, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN>
64. Vö. Európai Bíróság, C–283/81. sz. ügy, Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità, 1982. október 6.
65. Johan CALLEWAERT: Protocol 16 and the autonomy of EU law: Who is threatening whom?, 2014. október 3, <http://europeanlawblog.eu/?p=2551>
66. Jörg POLAKIEWICZ – Lucia BRIESKOVA: It's about Human Rights, Stupid!, 2015. március 12., http://www.verfassungsblog.de/its-about-human-rights-stupid/#_ftnref
67. VARJU Márton: Külön marad, ami összetartozik? Az Európai Bíróság 2/13 véleménye az Európai Unió az Európai Emberi Jogi Egyezményhez történő csatlakozásáról, 2015. február 6., <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/02/kulon-marad-ami-osszetartozik>
68. Német Szövetségi Alkotmánybíróság, Solange I, BvL 52/71, BVerfGE 37, 271, 1974. május 29.; Solange II, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339, 1986. október 22.
69. Mattias WENDEL: Mehr Offenheit wagen! Eine kritische Annäherung an das Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt, 2014. december 21., <http://www.verfassungsblog.de/mehr-offenheit-wagen-eine-kritische-annaeherung-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt/#VbdWZ0sk9uZ>
70. VAN ROSSEM (vj. 11.) 42.
71. VARJU (67. vj.)
72. Ernst B. HAAS: *The Uniting of Europe*, London: Stevens & Sons, 1958; Ben ROSAMOND: *Theories of European Integration*, New York: St. Martin's Press, 2000.
73. John MORIJN: After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?, 2015. január 5., <http://eutopialaw.com/2015/01/05/after-opinion-213-how-to-move-on-in-strasbourg-and-brussels/>
- Unió szakértők előre látták a lisszaboni szerződésben feszülő ellentétből származó esetleges negatív bírósági véleményt. A magyar szakirodalomban a csatlakozás eljárási jogi természetű hatásaira lásd SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában, <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu6-Szalayne.pdf>, *Scientia Iuris*, 2011/3–4., 84–97, 90–92.
74. LánCOS Petra tanulmányából is kiolvasható ennek a feszültségnek az elismerése, ő ugyanakkor eggyel viszszalépvé, a felelősséget mégis az Európai Bíróságra telepíti, amiért az 2/94-es véleményében azt hangsúlyozta, hogy a csatlakozáshoz szerződésmódosításra lenne szükség (35. bekezdés), és a csatlakozás EU jogra gyakorolt hatását éppen hogy csak érintette. Szerinte ennek tudható be, hogy a szerződések urai csak a hatásköri érvelésre reagáltak a lisszaboni szerződés megfogalmazásakor. LÁNCOs (53. vj.) 2–3.
75. James A. CAPORASO – Wayne SANDHOLTZ: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration, in *European integration and supranational governance*, eds., Wayne SANDHOLTZ and Alec Stone SWEET, Oxford: Oxford University Press, 1998, 92–133, 95.; Alec Stone SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
76. BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában: A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*, Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007, 15.
77. Az EJEE-ből való kilépésre példa a Tyrer- eset, amelyet követően az Egyesült Királyság nem újította meg nyilatkozatát, amellyel az Egyezmény hatályát az ügyben érintett Man-szigetre kiterjesztette. (*Tyrer Egyesült Királyság elleni ügye*, ügyszám: 5856/72, EJEB, 1978. április 25.) Az esetjog figyelmen kívül hagyása vonatkozásában jellemző a részes államok eljárása, amennyiben kifizetik a elégtételt, ám nem változtatják meg belső jogszabályukat, amelynek alkalmazása az egyezményellenességhez vezetett, akkor sem, ha nem az egyedi ügyben való jogalkalmazás vezetett az egyezmény sértéshez, hanem a jogszabály *per se* ütközés az EJEE valamely rendelkezésébe.
78. Paolo G. CAROZZA: Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, 97 *American Journal of International Law* 38, 49–56 (2003); POLGÁRI Eszter: Az összehasonlító jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, különös tekintettel az európai konszenzus vizsgálatára, Doktori értekezés, a védés időpontja: 2012. február 20.
79. BÁRD Károly, (76. vj.) 19.
80. Jochen Abraham FROWEIN, in *Handbuch des Staatsrechts*, Band VII: Freiheitsrechte, Hrsg. Josef ISENSEE,

- Paul KIRCHHOFF, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1992, § 180 Rn. 14.
81. BÁRD Károly (76. vj.) 20–21.
 82. Ld. lejjebb a IV.4. pontban: *Dudgeon Egyesült Királyság eleni ügye*, ügyszám: 7525/76, 1981. október 22.
 83. Appendix 4 (Item 4.4) Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies), https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&Site=CM#P59_4217, Rule 6.2.b. Hivatkozva: Bárd, (76. vj.) 24. Legújabbban a strasbourgi ítéletek végrehajtásáról szóló hivatalos honlap erősíti meg és egészíti ki a hivatkozott 2006-os szabályokat. Ld. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Presentation/About_en.asp
 84. The Pilot-Judgment Procedure. Information note issued by the Registrar, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf
 85. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights – Brighton Declaration <http://www.coe.int/en/20120419-brighton-declaration/>
 86. Brightoni Nyilatkozat, 3. pont, 9. c) pont.
 87. Brightoni Nyilatkozat, 26. pont
 88. Ehhez ld. még Brightoni Nyilatkozat, 18. pont, 20. pont a) és c).
 89. Erről részletesen magyarul lásd például SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve, *Közjogi Szemle* 2010/3, 33–40.
 90. Colin WARBRICK, „Federal’ aspects of the European Convention on Human Rights,” *Michigan Journal of International Law* 698, 715 (1989).
 91. Ld. 23. és 24. vj.
 92. A 46. cikk (2) bekezdése alapján a Miniszteri Bizottság ellenőrzi a Bíróság végleges ítéletének végrehajtását. 2011-től a Miniszteri Bizottság kétfajta eljárásban, ún. sztenderd és fokozott ellenőrzés keretében teszi ezt meg. Az utóbbira akkor kerül sor, ha a vizsgált ügy a Miniszteri Bizottság fokozott figyelmére tarthat számot annak természete vagy a jogesetben felvetett kérdések jellege okán. (Judgments of the European Court of Human Rights: First meeting of the Committee of Ministers of the Council of Europe to supervise their execution, Ref. 195(2011), 2011. március 8., [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR195\(2011\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR195(2011)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE)) Ilyenek a sürgős egyéni intézkedéseket igénylő, a strukturális problémákat feltáró, valamint az államok közötti jogvitát eldöntendő esetek. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Presentation/About_en.asp
 93. Luzius WILDHABER: The Coordination of the Protection of Fundamental Rights in Europe, 124, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (2005) 43–49, 44.
 94. Renate JAEGER: Menschenrechtsschutz im Herzen Europas, 32 *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2005), 193–204, 193.
 95. Emberi Jogok Európai Bizottsága, *Confédération Française Démocratique du Travail kontra az Európai Községek*, ügyszám: 8030/77, 1978. július 10.
 96. Természetesen a korábbi szerződés a Bécsi Egyezmény 59. cikke alapján felfüggeszthető vagy felbontható, de ez aligha lehet a tagállamoknak az EJEE-re vonatkozó szándéka, ezért ez a rendelkezés nem releváns. A *lex priori* elvet az EK-/EU-jog is elismeri, lásd a TFEU 351. cikkét (kivonat a TEC, azaz az Európai Közösséget létrehozó szerződés 307. cikkéből).
 97. Franciaország kivétel, mivel csak 1974. május 3-án hagyta jóvá az EJEE-t, ha azonban az aláírás dátuma irányadó, az EJEE a közösségi jogban foglalt kötelezettségekkel szemben Franciaországra nézve is elsőbbséget élvez.
 98. Vö. a koppenhágai kritériumokkal, http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf
 99. Jonas CHRISTOFFERSEN: *Fair Balance – Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, The Hague: Brill, 2009, 322.
 100. *Kahn Németország elleni ügye*, ügyszám: 235/56, Emberi Jogok Európai Bizottsága, 1958. június 10.
 101. *Ausztria Olaszország elleni ügye*, ügyszám: 788/60, Emberi Jogok Európai Bizottsága, 1961. január 11.
 102. EJEB, *Cantoni Franciaország elleni ügye*, ügyszám: 17862/91, 1996. november 15.
 103. EJEB, *Matthews Egyesült Királyság elleni ügye*, ügyszám: 24833/94, 1999. február 18.
 104. EJEB, *M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye*, ügyszám: 30696/09, 2011. január 21., 250–263. bekezdés.
 105. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága mindazonáltal elfogadhatatlannak és nyilvánvalóan megalapozatlannak minősítette a kérelmet. *Etienne Tête Franciaország elleni ügye*, ügyszám: 11123/84, 1987. december 9.
 106. *Pafitis Görögország elleni ügye*, ügyszám: 20323/92, EJEB, 1998. február 28., 95. bekezdés.
 107. Egy későbbi, szintén perelhúzóds miatt indított uniós ügyben az EJEB már a később tárgyalandó Bosphorus tesztet alkalmazta, és nem fogadta be a kérelmet. *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. Hollandia elleni ügye*, ügyszám: 13645/05, EJEB, 2009. január 20.
 108. *M & Co. Német Szövetségi Köztársaság elleni ügye*, ügyszám: 13258/87, Emberi Jogok Európai Bizottsága, 1990. január 9.

109. *Bosphorus Írország elleni ügye*, ügyszám: 45036/98, EJEB, 2005. június 20., 150–157. bekezdés.
110. EJEB, *Michaud Franciaország elleni ügye*, ügyszám: 12323/11, 2012. december 6.
111. 91/308/EK, 2001/97/EK, 2005/60/EK irányelvek.
112. Ezt az EJEB a Michaud ügyben *expressis verbis* elismeri: EJEB, *Michaud Franciaország elleni ügye*, ügyszám: 12323/11, 2012. december 6., 104. bekezdés.
113. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, (47+1(2013)007), 2 April 2013, Final report to the CDDH, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/47_1\(2013\)007_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/47_1(2013)007_EN.pdf), 3., 7., 15.
114. Tobias Lock: Oops! We did it again – the CJEU's Opinion on EU Accession to the ECHR, 2014. december 18., <http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-cugh-zum-emrk-beitritt-der-eu/#VJPu2dDpDw>
115. Dean SPIELMANN: „Foreword,” in European Court of Human Rights, *Annual Report 2014*, Strasbourg: Registry of the European Court of Human Rights, 2015, 5–7, 6.
116. Erre a következtetésre jutnak mások is; lásd például Andrew DUFF: EU Accession to the ECHR: Politicians to the Rescue?, 2015. március 14., <http://andrewduff.blogactiv.eu/2015/03/14/eu-accession-to-the-echr-politicians-to-the-rescue/>
117. David HART: Dogfight continues: Strasbourg not happy with EU Court on accession to ECHR, 2015. január 30., <http://ukhumanrightsblog.com/2015/01/30/dogfight-continues-strasbourg-not-happy-with-eu-court-on-accession-to-echr/>
118. DOUGLAS-SCOTT (37. vj.); LOCK (115. vj.); David HART: EU judges oppose accession of EU to ECHR, 2014. december 22., <http://ukhumanrightsblog.com/2014/12/22/eu-judges-oppose-accession-of-eu-to-echr/>
119. Vélemény, 2/13. sz. ügy, Bíróság (31. vj.) 47. bekezdés.
120. PEERS (45. vj.).
121. „Mivel a csatlakozási megállapodás újratárgyalása aligha kivitelezhető, az EUMSz által nyitva hagyott másik alternatíva az EU-szerződések módosítása [egy „jóllehet” klauzulával]. Ennek a következőképpen kellene hangzania: »Az Unió köteles csatlakozni az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményhez, az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (2) bekezdésében, az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódó (8). sz. jegyzőkönyvében, valamint az Európai Unió Bírósága 2/13. sz., 2014. december 18-i véleményében foglaltak ellenére.«” Leonard F.M. BESSELINK: Accessing to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13, 2014. december 23., <http://www.verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/#VJkrxMAAI>
122. PEERS (45. vj.).
123. DOUGLAS-SCOTT (37. vj.).
124. MORIJN (73. vj.).
125. Lásd a Bíróság elnökének megállapítását: „The Court is not a human rights court: it is the Supreme Court of the Union.” Idézi: BESSELINK, (122. vj.); DOUGLAS-SCOTT (37. vj.); LÁNCOS (53. vj.).
126. John MORIJN: Kissing Awake a Sleeping Beauty? The Charter of Fundamental Rights in EU and Member States' Policy Practice, in *The EU Accession to the ECHR*, eds., Vasiliki KOSTA, Nikos SKOUTARIS, Vasilis TZEVELEKOS, Oxford: Hart, 2014. 123–140.