

## Az Európai Bíróság gyakorlatából

LEHÓCZKI BALÁZS

*By an Opinion given in 1996, the Court of Justice concluded that, as Community law stood at that time, the European Community had no competence to accede to the ECHR. Since then, the situation has fundamentally changed with the Treaty of Lisbon, which entered into force on 1 December 2009, and provides that the EU is to accede to the ECHR.*

*In accordance with this obligation, the Commission prepared a draft agreement containing the details of the accession. Then, as it always does prior to the conclusion of important international agreements, the Commission asked the Court to give its Opinion on the compatibility of the draft agreement with EU law.*

*In a new Opinion given in December 2014, the Court identified several problems in the draft agreement and found that it was not compatible with EU law.*

*The Court set out that the draft agreement did not ensure coordination between the ECHR and the Charter of Fundamental Rights of the European Union and that it was liable to undermine the mutual trust between EU Member States regarding the respect of fundamental rights. In addition, it allows for the possibility that the EU or Member States might submit an application to the European Court of Human Rights (ECtHR) concerning an alleged violation of the ECHR by a Member State or the EU in relation to EU law, which is clearly in breach of the Treaties.*

*Moreover, the co-respondent mechanism as well as the procedure for the prior involvement of the Court in proceedings before the ECtHR would risk adversely affecting, on the one hand, the division of powers between the EU and its Member States and, on the other hand, the competences of the EU and the powers of the Court, including the autonomy and effectiveness of the preliminary ruling procedure.*

*Lastly, by empowering the ECtHR to review acts, actions or omissions on the part of the EU in the area of the common foreign and security policy, the draft agreement fails to have regard to the specific characteristics of EU law in this area.*

### Bevezetés

A Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) állandó ítélkezési gyakorlata szerint az alapvető jogok az uniós jog általános elveinek szerves részét képezik. Ezek meghatározása során a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományából, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó azon nemzetközi szerződések iránymutatásából merít, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek vagy amelyekhez csatlakoztak. E szerződések közé tartozik – és azok közül is különös jelentőséggel bír – az

emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE). 1992-ben az Európai Unióról szóló szerződés (az EU-Szerződés) kodifikálta ezt az ítélkezési gyakorlatot, azaz ettől fogva az uniót már jogszabály kötelezi az alapvető jogok tiszteletben tartására.

A 2/94. sz. véleményében<sup>1</sup> a Bíróság már vizsgálta az Európai Közösség csatlakozásának a lehetőségét az EJEE-hez, és megállapította, hogy az a közösségi jog akkori állapotában nem volt lehetséges, mivel egy ilyen lépéshez szükség lett volna az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosítására. Az emberi jogok védelmének az uniós jogon belüli fejlődése azonban nem állt meg, és ennek bizonyosságául az EU politikai döntéshozó szervei megalkották az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: Charta), amely a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által olyan jogi kötőerővel lett felruházva, mint a szerződések. A Charta legfőbb rendelkezése, hogy az uniós jog alkalmazása során biztosítsa az alapvető jogok tiszteletben tartását.

A Lisszaboni Szerződésnek az emberi jogok védelmét érintő másik nagy vívmánya annak előírása volt, hogy az uniós csatlakozás az EJEE-hez. Ennek megvalósítása érdekében a bizottság egy megállapodás-tervezetet dolgozott ki, amely az EJEE-hez való csatlakozáshoz szükséges rendelkezéseket tartalmazza. Az ilyen horderejű megállapodásoknál bevett gyakorlatnak megfelelően a bizottság vélemény iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé, amelyben annak megválaszolását kérte az uniós bíraktól, hogy a megállapodás-tervezet összhangban van-e szerződésekkel.

## A 2014. december 18-an kihirdetett, 2/13. sz. vélemény

### *Az EJEE és a Charta viszonya*

A Bíróság az EJEE és a Charta viszonyával kapcsolatban mindenekelőtt megjegyzi, hogy az uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása után ez utóbbi kötné az uniós intézményeket és az uniós jogot alkalmazó tagállamokat, ezért az e jog szerves részévé válna. Ebben az esetben az unió – az összes többi szerződő félhez hasonlóan – külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása. Így az unió és intézményei az ezen egyezményben foglalt ellenőrzési mechanizmusok és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) határozatai és ítéletei alá lennének rendelve.

A Bíróság azonban rámutat arra, hogy ezen alárendeltség nem lehet érvényes azon értelmezésre, amelyet maga a Bíróság végez az uniós jog és különösen a Charta vonatkozásában.

A Bíróság e tekintetben különösen kiemeli, hogy mivel az EJEE lehetőséget ad a szerződő felek számára (beleértve az unió tagállamait is), hogy az egyezményben biztosítottnál magasabb védelmi szintet irjanak elő, biztosítani kell az EJEE és a Charta

<sup>1</sup> A Bíróság 1996. március 28-i, 2/94. sz. véleménye.

közötti összhangot. Azon jogok tekintetében, amelyek az EJEE-ben és a Chartában is védelmet élveznek, az EJEE által a tagállamok számára a magasabb védelmi szint bevezetése vonatkozásában biztosított lehetőség nem veszélyeztetheti sem a Charta által meghatározott védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát. A Bíróság megállapítja, hogy a megállapodás-tervezet egyetlen rendelkezése sem irányul ezen összhang biztosítására.

### *Az uniós tagállamok közötti kölcsönös bizalom elve az alapjogok védelme terén*

A Bíróság megállapítja, hogy a megállapodás-tervezetben alkalmazott azon megközelítésmód, amely az uniót egy államhoz hasonítja, és az összes többi szerződő fél szerepével minden ponton megegyező szerepet tart fenn a számára, pontosan az unió önmagában rejlő jellegét nem veszi figyelembe. E megközelítésmód különösen figyelmen kívül hagyja azt, hogy a tagállamok – azokon a területeken, ahol az unióra hatásköröket ruháztak – elfogadták, hogy a közöttük lévő kapcsolatokat az uniós jog szabályozza, kizárva minden más jogot.

Márpedig az EJEE a rendelkezéseinek tiszteletben tartásának ellenőrzésére kifejezetten olyan mechanizmusokat hozott létre, amelyek keretében a szerződő felek kölcsönösen őrködnek az egyezménynek a többi szerződő fél általi betartása felett. Következésképpen ha az uniót és a tagállamokat szerződő feleknek kellene tekinteni, nemcsak az azon szerződő felekkel fennálló viszonyaikban, amelyek nem uniós tagállamok, hanem az egymás közötti viszonyaikban is, az EJEE azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az uniós jog által is elismert alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, noha az EU-szerződés e tekintetben a kölcsönös bizalmat írja elő e tagállamok között. E körülmények között a csatlakozás alkalmas az unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére.

### *Az előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélye*

A Bíróság rámutat arra, hogy az EJEE-hez csatolt, 2013. október 2-án elfogadott tizenhatodik jegyzőkönyv lehetővé teszi, hogy a tagállamok legmagasabb szintű bírósági tanácsadó vélemény iránti kérelmet nyújtsanak be az EJEB-hez az EJEE-ben vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos elvi kérdésekre vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a csatlakozás esetén az EJEE az uniós jog szerves részét képezné, az e jegyzőkönyvvel létrehozott mechanizmus érinthetné az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUM-szerződés) foglalt előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát, különösen akkor, amikor a Chartában biztosított jogok megfelelnek az EJEE-ben elismert jogoknak. Nem kizárt ugyanis, hogy a tizenhatodik jegyzőkönyv alapján valamely nemzeti bíróság által benyújtott tanácsadó vélemény iránti kérelem

alapján megindulhatna a Bíróság ún. előzetes bevonására irányuló eljárás,<sup>2</sup> ami az előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyét idézné elő. A Bíróság e tekintetben úgy ítéli meg, hogy a megállapodás-tervezet nem tartalmaz semmilyen előírást e két mechanizmus viszonyára vonatkozóan.

### *A tagállamok közötti, illetve az unió és a tagállamok közötti, az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos jogviták*

E tekintetben a Bíróság emlékeztet arra, hogy az EUM-szerződés értelmében a tagállamok vállalják, hogy a szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a szerződésekben előírt eljárások útján rendezik. Következésképpen, amennyiben az uniós jog érintett, a Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden, a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az unió közötti, az EJEE tiszteltben tartásának tárgyában indult jogvita elbírálására. Az, hogy a megállapodás-tervezet szerint a Bíróság előtti eljárások nem minősülnek olyan vitarendezési módnak, amelyről a szerződő felek az EJEE értelmében lemondtak, nem elegendő a Bíróság kizárólagos hatáskörének megőrzéséhez. A megállapodás-tervezet ugyanis fenntartja azon lehetőséget, hogy az unió vagy a tagállamok az EJEB-hez fordulhassanak egy olyan kérelemmel, amelynek tárgya az EJEE-nek valamely tagállam, illetve az unió általi, az uniós joggal kapcsolatos állítólagos megsértése. Az ilyen lehetőségnek még a létezése is sérti az EUM-szerződés követelményeit. E körülmények között a megállapodás-tervezet csak akkor lenne összeegyeztethető az EUM-szerződéssel, ha az EJEB hatásköre kifejezetten ki lenne zárva a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az unió közötti, az EJEE-nek az uniós jog keretébe tartozó alkalmazása tárgyában indult jogvitákból.

### *Az unió és a tagállamok alperesi pertársaságával kapcsolatos problémák*

A megállapodás-tervezetben az alperesi pertársaság mechanizmusa annak biztosítására irányul, hogy az EJEB-hez a nem tagállamok által benyújtott kérelmek és az egyéni kérelmek helyesen a tagállamok, illetve – az esettől függően – az unió ellen irányuljanak. A megállapodás-tervezet előírja, hogy a szerződő fél alperesi pertársá válik az EJEB felhívásának elfogadásával vagy az EJEB-nek a szerződő fél kérelmére hozott határozatával. Amikor az unió vagy a tagállamok az EJEB előtti ügyben kérik az alperesi pertársásként való beavatkozást, bizonyítaniuk kell, hogy az eljárásban való részvételükre vonatkozó feltételek teljesülnek, és az EJEB az előadott érvek valószínűsége alapján határoz e kérelemről. Ezen ellenőrzés révén az EJEB az uniós jog azon szabályait értékelné, amelyek az uniós jognak az unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra, valamint az unió vagy a tagállamok aktusainak vagy mulasztásainak be-

2 Ezen eljárást maga a megállapodás-tervezet tartalmazza, és arra irányul, hogy lehetővé tegye a Bíróság bevonását az EJEB előtt folyamatban lévő olyan eljárásokba, amelyekben az uniós jog érintett, azonban e jogot a Bíróság még nem értelmezte.

tudhatósági szempontjaira vonatkoznak. Az EJEB e tekintetben a tagállamokra és az unióra egyaránt kötelező végleges határozatot fogadhatna el. Annak lehetővé tétele, hogy az EJEB ilyen határozatot fogadjon el, előidézhetheti az unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztás megsértését.

### *A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás értékelése*

Ezen eljárással kapcsolatban a Bíróság először is megállapítja: azon kérdést, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről, csak az unió hatáskörrel rendelkező intézménye válaszolhatja meg, és ezen intézmény határozatának kötelezőnek kell lennie az EJEB-re. Ha ugyanis az EJEB-nek lehetősége lenne e kérdéssről határozni, az a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmezésére vonatkozó hatáskör biztosítását jelentené számára. Következésképpen ezen eljárást úgy kellene kialakítani, hogy az unió az EJEB előtt folyamatban lévő minden ügyben teljes és rendszeres információt kapjon ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező uniós intézménynek módjában álljon mérlegelni, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az ilyen ügy tárgyát képező kérdéssről. Ha nem, akkor elérje ezen eljárás alkalmazását. Másodszorban a Bíróság megállapítja, hogy a megállapodás-tervezet kizárja a Bíróság abból a célból történő megkeresésének lehetőségét, hogy az ezen eljárás révén a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó kérdéssről határozzon. Ezen eljárás terjedelmének ilyen, kizárólag az érvényességi kérdésekre való korlátozása sérti az unió és a Bíróság hatásköreit.

### *Az uniós jognak a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területén végzett bírósági felülvizsgálat tekintetében fennálló sajátos jellemzői*

A Bíróság e tekintetben kiemeli: az uniós jog jelen állapotában a KKBP keretében elfogadott bizonyos jogi aktusok kívül esnek a Bíróság felülvizsgálatán. Ez a helyzet a Bíróság hatásköreinek a szerződésekben előírt rendszeréből fakad, és mint olyan, kizárólag az uniós jog tekintetében igazolható. A megállapodás-tervezetben foglaltak szerinti csatlakozás miatt azonban az EJEB jogosult lenne arról határozni, hogy megfelelnek-e az EJEE-nek bizonyos, a KKBP keretében meghozott jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások, és különösen azok, amelyek tekintetében a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jogszerűségnek az alapvető jogok szempontjából történő felülvizsgálatára. E helyzetben kizárólag egy unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi aktusoknak, fellépéseknek vagy mulasztásoknak az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartása tekintetében való kizárólagos bírósági felülvizsgálata. Következésképpen a megállapodás-tervezet nem tartja tiszteletben az uniós jognak az unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőit.

## A döntés

A megállapított problémákra tekintettel a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy az Európai Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozására irányuló megállapodás tervezete nem egyeztethető össze az uniós jog rendelkezéseivel.

## Zárszó

A Bíróság 1996 után immáron másodszor állt az unió (egykoron az Európai Közösség) az EJEE-hez történő csatlakozásának útjába. A két elutasító vélemény jogi következményei tekintetében azonban alapvető különbségek állnak fent. Míg 1996-ban az Európai Közösségnek nem volt hatásköre az egyezményhez történő csatlakozásra, aminek orvoslására a szerződések módosítására volt szükség, addig most a szerződések kifejezetten előírják az uniónak a csatlakozást. A Bíróság negatív véleménye után tehát az uniós jogalkotónak kötelessége lesz egy, a Bíróság iránymutatásainak megfelelő megállapodás-tervezet elkészítése, amelyről a Bíróságnak majd minden valószínűség szerint ismét lesz alkalma véleményt nyilvánítani. A mostani véleményben feltárt problémák pontos megjelölésével a Bíróság egyértelműen meghatározta, hogy mely területeken várja a megállapodás-tervezet átdolgozását, így a szöveg módosítására irányuló tárgyalások valószínűsíthetően e pontokra fognak koncentrálni.

Az EJEB a maga részéről csalódottságának adott hangot<sup>3</sup> a negatív vélemény miatt, amely szerinte megfosztja a polgárokat attól, hogy az unió az emberi jogok tiszteletben tartása tekintetében ugyanolyan külső ellenőrzésnek legyen alávetve, mint annak tagállamai. A strasbourgi bíróság a maga részéről mindenestre azt ígéri, hogy az elé kerülő ügyekben a lehetőségei szerint meg fogja védeni a polgárokat a luxembourgi bírák döntésének negatív hatásaitól...

3 EJEB, Éves Jelentés 2014 (ideiglenes változat), p. 6.