

## MOHAY ÁGOSTON

### Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az EU jogrendjében\*

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), mint legfontosabb európai emberi jogi standard, kiemelkedő szerepet játszik az Európai Unió tagállamaiban is, az EJEE-ből fakadó kötelezettségeket szerződő felekként értelemszerűen az uniós tagállamoknak is be kell tartaniuk. Mi a helyzet azonban akkor, ha valamely uniós jogi norma nem egyeztethető össze az EJEE-vel? Hogyan jellemezhető a viszony az EJEE és az uniós jog között? Hogyan alakul az Unió és/vagy a tagállamai felelőssége? E kérdésekre csak az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Európai Unió Bírósága gyakorlatára is tekintettel lehetséges választ adni. Az EJEE és az uniós jog, valamint az EJEB és az Európai Unió Bírósága viszonyában új korszakot jelenthet az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása, amely a korábbi esetjog (különösen az ún. Bosphorus-vélelem) felülvizsgálatát teheti szükségessé az EJEB részéről, és az Unió Bírósága szemszögéből is új megközelítést hozhat majd. A csatlakozás azonban újabb értelmezési kérdéseket is magával hoz.

Az EJEE az uniós jog szemszögéből

Az EJEE-nek az Európai Unió összes tagállama szerződő fele. Az EJEE „megkerülhetetlen” európai emberi jogi standardként az Európai Unió Bíróságának esetjogán keresztül beszüremlett az uniós jogba – íratlan jogforrásként. Az Európai Bíróság mára már klasszikusá érett ítéleteiben kimondta, hogy az alapjogok az uniós (eredetileg közösségi) jog részét képezik, az uniós jogban íratlanul is bennrejlő formában. Az íratlan elvek egyik „megismerési forrásként” pedig a Bíróság megemlített nemzetközi egyezményeket, és kiemelt módon az EJEE-t.<sup>1</sup> Az írott primer jog évtizedeken átívelő fejlődési folyamatának jelenlegi végpontja, a Lisszaboni Szerződés átfogalmazta és kibővítette az alapjogokra vonatkozó rendelkezéseket, kodifikálva több tekintetben az Európai Bíróság gyakorlatát is. Az EUSZ.

---

\* A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

<sup>1</sup> 29/69. sz. Stauder kontra Ulm ügy [EBHT 1969, 419.]; 4/73. sz. Nold kontra Bizottság ügy [EBHT 1974., 491.], 44/79. sz. Hauer kontra Rheinland-Pfalz ügy [EBHT 1979., 3727.]

6. cikke szól az uniós alapjogvédelem mindhárom ágáról: egyfelől jogi kötőerővel ruházta fel az EU Alapjogi Chartáját [(1) bek.], másfelől felhatalmazást biztosít az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozásra [(2) bek.], harmadsorban pedig az uniós jog általános elveiként azonosítja az alapvető jogokat, utalva a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és az EJEE-re [(3) bek.]. Érdekes többrétegűséget eredményez ez az uniós jogon belül, hiszen az alapjogok írott formában (a Chartában) és íratlan elvként egyaránt léteznek. E többrétegűségnek jelentősége lehet hipotetikusán akkor, ha az Európai Bíróság a Chartában nem szereplő alapjogot kíván védelemben részesíteni, hiszen az íratlan alapjogokat a Bíróság eseti alapon bővítheti (illetében a Chartával). Érdekes még a kérdés azon tagállamok vonatkozásában, akik csak bizonyos korlátozásokkal vállalták az Alapjogi Charta alkalmazását (a Liszaboni Szerződéshez fűzött 30. sz. jegyzőkönyv alapján Lengyelország és az Egyesült Királyság, de eredendően a Cseh Köztársaság is nyilatkozatban hangsúlyozta a különállását).<sup>2</sup> Az általános jogelvekből következő alapjogvédelem alól „kiszerezni” nem lehet, ezért az íratlan elvek párhuzamos léte az egységes alapjogvédelem fennmaradásához is hozzájárulhat az uniós jogrendben.<sup>3</sup>

Hogy miként alakul az íratlan és az írott alapjogok viszonya a jogalkalmazásban általában, arra az Európai Bíróságnak kellene választ adnia. Erre lehetősége nyílt volna elsőként a Yoshikazu Iida-ügyben: egy német bíróság előzetes döntéshozatali kérdést terjesztett elő többek között az EUSZ. 6. cikk (3) bekezdés értelmezésével kapcsolatban. A bíróság abban várt útmutatást, hogy teljes körűen alkalmazhatók-e az ítélezési gyakorlat vívmányai (különösen a Stauder-ügy és a Mangold-ügy<sup>4</sup>) által lefektetett íratlan uniós alapvető jogok akkor is, ha a Charta valamely konkrét ügyben nem alkalmazható. Másképpen: az uniós jogrend általános elveiként továbbélő alapvető jogok önállóan és függetlenül léteznek-e a Chartában rögzített új alapvető jogok mellett? A Bíróság azonban e kérdésre nem adott választ, mivel úgy találta, hogy az ügy tényállása nem mutat kapcsolatot az uniós joggal, így az uniós alapjogvédelmi elvi kérdésre érdemben nem tért ki.<sup>5</sup>

Szintén releváns kérdés, hogy az EUSZ. 6. cikk hatással van-e az EJEE alkalmazhatóságára a tagállamok jogában. A Kamberaj-ügyben azt vetette fel egy nemzeti bíróság, hogy az EUSZ. 6. cikk (3) bekezdése felruházta-e az EJEE-t az uniós jogra jellemző közvetlen ha-

<sup>2</sup> Az Európai Bíróság szerint ugyanakkor a 30. jegyzőkönyv nem opt-out. A C-411/10. és C-493/10. sz. N. S. és M. E. egyesített ügyekben hozott (az uniós menekültügyi rendszer reformját legalábbis részben kiváltó) ítéletben a Charta alkalmazása is felmerült az Egyesült Királyság érintettsége okán. A Bíróság kifejtette: a 30. jegyzőkönyv nem kérdőjelezi meg, hogy a Charta hatálya az Egyesült Királyságra, illetve Lengyelországra is kiterjed, amit az említett jegyzőkönyv preambuluma is megerősít. A Chartát a Lengyel Köztársaság és az Egyesült Királyság bíróságainak az EUSZ. 6. cikknek megfelelően alkalmazniuk és értelmezniük kell. A 30. jegyzőkönyv hatodik preambulumbekzdése szerint továbbá a Charta nem teremt új jogokat és elveket, hanem újólag megerősíti az Unió által elismert jogokat, szabadságokat és elveket, és e jogokat láthatóbbá teszi. A jegyzőkönyve ezért a Bíróság szerint nem arra irányul, hogy mentesítse a Lengyel Köztársaságot és az Egyesült Királyságot arra vonatkozó kötelezettségük alól, hogy tiszteletben tartsák a Charta rendelkezéseit, mint ahogyan arra sem, hogy megakadályozza e tagállamok bíróságait abban, hogy gondoskodjanak ezeknek a rendelkezéseknek a tiszteletben tartásáról. (116-122. pont). Ami Csehországot illeti, az országban bekövetkezett politikai változásokat követően a cseh kormány 2014-ben bejelentette, hogy visszavonja kimaradási igényét. (Lásd Benjamin FOX: Czech government to give up EU Charter opt-out. *Euobserver* 2014. 02. 20. <https://euobserver.com/news/123211> (2014. 07. 14.))

<sup>3</sup> SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton – Lisszabon után. *Jogtudományi Közöny* LXVII. évf., 1 (2013) 20.

<sup>4</sup> C-144/04. sz. Mangold kontra Helm ügy [EBHT 2005, I-09981.], 75. pont.

<sup>5</sup> C-40/11. sz. Yoshikazu Iida kontra Stadt Ulm ügy, 80. pont.

tály és elsődlegesség (alkalmazási elsőbbség) tulajdonságaival.<sup>6</sup> A Bíróság hangsúlyozta: az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése nem szabályozza az EJEE és a tagállamok jogrendje közötti kapcsolatot, és nem határozza meg a nemzeti bíróság által abban az esetben levonandó következtetéseket sem, ha az EJEE által biztosított jogok és a nemzeti jog valamely szabálya ütközik. Az EUSZ 6. cikk (3) bekezdésében az EJEE-re történő utalás nem kötelezi a nemzeti bíróságot arra, hogy a nemzeti jog valamely szabálya és az EJEE közötti ütközés esetén közvetlenül alkalmazza az említett egyezmény rendelkezéseit, mellőzve a nemzeti jog azzal összeegyeztethetetlen szabályának az alkalmazását.<sup>7</sup> Az EUSZ. 6. cikke tehát nem változtatta az EJEE-t valamiféle kvázi-uniós jogforrássá, és így nem ruházta fel az uniós jog tulajdonságaival sem.

Az Alapjogi Charta a Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel bír, primer szintű uniós jogforrás. Ugyanez elmondható az uniós jog általános elveiről is, az alapjogok tehát a szekunder uniós jog felett állnak, az Unió intézményeinek aktusai nem lehetnek ellentétesek velük – ha ez mégis fennáll, a Bíróság megsemmisítheti a szekunder aktust. A két írott alapjogi katalógus, a Charta és az EJEE, több alapjog vonatkozásában átfedésben van. Az ebből potenciálisan következő értelmezési nehézségeket a Charta maga igyekszik kiküszöbölni: amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE által biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEE-ben szereplő jogokéval; az Unió joga ugyanakkor biztosíthat kiterjedtebb védelmet (52. cikk).

Az uniós jog az Emberi Jogok Európai Egyezménye szemszögéből

Az EJEE – a gyakorlatban: az EJEB – szemszögéből az uniós jog kapcsán a kiindulópont a jelenlegi jogi helyzetben az, hogy mivel az Európai Unió nem szerződő fél az EJEE-ben, az nem kötelezi nemzetközi jogi értelemben, az EU nem tehető formálisan felelőssé az abban foglalt jogok megsértése miatt, az Unió nem lehet alperes az EJEB előtti eljárásokban, az EJEB az uniós jog „EJEE-kompatibilitását” nem vizsgálhatja.<sup>8</sup> A tagállamok azonban az Unió tagállamaiként is kötve vannak az EJEE-ben foglalt kötelezettségeikhez, ezt a Matthews-ügyben hozott ítélet egyértelműen megerősítette. A Matthews-ügyben (amely az európai parlamenti választójoggal volt kapcsolatos az Egyesült Királyság, pontosabban Gibraltár viszonylatában) a brit kormány vitatta felelősségét az 1976-os, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választásáról szóló okmány kapcsán, arra hivatkozással, hogy az nem egy „hagyományos” nemzetközi szerződés, hanem az EU (akkor még EK) egy intézményének, a Tanácsnak egy aktusa. Az EJEB emlékeztetett arra, hogy az 1976-os okmány nem egy egyszerű intézményi aktus (nem szekunder uniós jog), hanem nemzetközi megállapodás, amelyben az Egyesült Királyság saját döntése alapján vesz részt – szerződési státuszát, primer jogforrási jellegét az is alátámasztja, hogy – akárcsak az alapító vagy módosító uniós szerződések – az okmányt nem lehet megtámadni az Európai Bíróság előtt. Az EJEB utalt arra is: az a tény, hogy az EJEE aláírásakor az európai államoknak még nem állt szándékában egy szupranacionális szervezet létrehozása, nem zárja ki az EJEE alkalmazását

<sup>6</sup> C-571/10. sz. Kamberaj ügy [A Bíróság 2012. április 24-i ítélete, EBHT-ban még nem tették közzé].

<sup>7</sup> C-571/10. sz. Kamberaj ügy, 59-63. pont.

<sup>8</sup> Lásd ebben a szellemben már az Emberi Jogok Európai Bizottságának határozatát a Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, alternatively: their Member States a) jointly and b) severally ügyben (Application no. 8030/77), ahol az Európai Közösség ellen benyújtott keresetet *ratione personae* elfogadhatatlannak minősítette. Ez következik az 1969. évi bécsi egyezmény 34. cikkéből is (szerződések relatív hatályának elve).

egy nemzetek feletti közösség intézményei kapcsán – főként, hogy e közösség tagállamai mind az EJEE részes államai is.<sup>9</sup> A Matthews-ügy alapján állítható, hogy egyfelől az EJEE nem zárja ki, hogy részes államai átruházzák hatásköreik (szuverenitásuk) egy részét nemzetközi vagy nemzetek feletti szervezetekre, de – másfelől – az EJEE-ben foglalt jogok garantálása továbbra is feladatuk. A Matthews-ítéletben az EJEB lényegében közvetetten primer uniós jogot vizsgált emberi jogi szempontból, és megállapította az Egyesült Királyság felelősségét a jogsérelem miatt.<sup>10</sup>

Az EJEB-nek arra is választ kellett adnia, hogy vizsgál-e, vizsgálhat-e olyan aktusokat, amelyeket egy uniós tagállam az uniós jog végrehajtásaként alkot meg – állami aktusokról van tehát szó, amelyek azonban uniós jogi kötelezettségekben gyökereznek. A Cantoni- és a Povse-ügyekben született ítéletek alapján a kérdésre adott válasz attól függ, hogy volt-e a kérdéses aktus kapcsán mérlegelési jogköre az uniós tagállamnak. A Cantoni-ügyben<sup>11</sup> egy olyan francia jogszabály rendelkezése szolgáltatta a vita alapját, amely gyakorlatilag szó szerint megegyezett egy EK irányelv szövegével. A strasbourgi bíróság úgy vélte, hogy a szövegszerű azonosság nem emeli ki a francia törvényt az EJEE hatálya alól. A nemzeti jogalkotónak szabályozási mozgásteret biztosító uniós jogforrás, az irányelv nemzeti átültetéséért tehát az állam felel az EJEE szemszögéből. Mi a helyzet azonban a tagállamoknak diszkrecionális jogkört nem biztosító uniós jogforrások esetében, különösen rendeletek vonatkozásában? Amennyiben egy uniós tagállam egy uniós rendeletet kell, hogy alkalmazzon, nincs átültetési mozgásteret, mivel nem szükséges átültetés (sőt, tilos is átültetni a rendeletet a nemzeti jogba). Az EJEB megállapította, hogy ha ez a helyzet áll fenn, a tagállam pusztán uniós jogból eredő kötelezettségét teljesíti.<sup>12</sup> Ez a megoldás azonban egy alapjogvédelmi hiányosságot is eredményezhet, amennyiben az Unió maga sérti meg e jogokat. A probléma feloldását az EJEB részéről a Bosphorus-ügyben felállított vélelem jelenti, amelyben az EJEB egy jogszerűségi vélelmet konstruált annak az ellentmondásnak a kezelésére, hogy az államok nem vonhatják ki magukat az EJEE hatálya alól azáltal, hogy hatásköreiket átruházzák egy nemzetközi entitásra, de ugyanakkor maga a nemzetközi szervezet (ez esetben a szupranacionális Európai Unió) közvetlenül nem köteleztette az EJEE-nek. Az ügyben egy olyan uniós rendelet alapján hozott tagállami intézkedésről volt szó, amely az ENSZ Biztonsági Tanácsa egy kötelező határozatát hajtotta végre az Unió szintjén.<sup>13</sup> A Bosphorus-vélelem szerint az állam valamely nemzetközi szervezetben való tagságából következő intézkedési kötelezettsége mindaddig jogszerűnek tekintendő, amíg az érintett szervezet legalább az EJEE által garantált védelemmel egyenértékű módon védeni rendeli – anyagi és el-

<sup>9</sup> *Denise Matthews v. The United Kingdom* (Application no. 24833/94), Decisions and Reports 1999-I., 39. pont. Az EJEB e vonatkozásban ítélkezési gyakorlata azon kialakult elvére utalt, mely szerint az Egyezmény egy „elő” jogi instrumentum.

<sup>10</sup> Az Emberi Jogok Európai Bizottsága általánosságban már 1958-ban utalt arra, hogy amennyiben egy állam valamely nemzetközi szerződésnek aláveti magát, egy általa korábban kötött nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeiért felelős marad. *Austria v. Italy*, Application no. 788/60. Decision of the Commission of 11 January 1961, Yearbook 4, 116.

<sup>11</sup> *Cantoni v. France* (Application no. 17862/91) ECHR 1996-V, 1614. o.

<sup>12</sup> *Povse v. Austria* (Application no. 3890/11). Az ügyben a „Brüsszel II” rendelet alkalmazása kapcsán alakult ki a vita.

<sup>13</sup> A 990/93/EGK rendelet (HL 1993 L 102/14.) az ENSZ BT 820 (1993) határozatát hajtotta végre, amely olyan járművek lefoglalására terjedt ki, amelyek teljes egészében, vagy többségében jugoszláv tulajdonban vagy legalábbis jugoszláv ellenőrzés alatt álltak – a határozat a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szembeni ENSZ szankciók része volt a délszláv konfliktus idején.

járási tekintetben egyaránt – az alapjogokat.<sup>14</sup> A megfelelő védelem igénye hasonló mértékű, de nem feltétlenül teljesen azonos védelmet jelent. A megfelelő, hasonló mértékű alapjogvédelem védelme azonban nem végleges, hanem minden lényeges változás fényében vizsgálat tárgyát képezheti. Amennyiben a nemzetközi szervezet az EJEE-hez hasonló mértékű alapjogvédelmet biztosít, vélelmezendő, hogy az érintett állam nem sértette meg az Egyezményt a nemzetközi szervezetből adódó kötelezettségei teljesítése során.<sup>15</sup> A védelem azonban megdönthető, ha konkrét esetben bebizonyosodik, hogy az EJEE-ben foglalt jogok védelme nyilvánvalóan elégtelen („manifestly deficient”): ebben az esetben a nemzetközi szervezet érdekeivel szemben az EJEE-nek, mint az európai „public order” alkotmányos instrumentumának az érvényesülését kell garantálni.<sup>16</sup> A Bosphorus-védelem felállítása két következménnyel mindenképpen jár: egyfelől az Unió számára egy kedvező egyenértékűségi értékelést jelent az EJEB részéről, másfelől azonban azt is jelenti, hogy végső soron a tagállamnak mozgásteret nem biztosító uniós rendelet alkalmazása is betudható a tagállamnak az EJEE szempontjából – ez összhangban van azzal is, amit a Nemzetközi Jogi Bizottság 2001-es tervezete az államok nemzetközi felelősségéről a betudhatóságról tartalmaz.<sup>17</sup>

Az EJEB kialakította tehát a maga feltételrendszerét az uniós jog kapcsán, amely az alábbiakban foglalható össze némileg leegyszerűsítő módon:

– Az Európai Unió nem citálható az EJEB elé, mivel (mondhatjuk úgy is: amíg) nem szerződő fél.

– Az uniós tagállamok uniós tagságukról függetlenül felelősek az EJEE-ből eredő kötelezettségeik teljesítéséért.

– A primer uniós jog részét képező szerződések következményeikért a tagállamok felelősek az EJEE alapján.

– A szekunder uniós jog kapcsán a tagállamok abban az esetben lehetnek felelősek az EJEE alapján, ha az uniós jogi aktus biztosít számukra diszkrecionális jogkört az uniós jogi kötelezettség teljesítése során.

– Az Európai Unió vélelmezett módon az EJEE-vel egyenértékű alapjogvédelmet biztosít, a tagállamok a számukra diszkrecionális jogkört nem biztosító uniós jogi aktusok kapcsán ezen okból nem felelnek (noha azok betudhatók nekik nemzetközi jogi értelemben) – hacsak meg nem dől a Bosphorus védelem.

Egy közelmúltbeli, nagy jelentőségű menekültügyi eset, az M. S. S. ügy<sup>18</sup> kapcsán (az ügynek az Unió közös menekültügyi rendszere szempontjából fennálló jelentőségét ehelyütt nem vizsgálva) végigkövethető a fenti gondolatmenet alkalmazása, még ha maga az EJEB nem is ment lépésről lépésre végig a fenti kérdéseken az ítéletében. Az ügy az EU menekültjoga egyik alappilléret képező dublini rendelet<sup>19</sup> alkalmazásával volt kapcsolatos, melynek során Belgium a dublini szabályok alapján átszállított Görögországba egy afgán mene-

<sup>14</sup> Bosphorus Airways v. Ireland (Application no. 45036/98), 155. pont.

<sup>15</sup> Bosphorus Airways v. Ireland, 156. pont.

<sup>16</sup> Az Egyezmény ilyen értelemben felfogott szerepéről lásd a Loizidou v. Turkey ítéletet (Series A no. 310, 27-28.) Erről, és a Bosphorus-védelem alapjogvédelmi elemzéséről lásd bővebben SZALAYNÉ, 2013. 15-27.

<sup>17</sup> Giorgio GAJA: *Accession to the ECHR*. In: Biondi, Andrea – Eeckhout, Piet – Ripley, Stefanie (eds.): *EU law after Lisbon*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 190.

<sup>18</sup> M.S.S. v. Belgium and Greece. Application no. 30696/09.

<sup>19</sup> 343/2003/EK rendelet az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról [HL 2003 L 50]. A rendeletet időközben felváltotta a 604/2013/EU rendelet [HL 2013 L 180.], többek között éppen a felmerült alapjogi problémák orvoslása érdekében.

dékkérőt, M. S. S. urat. Az EJEB elé benyújtott keresetében M. S. S. az EJEE 2., 3. és 13. cikkeinek sérelmére hivatkozott. A vizsgált kérdéskörünk szempontjából Belgium felelőssége érdekes, amely állam a görög menekültügyi rendszer emberi jogi hiányosságai ellenére átszállította a menedékkérőt egy uniós jogi aktust alkalmazva. Az előbb felállított gondolati sor lépéseinél maradván a következők állapíthatók meg:

- A kérelmező nem perelte (nem is perelhette) az Uniót.
- Az EJEB vizsgálta az EU tagállamainak felelősségét az EJEE potenciális megsértése kapcsán, uniós jogilag releváns kérdésben.
- Az ügyben nem primer uniós jog EJEE-kompatibilitása volt a kérdés.
- Az ügyben szekunder uniós jog alkalmazására került sor: a dublini rendeletet alkalmazta Belgium. A kérdés, hogy a közvetlenül alkalmazandó, minden elemében kötelező rendelet biztosít-e diszkrecionális jogkört Belgiumnak? Az EJEB szerint igen, mivel a rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján az uniós tagállam megvizsgálhatja a harmadik ország állampolgára által hozzá benyújtott menedéjog iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős (ez az ún. szuverenitási klauzula) – Belgium tehát dönthetett volna úgy, hogy nem szállítja át M. S. S.-t Görögországba.<sup>20</sup>

– A Bosphorus-vélelem alkalmazására a fenti okból nem került sor; az EJEB megállapította Belgium (és Görögország) felelősségét.

Az M. S. S. ügyben nem keletkezett alapjogvédelmi hézag, mi több, az ítéletben vizsgált probléma és az EJEB konklúziója „továbbgyűrűzött” az Európai Bíróság fóruma elé is,<sup>21</sup> és (egyéb tényezők mellett) az uniós menekültügyi szabályrendszer reformjához vezetett. A helyzet megítélését dogmatikai szempontból megkönnyítette, hogy valójában nem önmagában az uniós norma egy rendelkezése jelentett alapjogi problémát, hanem egy tagállam menekültügyi rendszerének súlyos hiányosságai, amelynek a kérelmező az uniós rendelet okán lett „kitéve”.

Az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozásának várható hatása

Az egyik legérdekesebb nemzetközi és uniós közjogi kérdéskör jelenleg az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása, amelyről számos tudományos elemzés készült és minden valószínűség szerint készülni is fog. Az EU csatlakozásról szóló nemzetközi megállapodás tervezete elkészült,<sup>22</sup> noha a csatlakozás még várat magára. Ehelyütt nem vállalkozhatom a kérdés teljes körű elemzésére, csak a tanulmány szempontjából leginkább releváns szempontokkal foglalkozom.

Amennyiben a csatlakozási megállapodás megkötetik, az Európai Unió helyzete alapvetően megváltozik az EJEE szempontjából, mivel maga is szerződő félle válik. A megállapodás-tervezet (és az annak megszületéséhez vezető tárgyalások) egyik alapelve az volt, hogy az Európai Unió számára lehetőség szerint azonos pozíciót kell biztosítani a többi szerződő

<sup>20</sup> 339-340. pont. Az EJEB megállapítása összecseng az Európai Bíróság későbbi ítéletével, amely szerint az uniós jog végrehajtásának minősül a dublini szuverenitási klauzulájának alkalmazása (az Európai Bíróság a kérdést az Alapjogi Charta 51. cikke vonatkozásában vizsgálta). Lásd C-411/10. és C-493/10. sz. N. S. és M. E. egyesített ügyek, 64-69. pont.

<sup>21</sup> A fentebb említett C-411/10. és C-493/10. sz. N. S. és M. E. egyesített ügyekben.

<sup>22</sup> Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%282013%29008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf) (2014. 07. 14.)

féllel<sup>23</sup>, sem hátrányosabb, sem előnyösebb helyzetbe nem indokolt hozni. Egy külső, az Uniótól független emberi jogi mérce, és a kapcsolódó bírói ellenőrző szerv hatáskörének elfogadása fontos és üdvözlendő lépés az uniós alapjogvédelemben. A csatlakozás fokozott legitimitást is biztosíthat az EU aktusainak.<sup>24</sup> Az EJEE és az EU-jog viszonya kapcsán az egyik legfontosabb jövőbeni kérdés a Bosphorus-vélelem sorsa lesz. A csatlakozási szerződésben a vélelemre vonatkozó rendelkezést nem találunk. A vélelem fenntartása kedvezményezett státuszt biztosítana az Európai Uniónak, hiszen – ellentétben a tagállamokkal – az EJEB vélelmezne az EJEE-konform jogvédelmet az Unió esetében. A vélelem továbbélése kettős mércét jelentene, és ellentétben állna az említett, az Uniónak minél inkább a többi szerződő féllel azonos pozíció biztosítására irányuló törekvéssel.<sup>25</sup> A Bosphorus-vélelem fenntartása esetén a tagállamok is „igényelhetnék”, hogy vélelmezzék az EJEE betartását, hiszen minden szerződő állam működtet valamilyen nemzeti alapjogvédelmi rendszert, bíróságai jogvédelmet biztosítanak, stb. (Hozzá kell tenni, hogy mérlegelést nem engedő uniós jogi norma alkalmazása tekintetében jelenlegi formájában is az Unióval azonos kedvezményes bánásmódot biztosíthat az uniós tagállamnak.<sup>26</sup>) A Bosphorus-vélelem esetleges kiterjesztése tagállami felsőbíróságokra vagy alkotmánybíróságokra tekintettel elméleti síkon szintén felmerült (elsősorban egyes tagállamok szándéka alapján), ám a többségi szakirodalmi álláspont ellenzi ezt a (valószínűtlennek tűnő) eshetőséget, amely veszélybe sodorná az EJEE egyik legfontosabb érdemét, az egyéni ügyekben biztosított jogorvoslat lehetőségét.<sup>27</sup>

Létezhetnek ugyanakkor érvek a vélelem fenntartása mellett is: az Unióra vonatkozó vélelmet egyfelől amiatt alakította ki az EJEB, mert az EU tagállamok az uniós jogi kötelezettségeik teljesítése során nem önálló döntésük alapján járnak el, hanem az Unió „ügynökeiként”, a szuverenitás-átruházás következtében – ez a helyzet pedig vitathatatlanul fennáll majd az Unió EJEE-csatlakozása után is.<sup>28</sup> A vélelem fenntartása ellen a legnyomósabb érv azonban az, hogy megkérdőjelezi magának a csatlakozásnak az értelmét: ha az Unió csatlakozásának a lényege az, hogy egy külső EJEE-alapú alapjogi kontrollnak legyen alávetve, akkor ezt a célt nem szolgálja, ha az EU kedvezményezett pozíciót élvez.<sup>29</sup> A kérdésben végső soron az EJEB-nek kell majd döntenie az Unió csatlakozását követően – a döntés kimenetele pedig korántsem egyértelmű.

<sup>23</sup> Steering Committee for Human Rights: Report to the Committee of Ministers on the Elaboration of Legal Instruments for the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. CDDH(2011)009., 16. o.

<sup>24</sup> Így Jörg POLAKIEWICZ: EU law and the ECHR: *Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?* (2013) 16. Elérhető: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession\\_documents/Oxford\\_18\\_January\\_2013\\_versionWeb.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession_documents/Oxford_18_January_2013_versionWeb.pdf) (2014. 07. 14.)

<sup>25</sup> Hasonlóképp POLAKIEWICZ, 2013. 19.

<sup>26</sup> SZALAYNÉ, 2013. 24–25.

<sup>27</sup> Lásd többek között SZALAYNÉ, 2013. 25.; Jessica BAUMANN: Auf dem Weg zu einem doppelten EMRK-Schutzstandard? Die Fortschreibung der Bosphorus-Rechtsprechung des EGMR im Fall *Niederlandse Kokkelvisserij*. *Európai Zeitschrift für Grundrechte* Jg. 38., 10 (2011) 1–11.

<sup>28</sup> Leonard F. M. BESSELINK: *Should the European Union ratify the ECHR?* In: Føllesdal, Andreas – Peters, Birgit – Ulfstein, Geir (eds.): *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013. 310–311.

<sup>29</sup> Egyéb érvekről és ellenérvekről lásd még BESSELINK, 2013. 311–312.

## Összegzés

Az EJEE és az uniós jog viszonyának vizsgálatát a strasbourgi és a luxemburgi alapjogvédelem interakciója mindenképpen indokolttá teszi. A két alapjogvédelmi rendszer között óhatatlanul felmerül a hierarchia és a koherencia kérdése. Egyelőre – írott szabályok híján – a két említett bíróság ítélkezési gyakorlatán múlik a viszony alakulása. A strasbourgi és a luxemburgi bíróság hagyományosan figyelemmel kíséri (és tiszteletben tartja) egymás jogalkalmazási gyakorlatát, az Európai Bíróság alapjogi kérdésekben kiemelten figyel az EJEE-re és az EJEB esetjogára is. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy amióta a Lisszaboni Szerződés jogi kötőerővel ruházta fel az Alapjogi Chartát, az Európai Bíróság sokkal inkább csak erre a dokumentumra hivatkozik, az EJEE-re és az EJEB gyakorlatára pedig ritkábban.<sup>30</sup> Az Európai Bíróság tehát némiképp izoláltabban tekint az uniós alapjogvédelemre, mint korábban, ezáltal hangsúlyozva az uniós jog autonómiáját, és különállását a nemzetközi emberi jogi rendszertől az EU-jog önálló jogrendi jellegének következtében – ez a jelenség egy olyan megközelítés kezdetére enged következtetni, hogy az EJEE-t az Európai Bíróság másodlagosnak tekinti abban az esetben, ha az uniós jog (a Charta) alkalmazandó a tényállásra.<sup>31</sup> Ez azonban negatív hatással lehet az európai alapjogvédelmi rendszer koherenciájára, ami egyébként is kiemelkedően fontos szempont mind az írott jog, mind a gyakorlat vonatkozásában.

Érdekes kérdés, hogy hogyan alakul majd az EJEE hierarchikus helyzete az EU csatlakozása után az uniós jogrendben. Létezik olyan álláspont, mely szerint az EJEE primer jogi státuszt fog élvezni arra tekintettel, hogy az EUSZ. 6. cikk (2) bekezdése kötelezővé teszi a csatlakozást az Unió számára.<sup>32</sup> Ez a meglátás véleményem szerint nem helytálló, a Szerződések nem tartalmazznak speciális szabályt erre vonatkozóan, így az általános, az EU nemzetközi megállapodásaira vonatkozó szabályoknak kell érvényesülniük: az EUMSZ. 216. cikk (2) bekezdés alapján az Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira. Az unió által kötött nemzetközi szerződésekről az Európai Bíróság kimondta, hogy azok az uniós jogforrási hierarchiában a primer uniós jog (írott és íratlan) forrásai alatt, ám a szekunder uniós jogforrások felett helyezkednek el.<sup>33</sup> Ebből következően az EU nemzetközi szerződésai nem sérthetik a primer jogot, a szekunder jog pedig nem ütközhet e nemzetközi szerződésekbe. Az EUSZ. 6. cikk (2) bekezdés második mondata szerint továbbá az EJEE-csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit, ez is arra utal, hogy az EJEE csatlakozás után nem válik primer

<sup>30</sup> De Búrca kutatásai kimutatták, hogy 2009. december 1. és 2012. december 31. között az Európai Bíróság 122 ítéletben hivatkozott a Chartára; ezen ügyek közül 10 esetben az EJEE-re és az EJEB gyakorlatára, 8 esetben csak az EJEE-re utalt a Bíróság. Gráinne DE BÚRCA: After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law* Vol. 20, 2 (2013), 174-175.

<sup>31</sup> POLAKIEWICZ, 2013. 7. Korábban a Bíróság több esetben is inkább afelé hajlott, hogy már szinte az uniós jog integráns részeként alkalmazza az EJEE-t, pl. a Baumbast-ügyben: „a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően az 1612/68 irányelvet a családi élet tiszteletben tartásának az EJEE 8. cikkében biztosított követelményének figyelembevételével kell értelmezni, mivel ez a követelmény az alapvető jogok részét képezi, amelyeket az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a közösségi jog elismer.” C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügy [EBHT 2002., I-07091.], 72. pont. Erről az értelmezési irányzatról lásd Nikolaos LAVRANOS: *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*. Europa Law Publishing 2004. 165-166.

<sup>32</sup> GAJA, 2012. 194.

<sup>33</sup> C-61/94 Bizottság kontra Németország [EBHT 1996., I-3989.], 52. pont.



joggá, nem állhat ellentétben a Szerződésekkel.<sup>34</sup> Az Európai Bíróság szintén az EU nemzetközi megállapodásaként kezeli az EJEE-t az EUMSZ. 218. cikk (11) bekezdése szempontjából, amely alapján a Bíróság véleményt adhat az EU egy tervezett nemzetközi megállapodásának a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről, ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződések felülvizsgálják.<sup>35</sup>

Az EJEE kapcsán tehát egy sajátos szituáció áll majd fenn az EU csatlakozása után: egyfelől az íratlan primer jog része lesz közvetett módon; másfelől az EU által kötött nemzetközi szerződés lesz, amely az Európai Bíróság gyakorlata alapján a primer és a szekunder uniós jog között helyezkedik el a hierarchiában. Figyelemreméltó továbbá, hogy az Európai Bíróság azt is kimondta a sokat elemzett és vitatott Kadi-ügyben, hogy egy, az EU által kötött nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek nem sérthetik az uniós jog alkotmányos elveit – köztük éppen azt az elvet, hogy valamennyi uniós jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, mivel e tiszteletben tartás jogszerűségük feltétele, amelyet a Bíróságnak kell felülvizsgálnia az uniós jog által létrehozott teljes jogorvoslati rendszer keretében.<sup>36</sup> Ha kialakulni látszana egy alapjog-értelmezési diszkrépancia a luxemburgi és a strasbourgi standardok között, akkor ez az elv alkalmazható lenne az uniós jogi értelmezés prioritásának alátámasztására? Amennyiben igen, akkor ez nem éppen a csatlakozásból származó „hozzáadott értéket” semlegesítené?

Az EJEE és az uniós jog viszonyának kérdése beilleszthető egy tágabb körű vizsgálódásba, melynek középpontjában az a probléma áll, hogy hogyan alakul viszony a nemzetközi jog és az uniós jog között. E viszonyról általánosságban a Szerződések nem rendelkeznek, leszámítva az Unió által kötött nemzetközi megállapodásokat. Az Európai Bíróság gyakorlata a nemzetközi jog kapcsán bizonyos eltérésekkel, de döntően azt hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog kötelező az Unióra: kimondta ezt az Unió által kötött szerződések vonatkozásában (bár ez nem meglepő, sőt, szükségszerű); és a releváns nemzetközi szokásjog kapcsán is.<sup>37</sup> A Kadi-ügy ítéletében<sup>38</sup> azonban a Bíróság megsemmisített egy olyan uniós rendeletet, amely egy ENSZ Biztonsági Tanács határozatot hajtott végre (a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területén). Formálisan egy rendelet semmisségét mondta ki a Bíróság, de tartalmilag egy BT határozatot nem tartott megfelelőnek az alapjogvédelem szempontjából. Ez a megközelítés a két jogrend olyan viszonyrendszerére enged következtetni, amely a korábbi „befogadó” hozzáállás helyett (amely az uniós jog és a nemzetközi jog egyfajta monista kapcsolatrendszerére utalhat) inkább egy dualista megközelítésre ha-

<sup>34</sup> Azonos véleményen van Jürgen SCHWARZE (Hrsg.): *EU-Kommentar* (3. Auflage), Nomos, Baden-Baden, 2012. 132-133., 11. széljegy.

<sup>35</sup> E rendelkezés tartalmilag azonos korábbi változatára alapítva született meg a 2/94. sz. vélemény [EBHT 1996., I-01759.], amely kimondta, hogy az Európai Közösségnek nincs hatásköre az EJEE-hez való csatlakozásra, és e rendelkezés alapján vizsgálja az EJEE és a Szerződések összeegyeztethetőségét jelenleg is a Bíróság a 2/13. sz. vélemény iránti, folyamatban lévő eljárásban [HL 2013 C 260/19.]. A kérelmet az Európai Bizottság terjesztette elő.

<sup>36</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács [EBHT 2008., I-06351.], 285. pont

<sup>37</sup> „a Közösség hatáskörét a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, és következésképpen az említett 6. cikket és a körülírt alkalmazási területet a nemzetközi tengerjog tükrében kell értelmezni.” C-286/90. sz. Anklagemyndigheden kontra Poulsen és a Diva Navigation Corp ügy, 9. pont [EBHT 1992, I-6019].

<sup>38</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács [EBHT 2008., I-06351.].

sonlít.<sup>39</sup> A közelmúltbeli Sólyom-ügyben ellenben a Bíróság visszatérni látszott a monista-jellegű megközelítéshez, pontosabban áttérni egy még erősebb monista koncepcióra: a luxemburgi testület a két jogrend viszonyát meglehetősen lakonikusan magyarázta: az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az Unió intézményeire.<sup>40</sup> Az ítéletben azonban Bíróság nem magyarázza kellőképpen azt, hogy miért jutott arra a konklúzióra, hogy az uniós jog helyett az adott helyzetre (egy uniós polgár államfő belépése egy másik tagállamba) a nemzetközi jogot kell alkalmazni, ellentétben Magyarország álláspontjával (amely az uniós polgári státusból adódó jogokat hangsúlyozta). A fenti állítás pedig ebben a nem kellően cizellált formában számtalan értelmezési kérdést felvet.<sup>41</sup> A Bíróság ítélkezési gyakorlatában mindazonáltal a Kadi-ítélet felülvizsgálatáról nincs szó,<sup>42</sup> noha ez az ítéletfolyam, illetve a Sólyom-ügy eltérő megközelítést tükröz, és nem teljességgel összeegyeztethető. Leegyszerűsítve némileg az eltérést és következményeit: ha a Kadi-doktrínát a Sólyom-ügyre alkalmazzuk, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy mivel a nemzetközi jog nem veszélyeztetheti az uniós jog alkotmányos elveit, és mivel az uniós polgárok szabad mozgása az Alapjogi Charta által védett alapjog, ezért uniós jogi alapon kell eldönteni a jogvitát, nem a nemzetközi jogot kell alkalmazni.<sup>43</sup> Ha fordítva járunk el, és a Sólyom-ügy lakonikus *ratio decidendi*-jét vetítjük a Kadi-ügyre, akkor arra a megoldásra jutunk, hogy mivel a nemzetközi jog az uniós jog része, az ENSZ BT kötelező határozata, amely az ENSZ Alapokmányból fakadó kötelezettség, az Unióra is kötelező, és az ENSZ Alapokmányból adódó primátust élvez.

A két jogrend viszonyának megfelelő tisztázása mindenképpen fontos volna. Az uniós jog autonómiájából következően a nemzetközi jog és az uniós jogrend viszonyát magának az uniós jogrendnek kell(ene) szabályoznia, a nemzetközi jog az uniós jogrendet csak az Unió alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át.<sup>44</sup> Az EJEE és az uniós jog viszonya pedig azért különös fontosságú, mivel magánszemélyek alapjogainak védelmét közvetlenül érintő kérdéssről van szó. Az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának az alapjogvédelem koherenciáját is erősítenie kell. Ezért nagy jelentőségű, hogy – egzakt írott

<sup>39</sup> De Búrca megfogalmazása szerint „élesen dualista” hozzáállást tanúsított a Bíróság. Gráinne DE BÚRCA: The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi. *Harvard Law Journal* Vol. 51, 1 (2010) 2.

<sup>40</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 44. pont.

<sup>41</sup> Erről, és a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyáról általánosabban lásd MOHAY Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai. *Scriptura* I. évf., 1 (2014) 269-281.

<sup>42</sup> A Bíróság megerősítette ítéletét pl. a C-399/06. P. és C-403/06. P. sz., Hassan és Ayadi kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben [EBHT 2009., I-11393.] (69-75. pont); a C-548/09. P. sz., Bank Mellé Iran kontra Tanács ügyben [A Bíróság 2011. november 16-án hozott ítélete, EBHT-ben még nem tették közzé] (105. pont); valamint még konkrétan a T-85/09. sz. Kadi kontra Bizottság ügyben [EBHT 2010., II-05177.] és a C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz., Bizottság és Egyesült Királyság kontra Kadi egyesített ügyekben [A Bíróság 2013. július 18-i ítélete, EBHT-ben még nem tették közzé].

<sup>43</sup> Külön kérdése ráadásul a Sólyom-ügynek, hogy van-e egyáltalán a nemzetközi jognak olyan szabálya, amely a Sólyom-ügy tényállására alkalmazandó – és inkább úgy tűnik, hogy nincsen – ld. e tekintetben: BÁRD Petra: *Is László Sólyom a European Citizen? Hungary versus Slovak Republic*. In: Szabó Marcel et al. (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013*. Eleven Publishing, The Hague 2014. 145–162., aki a Bíróság által alkalmazott „fantom nemzetközi jogról” beszél. Hasonló végkövetkeztetésre jut Ádány is: ÁDÁNY Tamás Vince: *International Law at the European Court of Justice*. In: Szabó Marcel et al. (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2013*. Eleven Publishing, The Hague, 2014. 165-179.

<sup>44</sup> C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek. M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2008. január 16.), 24. pont.

szabályok híján – a luxemburgi és a strasbourgi bírói fórumok hogyan fogják gyakorlatukban értelmezni az újonnan kialakuló helyzetet.<sup>45</sup>

## ÁGOSTON MOHAY

### The European Convention on Human Rights in the legal system of the EU

(Summary)

The European Convention on Human Rights, as the most important European human rights standard, plays a crucial role in the member states of the EU. It is less obvious however how it should be viewed if a legislative act of the European Union is contrary to the European Convention on Human Rights. What is the relationship between the European Convention on Human Rights and EU law? What rules govern the responsibility in such cases of the Union and/or its member states?

The answer to these questions may only be answered by analysing the case law of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. The relationship between the European Convention on Human Rights and EU law (and also the relationship between the two courts) will enter a new era once the European Union accedes to the European Convention on Human Rights, which may necessitate the rethinking of some elements of previous jurisprudence (notably the Bosphorus-presumption) by the European Court of Human Rights, and will no doubt result in a new approach by the European Court of Justice as well. However, the accession will also entail new questions of interpretation. Finally, it is worth looking at how the relationship between the European Convention on Human Rights and EU law fits into the broader question of the relationship between international law and EU law in general.

---

<sup>45</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye (2014. december 18.) A kézirat leadási határidejét követően megszületett az Európai Bíróság 2/13. sz. véleménye, amellyel kimondta: az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás nem egyeztethető össze az uniós primer joggal (konkrétabban az EUSZ. 6. cikk (2) bekezdésével, valamint az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményhez történő csatlakozásáról szóló 8. sz. jegyzőkönyvvel). A Bíróság az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozását többek között arra hivatkozva utasította el, hogy a vizsgált megállapodás-tervezet alapján történő csatlakozás alkalmas lenne az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére. Az alapjogvédelem, az uniós jog autonómiája, valamint az uniós jog és a nemzetközi jog viszonyrendszere szempontjából egyaránt nagy jelentőségű vélemény – amelynek következtében az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása a jelenlegi megállapodás-tervezet alapján nem lehetséges, és amely folytán a csatlakozás legalábbis elhúzódik – mélyebb elemzésére ehelyett a kézirat lezárásának időhöz kötöttsége okán nincs mód.