

Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában

DR. HABIL. SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET †

I. A téma aktualitása

A 20. század utolsó évtizedeiben kialakult intenzív nemzetközi együttműködés egyik következménye számos tagállami hatáskör nemzetközi szervezetre telepítése. Az alapjogvédelem Európában már nem tisztán nemzeti feladat: belső kontrollja hagyományosan és elsődlegesen a nemzeti alkotmánybíróságok és a legfelsőbb bíróságok feladata, külső kontrollja – újszerű és szubszidiárius jelleggel – az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának a feladata. A többrétegű alapjogvédelem működésének vezérlő elvei az érintett jogorvoslati szervek közötti kölcsönös tisztelet és a jogértelmezési harmóniára törekvés. A jogrendszerek metszéspontjában elhelyezkedő tényállások számára azonban számos esetben problémát jelent annak tisztázatlansága, hogy melyik fórumot illeti a végső értelmezés kialakításának joga.

Az 1990-es évekig a dilemma a belső-külső alapjogi kontroll egyensúlyának kialakításával kapcsolatban jelentkezett, vagyis a nemzeti és az európai bíróságok közti viszony tisztázása volt meghatározó – a vezérlő elv az uniós jog alkalmazási elsőbbségének elve lett. Az 1990-es évektől kezdve a kettős külső kontroll egyensúlya: az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának alapjogi gyakorlata közti egyensúly kialakítása került a középpontba. Ebben az összefüggésben vezérlő elvvé vált az a gyakorlat, mely szerint az Unióval szembeni kereseteket Strasbourgban fő szabály szerint *ratione personae* nem tekintették elfogadhatónak.

Az évtizedek alatt kialakult, főként a joggyakorlaton alapuló megoldások¹ helyett a tagállamok végül az intézményesített kapcsolatok felvétele mellett döntöttek.

† egyetemi docens, PTE ÁJK Nemzetközi- és Európajogi Tanszék

¹ Számos szakirodalmi forrás tárgyat képezi e téma, többek között ld. Steven Greer-Andrew Williams: *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards*

Az Európai Unióról szóló szerződés 2009. december 1-től hatályos új 6. cikkének (2) bekezdése szerint: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” Az Unió várható csatlakozása² az Egyezményhez (EJEE) az alapjogok európai szintű érvényesítését, az eljárni jogosult bírói fórum kérdésének tisztázását nyilvánvalóan különösen érinteni fogja. A lehetséges következmények – előzetesen és nagyvonalakban – három kategóriába sorolhatóak:

1. *Anyagi jogi hatások* – az uniós alapjogok és az Egyezmény koherenciája, különös tekintettel az Unió Alapjogi Chartájára mint egyfajta közvetítő csatornára, valamint az Európai Unió Bírósága által korábban kialakított íratlan uniós alapjogvédelem összefüggései;
2. *Intézményi természetű hatások* – az Egyezmény által létrehozott szervek összetételének kérdése, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának uniós tagjának megválasztására;
3. *Eljárásjogi természetű hatások* – az alapjogok érvényesítésének új csatornáit.

Jelen tanulmányban főként az eljárásjogi természetű hatások néhány elemét kívánom részletesebben kifejteni.

II. Európai alapjogvédelem az EU-EJEE csatlakozás előtt

1. Általában

Vitán felül áll, hogy ma Európában az alapjogok sérelme esetén a védelem legfőbb és általános hivatkozási alapja az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az Egyezmény rendszeréhez tartozó Emberi Jogok Európai Bírósága, nemzetközi szinten kivételesnek számító joghatósága miatt, különös jelentőséggel bír. Az Egyezményben foglalt valamely jog sérelme esetén a szerződő tagállamoktól független bíróság kötelező hatállyal dönt egyéni és államok közötti panaszokról.

Az Egyezmény által garantált védelem a dolog természete szerint a tagállamok saját belső alapjogvédelmi rendjéhez képest *másodlagos*. Az államok maguk kötelesek gondoskodni arról, hogy belső intézményi felépítésük

„Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice? In: Eur. L. J. 2009. 15. sz. 462–481. o.

² Részletesebben ld. Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben – hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. In: Közjogi Szemle 2010/3. 33–40. o.

és jogrendszerük alkalmas legyen az Egyezményben foglalt alapjogok megfelelő védelmére. Az Egyezmény 13. cikke megköveteli, hogy hatékony eszköz álljon rendelkezésre a jogsérelem orvoslására a hazai hatóságok és bíróságok előtt. A 6. cikk (1) bekezdése és az 5. cikk (4) bekezdése pedig megfogalmazza a független és pártatlan bíróság követelményét. A gyakorlatban az Egyezmény legtöbbször hivatkozott rendelkezése éppen a tisztességes tárgyaláshoz való jogot rögzítő 6. cikk.³

2. Az Európai Unióval összefüggésben

Több éve napirenden lévő kérdés, hogy vajon az Európai Unió intézkedéseivel szemben felmerülő alapjogvédelem milyen módon érvényesíthető? Szupranacionális nemzetközi szervezetként az Unió – a tagállamaitól kapott felhatalmazás alapján – bizonyos felségjogokat gyakorol, eközben számos esetben alapjog-érzékeny normákat alkot, illetve ilyen intézkedéseket foganatosít és elvárja – a lojalitás követelményének értelmében – a tagállamaitól is. Különösen nagy eséllyel érinthetnek alapjogi követelményeket az unió intézkedései a bevándorlási politika, a szociálpolitika, a belügyi és igazságügyi kérdésekben, ahol az utóbbi nagy szerződés módosítás alkalmával az Unió hatásköreinek markáns bővítésére került sor.

Az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikk (1) bekezdése szerint „*az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a szerződések értelmezése és alkalmazása során*”. Ezen túlmenően pedig a tagállamok kötelesek mindent megtenni annak érdekében, hogy bíróságaik az uniós jog alkalmazása során a szükségessé váló hatékony jogorvoslatot biztosítani tudják.

Az Európai Unió primer szintű alapjogi kötöttsége ma már többszörösen is ténykérdés. Az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése egyoldalú kötelezettségvállalásként fogadja be az Egyezményben rögzített jogokat („*Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, [...], az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.*”). Ezen felül az Unió 2000-ben elfogadott egy alapjog-katalógust, az Alapjogi Chartát,⁴ amely azóta a Lisszaboni Szerződés

³ Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2011.

⁴ A Charta kommentárját ld. Chronowski Nóra – Drinóczy Tímea – Zeller Judit, In: Osztovíts András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. kötet, CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 461–577. o.

nyomán, az Unióról szóló szerződés hatályos szövege szerint ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapító szerződések (EUSZ 6. cikk (1) bekezdés).

Az Európai Unió, mint nemzetközi jogalany mindeztidáig nem volt az Egyezmény részese – így nem is szerepelhetett félként a strasbourgi bíróság előtti eljárásokban. Az Egyezmény jogorvoslati szerveinek alapállása ezért évtizedeken keresztül elutasító volt: a közvetlenül az Unió ellen benyújtott kereseteket következetesen elfogadhatatlannak minősítették.⁵

Idővel, egyéni panaszosok fellépése nyomán, egyre több esetben került a strasbourgi bíróság abba a helyzetbe, hogy döntenie kellett valamely uniós intézkedés Egyezménnyel konform alapjogi kontrolljáról. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyik iránymutató döntése ebben az összefüggésben a 2005 júniusában elbírált Bosphorus-ügy volt. Az Írországot érintő jogesetről – éppen az Uniónak az Egyezményhez való csatlakozása miatt – röviden szót kell ejteni.⁶

1998-ban került az Emberi Jogok Európai Bíróságához a Bosphorus Hava Yollari Turizm vs. Írország-ügy. Az alapvita gyökerei jóval korábbra, az 1990-es évek elejére nyúlnak vissza. A Jugoszlávia-konfliktus során az ENSZ szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, 1993-ban többek között elrendelte földi, vízi és légi járműveinek lefoglalását is. Az Európai Közösség a BT-határozat végrehajtása érdekében kibocsátott egy tanácsi rendeletet (990/93/EGK). 1993-ban a Jugoszlav Airlinestől lízingelt gépekkel charterjáratokat üzemeltető, Törökországban bejegyzett Bosphorus légitársaság egy gépe Dublinban landolt, ahol ezt a gépet az említett tanácsi rendelet alapján az ír hatóságok lefoglalták. A török légitársaság az illetékes ír bíróság előtt megtámadta a lefoglalást elrendelő határozatot. Az első fokú bíróság keresetnek helyt adó ítélete, majd az ír állam fellebbezését követően az ír legfelsőbb bíróság – miután kikérte az Európai Bíróság véleményét – elutasító határozata miatt a török légitársaság 1998-ban az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult. A kérelem az Egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét, vagyis a tulajdonhoz való jog sérelmét panaszolta. Korábban az előzetes

⁵ Ld. pl. a CFDT-ügyet. Application No. 8030/77, Decision of 10.7.1978. Decisions and Reports (DR), 13, 213. Erről részletesebben Szalayné Sándor Erzsébet, Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában, In: Állam- és Jogtudomány L/3 2009, 365-398. o.

⁶ Ld. Application No. 45063/98, Decision of 30.6.2005, ECHR 2005-IV. Továbbá ld. 4. jegyzet, Szalayné S.E., 383. o.

döntéshozatali eljárás során az Európai Bíróság a lefoglalás alapjául szolgáló közösségi rendelet alkalmazhatósága kapcsán nem látta sérülni sem a tulajdonhoz való jogot, sem pedig az arányosság elvét.

A strasbourgi bíróság elé került ügyben tehát egy rendelet, vagyis közvetlenül alkalmazandó, tagállami mérlegelést nem engedő szekunder közösségi jogi aktus tagállami végrehajtása váltotta ki a vita tárgyát képező alapjog feltételezett sérelmét. A bíróság sokáig gondolkodott: 2005-ben a várakozásokkal ellentétes döntést hozott: az ügyben első nekifutásra nem annak tulajdonított jelentőséget, hogy a lefoglaló határozat közösségi jogi kötelezettségből fakadt, hanem annak, hogy az Egyezmény alkalmazási köre *ratione personae, materiae* és *loci* egyaránt adott – az érdemi vizsgálat során azonban a Bíróság visszatért a közösségi jogi eredet értelmezésére. Ennek során a Bíróság úgy látta, hogy a tulajdonjog sérelmét menthetővé teszi, ha az a köz érdekében történik – márpedig az adott ügyben közérdek Írország Unióhoz való tartozása, az ebből adódó kötelezettségek teljesítése pedig legitim, súlyos érdek. Indokként a Bíróság a nemzetközi együttműködések növekvő jelentőségét, a nemzetközi szervezetek zökkenőmentes tevékenységének biztosítását fogalmazta meg. A strasbourgi bíróság szimbolikus álláspontjával baráti jobbot nyújtott a luxembourgi bíróságnak – a gesztus valódi jelentősége az érdekegyensúly mérlegelésekor vált nyilvánvalóvá (közérdek–tulajdonjog). A Bíróság a helyzet megoldására egy megdönthető vélelmet állított fel, mely szerint a közösségi alapjogvédelem az Egyezmény által garantált védelemmel egyenértékű. *Így mindaddig, amíg a Közösség – most már az Unió – anyagi és eljárásjogi értelemben is összességében hasonló mértékű alapjogvédelmet képes és hajlandó biztosítani, addig az Egyezmény sérelméről nem lehet szó, a jogszerűség vélelmezett. A vélelem megdönthető, ha konkrét esetben bebizonyosodik az Egyezmény nyilvánvaló sérelme.* A „manifestly deficient” mértéke körüli vitákat jelzi, hogy a nagykamara tizenhét tagja közül hatan közös különvéleményt nyújtottak be. A Bosphorus-ügyben a strasbourgi bíróság úgy vélte, hogy a tulajdonhoz való jog nyilvánvaló sérelme nem igazolható, és a kérelmet – igaz, hét év után – elutasította.

A strasbourgi bírói gyakorlat az uniós joggal összefüggő kérelmek tekintetében – és nagyvonalakban – az alábbiak szerint foglalható össze:

1. Közvetlenül az Unió intézményeinek aktusai ellen benyújtott kérelmek fő szabály szerint nem elfogadhatóak (CFDT⁷; Dufay)
2. A tagállamok aktusai elleni kérelmek viszont akkor is elfogadhatóak, ha az uniós jog alkalmazási körébe esnek. Annak függvényében, hogy volt-e a vitatott intézkedést meghozó tagállamnak mérlegelési jogköre az uniós jogszabály végrehajtása során vagy sem, kétféle megoldás lehetséges:
 - 2.1. Ha volt mérlegelési lehetőség, akkor a strasbourgi bíróság a tagállam intézkedését az Egyezmény értelmében ugyanúgy megvizsgálja, mintha tisztán belső jogi aktusról lenne szó (Cantoni⁸, Matthews⁹).
 - 2.2. Ha mérlegelési lehetősége nem volt a tagállamnak, akkor viszont csak akkor végez alapjogi vizsgálatot a strasbourgi bíróság, ha a tényállásból az Egyezmény nyilvánvaló sérelmére lehet következtetni – feltéve, hogy az Unió általában véve egyenértékű alapjogvédelmet képes felmutatni (Bosphorus-formula).

A fentiekben vázolt jogi helyzet megítélésem szerint több szempontból is elgondolkodtató:

1. Egyrésztől nem megnyugtató, hogy pusztán az uniós jogi aktus formájától, illetve közvetett vagy közvetlen alkalmazásától függ a kérelem elfogadhatósága, illetve a megalapozottság vizsgálata;
2. Másrésztől az sem teljességgel belátható, hogy az Unió aktusait miért csak korlátozott mértékben vizsgálja a strasbourgi bíróság, miközben számos Egyezményben részes állam szintén fel tud mutatni általában véve ún. egyenértékű alapjogvédelmet. Az ő esetükben a Bosphorus-formula mégsem alkalmazható;
3. Harmadszor az is kérdéses, hogy a strasbourgi bíróság helyesen teszi-e, hogy adottságként kezeli az uniós alapjogvédelem Egyezményrel fennálló egyenértékűségét.

Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2) bekezdése kötelezi ugyan az Uniót az Egyezményhez való csatlakozásra, de nem határozza meg a csatlakozás feltételeit, pusztán arra utal, hogy *„a csatlakozás nem érinti az*

⁷ Application No. 8030/77, Decision of 10.7.1978. Decision and Reports (DR), 13, 213. o.

⁸ Cantoni v. France, no. 17862/91, ECHR, 1996-V, 1614. o.

⁹ Denise Matthews v. The United Kingdom, no. 24833/94. ECHR, 1999-I, 251. o.

Uniónak a szerződésekben meghatározott hatásköreit”. A csatlakozási szerződés tartalma azonban még tárgyalás alatt áll, tartalmát több szempont határozza meg. Az előzmények, az utóbbi egy évben a döntési folyamatban részt vevő intézményeknek adott tárgyalási felhatalmazások egyaránt döntőek lesznek.¹⁰

III. Különösen érzékeny kérdés – az államok közötti panasz

„Bármely Magas Szerződő fél a Bíróság elé terjesztheti az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más Magas Szerződő Fél részéről történt állítólagos megsértését.”(EJEE 33. cikk)

1. Alkalmazható-e az EJEE 33. cikke az Unió és tagállamai viszonylatában?

Az Unió és tagállamai közötti viták rendezésének eljárási szabályait az uniós jog tartalmazza. Az uniós jog alkalmazási körében az Unió és a tagállamok között felmerülő jogviták rendezésére a jelenleg hatályos alapító szerződések gyakorlatilag két rendes jogorvoslati eljárást és egy rendkívülinek is nevezhető eljárást tartalmaznak.

A szerződészegési eljárás (EUMSZ 258. cikk) a tagállamokkal szemben indítható, a semmisségi eljárásban (EUMSZ 263. cikk) az Unió jogalkotó szervei ellen kezdeményezhető a jogvita orvoslása. Sajátos és rendkívüli – eddig még nem alkalmazott forma – az eredetileg az Amszterdami Szerződés által bevezetett, majd a Nizzai Szerződés által módosított vitarendezési eljárás, amely az Unió EUSZ 2. cikkében rögzített alapvető értékeinek megsértése esetén követendő szabályokat tartalmazza (EUSZ 7. cikk).

Általánosságban pedig az Unió és tagállamai egymás iránti lojális együttműködésre kötelezettek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján.

Első megközelítésben a fentiekből arra lehetne következtetni, hogy az Unió és tagállamai közti jogviták kérdése ezzel le van zárva, és további perlési lehetőség szükségtelen, illetve jogilag kizárt. Ez az álláspont továbbá azzal a ténnyel is alátámasztható, miszerint a strasbourgi bíróság szakértelme nem feltétlenül terjed ki az uniós jog megfelelő ismeretére, amelyben adott esetben alapjogi kontrollt kellene végeznie az Unió mint szerződő

¹⁰ A csatlakozási tárgyalások menetéről, a felmerülő főbb kérdésekről ld. 2. jegyzet.

fél és egy uniós tagállam között. Másrészt viszont az alapjogok természetéből fakadó kollektív garancia igénye egy másfajta megközelítést is elképzelhetővé tesz: tekintettel arra, hogy az Unió alapvetően nem alapjogi kontroll céljából létrehozott bíróság, hanem az uniós jog egységes értelmezéséért és alkalmazásáért felelős bírói testület, indokolható az Unió és tagállamai közti alapjogi vita esetén egy külső ellenőrzés lehetősége. Valószínűsíthető, hogy a csatlakozási szerződés kidolgozása során az EJEE 33. cikkének szűkítésére, illetve az Unió tekintetében történő korlátozására azonban nem kerül sor. Az ún. államok közötti panasz igénybevétele ugyanis nem kötelezettség, hanem pusztán lehetőség az EJEE-ben, és az már az Unió saját jogi keretei között tisztázandó, hogy egy ilyen panasz benyújtásával sérül-e például az Unió és tagállamai közti lojalitás elve.

2. Indíthat-e az Unió az EJEE 33. cikke alapján államok közötti panaszt?

A fentiekben részletezett, elvi jelentőségű kérdés mellett az Unió és tagállamai közti alapjogi panasz strasbourgi kontrollját illetően egy hatásköri szempontot is figyelembe kell venni. Tisztázandó, hogy az Unió alapszerződésai felhatalmazzák-e egyáltalán az Uniót az EJEE 33. cikke szerinti ún. államok közötti panasz benyújtására?

Két relációban érdemes vizsgálni a hatáskör meglétét:

1. Van-e hatásköre az Uniónak arra, hogy saját tagállamával szemben olyankor is eljárást kezdeményezzen a strasbourgi bíróság előtt, ha a jogvitának semmilyen uniós jogi relevanciája nincsen?
2. Van-e hatásköre az Uniónak arra, hogy az EJEE egyéb szerződő államával szemben indítson eljárást alapjogsérelem esetén?

Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a csatlakozás nem érintheti az Uniónak az alapító szerződésekben meghatározott hatáskörét. Tehát a fentiekben megfogalmazott két kérdésre a választ a primer jogból kell levezetni.

1. A tagállamok autonómiája körébe tartozó alapjogvédelem hatékonnyabbá tételére, elősegítésére az Uniónak általános hatásköre nincsen. Az Unió csak az uniós jog alkalmazási körében hozott tagállami intézkedéssel szembeni fellépésre jogosult. Ezért a fenti első kérdésre a válasz: nem. Saját tagállamával szemben uniós jogi relevancia hiánya esetén tehát nem indíthat eljárást az Unió.

2. A harmadik államokkal szembeni uniós fellépés kérdése az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése alapján válaszolható meg, amely az Uniónak a közös kül- és biztonságpolitika terén általános, átfogó hatáskört ad, és megítélésem szerint magában foglalja akár annak a lehetőségét is, hogy az Unió indítson eljárást valamely Egyezményben rögzített alapjog védelmére az Egyezmény egyéb szerződő államával szemben. A válasz a második kérdésre tehát: igen.

IV. Különösen érzékeny kérdés – az egyéni panasz az uniós jog alkalmazási körében

„A Bíróság kérelmeket vehet át bármely természetes személytől, nem-kormányzati szervezettől vagy személyek csoportjától, akik – vagy amelyek – azt állítják, hogy az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok valamely Magas Szerződő Fél részéről történt megsértésének áldozatai. A Magas Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy semmilyen módon nem akadályozzák e jog hatékony gyakorlását.” (EJEE 34. cikk)

Az EJEE 34. cikke szerinti egyéni panasz jelentősége messze meghaladja az előbbieken tárgyalt 33. cikkét: az egyéni panasz tulajdonképpen az Egyezmény alapjogvédelmi rendszerének a gerincét és ezzel együtt a lényegét képezi. A 34. cikk bármiféle szűkítése szóba sem jöhet a csatlakozási tárgyalások során. A csatlakozás eredményeképpen az Unió bíróságainak legvégső döntései alapjogi kontroll céljából a strasbourgi bíróság előtt eljárás tárgyává tehetők.

A csatlakozással felszínre kerülő elvi és gyakorlati problémák közül kettőt emelek ki – azokat, amelyek megválaszolása nem csupán hatáskörmegosztási kérdés, hanem egyúttal presztízskérdés is.

1. Az uniós jog autonómiájának megóvása – előzetes döntéshozatali eljárással?

Az Unió jogorvoslati rendjének sajátos eleme az előzetes döntéshozatali eljárás, amely az uniós jogot alkalmazni köteles nemzeti bíróságok és a luxembourgi bíróság közötti kommunikációs csatornaként működik a koherens jogértelmezés érdekében. Ebben a viszonylatban a primer jog szintjén

tisztázott, hogy a végső értelmezési fórum az Európai Unió Bírósága, amelyhez a nemzeti bíróságoknak igazodniuk kell.

Az alapjogok vonatkozásában az Egyezményhez való csatlakozás azonban felveti az értelmezési és döntési konkurencia kérdését a luxembourgi és a strasbourgi bíróság viszonylatában. Ennek oka, hogy az uniós jog autonómiájának elve primer jogi kötelezettségek miatt nem sérülhet. Az EUSZ 19. cikke értelmében ugyanis a luxembourgi bíróság dönt az „*uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről*”. Ebből következően bármilyen ok miatt válik egy szekunder uniós aktus érvénytelenné – akár alapjoggal való ütközés okán is –, az érvénytelenség kimondására a strasbourgi bíróság nem jogosult.

Egy uniós jogszabály alapjogi kontrolljára irányuló egyéni panasz lehetősége mellett ezért felvetődik az Unió bíróságai és a strasbourgi bíróság közti kommunikációs csatorna létrehozása is, *a már ismert előzetes döntés mintájára*. Így – elvben – mód nyílna arra, hogy ha az eljáró uniós bíróság szükségesnek látja, az Egyezményben foglalt valamely alapjog értelmezésére irányuló kérdést tehessen fel. A strasbourgi bíróság által adott értelmezés – ha az előzetes döntés jelenleg ismert modelljéből indulunk ki – ilyen esetekben az adott ügyben, valamint gyakorlatilag a jövőre nézve is köteleznék az eljáró uniós bíróságot. Az ilyen előzmények után ugyanabban az alapügyben vagy későbbi hasonló ügyben döntést hozó nemzeti bírósági ítélet ellen (esetleg) benyújtott egyéni panaszt a strasbourgi bíróság pedig elfogadhatatlannak minősíthetné.

A felvázolt elvi lehetőség több szempontból is *célszerűtlennek látszik*.

1. Elsősorban *nem praktikus*: aránytalanul hosszadalmassá teszi, illetve teheti az amúgy sem rövid eljárási időtartamokat, tovább szaporítaná az amúgy is túlterhelt strasbourgi bíróság munkáját és jogértelmezési szempontból még komplexebb helyzeteket idézne elő, ami majdnem bizonyosan nem szolgálná az érintett magánszemélyek érdekét.
2. Másodsorban – bár legalább annyira fontos szempontként, mint az előzőekben említett érvek – az Egyezményen alapuló előzetes döntéshozatali eljárás miatt bekövetkező alapjogi monopólium ellentmondana az *Egyezmény szubszidiárius* jellegének. A hatékony alapjogvédelem érvényesítése – az Egyezmény szellemében – elsősorban az

Egyezményben részes tagállamok kötelezettsége. A strasbourgi bíróság szerepe pusztán arra korlátozódik, hogy egyedi esetekben a kontrollt elvégezze. Az előzetes döntéshozatali eljárás lehetősége esetén azonban a strasbourgi bíróság gyakorlatilag primer és végső alapjogi döntőnké válna. Megítélésem szerint ez a következmény *az európai szintű alapjogi jogorvoslás kényszerű korlátozását vonná maga után*. Ennek okát abban látom, hogy a strasbourgi bíróság alapjogi értelmezése alapján eldöntött és uniós jogi relevanciával bíró ügyhöz hasonló későbbi ügyek tipikusan már nem is kerülnének újabb alapjogi kontroll alá – ami ellentmondana az uniós jogorvoslati rendszer lényegének. Ezen túlmenően azért is korlátozásnak tekintem a strasbourgi székhelyű alapjogi monopólium kialakítását, mert az akár anyagi jogi szempontból is a védelem szintjénck csökkentését eredményezheti. Az Unió és tagállamai ugyanis túlléphetnek (az Egyezmény 53. cikke szerint) az Egyezményben garantált védelem szintjén – a strasbourgi bíróság viszont csak a már elismert emberi jogok védelmét láthatja el az Egyezmény alapján és annak keretei között. *(„Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.”)*

2. Összhangban van-e az egyéni jogorvoslat uniós rendje az EJEE követelményeivel?

Általános vélemény szerint az egyéni jogorvoslat uniós rendje, a magánszemélyek perképesége nem kielégítő. Az egyik mértékadó vélemény megfogalmazója Francis Jacobs, akinek főtanácsnoki véleményei, ezek közül is főként az *Union de Pequenos Agricultores* ügyben, 2002-ben adott vélemény (C-50/00 P.) összefoglalja és részletesen elemzi a jelzett hiányosságot. A primer uniós jog alapján számításba vehető eljárás leginkább az ún. semmisségi eljárás (jelenleg EUMSZ 263–264. cikk, korábban 230–231. cikk), amely a luxembourgi bíróság állandósult gyakorlata szerint magánszemélyek által csak igen szigorú és főként szűken értelmezett feltételekkel vehető igénybe. E szigor és szűk értelmezés főként a rendeletek esetén nehezítette a keresetindítást a magánszemély részére, aki csak akkor kezde-

ményezhetett eljárást, ha a rendelet közvetlenül kötelezettséget állapított meg számára – például egy kifejezett tiltó rendelkezés esetén – és őt személyben mindenki másnál jobban érintette az ominózus rendeleti szabály.

Tekintettel arra, hogy ezek a szigorú feltételek vita esetén szűk értelmezéssel is párosultak, a magánszemélyeknek legtöbbször kerülő utat kellett választaniuk: tudatosan nem teljesítették vagy hibásan teljesítették a rendeletből fakadó kötelezettségüket, és az ennek nyomán kibocsátott, immár konkrétan a személyükre szabott szankciót megállapító uniós aktussal szemben kezdeményeztek semmisségi eljárást. Ha a szankciót megállapító intézkedés tagállami aktus formájában született meg, még távolabbról kellett indítani: a vitatott rendeleti rendelkezés jogszerűségét csak tagállami bíróság előtt indított eljárásban kezdeményezett előzetes döntési eljárás során lehetett tisztázni. Ez az összetett, bizonytalan kimenceltű jogérvényesítés egészen bizonyosan nem felelt meg az EJEE 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog követelményének. Az Európai Unió Bírósága azonban – a folyamatos kritika ellenére – mindvégig kitartott a szűk értelmezés mellett, és következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy a magánszemélyek perképeségének kiterjesztése csakis az alapító szerződések módosításával érhető el.

A Lisszaboni Szerződés valóban tett ebbe az irányba lépéseket. A módosítások következtében az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében: bármely természetes vagy jogi személy eljárást kezdeményezhet *„az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazznak végrehajtási intézkedéseket.”* Jelen pillanatban megítélésem szerint azonban még bizonytalan, hogy mit is kell „rendeleti jellegű” jogi aktusnak tekinteni. Kézenfekvő válasz, hogy nyilván minden olyan jogi aktust rendeleti jellegűnek kell tekinteni, amely közvetlenül alkalmazható az EUMSZ 288. cikk második bekezdése értelmében. Ha azonban a „rendeleti jellegű jogi aktus” kategória eredetét megvizsgáljuk, akkor kétségek merülhetnek fel. A Lisszaboni Szerződés nyomán a jelenleg hatályos szövegben olvasható terminológia az alkotmányszerződés szövegéből (III-365. cikk (4) bekezdés, 2004. október 29.) gyakorlatilag szó szerint került át a reformszerződésbe. Abban a rendszerben viszont a rendeleti jellegű jogi aktust olyan normaként határozták meg, amely az Európai Parlament részvétele nélkül bocsátható ki (I-33,34,35.). A jelenleg hatályos primer jog szerint is van különbség az ún. jogalkotási aktus és az ún. nem jogalkotási aktusok

között, amennyiben a jogalkotási aktus a Parlament együttdöntésével lefolytatott rendes jogalkotási eljárás keretében születik meg, a nem jogalkotási aktus pedig minden egyéb jogalkotási eljárás terméke (EUMSZ 289–290. cikk). A Bizottságra átruházott hatáskörben kibocsátott aktusok a nevükben is hordozzák a „végrehajtási aktus” megnevezést (EUMSZ 291. cikk).

Félő, de legalábbis nem kizárható, hogy az Európai Unió Bírósága korábbi restriktív értelmezési gyakorlatát a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közti különbségtétel okán fenntartja, és esetleg továbbra is megnehezíti a magánszemélyek hatékony jogorvoslathoz való jogának érvényesítését a rendeletekkel kapcsolatban.

Nagy kérdés, hogy vajon a strasbourgi bíróság ezt a korlátozott perképeséget miként fogja értelmezni. A Bosphorus-ügyben a strasbourgi bíróság az unió jogorvoslati rendjét nagy általánosságban értékelte csak. Az alapjogi jogérvényesítés strasbourgi és luxembourgi szintjének egyenértékűségét anélkül állapította meg, hogy konkrét, tüzetes vizsgálatnak vetette volna alá a magánszemélyek uniós perképeségét. Ebből kiindulva aligha valószínű, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága Strasbourgban az Egyezmény 13. cikkének sérelmét vitató egyéni panaszt elfogadhatónak fog minősíteni a jövőben. A Bosphorus-formulán kívül ezt a hozzáállást támasztja alá a két bíróság között 2002 óta rendszeressé vált és dokumentált, kölcsönös együttműködési készség is. További érv, hogy a strasbourgi bíróság – éves statisztikáinak fényében – százezres nagyságrendben küzd a függőben lévő ügyekkel. Lassan működőképességének határaihoz érkeznek.

A Bosphorus-formula értelemszerű és célszerű alkalmazása az Unió aktusaival szemben indított kérelmek esetén a csatlakozással elkerülhetetlenül együtt járó munkateher-növekedést minden bizonnyal enyhíteni tudná, és fölöslegessé tehetné ugyanazon tényállás többszöri és rosszabb esetben eltérő, bizonytalan kimenetelű, hosszasan elhúzódó alapjogi kontrollját.

Az egyéni panaszok nagy számára, valamint arra is tekintettel, hogy az uniós joggal összefüggő alkalmazási és értelmezési viták java része természetesen a tagállamokon belül keletkezik, célszerűnek tűnik a csatlakozás folyamán a strasbourgi bíróság előtti eljárás szabályainak átalakításakor arra is gondolni, hogy az Unió ne csak önálló félként, hanem pertársaságban is részt vehessen az eljárásban. Erre akár felperesi oldalon, akár pedig alperesi oldalon lehetőséget kell adni, főként olyan esetekben, amikor a tényállás alapján nem egyértelmű a felelősség megoszlása.

Befejező gondolatok

Ma már ismerhető az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását lehetővé tevő szerződés nem végleges tervezete, aláírása várhatóan 2011 második félévében, a lengyel EU-elnökség alatt megtörténik. Jelen tanulmányban felvetett kérdések, illetve válaszok némelyike egybeesik a szerződéstervezet megoldásaival. Részletes elemzést a csatlakozási szerződésről annak véglegesítését követően lesz érdemes készíteni. Készül tehát a korridor: az intézményesített együttműködés az Európai Unió alapjogi rendje és az Emberi Jogok Európai Egyezménye és Bírósága között.

Az élet azonban nem áll meg, némelyik „előrejelzés” helyesnek bizonyíthat: 2009-ben, egy uniós jogi aktus alapjogi kontrollja kapcsán a strasbourgi bíróság először alkalmazta érvelésében a saját maga által kialakított Bosphorus-formulát. A Kokkelvisserij-ügyben¹¹ (szívkagylók gépi halászata a holland Watt-tengerben) – a strasbourgi bíróság úgy vélte, hogy az Európai Bíróság előtt lefolytatott ügyben megszületett főtanácsnoki záróindítvánnyal szembeni ellentmondás lehetőségének megtagadása nem jelenti az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jog sérelmét – tehát vélelmezte az uniós jogon belüli egyenértékű alapjogvédelmet.

A Luxembourg–Strasbourg korridor évtizedek alatt járhatóvá vált – mindkét irányból –, de szükség van irányjelző táblákra és forgalomellenőrökre, és főként a többszörösen párhuzamos alapjog-értelmezés összefüggéseinek feltárására.

¹¹ Application No. 13645/05., Decision of 20. 01. 2009.