

SZEMESI SÁNDOR

Emberi jogok Európában – Gondolatok az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Unió viszonyáról

Bevezető gondolatok

Napjainkban, a XXI. század elején újra meg újra felhangzanak olyan hangok, melyek az egyesülő Európát nem pusztán egy (bár az integrációban kétség kívül mind közül a legtovább jutott) nemzetközi szervezetnek, hanem egyfajta formálódó alkotmányos közösségként is szeretnék látni – láttatni.¹ Több jogtudós ezt azzal igyekszik érvelésében alátámasztani, hogy a Közösség nem különbözik azoktól az államoktól, amelyek saját történelmi eredetüket és létüket alkotmányuknak köszönhetik, abból eredeztetik, példaként hozva erre az Amerikai Egyesült Államokat.² Ezek a tanulmányok azonban nem vesznek figyelembe egy nagyon fontos eltérést, nevezetesen hogy az USA Alkotmányát nem egy másik jogrendszer kreálta, legitimációját nem egy másik jogrendszernek köszönheti, szemben az EK Alapszerződéseivel, melyek létüket és legitimációjukat a nemzetközi jognak köszönhetik, vagyis más szóval: a közösségi jogrendszer nem önálló (*self-sustaining*).

Ennek ellenére jelen tanulmány írása idején már kidolgozásra került az Európai Unió Alkotmányának szövege, melynek elfogadásáról az Európai Unió tagállamai egymás után folyamatosan döntenek.³ Megjegyezzük ugyanakkor,

¹ Erre vonatkozóan lásd például Peter HÄBERLE, *Európa mint formálódó alkotmányos közösség*, Jogtudományi Közlöny, 2001/10, 431-439.

² Lásd például Trevor C. HARTLEY, *The constitutional foundations of the European Union*, The Law Quarterly Review, 2001 április, 225-246.

³ Az Alkotmány hatályba lépésével kapcsolatosan megjegyezzük, hogy 2005. május 29-én, illetőleg június 1-jén Franciaországban és Hollandiában a népszavazáson a “nem” szavazatok kerültek többségbe, így az Európai Tanács 2005. június 16-17-i ülésén kénytelen volt megállapítani, hogy “a ratifikációk értékelésének eredetileg tervezett időpontját, 2006. november 1-ét módosítani

hogyan ezen Alkotmány alapjaiban fog eltérni minden más alkotmányjogi értelemben használt alkotmánytól, hiszen itt tulajdonképpen egy olyan nemzetközi szerződésről van "csupán" szó, amely mind elnevezésében⁴, mind tartalmában hagyományos értelemben vett alkotmányhoz (*constitution*) lesz rokonítható. Ez az óriási jelentőségűnek tekinthető lépés pedig beleillik abba a folyamatba, amely az EU fejlődését jellemzi: az eredetileg gazdasági integrációs céllal létrehozott nemzetközi szervezet mára már a gazdaság, a politika és a nemzetközi jog színpadán egyre kevésbé viselkedik nemzetközi szervezetként, ezzel szemben egyre több, eredetileg államokat megillető jogosítványokat kezd el gyakorolni.⁵

I. Az Európai Unió elsődleges jogforrásai és az emberi jogok napjainkban

Az alkotmányok jellemzően két nagy területre vonatkozóan tartalmazznak szabályokat: az alapvető hatalmi, intézményi keretekre, illetőleg az alapvető jogokra, elvekre nézvést. Napjainkban az Európai Uniót, valamint a Közösségeket létesítő szerződések az intézményekre, az Unió berendezkedésére vonatkozó szabályokat teljesen (néha talán még túl részletesen is) tartalmazzák. Ugyanakkor viszont az Alapszerződéseken érződik, hogy az alapítók eredetileg egy gazdasági közösséget kívántak "csupán" létrehozni, ezért az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezések az Alapszerződésekből (egy-két kivételtől eltekintve, melyek összefüggenek a gazdasági célokkal⁶) hiányoznak. Figyelmesen áttanulmányozva az Alapszerződéseket mindössze négy olyan cikket találunk, melyek közvetlenül és kizárólagosan az alapvető jogokkal foglalkoznak:

- az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 6. (F) cikk említi (pontos felsorolás nélkül) azokat az emberi és szabadságjogokat, amelyek az EU alapját képezik (anyagi jogi előírás);

kell, mivel azon országoknak, melyek nem hagyták jóvá az Alkotmányt, 2007 közepé előtt nem áll módjukban kielégítő választ adni."

Forrás: http://europa.eu.int/constitution/referendum_hu.htm (2005. szeptember 5-i letöltés)

⁴ Példának okáért a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) létesítő okiratának is Alkotmány az elnevezése.

⁵ Ilyen jogosítvány példának okáért, hogy az Európai Unió azon kevés nemzetközi szervezetek egyike, mely ténylegesen is él az aktív követküldés jogával. Természetesen ezzel nem azt kívánjuk sugallni, hogy az Európai Unió egyfajta új állam lenne, hanem csak azt kívánjuk jelezni, hogy meglátásunk szerint az Európai Unió valamennyi nemzetközi szervezet közül a legtovább jutott az integrációban.

⁶ Például az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés (a továbbiakban: RSZ) 18. (8/A) cikkében foglalt szabad mozgás joga.

- az EUSZ 7. (F/1.) cikk utal arra az esetre, ha valamely tagállam súlyosan és folyamatosan megszegi a 6. cikkben foglalt alapjogokat vagy ennek reális veszélye fenyeget (az anyagi jogi előírások megsértéséért való felelősségre vonatkozó előírás);
- az EUSZ 49. (O) cikk foglalkozik az alapvető jogok és az újonnan csatlakozni kívánó országok viszonyával: eszerint a csatlakozás elengedhetetlen feltétele, hogy a csatlakozók tiszteletben tartásuk az alapvető jogokat (eljárásjogi előírás);
- végül az EUSZ 46. (L) cikke az Európai Bíróságot bízta meg azzal, hogy biztosítsa az említett jogok tiszteletben tartását az uniós intézmények által (eljárásjogi előírás).

E felsorolás is jól mutatja az alapvető jogokra vonatkozó szabályozás elégtelenségét, ami azt jelenti, hogy az Alapszerződések mai formájukban semmiképpen sem tekinthetők alkotmánynak, ami annak is köszönhető, hogy az alapító Közösségek létrehozatalakor ilyen cél megfogalmazása fel sem merült, kizárólag egy gazdasági integrációs szervezet megalkotását tűzték ki célul a tagállamok. Ezen a helyzeten alapjaiban kíván változtatni az Európai Unió Alkotmánya, de ezen túlmenően is számos emberi jogokat védő intézmény létrehozására készül az Unió, gondoljunk példának okáért a 2007-re felállítani tervezett Alapvető Jogok Ügynökségére.⁷

II. Az emberi jogok a közösségi intézmények gyakorlatában

Az Európai Bíróság már egyik első ítéletében kimondta a közösségi jog primátusát és közvetlen alkalmazhatóságát⁸, majd a későbbiekben következetesen továbbvitte ezt az elvet, háttérbe szorítva a tagállamok nemzeti jogát. Ez akkor kezdett igazán súlyos problémát jelenteni, amikor a Bíróság az Internationale Handelsgesellschaft ügyben⁹ leszögezte: *“a közösségi intézkedés érvényességét vagy tagállami hatályát nem érinti az, hogy az érintett állam alkotmányában biztosított jogokkal vagy a nemzeti alkotmányos struktúrákkal ellentétes.”* Ez még akkor is komoly prob-

⁷ Bővebben lásd például: MEMO/05/260 (Brussels, 15 July 2005), IP/05/822 (Brussels, 30 June 2005).

⁸ Lásd: *Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen*, C-26/62. (1963.), ECR 3.

⁹ *Internationale Handelsgesellschaft GmbH. v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70. (1970.), ECR 1125.

léma, ha *“az alapvető jogok tiszteletben tartása a közösségi jog általános jogelveinek integráns részét képezik, amelyek védelmét az Európai Bíróság biztosítja.”*¹⁰

Nem meglepő, ha az ítéletet követően a német alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy *“Mindaddig, míg az integrációs folyamat nem jut el addig, hogy a közösségi jogalkotásnak legyen egy parlament által elfogadott alapjogokból álló olyan katalógusa, amelynek jogai hasonlatosak azokhoz, amelyeket az Alaptörvény tartalmaz, a Német Szövetségi Köztársaság igazságszolgáltatási szervei (...) megkereshetik a Szövetségi Alkotmánybíróságot, ha úgy vélik, hogy az Európai Közösségek Bírósága által adott értelmezésben a közösségi jogi rendelkezés (...) összeegyeztethetetlen az Alaptörvényben leszögezett alapjogok valamelyikével.”*¹¹ Nem szükséges különösebben indokolni, hogy ez az állásfoglalás (mely a mai napig érvényben van) nyíltan ellent mondott a közösségi jog primátusa elvének. Éppen ezért az Európai Bíróságnak tekintélye sérelme nélkül fel kellett oldania ezt az ellentmondást, mely a Nold (2) esetben¹² meg is történt: *“A Bíróság az alapjogok védelmének biztosításakor köteles a tagállamok alkotmányos hagyományaiból inspirációt nyerni és nem tarthat érvényben olyan intézkedéseket, amelyek a tagállamok alkotmányaiban elismert és védett alapvető jogokkal összeférhetetlenek.”*¹³ A Bíróság azt is kimondta, hogy azok az emberi jogokat védő nemzetközi egyezmények is iránymutatásként szolgálnak a közösségi jog számára, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek vagy annak részes felei.¹⁴ Ez a megfogalmazás azért érdemel említést, mert nem tekinti szükséges feltételnek a nemzetközi szerződés aláírását vagy ratifikálását a tagállam részéről, lényegesen tágítva a szóba jöhető egyezmények körét. A szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény alapján ugyanis az alábbi kategóriák állíthatók fel:

- tárgyaló állam: olyan állam, mely részt vett a szerződés szövegének létrehozásában és elfogadásában;
- szerződő állam: az az állam, mely elismerte, hogy a szerződés rá nézve kötelező hatállyal bír, függetlenül attól, hogy a szerződés hatályba lépett-e vagy sem;
- részes fél: olyan állam, mely elismerte, hogy a szerződés rá nézve kötelező hatállyal bír, és amelynek vonatkozásában a szerződés hatályban van.¹⁵

¹⁰ A Bíróság kezdetben azzal az indokkal utasította el az emberi jogok közösségi szintű védelmét, hogy egyetlen közösségi intézménynek sem feladata a nemzeti jogszabályok érvényesítése (*Storck & Cie v. Főhatóság*, C-1/58. (1959.), ECR 43.), ami azt az elgondolkodtató helyzetet jelentette, hogy gyakorlatilag létezett egy olyan önálló jogrendszer, mely adott esetben a nemzetközi jog *ius cogens*re sincs tekintettel, hiszen azok nem képezik a közösségi jog részét.

¹¹ Idézi: KOVÁCS Péter, *A Közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem*, Acta Humana, 2001/44-45, 86.

¹² *Nold KG vs. Bizottság*, C-4/73. (1974.), ECR 491.

¹³ Idézi: KENDE Tamás, SZÜCS Tamás (szerk.), *Európai közjog és politika*, Budapest, 2002, 587.

¹⁴ Lásd például az *Orkem v. Bizottság*, C-374/87. (1989.), ECR 3283. esetet, melyben a Bíróság a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára hivatkozott.

¹⁵ Lásd az Egyezmény 2. cikkét.

Nem sokkal ezt követően, a Rutili ügyben¹⁶ pedig a luxemburgi bíróság először hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére, igaz, nem a Közösséggel szembeni, hanem egy tagállami intézkedés jogsértése elleni eljárásban. Néhány évvel később pedig a luxemburgi bíróság immáron az Emberi Jogok Európai Egyezménye speciális jelentőségét is elismerte a többi emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződéshez képest.¹⁷

Emellett a luxemburgi bíróság több ügyben is vizsgálta, hogy a nemzeti jogszabály implementációja mennyiben van összhangban az alapvető emberi jogi normákkal. Két ügyben is úgy találta a luxemburgi bíróság, hogy a tagállam megsértette az emberi jogi normákat, arra azonban már nem terjedt ki a bíróság vizsgálata, hogy vajon a Közösség maga követett-e el emberi jogi jogsértést.¹⁸

Az emberi jogokkal kapcsolatos bírói gyakorlat fejlődésével párhuzamosan elengedhetetlen volt, hogy az egyes közösségi intézmények is kinyilvánítsák: működésük során tiszteletben tartják az emberi jogokat, amit azonban (tekintettel arra, hogy ezt az Alapszerződések semmilyen formában nem tartalmazzák) csupán jogilag nem kötelező dokumentumok formájában tudtak megtenni:

- 1977. április: az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata, melyben kijelentik, hogy tevékenységük során tiszteletben tartják az emberi jogokat¹⁹, kifejezetten megemlítve az Emberi Jogok Európai Egyezményét;
- 1978. április: az Európai Tanács koppenhágai nyilatkozata a demokráciáról;
- 1986. július: a külügyminiszterek közleménye az emberi jogokról;
- 1989. április: az Európai Parlament nyilatkozata az alapvető jogokról és szabadságokról.²⁰

Minthogy ezen lépések elégtelennek bizonyultak a problémák orvoslásában, felmerült annak szükségessége, hogy rendezzék a világ talán leghatékonyabb nemzetközi jogn alapuló emberi jogi mechanizmusa, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Európai Közösség kapcsolatát. Első alkalommal, alig egy-két évvel az említett Nold (2) eset után, 1976-ban egy felmerülő javaslatra reagálva a Bizottság még úgy vélte, szükségtelen a Közösség csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez tekintettel arra, hogy az Egyezmény az Európai Bíróság ítéletein keresztül már része a közösségi jognak.²¹ Három év-

¹⁶ *Roland Rutili v. Minister for the Interior*, C-36/75. (1975.), ECR 1219.

¹⁷ *Hauer vs. Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79. (1979.), ECR 3727.

¹⁸ *Kent Kirk case*, C-63/83. (1984.), ECR 2689, *Wachauf case*, C-5/88. (1989.) ECR 2609.

¹⁹ OJ 1977 C 103/1.

²⁰ Bővebben lásd: KENDE Tamás, SZÚCS Tamás (szerk.), *i.m.*, 583-603.

²¹ *The protection of fundamental rights in the European Communities*, EC Bulletin, suppl. 5/76.

vel később, 1979-ben aztán a Bizottság már sürgette a csatlakozást, mert *“a közösségi aktusok a strasbourgi szervek ellenőrzése alá kerülhetnének anélkül, hogy a Közöség érdekeit megfelelően képviselhetné, ha a tagállamok nem tesznek mást, mint alkalmazák nemzeti jogrendjükben a kötelező erejű közösségi jogi rendelkezéseket anélkül, hogy azokon bármit változtathatnának.”*²² – ami persze elsősorban presztízssokokból lett volna kínos. S bár e kezdeményezésből akkor nem lett semmi, egy évtizeddel később, 1990-ben a Bizottság újra felvetette a csatlakozás kérdését a Tanácsnak, ami miatt a Tanács a RSZ 300. (228.) cikk (6) bekezdése alapján, mely felhatalmazta erre, a Bírósághoz fordult, hogy kikérje annak véleményét egy jövőbeli csatlakozás és a Szerződés rendelkezéseinek összeegyeztethetőségéről.

A Bíróság a 2/94-es véleményében²³ arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közösségi intézményeket a Szerződés nem jogosítja fel arra, hogy emberi jogokra általában vonatkozó szabályokat állapítsanak meg vagy hogy ilyen tárgyú nemzetközi szerződéseket kössenek, vagyis erre az intézményeknek jelenleg nincs hatásköre.²⁴ Minthogy egy ilyen csatlakozás a Közöség jogrendszerét alapvetően érintené, ezért a RSZ 308. (235.) cikke alapján²⁵ nem lehet a csatlakozást megvalósítani, ehhez a RSZ módosítására van szükség a közösségi hatáskörök tekintetében. Vagyis ahhoz, hogy csatlakozhasson a Közöség az Egyezményhez, szerződésmódosításra lenne szükség. Az ítéletet követően kétszer is, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés szövegezésekor is meg lett volna a lehetőség a szerződések megfelelő módosítására, ám ez nem történt meg. A véleményben a Bíróság abban viszont nem foglalt állást, hogy kívánatos-e a Közöség csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, és azt sem vizsgálta, hogy ez összeegyeztethető lenne-e azzal az elvvel, hogy az Európai Bíróság a közösségi jog végső értelmezésére jogosult szerv.

²² *Commission Memorandum: Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights*, EC Bulletin, suppl. 2/79. Idézi: KOVÁCS Péter, *A Közöségi jogrendszer és az alapjogvédelem*, i.m., 89.

²³ *Accession by the European Community to the ECHR*, Opinion 2/94. (1996.) ECR I-1759.

²⁴ *“A közösségi jog jelenlegi állapotában a Közöség nem rendelkezik hatáskörrel az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra.”*

²⁵ *“Ha a Közöség fellépése szükségesnek látszik ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közöség valamelyik célját megvalósítsa, és a jelen Szerződés nem írja elő az ennek érdekében megkívánt cselekvési jogosítványokat, akkor a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal hozza meg a megfelelő rendelkezéseket.”*

III. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének viszonya az Európai Unióhoz

Érdemes néhány szót ejtenünk a másik oldalról, az Emberi Jogok Európai Egyezményéről is. Figyelmesen átolvasva az Egyezmény szövegét²⁶ kitűnik belőle, hogy az Egyezményhez jelenleg csak államoknak áll módjukban csatlakozni²⁷, vagyis ahhoz, hogy az Európai Unió az Egyezmény részese legyen, az Unió megfelelő lépésein túlmenően szükséges az Egyezmény koncepcionális módosítása és ennek a 45 részes állam általi ratifikálása. Ez azonban ma már egyáltalán nem tűnik olyan elérhetetlennek, mint néhány évvel ezelőtt: az Egyezmény jelenleg még hatályba nem lépett tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyve²⁸ kimondja: *“Az Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez.”*²⁹

A strasbourgi szervek gyakorlatát megvizsgálva megállapítható, hogy kezdetben nagyon óvatosan közeledtek a közösségi joggal kapcsolatos egyéni panaszokhoz, majd fokozatosan felbátorodtak. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a CFDT ügyben azért utasította el egy közösségi intézkedéssel szembeni panasz vizsgálatát, mert egyrészt a Közösség nem volt részese az Egyezménynek, másrészt értelmezése szerint a közösségi tagállamok a közösségi döntéshozatalban való részvétel során nem gyakorolják joghatóságukat az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikkelye értelmében.³⁰ Ugyanakkor viszont a strasbourgi szervek vizsgálhatónak tekintették, hogy a közösségi jog nemzeti implementációja mennyiben felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye által támasztott követelményeknek: amennyiben a Közösség tagállama szabadon dönthetett az implementáció módjáról, úgy az Emberi Jogok Európai Bizottsága hajlamos volt az ezzel okozott jogsértésért megállapítani a felelőssé-

²⁶ Magyarul lásd: 1993. évi XXXI. törvény Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁷ Lásd például az Egyezmény 59. cikkének 3. pontját: *“Minden olyan állam vonatkozásában, amely utóbb erősíti meg az Egyezményt, az a megerősítésről szóló okirat letétbe helyezésének időpontjában lép hatályba.”*

²⁸ A jegyzőkönyvet 2004. május 13-án nyitották meg Strasbourgban aláírásra és jelen kézirat lezárásáig a ratifikációk száma mindösszesen csupán 15, míg a hatályba lépéshez valamennyi tagállam ratifikációja szükséges. Magyarország a jegyzőkönyvet aláírta, de mindeztideig nem ratifikálta.

A jegyzőkönyv szövegét lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm> (2005. szeptember 5-i letöltés)

²⁹ *“The European Union may accede to this Convention”* Lásd a kiegészítő jegyzőkönyv 17. cikkét.

³⁰ *Confédération Française Démocratique du Travail vs. Communautés européennes*, Appl. No. 8030/77.

get³¹, míg ellenkező esetben a tagállam felelősségének kizárásával párhuzamosan nem került megállapításra a Közösség felelőssége.³²

Később az Emberi Jogok Európai Bizottsága megfogalmazta, hogy az Egyezmény 1. cikkelye értelmében a tagállamok felelősek a hazai szervek minden olyan cselekményéért vagy mulasztásáért, amely az Egyezményt sérti, függetlenül attól, hogy a kérdéses intézkedés vagy mulasztás a belső jogszabályokból vagy a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének szükségességéből ered.³³ Így, amikor a német hatóságok végrehajtják az Európai Bíróság ítéletét, nem tekinthetők quasi közösségi szerveknek, amelyek tevékenysége nem tartozik az egyezményi szervek ellenőrzése alá. Ha a német hatóságok olyan közösségi ítéletet hajtanak végre, amelynek meghozatala során nem érvényesültek a tisztességes eljárás garanciái, akkor az Egyezmény alapján Németország felelős a 6. cikk megsértéséért.

Az Európai Parlament közvetlen választásának bevezetésétől kezdve az Emberi Jogok Európai Bíróságához benyújtott panaszok gyakran felvetették, hogy az Európai Parlament az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke értelmében törvényhozó testületnek tekinthető-e, amellyel kapcsolatban biztosítani kell a szabad választásokhoz való jogot. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága megállapította, hogy eredetileg a jogalkotók kizárólag a nemzeti törvényhozó testületekre gondoltak ezen cikk elfogadásakor, ám nem zárható ki, hogy ez a gondolat ne játsszon szerepet az értékelésben – azaz az igény érvényesíthető legyen.³⁴

Végül az áttörést az Emberi Jogok Európai Bizottsága a Matthews-ügyben³⁵ fogalmazta meg. A kérelmet Denise Matthews gibraltári brit állampolgár nyújtotta be, aki nem szavazhatott az 1994-es Európa Parlamenti választásokon, mert állítása szerint egy közösségi jogi aktus³⁶ Gibraltár területét kizárta a választásokból. A brit kormány érvelésében kifejtette, hogy az „*EC Act*” a közösségi jog körébe tartozik, és nem esik az Egyezmény hatálya alá. Ráadásul az Európai Parlament nem tekinthető „törvényhozó testületnek”, már csak azért sem, mert nem kezdeményezhet és nem fogadhat el törvényeket. A kérelmező ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az „*EC Act*” ugyanolyan megítélés alá esik, mint más szerződések, amely alapján, ha az állam olyan szerződési kötelezettséget vállal, amely lehetetlenné teszi, hogy teljesítse az Egyezmény

³¹ Lásd például: *Etienne Tété*, Appl. No. 1123/84, mely a francia Európai Parlamenti képviselők választásával kapcsolatos francia jogszabály jogi megítélésével foglalkozott.

³² Lásd például: Appl. No. 13258/87.

³³ *M & Co. v. Federal Republic of Germany*, Appl. No. 13258/87.

³⁴ *Lindsay and Others v. The United Kingdom*, Appl. No. 8364/78.

³⁵ *Matthews vs. United Kingdom*, Judgement of February 18. 1999.

³⁶ EC Act on Direct Elections 1976, és ennek végrehajtására született az Egyesült Királyságban 1978-ban elfogadott European Parliamentary Elections Act.

alapján vállalt kötelezettségét, akkor felelősséggel tartozik a jogsértésért. Mivel az Egyesült Királyság a felelős Gibraltár ügyeiért az Európai Unióban, köteles lett volna gondoskodni a gibraltári polgárok választójogának érvényesítéséről is – ami alól nem menti fel az a tény, hogy még 1976-ban az Európai Parlament nem volt jogalkotó testület, hiszen az 1990-es évekre már azzá vált.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága többségi döntéssel úgy foglalt állást, hogy az Egyezményt eredetileg kizárólag a nemzeti parlamentekre hozták létre, ha ezt kiterjesztően értelmeznék, azzal túlterjeszkednének a szerződés célján és tartalmán. A kisebbség ezzel szemben úgy vélte, hogy az EP rendelkezik tipikus parlamenti hatáskörökkel (például a költségvetés elfogadása vagy éppen az Európai Bizottság kinevezése és lemondatása), ráadásul az Egyezmény olyan “élő” okmány, amelyet a mai körülmények fényében kell értelmezni és nem kizárólag a jogalkotók eredeti gondolatai szerint. Ráadásul a Tanács döntése (ami nem valódi közösségi aktus volt, aláíróként a tagállamok kormányai szerepeltek) nem írta elő, hogy Gibraltárt zárják ki a közvetlen választójogból, ez az Egyesült Királyság döntése volt. Márpedig egy állam nem állapíthatja meg úgy a választójog gyakorlásának feltételeit, hogy a jog lényegét csorbítsák. A választójog állandó lakóhelyhez kötése általában megfelel az Egyezmény követelményeinek, Gibraltáron azonban egyetlen gibraltári sem választhatott, ami aránytalan korlátozást jelentett ahhoz képest, hogy az Egyesült Királyság csekély erőfeszítések árán biztosíthatta volna a gibraltáriaknak a demokratikus ellenőrzésben való részvétel lehetőségét.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága azonban az ügyet az Egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyve alapján éppen felállított Emberi Jogok Európai Bírósága elé terjesztette. A Bíróság kifejtette: a kérelmező sérelme olyan nemzetközi szerződésekből eredt, amelyekhez az Egyesült Királyság szabad akaratából csatlakozott, ezért felelős azok következményeiért. A strasbourgi bíróság azt, hogy az 1976. évi *Act* nem támadható meg az Európai Bíróság előtt, annak bizonyítékául tekintette, hogy az nem “rendes” közösségi aktus, amelynek vizsgálata kívül esne a hatáskörén. A Bíróság azt is hangsúlyozta: az Egyezmény egy “élő” okmány, az Európai Parlament nem zárható ki a hatálya alól pusztán azért, mert az az Egyezmény elfogadásakor még nem létezett. A Bíróság szerint az Európai Parlament kellően részt vesz a jogalkotási folyamatokban ahhoz, hogy “törvényhozónak” tekintsék, ráadásul ez a szerv biztosítja a közvetlen választásokból eredő demokratikus legitimációjával a Közösség legitimációját is. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Egyezmény hatékonyságát sértené, ha nem terjedne ki az ellenőrzési mechanizmus azon aktusokra, amelyek a tagállam által átruházott hatáskörben születnek. Végezetül a Bíróság megállapította, hogy az Európai Parlament választásában való részvétel jogának teljes hiánya a válasz-

tójog lényeges tartalmát vonta el, így ellentétes az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkével.

Az Egyezmény gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos legújabb esetek közül a *Bosporus Airways v. Ireland*³⁷ ügy érdemel említést. 1991-től kezdődően az ENSZ Biztonsági Tanácsa folyamatosan újabb és újabb szankciókat rendelt el a korábbi Jugoszláviával szemben. Ezzel lényegében párhuzamosan, a panaszos légitársaság két Boeing 737-es repülőgépet bérelt a *Yugoslav Airlines* légitársaságtól 1992-ben. A *Bosporus Airways* tárgyalásokat kezdett egy állami tulajdonú írtársasággal (*Team Aer Lingus*) a gépek műszaki javításáról, mely 1993-ban kelt levelében úgy ítélte meg, a bérleti szerződés nem jelenti az ENSZ BT szankciós határozatának megsértését. Időközben viszont született egy újabb BT határozat, mely többek között azt mondta ki, hogy minden, a Yugoslav Airlines légitársaság tulajdonát képező gépet zár alá kell venni³⁸, mely BT határozatot a közösségi jogba a 990/93 EK rendelet ültette át. A török külügyminisztérium szerint a jogügylet nem sértette meg az ENSZ által előírt szankciókat, ám az írt külügyminisztérium az ügyet az ENSZ Szankciós Bizottsága (*UN Sanctions Committee*) elé utalta, mely először informálisan jogszerűnek tekintette az ügyletet, később azonban hivatalos álláspontjában immáron jogellenesnek mondta azt ki. A felek között per indult, melyben az Ír Legfelsőbb Bíróság előzetes döntés iránti kérelmet nyújtott be a luxemburgi bírósághoz. Válaszában a luxemburgi bíróság úgy ítélte meg, az EK rendeletet abban az esetben is alkalmazni kell, ha a gép ugyan jugoszláv tulajdonban van, ám azt bérbeadták egy nem jugoszláv érdekeltségű társaságnak.³⁹ Érdekességképpen megjegyezzük, hogy miközben maga a luxemburgi bíróság ítélete ugyan egyetlen szóval sem említi a strasbourgi szerveket, addig JACOBS főtanácsnok az ítélettel egyező tartalmú következtetését kifejezetten azzal indokolja, hogy azt a Strasbourgi Bíróság esetjoga is alátámasztja.⁴⁰ Erre való hivatkozással az Ír Legfelsőbb Bíróság jogerős döntésében jogszerűnek mondta ki a repülőgép zár alá vételét. A strasbourgi Nagykamara ítéletének sajátossága, hogy oldalakon keresztül bemutatja az EU jogrendszerét, az Európai Bíróság eljárását.⁴¹ A panaszos légitársaság az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének a tulajdon védelmét ki-

³⁷ Appl. No. 45036/98., Judgement of 30 June 2005.

³⁸ United Nations Security Council Resolution No. 820 (1993.)

³⁹ “Article 8 of [EC Regulation 990/93] concerning trade between the European Economic Community and the [FRY] applies to an aircraft which is owned by an undertaking based in or operating from the [FRY], even though the owner has leased it for four years to another undertaking, neither based in nor operating from the [FRY] and in which no person or undertaking based in or operating from the [FRY] has a majority or controlling interest.”

⁴⁰ Lásd: *Opinion on the implications of a legally-binding EU Charter of Fundamental Rights on human rights protection in Europe*, Opinion No. 256/2003., Venice Commission, p. 7.

⁴¹ Lásd az ítélet III. fejezetét (72-99. pontok): “Relevant EC law and practice”.

mondó 1. cikkének⁴² megsértésére hivatkozással kezdeményezett eljárást a strasbourgi bíróság előtt. Az ügybe – annak sajátossága folytán – beavatkozott az olasz és a brit kormány, az *Institut de Formation en Droits de l'Homme du Barreau de Paris* francia intézmény és az Európai Bizottság is.

Az első kérdés, amelyre a strasbourgi bíróságnak választ kellett adnia, az volt, hogy vajon a *Bosporus Airways* az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. cikke értelmében Írország joghatósága alatt állt-e.⁴³ A strasbourgi bíróság hangsúlyozta, a joghatóság kérdését a nemzetközi jog által meghatározott fogalom szerint kell értelmezni, ami elsődlegesen területi joghatóság. Tekintettel arra, hogy a repülőgép zár alá vételével kapcsolatos intézkedéseket, illetőleg jogszabályokat az ír kormány hozta meg, a repülőgép pedig Írország területén (Dublinban) volt, ezért a bíróság Írország joghatóságát állapította meg.

A második kérdés pedig arra irányult, vajon sérült-e a légitársaság tulajdonhoz való joga az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkelye értelmében. Abban a felek egyetértettek, hogy valóban korlátozták a *Bosporus Airways* tulajdonhoz való jogának gyakorlásában, ám míg a légitársaság a cikkely első bekezdésére hivatkozott (amely kimondja a tulajdon védelmét), addig Írország annak második bekezdésére (amely közérdekből lehetővé teszi ennek korlátozását). A strasbourgi bíróság ezt követően az előzetes döntéshozatali kérelem sajátosságait elemezte: nevezetesen, hogy ezt az intézményt egy belföldi bíróság akkor veheti igénybe, ha a megválaszolandó kérdés nem egyértelmű, a kérdés az ügy szempontjából lényeges, és a luxemburgi bíróság ebben a kérdésben még korábban nem foglalt állást. Az előzetes döntésre kapott válasz azonban köti az azt kérő helyi bíróságot, így annak megkérése után az ügy végkimenetele előre sejthető.⁴⁴ A strasbourgi bíróság hangsúlyozta, a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény is tartalmazza a pacta sunt servanda elvét, márpedig a *Bosporus Airways* tulajdonának korlátozása az Európai Unió létesítő szerződésein alapul elsősorban. A kérdés ezáltal pedig lényegében az, hogy az ezen szupranacionális entitást létrehozó szerződés teljesítése a konkrét esetben lényeges közérdeknek tekinthető-e vagy sem, melyre a strasbourgi bíróság szerint igenlő választ kell adni. Ráadásul az előzetes döntéshozatali eljárás miatt a konkrét ügyben az Európai Unió által gyakorolt jogvédelem (jóllehet a

⁴² "Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tisztelgésben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik."

⁴³ "A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat."

⁴⁴ Lásd az ítélet 147. pontját.

magánszemélyek egyébként csak meglehetősen szigorú feltételekkel rendelkeznek perképeséssel a luxemburgi bíróság előtt) egyenértékűnek tekinthető a strasbourgi jogvédelemmel. Mindezekre való tekintettel a panaszt a strasbourgi Nagykamara elutasította.

Láthattuk a fenti ügyben, hogy annak végkimenetelét döntően befolyásolta az a tény, hogy az ír Legfelsőbb Bíróság a luxemburgi bírósághoz fordult előzetes döntés iránti kérelmével. A másik tipikus panasz, ami a strasbourgi fórumhoz szokott kerülni arra vonatkozik, hogy a hazai bíróság a kérelmező igénye ellenére sem fordult az Európai Bírósághoz a RSZ 234. (177.) cikke értelmében a közösségi jog értelmezésével kapcsolatosan, ami a kérelmezők megítélése szerint sérti az Egyezmény 6. cikkében foglalt bírósághoz fordulás jogát. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 6. cikk alapján nem köteles a nemzeti bíróság minden egyes kérelmet felterjeszteni az Európai Bírósághoz, azonban az előzetes kérdés iránti kérelem elutasítása sértheti az eljárás tisztességességét, ha az elutasítás önkényes. A konkrét panaszok esetében azonban a strasbourgi bíróság úgy ítélte meg, az elutasítás nem volt önkényes, mert a nemzeti bíróság az elutasítást részletesen megindokolta.⁴⁵

Az előzetes döntéssel kapcsolatosan egy másik lényeges eset volt a *Gerhard Züchner v. Németország* ügy.⁴⁶ Züchner úr azzal érvelt, hogy a hazai bíróság a felek akaratától függetlenül is az Európai Bírósághoz fordulhat, ennek az eljárásnak a költségeit azonban nem lenne szabad a pervesztes félre hárítani, mert így a kereset költségkockázata olyan mértékűvé válhat, ami a bírósághoz fordulás jogát korlátozza. Züchner úr példának okáért 15 német márka iránti igényt kívánt egy bankkal szemben érvényesíteni. A helyi bíróság az Európai Bírósághoz fordult, majd annak előzetes döntése alapján kötelezte Züchner urat 2500 német márka megfizetésére az Európai Bíróság előtti eljárás költségei címén. Züchner úr megfellebbezte az ítéletet, ám a költségek viselésére vonatkozó rendelkezést a német másodfokú bíróság nem találta aránytalannak, mert az alperes bank számára az egyedi ügyön túlmutató jelentőséggel bírt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott, hogy valóban korlátozhatják a magas költségek a bírósághoz fordulás jogát, ám a konkrét esetben *“a kérelmező nyilvánvalóan megengedhette magának”* az eljárás megindítását.

A Pafitis és társai ügyben hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága az eljárás elhúzódásához hozzájáruló tényezők között említette az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását, mely a konkrét ügyet két év hét hónappal hosszabbította meg. A Bíróság azonban azt is kimondta, hogy ez az elhúzódás az állam belső jogrendszere hatáskörén kívül esik, amiért az állam nem felelős. Ráadásul a Bíróság még azt is hangsúlyozta, hogy ezzel ellenkező

⁴⁵ *F.S. and N.S. v. France*, Appl. No. 15669/89.

⁴⁶ Appl. No. 11402/85.

álláspont hátrányosan érintené a 234. (177.) cikk alapján létrehozott rendszert, és a rendelkezés által elérni kívánt cél ellen hatna.⁴⁷

Egy másik mérvadó ügyben⁴⁸ az Emberi Jogok Európai Bizottságának azt kellett megvizsgálnia, hogy vajon az a tény, hogy az Unió polgárainak más államok polgáraihoz képest kedvezőbb bánásmódot biztosít, beleütközik-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. (a diszkrimináció tilalmát kimondó) cikkébe. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága végül úgy foglalt állást, hogy ez egy olyan különbségtétel, mely a tagállamok közötti jogi kapcsolatokról és gazdasági struktúrából eredő objektív és ésszerű okokból eredeztethető, ezért az Egyezmény 14. cikke nem sérült a konkrét esetben. Ezzel az üggyel némiképpen rokon kérdésben már az Európai Bíróságnak is állást kellett foglalnia.⁴⁹ Donatella Calfa olasz állampolgárságú hölgy volt, akit Görögországban kábítószert birtoklása miatt három hónapos börtönbüntetésre és Görögország területéről való kiutasításra ítélt a görög bíróság. Calfa asszony szerint ez az intézkedés sértette az Európai Unió tagállamának polgárai közötti diszkrimináció tilalmát, hiszen ilyen intézkedést (kiutasítást) görög állampolgárokkal szemben a görög bíróságok nyilvánvalóan sosem hoztak-hoznak. Ezen túlmenően még Calfa asszony állítása szerint a görög bíróság döntése az Európai Unión belüli szabad mozgás jogát is megsértette. Az Európai Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy a személyek szabad mozgása többek között a közrend fenntartása érdekében korlátozható⁵⁰, és megítélése szerint egy büntetőügyben kiszabott intézkedés ilyen korlátozásnak tekinthető, éppen ezért jogszerű. Az pedig teljesen értelemszerű és elfogadható az Európai Bíróság megítélése szerint is, hogy egy állam saját polgáraival szemben nem alkalmazhat kiutasítást, ezért szükségképpen el fog térni a kiszabható büntető intézkedések köre a saját állampolgárok és a más Európai Unió tagállamok polgárai között.

IV. A strasbourgi és a luxemburgi bíróság jogértelmezése

A luxemburgi bíróság az alapjogokat a közösségi jog általános jogelveiként érvényesíti, a különböző nemzetközi emberi jogi egyezmények, így az Emberi Jogok Európai Egyezménye is csupán (a *Nold* (2) ügy már idézett fordulatával élve) „*az inspiráció forrásául szolgál.*” Ez más szavakkal azt jelenti, hogy az Európai Bíróság nem köteles követni az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogér-

⁴⁷ *Pafitis and others v. Greece*, Appl. No. 163/1996.

⁴⁸ *Mohamed Chorfi v. Belgium*, Appl. No. 21794/93.

⁴⁹ *Judgment of the Court of 19 January 1999. Criminal proceedings against Donatella Calfa*. C-348/1996.

⁵⁰ Ezt többek között a RSZ 39. cikk (3) bekezdése is kimondja.

telmezését, ami a gyakorlatban eltérő értelmezési eredményekre vezethet a két fórum között.

Az Európai Bíróság igen gyakran a közösségi érdekeket az alapjogi érdekek elé helyezte, ami a gyakorlatban nem is ahhoz vezetett, hogy egyes jogokat elmentésen vagy eltérően értelmezett volna, hanem sokkal inkább ahhoz, hogy nem vett figyelembe alapjogi kérdéseket. Példának okáért a *National Panasonic* ügyben⁵¹ a Bíróság nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a magánélet tiszteletben tartásához való jog a jogi személyeket is megilleti-e. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a kérdést később a *Hoechst* ügyben⁵² az Emberi Jogok Európai Bíróságával ellentétesen, nemlegesen válaszolta meg. Az Európai Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében foglalt magánlakás tiszteletben tartásához való jog nem alkalmazható a gazdasági társaságokra az EK Bizottság versenyjogi eljárásában. A Bíróság szerint ugyanis igaz az, hogy figyelembe kell venni az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkét a konkrét esetben, ám azt az arányossági tesztben nem ítélte túlzottnak. Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Chappell* ügyben⁵³ a kérelmező üzleti helyiségeibe való behatolást jogsértőnek találta, bár a teljesség kedvéért azt is meg kell jegyeznünk, hogy az üzlet épületében magánlakások is voltak.⁵⁴

Ugyanakkor arra is tudunk példát hozni, amikor a luxemburgi bíróság kifejezetten figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését. Példának okáért a *P v. S and Cornwall County Council* ügyben⁵⁵ a luxemburgi bíróság a transzszexuális fogalmának meghatározásához figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bírósága által a *Rees* ügyben⁵⁶ kidolgozott fogalmat, és megállapította, hogy a nem megváltoztatásából eredő diszkrimináció lényegében nemi diszkrimináció, amely ellentétes az egyenlő bánásmódról szóló irányelvvel.

V. Lépések a saját alapjogi katalógus megteremtése irányába

Az Európai Unió saját, kötelező erővel bíró alapjogi katalógusa megteremtése felé az első igazán jelentős lépést (az előbbieken már bemutatottakon túlmenően) az Európai Parlament tette meg 1994-ben, amikor is újraválasztása előtti egyik utolsó ülésén elfogadta az Európai Unió alkotmánytervezetét,

⁵¹ *National Panasonic*, C-136/79 (1980.) ECR 2057.

⁵² *Hoechst*, Joined cases 46/87 and 227/88, (1989.) ECR 2859.

⁵³ *Chappell v. The United Kingdom*, Judgement of 30 March 1989.

⁵⁴ Néhány évvel később a *Niemietz v. Germany*, Judgement of 16 December 1992 ügyben a Bíróság már egyértelműen aránytalannak találta egy ügyvéd irodájának átkutatását.

⁵⁵ Case C-13/94 (1996.) ECR I-2143.

⁵⁶ *Rees v. The United Kingdom*, Judgement of 17 October 1986.

melyet a Parlament Intézményi Bizottsága dolgozott ki többek között arra való hivatkozással, hogy az Alapszerződések nem felelnek meg az Uniónak a demokráciára vonatkozó, önmagával szemben támasztott követelményeinek. Bár végül ezen dokumentum elfogadására nem került sor, de megnyitotta az utat az Európai Unió égisze alatt zajló alkotmányozási folyamat előtt. Az Európai Tanács 1999. június 4-én kölni ülésén döntést hozott abban a kérdésben, hogy *“az Európai Unió fejlődése szempontjából szükség van arra, hogy fogadjanak el egy Alapjogi Chartát, s ennek fontosságát és relevanciáját az Unió polgárai számára láthatóvá tegyék.”*⁵⁷ Éppen ezért létrehoztak egy 62 tagú Konventet (mely elnevezés és intézmény addig teljesen ismeretlen volt a közösségi jogban, ezzel is deklarálva az intézmény újszerűségét), Roman Herzog korábbi német szövetségi elnök vezetésével, mely Konvent munkája során az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az Európai Szociális Chartát vette alapul, s hamarosan el is készítette a Közösség saját alapjogi katalógusának tervezetét, melynek a következő területeket kellett felölelnie:

- politikai és polgári jogok;
- gazdasági és szociális jogok;
- állampolgári jogok.

A tervezet kidolgozásakor komoly problémát jelentett, hogy milyen legyen a Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezményének viszonya. Az Európa Tanács határozottan amellett foglalt állást, hogy nem lehet Európában két párhuzamos dokumentumot létrehozni ugyanabban a témakörben, mivel átláthatatlan helyzethez vezetne, ha a két dokumentum rendelkezései nem fednék teljes egészében egymást. A problémát a Konvent végül úgy oldotta meg, hogy a Charta politikai és polgári jogokra vonatkozó cikkei lényegében szó szerint átvették az Emberi Jogok Európai Egyezményének szabályait.⁵⁸ Értelemszerűen ilyen probléma a többi, a Chartában szabályozott emberi jog vonatkozásában nem merült fel, hiszen ezeket az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmazza.

Tekintettel arra, hogy a tagállamok nem tudtak megállapodni a Charta jogállásának kérdésében, ezért a Konvent (miközben deklarálta, hogy hatásköre nem terjed ki arra, hogy a Charta jogállásáról döntsön) egy olyan dokumentumot igyekezett kidolgozni, mely a későbbiek során módosítás nélkül beilleszthető akár az Alapszerződésekbe is. A munka eredményeképpen létrejövő Alapvető Jogok Chartáját 2000 decemberében az Európai Tanács nizzai ülésén az

⁵⁷ Lásd: http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm. Idézi: KOVÁCS Péter, *A Közösségi jogrendszer és az alapjogvédelem, i.m.*, 94.

⁵⁸ Annak vizsgálata, hogy mely pontokon és mennyiben tér el a két dokumentum tartalma, meghaladja jelen tanulmány kereteit.

Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei írták alá, mely így jelenleg egy jogilag nem kötelező dokumentum.⁵⁹ Ennek ellenére azonban az Európai Bíróság hivatkozhat (és hivatkozik is) rá⁶⁰, hiszen a Bíróság gyakorlatában már többször is kimondta, hogy a közösségi jog kötelező erővel nem rendelkező szabályait a közösségi jog értelmezésekor ugyanúgy figyelembe veszi, mint más jogforrásokat, azzal, hogy jogokat és kötelezettségeket értelemszerűen nem telepít az ilyen szabályokra.⁶¹

Az alkotmányozó folyamat tovább folytatódott. A tagállamok még Nizzában egy jogilag nem kötelező erejű nyilatkozatot is fűztek a Nizzai Szerződéshez, mely a Nyilatkozat az Unió jövőjéről címet viseli. Eszerint a tagállamok kíváncsúnak tartják, hogy egyszerre szélesebb és elmélyültebb politikai vita kezdődjön az Európai Unió jövőjéről.⁶² A belga elnökséget lezáró 2001 decemberi laekeni csúcstalálkozóra Guy Verhofstadt belga miniszterelnök pedig megszövegezte az ún. Laekeni Nyilatkozatot⁶³, mely a Nizzában megjelölt témaköröket (az Unió és a tagállamok hatásköreinek elhatárolása, az Alapvető Jogok Chartájának státusa, a nemzeti parlamentek további szerepe, az Alapító Szerződések egyszerűsítése) gondolta tovább, meglehetősen óvatos, gyakran kérdő mondatokban megfogalmazott módon. A Nyilatkozat kitér egy európai alkotmányos dokumentum kérdéseire is, javasolva az Alapító Szerződések egy dokumentumba foglalását, mely tartalmazná az Alapvető Jogok Chartáját is. Ennek a feladatnak a teljesítésére egy újabb Konvent került felállításra, melynek elnöke Valéry Giscard d'Estaing korábbi francia köztársasági elnök lett.

Az Európai Konvent aztán 2003. június 13-án, illetőleg július 10-én konszenzussal fogadta el az *“Egy Európai Alkotmány létrehozásáról”* szóló szerződéstervezetet, melyet 2004. június 18-án a Kormányközi Konferencia elfogadott, és melyet végül 2004. október 29-én a 25 tagállam állam- és kormányfői aláírtak

⁵⁹ A Charta szövege angolul az Európai Közösségek Hivatalos Lapja C sorozat 2000/364. számában, magyarul pedig a Fundamentum 2001/1. szám 148-154. oldalain található meg.

⁶⁰ *Jégo-Quéré et Cie SA v. Bizottság*, T-177/01. (2002.) 42. pont: *“In addition, the right of the effective remedy for everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has been reaffirmed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed at Nice on 7 December 2000”*

lásd: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=alldocs&numaff=T-177%2F01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

⁶¹ Lásd például *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79. (1979.) ECR 3727, melyben a Bíróság a Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatára hivatkozik.

⁶² Lásd: *Nyilatkozat az Unió jövőjéről* = FAZEKAS Judit, *Az Európai Integráció Alapszerződései* 2, Budapest, 2002, 311-312.

⁶³ Lásd: KOMANOVICS Adrienne, *Az Európai Alkotmány felé vezető úton*, Jura, 2002/1, 62-71; A Nyilatkozatot lásd: www.euconvention.be/static/LaekenDeclaration.asp

Rómában, mely Alkotmány akkor fog hatályba lépni, ha valamennyi tagállam saját alkotmányos rendelkezései szerint azt megerősíti.⁶⁴

Az elfogadott Alkotmány II. részét jelentő Charta preambulumbot, általános rendelkezéseket és több, mint 50 cikkelyt tartalmaz, újszerű csoportosításban tálalva a védendő jogokat: hat alapvető védett érték (méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, uniós polgárság, méltányos igazságszolgáltatás) szerint – azaz a dokumentum együtt tartalmaz polgári és politikai, illetve gazdasági és szociális jogokat. A teljességre törekvés felismerhető a Chartában, hiszen olyan jogokat is kimond, amelyek megsértése elképzelhetetlen a Közösség részéről, mint például a rabszolgaság tilalma.

A Charta kifejezetten rendelkezik arról, hogy mennyiben is lehetséges ezen jogokat korlátozni: *“Az e chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak törvényben és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak abban az esetben kerülhet sor, ha az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”*⁶⁵ Ez a megfogalmazás komoly eltérést jelent az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez képest, amely jogról jogra határozza meg, hogy mennyiben is van helye éppen az állam részéről korlátozó intézkedéseknek. Azonban mégsem mondhatjuk azt, hogy ez a megfogalmazás hátrányos lenne az állampolgárok számára az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez képest, hiszen *“Amennyiben e charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”* A jogvédelem teljes biztosításához pedig érdemesnek tűnik ehelyütt felidézni az Emberi Jogok Európai Egyezménye 53. cikkelyét is, melynek értelmében *“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.”*

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a strasbourgi bíróság már hivatkozott a Chartára, egészen pontosan annak 9., a házasságkötést és családalapítást lehetővé tevő cikkelyére a Goodwin ügyben.⁶⁶ Christine Goodwin transzszexuális brit állampolgár volt, akinek nemi identitását műtéttel változtatták meg. Ennek ellenére a brit hatóságok továbbra is férfiként kezelték az élet minden területén, a nyugdíjkorhatár kérdésétől kezdve egészen a családalapítás jogának megítéléséig. A strasbourgi bíróság a konkrét ügyben összevetette az Emberi Jogok

⁶⁴ Supra 4.

⁶⁵ II-52. cikk, *“A jogok és elvek terjedelme és értelmezése”*

⁶⁶ *Goodwin v. United Kingdom*, Appl. No. 28957/95, Judgement of 7 July 2002.

Európai Egyezménye 12. cikkelyét⁶⁷ az Alapvető Jogok Chartája 9. cikkelyével⁶⁸, és megállapította, hogy az eltérésnek az az indoka, hogy az orvostudomány fejlődésével, a nemi identitások megváltoztatásának lehetőségével nem lehet minden esetben egyértelműen a hagyományos kategóriák szerint felállított "férfi" és "nő" kifejezésekkel operálni, ezért a konkrét esetben a Charta tágabb megfogalmazásából kell kiindulni, függetlenül attól, hogy a Charta az ítélet meghozatalakor még nem bírt kötelező erővel.

VI. A luxemburgi bíróság és a strasbourgi bíróság jövőbeni viszonya

Megítélésünk szerint a két bíróság viszonya a jövőben az alábbiak szerint alakulhat. Amennyiben egy adott belső jogi kérdés nem kapcsolódik az Európai Unió jogához, úgy a hazai (nemzeti) bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezményére lesz tekintettel és nem az EU Alkotmányszerződésére, valamint ebben az esetben a strasbourgi bíróság lesz kompetens az ügyben felmerülő jogsértések elbírálására. Amennyiben a belső jogi kérdés érinteni fogja az Európai Unió jogát, akkor akár a 234. (177.) cikkely szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban, akár közvetlenül is az Európai Bíróság fog eljárni, mely értelemszerűen az EU Alkotmányát fogja majd alkalmazni. A belső bíróságnak azonban ekkor meglesz az a lehetősége, hogy mind az Alkotmányszerződést, mind az Emberi Jogok Európai Egyezményét alkalmazza, és ebben az értelemben a strasbourgi bíróságnak hatásköre lesz arra, hogy mind a belső bíróságok, mind pedig az Európai Bíróság döntését felülvizsgálja.⁶⁹ Arra azonban nincs garancia, hogy a két bíróság jogértelmezése teljes mértékben egységes lesz majd, már csak azért sem, mert a bíróságoknak nem azonos a szerepük. Példának okáért míg a strasbourgi bíróság tisztán szubszidiárius szerepet tölt be, csak azt vizsgálja, hogy a nemzeti hatóságok megfelelően alkalmazták-e az Emberi Jogok Európai Egyezményét, addig az Európai Bíróság a jogrendszeren belül (és nem afelett) jár el, hanem közvetlenül is eldönthet jogvitákat. Sőt míg az Európai Bíróság az emberi jogi kérdéseket kénytelen széles skálán, a közösségi érdekekkel összhangban vizsgálni és eldönteni, addig a strasbourgi bíróság feladata tisztán az emberi jogok betartása felett történő őrökös.⁷⁰ Ráadásul, a két jogforrás szö-

⁶⁷ A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint.

⁶⁸ A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell.

⁶⁹ *Opinion on the implications of a legally-binding EU Charter of Fundamental Rights on human rights protection in Europe*, Adopted by the Venice Commission, at its 57th Plenary Session, Venice, 12-13 December 2003. Article 41.

⁷⁰ *Uo.*, Article 43-47.

vegezése sem teljesen egyezik meg, márpedig akár egyetlen szó eltérés is komoly értelmezésbeli különbségekhez vezethet majd, azonban a két dokumentum alaposabb összehasonlító vizsgálata meghaladja jelen tanulmány kereteit.⁷¹

Ez a helyzet leginkább a nemzeti bíróságok dolgát nehezíti meg a későbbiekben. Hiszen egyik oldalról alkalmaznia kell az európai jogot (beleértve majd az Alkotmányszerződést éppúgy, mint az Európai Bíróság esetjogát), másik oldalról ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezései is kötni fogják őket (beleértve a strasbourgi bíróság esetjogát is).⁷²

Megítélésünk szerint ezen ellentmondás feloldására egyetlen megfelelő megoldás kínálkozna: nevezetesen, ha az Európai Unió is részesévé válna az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és így módon a strasbourgi bíróság mind a tagállamok, mind az Európai Unió aktusait vizsgálhatná emberi jogi szempontból, értve ez alatt a luxemburgi bíróság döntéseit is. Így módon az Emberi Jogok Európai Bírósága lenne jogosult (és egyben köteles) arra, hogy megteremtse az emberi jogok, pontosabban az Emberi Jogok Európai Egyezménye egységes értelmezését egész Európában, beleértve az Európai Unió területét is. Ezt a megoldást megítélésünk szerint ma már az Európai Unió is támogatja, hiszen az Alkotmányszerződés 7. cikk (2) bekezdése értelmében *“Az Unió célul tűzi ki, hogy csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez...”*, míg az Emberi Jogok Európai Egyezménye a tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépését követően immáron készen fog állni arra, hogy tagjai közé fogadja az Európai Uniót. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ez a lépés alapjaiban változtatná meg azt a jelenlegi helyzetet, amely biztosítja az európai jog autonómiáját, illetőleg az Európai Bíróság értelmezési monopóliumát. Tény, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok és elvek valamennyi EU tagállam jogának részét képezik, ráadásul valamennyi EU tagállam elfogadta már, hogy a strasbourgi bíróság jogosult legyen ezek betartását ellenőrizni az országukban – ami azt jelenti, hogy ez nem befolyásolná az autonómiát. Másfelől pedig megítélésünk szerint nincs szó arról, hogy alá-fölérendeltségi viszony alakulna ki a két bíróság között. Az ugyan valóban igaz, hogy emberi jogi szempontból vizsgálhatná a strasbourgi bíróság az Európai Bíróság döntéseit, ám a luxemburgi bíróságnak lehetősége nyílna arra is, hogy magáévá tegye és kövesse a strasbourgi bíróság esetjogát, megőrizve így módon értelmezési monopóliumát, amelyet az Európa-jog vonatkozásában a RSZ 220. cikkelye biztosít az Európai Bíróságnak. Ezzel

⁷¹ A témában legújabban lásd: SULYOK Gábor, *Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása*, Acta Humana, 2005/2, 30-56.

⁷² Megjegyezzük természetesen, hogy ezen bíróságok döntései csak az adott ügyben az adott felekre nézve kötelezőek, ám a bíróságok arra mindig ügyelnek, hogy korábbi döntéseikre tekintettel legyenek.

kapcsolatosan viszont azt kell megjegyeznünk, hogy ez a fajta együttműködés már jelenleg is létezik a tagállamok legfelsőbb bíróságai és a strasbourgi bíróság között⁷³. Megjegyezzük, hogy az Európai Konvent II. munkacsoportja maga is úgy foglalt állást, hogy az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kívánatos lenne, hiszen ez biztosítaná, hogy a két bíróság emberi jogi esetjoga harmonikusan, egymással összhangban fejlődjön.⁷⁴

Egy további előnyt jelentene, hogy ily módon a strasbourgi bíróság tagja lehetne egy EU által javasolt bíró is, aki adott esetben részletesebb információt tudna adni az EU-jogról, elkerülendő azokat a helyzeteket, hogy EU-jogot is érintő kérdésben legalább részlegesen ne olyan bírók döntsének, akik nem is EU-tagállamból származnak és részleteiben nem is ismerik az Európai Unió jogát. Ráadásul, ez a lépés egyértelmű jel lenne a politikai együttműködésre az Európai Unió és a "Nagyobb Európa" (azaz az Európa Tanács tagállamai) között az emberi jogok védelme terén.

A magunk részéről reméljük, hogy az együttműködés nem csupán íratlan, de írott formában is mielőbb megvalósul, egyértelműsítve az európai emberi jogi védelmi rendszert mind az Európai Unión belül, mind pedig azon kívül.

⁷³ Bővebben lásd: *Opinion on the implications of a legally-binding EU Charter of Fundamental Rights on human rights protection in Europe*, Adopted by the Venice Commission, at its 57th Plenary Session, Venice, 12-13 December 2003. Chapter VII.

⁷⁴ "Accession would be the ideal tool to ensure a harmonious development of the case law of the two European Courts in human rights matters." Lásd: Final Report of Working Group II., p. 12.