



Pázmány Law Working Papers

2015/1

Láncos Petra Lea

**A Bíróság 2/13. számú véleménye az
Unió EJE-hez való csatlakozásáról**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról

Láncos Petra Lea

I.

Az Unió csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (EJEE) már régóta napirenden van:¹ erre utal az 2/94-es vélemény 1. pontja, melyben az Európai Bíróság (EuB) elismeri, a csatlakozás „egy több oldalról már régen sürgetett” folyamat, illetve a 2/13-as véleményt megelőző főtanácsnoki indítvány, mely utal rá: „évtizedeken keresztül foglalkoztatta ez a terv az európai intézményeket, maga a Bíróság pedig már másodszer foglalkozik e törekvés jogi szempontjaival.”²

De pontosan mi az oka annak, hogy az Unió töretlenül halad az EJEE-hez való csatlakozás felé, amikor már önmaga is rendelkezik egy alapjogi katalógussal és a ráépülő, európai bírósági joggyakorlattal? Douglas-Scott szerint az EJEE-hez való csatlakozás három előnnyel is járna: egyrészt tükrözné az Unió emberi jogok iránti elkötelezettségét, másrészt elhallgattathatná azokat a kritikákat, miszerint az Unió kettős mércét alkalmaz, mikor a tagállamoktól elvárja, hogy az egyezmény részesei legyenek, miközben ő maga távol tartja magát tőle, végül, hatékony jogvédelmet kínálna az uniós intézmények által elkövetett emberi jogi jogsértések esetére.³

Az EuB a 2/94. számú Véleményében még úgy igyekezett az európai jog egységességét és a formálódó alapjogvédelem függetlenségét biztosítani, hogy kimondta: az Uniónak nincs hatásköre csatlakozni az EJEE-hez. Talán célszerű lett volna már annak kimondania azt, hogy mindezek a vívmányok a csatlakozással veszélybe kerülnek, hasonlóan az uniós jog hiteles értelmezésére fennálló kizárólagos jogköréhez. Talán ezzel elkerülhető lett volna az EJEE-hez való csatlakozás elsődleges jogban történő előírása a szerződések urai által.

Az Európai Bíróság már a 2/94-es, azonos tárgyú véleményében utalt erre a veszélyre: „az Egyezményhez való csatlakozás (...) jelentős változással járna az emberi jogok védelmének fennálló, közösségi rendszerében és azzal járna, hogy a Közösség egy eltérő nemzetközi intézményrendszerbe lépne bele, továbbá az Egyezmény valamennyi rendelkezése beépülne a közösségi jogrendbe.

A közösség emberi jogvédelmi rendszerének ilyen módosítása, mely mind a Közösség, mind pedig a tagállamok számára hasonló alapvető intézményi változásokkal járna, alkotmányos jelentőséggel bírna és ezáltal túlmenne a 235. cikkben foglaltakon. Erre csupán szerződésmódosítással volna lehetőség.”⁴

A Bíróság érvelésének súlypontja azonban az utóbbi megállapításra esik: az alapítószerveződés sem kifejezett, sem beleértett hatáskört nem alapít a Közösség számára az emberi jogok szabályozása vagy emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések megkötése terén. Ennek

¹ Martin Kuijer: The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?, Amsterdam Law Forum (2011, Fall Issue) 20.

² 2/13 Véleményhez fűzött főtanácsnoki indítvány, 1. pont.

³ Sionaidh Douglas-Scott: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice; <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKApmcAAI> (2014.01.01.)

⁴ 2/94 Vélemény, 34-35. pontok.

hiányában pedig az EKSZ 235. cikke jöhetne szóba a csatlakozáshoz szükséges hatáskör biztosítására, azonban a kérdéses rendelkezés „nem terjesztheti ki a Közösség hatásköreit a Szerződés rendelkezéseinek összessége által szabott kereteken túl” és „nem szolgálhat olyan rendelkezések alapjául, melyek lényegében úgy módosítanak a Szerződést, hogy nem tartják be az általa ilyen célból előírt eljárást.”⁵ Azaz: a Közösség csatlakozása az EJEE-hez olyan alkotmányos súlyú kérdés, mely túlmutat az EKSZ 235. cikke által biztosított szükséges hatáskörön és ezáltal az utóbbi jogalap alkalmazása gyakorlatilag tiltott szerződésmódosítást jelentene.

A szerződések urai tehát a hatásköri érvelésre koncentráltak, különösen a Bíróságnak a Vélemény 35. pontjában tett megállapítására: „Erre csupán szerződésmódosítással volna lehetőség.” Erre tekintettel a szerződések urai az Európai Unióról szóló szerződést az alábbiak szerint módosították (6. cikk (2) bekezdés): „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” Ezzel – legalábbis a szerződések urai szerint – elhárult az akadály az Unió EJEE-hez való csatlakozása elől. Az Európai Bíróság 2/13. számú Véleménye azonban rámutat: ez korántsem van így. Az EUSZ módosított 6. cikkének (2) bekezdése ugyanis azt is kifejezetten rögzíti: „Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” A Bíróság újabb véleménye az EJEE-hez való csatlakozásról immár ez utóbbi kérdésre koncentrált, részletesen kifejtve azokat a szempontokat és veszélyeket, melyekre a 2/94. számú Vélemény csupán érintőlegesen utalt.

Az alábbiakban az Európai Bíróságnak az Európai Unió az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményhez való csatlakozásáról szóló megállapodás-tervezetet érintő 2/13. számú Véleményét elemzem.

II.

Az Európai Bizottság az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése alapján, úgynevezett *ex ante* eljárásban kérte az Európai Bíróságot, hogy véleményezze az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozásáról szóló megállapodás-tervezet összeegyeztethetőségét az alapítószerződésekkel.⁶ Fontos megemlíteni, hogy bár a Bíróság véleményének kikérése nem kötelező, amennyiben bármely jogosult kérelmezi az *ex ante* eljárás megindítását és ennek eredményeképpen a Bíróság úgy foglal állást, hogy a tervezett megállapodás nem összeegyeztethető az alapítószerződésekkel, előbbi csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy az alapítószerződéseket felülvizsgálják.

A megállapodás-tervezethez elvezető tárgyalásokat az Európai Bizottság a Tanács 2010-es felhatalmazása alapján⁷ folytatta le az Európa Tanács munkacsoportjaiban;⁸ megállapodás-tervezethez a magyarázó jelentésnek, jogi aktusoknak, az Unió által aláírásakor teendő nyilatkozatnak, a Miniszteri Bizottság szabályai kiegészítésének, illetve az Unió és az Európa Tanács egyes részes államai közötti megállapodás tervezeteit is csatolták, mint „egységes csomagot”, melynek részei az „Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása szempontjából egyaránt fontosak.”⁹ A Vélemény jelentőségét mutatja, hogy az Európai Unió Bírósága teljes

⁵ 2/94 Vélemény 30 pont.

⁶ EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés: Egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.

⁷ Kuijer i.m. 24.

⁸ 2/13. Vélemény, 46. pont.

⁹ 2/13. sz. Véleményhez fűzött főtanácsnoki indítvány, 7. pont; 2/13. Vélemény 48. pont.

ülésben¹⁰ foglalkozott a megállapodás-tervezettel, a Bizottság mellett a Tanács és az Európai Parlament, valamint 24 tagállam¹¹ is részt vett az eljárásban.

Észrevételeikben valamennyi tagállam, továbbá az Unió jogalkotó intézményei is úgy foglaltak állást, hogy a megállapodás-tervezet összeegyeztethető az alapítószerződésekkel. Nyilvánvaló törekvés volt a tagállamok és intézmények részéről a csatlakozás,¹² hiszen a 2/94. számú Vélemény után zátonyra futott kísérlet után a 2003-as, szintén kudarcba fulladt Alkotmányszerződés¹³ is tartalmazta a lisszaboni módosítással végül hatályba lépett rendelkezést, miszerint az Unió csatlakozik az EJEE-hez. A Bíróság azonban legújabb Véleményében ismét több ponton is kimondta a megállapodás-tervezet összeegyeztethetlenségét az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével, valamint az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló (8.) jegyzőkönyvvel.

III.

A Bíróság az ügy érdemében tett megállapításait az Unió és jogrendjének *sui generis* jellegével, autonómiájának kihangsúlyozásával indítja: „az Unió alapító szerződésai a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre.”¹⁴ A vélemény súlypontja a 2/94. számú Véleménnyel ellentétben – a csatlakozást előíró jogalap kérdésének rendeződésére is tekintettel – immár azokra a belső veszélyekre koncentrált, melyek az uniós jogrend autonómiáját, egységét, intézményi kereteit¹⁵ érintik: „azon körülmény, hogy az Unió új, különleges jogrenddel, saját alkotmányos kerettel és alapelvekkel, különösen kidolgozott intézményi szerkezettel, valamint a működését biztosító jogszabályok teljességével rendelkezik, következményekkel jár az EJEE-hez való csatlakozási eljárásra és feltételekre nézve.”¹⁶ Ezzel kapcsolatban a Bíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az elsődleges jog több forrása is kimondja: az Unió EJEE-hez való csatlakozására az uniós hatásköri rend tiszteletben tartása és az uniós jog sajátosságainak (autonómia, szupremácia, közvetlen hatály)¹⁷ megőrzése mellett kell, hogy sor kerüljön.¹⁸

¹⁰ „Kiemelendő, hogy Allan Rosas bíró neve nem szerepel az EuB összetételében a 2/13. sz. Véleményben. Rosas, aki az EuB emberi jogok iránt egyik legelkötelezettebb bírójaként ismert, részt vett a 2014. májusában tartott tárgyaláson. Stian Oby Johansen, aki annak idején a tárgyalásról tudósított, felvetette, hogy „Rosas kérdései képezték a kivételt, maga a tárgyalás összességében inkább azt az érzetet keltette, hogy az EuB a csatlakozásról szóló megállapodás-tervezetet a Szerződésekkel összeegyeztethetetlennek fogja tartani. Nem tudom, hogy vajon Rosas bírónak a Bizottság Jogi Szolgálatában vállalt szerepe a 2/94. sz. Vélemény megszületésekor indította-e arra, hogy kivonja magát a 2/13. sz. Vélemény bírái közül.” Martin Scheinin: CJEU Opinion 2/13 – Three Mitigating Circumstances. Verfassungsblog on Matters Constitutional. <http://www.verfassungsblog.de/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances/#.VJ3IbMAAI>, 3. pont (2014.01.01.)

¹¹ Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság, Belgium, Olaszország.

¹² Kuijer i.m. 31.

¹³ Alkotmányszerződés I-7. cikk (2) bekezdés.

¹⁴ 2/13. sz. Vélemény, 157. pont.

¹⁵ 2/13. sz. Vélemény, 165. pont.

¹⁶ 2/13. sz. Vélemény, 158. pont.

¹⁷ 2/13. sz. Vélemény, 166. pont.

¹⁸ EUSZ 6. cikk (2) bekezdés, 8. EU jegyzőkönyv, Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt, az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséről szóló nyilatkozat. 2/13. sz. Vélemény, 160-162. pontok.

A Bíróság megállapításait három fő csoportra oszthatjuk: az uniós jogrend autonómiájával kapcsolatos érvekre, a kölcsönös bizalom elvével kapcsolatos érvekre, valamint az uniós jogban lefektetett hatásköri renddel kapcsolatos érvekre.

Az uniós jogrend autonómiájával kapcsolatban a Bíróság megállapítja, hogy a csatlakozással az „Unió és intézményei, beleértve a Bíróságot, az (...) egyezményben foglalt ellenőrzési mechanizmus és különösen az EJEB határozatai és ítéletei alá lenne rendelve.”¹⁹ A Bíróság szerint ugyan egy külső ellenőrzési mechanizmus lehetősége nem kizárt,²⁰ azonban „a nemzetközi megállapodásoknak csak akkor lehet kihatása a Bíróság hatáskörére, ha az e hatáskör jellegének megőrzésére vonatkozó alapvető feltételek teljesülnek, és ebből kifolyólag az uniós jogrend autonómiája nem sérül.”²¹ Márpedig az uniós jogrend autonómiája sérül, ha az EJEE-hez történő csatlakozás eredményeképpen az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata „az Uniót és az intézményeit a belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi.”²²

A Bíróság ezzel gyakorlatilag egyszerre villantja fel a hatáskörelvonás, és ezen belül (és ezen felül) az uniós jog egységes értelmezése sérülésének veszélyét. Azzal, hogy a Bíróságot az EJEE mechanizmusai az uniós jog szabályainak sajátos – eltérő – értelmezésére kötelezik, áttörik a Bíróságnak az uniós jog hiteles értelmezése tekintetében fennálló monopóliumát. Azok, akik a Bíróságnak e hatáskörelvonás kapcsán kifejtett érvei mögött csupán az intézményi hatáskörféltést látják,²³ nem vesznek tudomást arról a tényről, hogy a Bíróság értelmezési monopóliuma valójában az uniós jog egységes értelmezését hivatott biztosítani. Márpedig az uniós jog egységes értelmezése olyan féltve őrzött elv, melynek töretlen érvényesülése mindaddig megakadályozta az uniós jog fragmentációját. Az uniós jog egységes értelmezésének áttörésével lehetetlenné válna az uniós jog hatékony érvényesülése és ezáltal az alapítószerződésekben foglalt célok elérése. Ablakot nyitni az uniós jog eltérő értelmezésének lehetősége irányába – ha csak az alapjogvédelem szűk szejletén belül is – veszélyes precedenst teremtené és egyben végérvényesen megbontaná az uniós jog egységét.

Az uniós jog egységével kapcsolatos a Bíróságnak az EJEE 53. cikkével összefüggésben tett megállapítása is. Az EJEE 53. cikke lehetővé teszi a szerződő felek, így a tagállamok számára is, hogy az egyezményben garantáltaknál az alapjogok magasabb védelmi szintjét biztosítsák, hasonlóan az Alapjogi Charta 53. cikkében foglaltakhoz.²⁴ Ugyanakkor a Bíróság – az uniós jog elsőbbségére, egységére és hatékonyságára tekintettel – a *Melloni* ítéletben azt is kimondta, hogy olyan területeken, melyeket az uniós jog teljesen harmonizált, a tagállamok nem térhetnek el a Chartában biztosított jogvédelem szintjétől.²⁵ Az EJEE 53. cikke azonban azzal, hogy gyakorlatilag korlátlanul lehetővé teszi a mechanizmusai által garantált alapjogvédelmi szinttől való eltérést a magasabb jogvédelmi szint irányába, az uniós jog egységét bebástyázni kívánó

¹⁹ 2/13. sz. Vélemény 181. pont.

²⁰ 2/13. sz. Vélemény 181-182. pont.

²¹ 2/13. sz. Vélemény 183. pont.

²² 2/13. sz. Vélemény 184. pont.

²³ „A Bíróság Véleményét átjárják az autonómiával és az uniós jog különleges helyzetével kapcsolatos megállapítások, különösen amikor az uniós jogrend végső bírójaként élvezett előjogairól van szó, ehhez képest az emberi jogok már kevésbé hangsúlyosan jelennek meg benne.” Douglas-Scott i.m. <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKApmcAAI>; Scheinin i.m. <http://www.verfassungsblog.de/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances/#.VJ3IbMAAI>, 3. pont (2014.01.01.)

²⁴ 2/13. sz. Vélemény 189. pont.

²⁵ 2/13. sz. Vélemény 188. pont.

Melloni joggyakorlat ellen hathat.²⁶ Habár a *Melloni* joggyakorlat arra az eredményre vezethet, hogy bizonyos alapjogok tekintetében a jogvédelem szintjét az emberi jogok terén elkötelezettebb tagállamoknak vissza kell fogniuk és mintegy be kell várnuk az adott alapjogok uniós jogvédelmi szintjének közös kiigazítását, érdemes utalni arra, hogy a Chartában biztosított jogvédelmi szint így is minimum az EJEB által garantált jogvédelmi szintnek felel meg vagy annál magasabb, továbbá egyértelmű az is, hogy ez az „alapjogvédelmi ára” az uniós jog egységes érvényesülésének.

Végül, a Bíróság az EJEE-hez csatolt tizenhatodik jegyzőkönyvben lehetővé tett tanácsadó vélemény iránti eljárással kapcsolatban mutat rá arra a veszélyre, hogy a tagállamok legmagasabb szintű bíróságai esetleg egy ilyen eljárással próbálják meg megkerülni az előzetes döntéshozatali eljárást.²⁷ Ezzel pedig nem csupán a tagállami bíróságok sértenék meg az EUMSZ 267. cikkében foglalt azon kötelezettségüket, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben felmerült, uniós joggal összefüggő értelmezési és érvényességi kérdésekben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek elő, hanem ismét csak az uniós jog egységét veszélyeztető eltérő értelmezést tennének lehetővé az EJEB által.²⁸

Az érvek következő csoportja a kölcsönös bizalom elvére épül, amely kimondja, hogy a tagállamoknak – kivételes körülményektől eltekintve – vélelmezniük kell, hogy a többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, ezen belül is az uniós jog általános jogelveiként megjelenő alapvető jogokat.²⁹ A kölcsönös bizalom elvét és a tagállamok ebből fakadó kötelezettségeit sérti az EJEE azon előírása, miszerint a részes államoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a többi részes állam tiszteletben tartja-e az alapvető jogokat, hiszen az semmilyen szűkítést nem ír elő a vizsgálandó államok körére és ezáltal a tagállamok egymás közötti viszonyaira is irányadó e vizsgálati kötelezettség.³⁰

A megállapítások utolsó csoportját a hatáskörökre vonatkozó érvek jelentik. A Bíróság utal az EUMSZ 344. cikkére, mely kimondja, hogy a tagállamok az alapítószerződések értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik³¹ - azaz nincs mód az Unión belüli (tagállamok közötti, valamint tagállamok és Unió közötti) jogviták EJEB előtti rendezésére, „mint előzetes vagy utólagos külső felülvizsgálatra”.³²

Az EuB értelmezési monopóliumának elvonását, valamint az Unió és a tagállamok között fennálló hatáskörmegosztás megsértését látja az alperesi pertársaság szabályozásában is. Így például amennyiben az Unió vagy a tagállamok kérik az EJEB előtti ügyben az alperesi pertársásként való beavatkozást, az EJEB vizsgálja a részvételükre vonatkozó feltételek teljesülését, melyek egyben „az Unió és a tagállami közötti hatáskörmegosztásra, valamint az Unió vagy a tagállamok aktusainak vagy mulasztásainak betudhatósági szempontjaira vonatkoznak.”³³ Ugyanígy az EJEB azon döntése, miszerint az alperes és az alperesi pertárs akár együttesen, akár valamelyikük kizárólagosan felel a megállapított jogsértésért, alkalmas arra, hogy megsértse az Unió és a tagállamai között fennálló hatáskörmegosztást.³⁴

²⁶ 2/13. sz. Vélemény 189. pont.

²⁷ 2/13. sz. Vélemény 196., 198. pont.

²⁸ vö. 2/13. sz. Vélemény 176. pont.

²⁹ 2/13. sz. Vélemény 191. pont.

³⁰ 2/13. sz. Vélemény 193. pont.

³¹ 2/13. sz. Vélemény 201. pont.

³² 2/13. sz. Vélemény 210. pont.

³³ 2/13. sz. Vélemény 223-224. pontok.

³⁴ 2/13. sz. Vélemény 226-231. pontok.

A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás – melynek tárgyában Costa volt EJEB és Skouris EuB elnökök tollából közös közlemény is született³⁵ – szintén nem állja ki az uniós jog próbáját. A Bíróság – kissé félrevezetően – azzal indít, hogy „a Bíróság előzetes bevonásának szükségessége az EJEB előtt folyamatban lévő eljárásba, amelyben az uniós jog érintett, megfelel az Unió és az intézményei – különösen a Bíróság – hatásköreinek megőrzésére irányuló követelményeknek”.³⁶ Hamar kiderül azonban, hogy a megállapodás-tervezetben foglalt, előzetes bevonásra irányuló eljárás (3. cikk (6) bekezdés) nem garantálja a Bíróság hatáskörét arra nézve, hogy eldöntse: állást foglalt-e az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről,³⁷ hanem potenciálisan az EJEB-re hagyja, hogy a Bíróság joggyakorlatát elemezve eldöntse ezt a kérdést. Ezzel pedig az EJEB – a Bíróság kizárólagos hatáskörét sértve – az EuB joggyakorlatát értelmezve dönthetne a Bíróság bevonásáról. Másfelől az uniós rendelkezések EJEE-vel való összeegyeztethetőségének EJEB általi vizsgálata is a Bíróság jogértelmező monopóliumát sértve „lényegében a másodlagos jog valamely rendelkezésének érvényességére, vagy pedig az elsődleges jog valamely rendelkezésének értelmezésre vonatkozó határozathozatalt [jelent].” Megjegyzendő, hogy utóbbi érv az uniós jog egységes értelmezésével kapcsolatban is felhozható.

Végül, a Bíróság rámutat arra, hogy a megállapodás-tervezet alapján az EJEB vizsgálhatna bizonyos, a Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) keretei között elfogadott aktusokat az EJEE-vel való összhangjuk tekintetében.³⁸ Míg az EuB a lisszaboni módosításoknak köszönhetően immár rendelkezik némi – erősen korlátozott – hatáskörrel³⁹ a KKBP keretei között hozott aktusok felülvizsgálatára, a megállapodás-tervezet alapján az EJEB még olyan KKBP aktusok EJEE-vel való összeegyeztethetőségét is vizsgálhatná, melyekre nézve a Bíróság joghatósága egyelőre ki van zárva.⁴⁰ Ez azt jelentené, hogy „egy Unión kívüli szervre lenne bízva [ezen] uniós jogi aktusok (...) bírósági felülvizsgálata”, pedig a Bíróság már korábban megállapította, hogy az uniós aktusok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör nem ruházható át az uniós intézményi kereteken kívüli fórumra.⁴¹

IV.

Számos szerző a Véleményt elemezve lesújtó kritikát fogalmazott meg a Bíróság emberi jogokhoz való hozzáállását illetően.⁴² Steve Peers szerint a Vélemény „közvetlen és súlyos fenyegetést” jelent az emberi jogok védelmére nézve,⁴³ míg Douglas-Scott úgy véli, „az ember nem tud mást gondolni, mint azt, hogy a Bíróság a lehető legjobban meg akarta nehezíteni a

³⁵ Joint Communication from Presidents Costa and Skouris, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf (2014. 01.01.)

³⁶ 2/13. sz. Vélemény 237. pont.

³⁷ 2/13. sz. Vélemény 238. pont.

³⁸ 2/13 sz. Vélemény 254. pont.

³⁹ EUSZ 40. cikk betartásának ellenőrzésére, valamint az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében meghatározott bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára. 2/13. sz. Vélemény 249. pont.

⁴⁰ 2/13. sz. Vélemény 254. pont.

⁴¹ 2/13. sz. Vélemény 255-256. pontok.

⁴² Ld. összefoglalóan: Michèle Finck: The Court of Justice of the European Union Strikes Down EU Accession to the European Convention on Human Rights: What Does the Decision Mean?, Int'l J. Const. L. Blog at:<http://www.iconnectblog.com/2014/12/the-court-of-justice-of-the-european-union-strikes-down-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights-what-does-the-decision-mean/> (2014.01.02.)

⁴³ Steve Peers: The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection, EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html> (2014.01.01.)

csatlakozást.”⁴⁴ Végül, Scheinin szerint az EuB „annyi és oly sokféle indokot hoz fel a megállapodás-tervezet elutasítására, hogy elkerülhetetlenül az a benyomása támad az embernek, hogy a Vélemény elsősorban a Bíróság saját kizárólagos és felsőbbrendű joghatósága védelmének defenzív és területföltő beállítottságán alapul. Aki csak elolvassa a Véleményt nem juthat őszintén arra a következtetésre, hogy az az emberi jogok védelme általános intézményi kereteinek előmozdítására törekedne.”⁴⁵

Utóbbi állítással én sem kívánok vitatkozni: a vélemény valóban nem az emberi jogok védelmének előmozdításáról szól. Miként azt Douglas-Scott kritikusan felidézi, Skouris elnök a 2014-es FIDE konferencián kijelentette: „A Bíróság nem emberi jogi bíróság, hanem az Unió Legfelsőbb Bírósága.”⁴⁶ Valóban, a Bíróság több mint emberi jogi bíróság és e feladatának megfelelően nem csupán alapjogi szempontokra kell tekintettel lennie, hanem az uniós jog egésze, annak alapvető elveinek érvényesülése felett is örködni kell. A Vélemény rámutat arra: csak azért, hogy „elmélyítsük” az emberi jogok védelmét, nem veszélyeztethetjük az uniós jog struktúráját.

Ráadásul az uniós alapjogvédelem elmélyítésének igénye több okból is megkérdőjelezhető. Így például kérdéses, hogy valóban szükség van-e arra, hogy az Unió az emberi jogok iránti elkötelezettségét az EJEE-hez való csatlakozással húzza alá.⁴⁷ Az intézmények és a szerződések urainak csatlakozással kapcsolatos hajthatatlansága azért is meglepő, mert az emberi jogok uniós védelme már a 2/94. számú Vélemény óta is óriási fejlődésen ment keresztül. Az azóta lezajlott változások, a hatályba lépett Alapjogi Charta tükrében akár túlbuzgóságnak is lehetne értékelni az EJEE-hez való csatlakozás eröltetését. Ha pedig a teljes integrációtörténeten végigtekintünk, még furcsábbnak tűnik a Bíróságot alapjog-ellenességgel vádolni, figyelemmel arra, hogy az emberi jogok uniós szintű védelme az EuB több évtizedes jogfejlesztő tevékenységében gyökerezik.

Az a tény, hogy az Unió mintegy feltételül szabja a csatlakozni kívánó államoknak, hogy részesei legyenek az EJEE-hez, miközben ő maga nem csatlakozik egy alapvetően államok részére létrehozott egyezményhez,⁴⁸ véleményem szerint nem jelenti azt, hogy az Unió kettős mércét alkalmaz. A Bíróság joggyakorlatának köszönhetően az EJEE által védett alapjogok és az EJEB joggyakorlata meghatározó volt az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének kodifikálása előtt és utána is, de például a Konvent tagjai még az Alapjogi Chartában is ügyeltek az egyezményrel, a strasbourgi joggyakorlattal való konvergenciára. Ám a Bíróság nem véletlenül jelölte meg csupán „inspirációs forrásként” EJEE-t a tagállamok közös alkotmányos hagyományai mellett: nem kívánta bármely nemzeti vagy nemzetközi alapjogvédelmi rendszerhez kötni a formálódó közösségi emberi jogvédelmi szisztémát. Miként a Bíróság a 2/13. számú Véleményben fogalmaz: az „autonómia, amellyel az uniós jog a tagállami joghoz,

⁴⁴ Douglas-Scott i.m. <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKApmcAAI>

⁴⁵ Scheinin i.m. <http://www.verfassungsblog.de/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances/#.VJ3IbMAAI> (2014.01.01.)

⁴⁶ Vassilios Skouris, idézi: Douglas-Scott i.m. http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKWITiuG_wZ

⁴⁷ Sionaidh Douglas-Scott: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice; <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKApmcAAI> (2014.01.01.)

⁴⁸ Sionaidh Douglas-Scott: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice; <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKApmcAAI> (2014.01.01.)

valamint a nemzetközi joghoz képest rendelkezik, megköveteli, hogy ezen alapvető jogok értelmezése az Unió szerkezetén és céljain belül legyen biztosítva” – vagyis egy, az európai alapjogvédelmi sztenderdek felé konvergáló, de önálló, uniós emberi jogi garanciarendszerrel, melyet nem ronthat le semmilyen külső jogforrás.

Végül, kérdéses, hogy mennyiben hiányzik a hatékony jogvédelem az uniós intézmények és szervek által elkövetett emberi jogi jogsértések esetére.⁴⁹ A Bíróság valóban nem emberi jogi bíróság, ám az alapjogsérelmet elszenvedett egyének több különböző eljárás keretében is jogorvoslatot nyerhetnek. Így például a semmisségi eljárás keretében hivatkozni lehet az Alapjogi Chartára, „valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból eredő általános jogelvek megsértésére is,⁵⁰ vagy az Unió intézményei vagy alkalmazottai által szerződésen kívül okozott kár megtérítése iránti keresetekben alapjogsérelmekre is lehet hivatkozni. Mindezek alapján kérdéses, hogy pontosan mit is tehetne hozzá az uniós alapjogvédelemhez az Unió EJEE-hez való csatlakozása.

⁴⁹ Sionaidh Douglas-Scott: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice; <http://www.verfassungsblog.de/en/opinion-213-eu-accession-echr-christmas-bombshell-european-court-justice/#.VKApmcAAI> (2014.01.01.)

⁵⁰ Osztoivits András (szerk.): EU-Jog. HVG-ORAC (2012) 300.