



A Bíróság az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás tervezetéről foglal állást, és az uniós joggal való összeegyeztethetőséggel kapcsolatos problémákat állapít meg

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE) az Európa Tanács¹ keretei között megkötött többoldalú nemzetközi megállapodás. 1953. szeptember 3-án lépett hatályba. Az Európa Tanács minden tagja szerződő fele ezen egyezménynek.

A Bíróság 1996. évi véleményében² már kimondta, hogy a közösségi jog akkor hatályos állapotában az Európai Közösségnek nem volt hatásköre az EJEE-hez történő csatlakozásra.

Azóta az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2000-ben kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját (Charta), amelyet a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés ugyanolyan jogi kötőerővel ruházott fel, mint amilyennel a Szerződések rendelkeznek. A Lisszaboni Szerződés módosította az EU-Szerződés 6. cikkét is, amely most már előírja egyrészt azt, hogy az alapvető jogok, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei, másrészt pedig azt, hogy az Unió csatlakozik az EJEE-hez.³ Ez utóbbi tekintetben a (8). jegyzőkönyv⁴ ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodásnak meg kell felelnie bizonyos feltételeknek, így különösen rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, valamint biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit.

A Bizottság ajánlását követően a Tanács 2010. június 4-én határozatot fogadott el, amelyben felhatalmazást adott a csatlakozásra irányuló megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére. Ebben a Bizottságot jelölte ki tárgyaló félként. A tárgyalások eredményeképpen 2013. április 5-én megállapodás jött létre a csatlakozási dokumentumok tervezeteire vonatkozóan. Ezzel összefüggésben fordult a Bizottság 2013. július 4-én a Bírósághoz, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően beszeresse véleményét a megállapodástervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően.⁵

A mai napon adott véleményében a Bíróság – miután emlékeztet arra, hogy a Lisszaboni Szerződés megoldotta az Unió EJEE-hez való csatlakozására szolgáló jogalap hiányának problémáját – kiemeli, hogy mivel az Unió nem tekinthető államnak, e csatlakozásnak tekintetbe

¹ Az Európa Tanácsot a Londonban, 1949. május 5-én aláírt és 1949. augusztus 3-án hatályba lépett nemzetközi megállapodás hozta létre azért, hogy szorosabb egységet teremtsen a tagjai között. Célja, hogy biztosítsa és előmozdítsa a tagjainak közös örökségét alkotó eszményeket és elveket, továbbá könnyítse az európai gazdasági és szociális haladást. Jelenleg 47 európai állam, köztük az Európai Unió 28 tagállama tagja az Európa Tanácsnak.

² A Bíróság 1996. március 28-i véleménye ([2/94. sz. véleményy](#)).

³ Az EU-Szerződés 6. cikkének (2) bekezdése.

⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló (8.) jegyzőkönyv.

⁵ Ezen eljárásba 24 tagállam avatkozott be.

kell vennie az uniós jog sajátos jellemzőit, amit pontosan azok a feltételek követelnek meg, amelyeket maguk a Szerződések támasztottak a csatlakozással kapcsolatban.

Ezen pontosítást követően a Bíróság legelőször is megjegyzi, hogy a csatlakozással az EJEE – az Unió által kötött többi nemzetközi megállapodáshoz hasonlóan – kötné az uniós intézményeket és a tagállamokat, és ezért az uniós jog szerves részévé válna. Ebben az esetben az Unió – az összes többi szerződő félhez hasonlóan – külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása. Így az Unió és intézményei az ezen egyezményben foglalt ellenőrzési mechanizmusok, és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) határozatai és ítéletei alá lennének rendelve.

A Bíróság megállapítja, hogy kétségtelenül benne rejlik magának a külső ellenőrzésnek a fogalmában, hogy egyrészt az EJEE-nek az EJEB általi értelmezése kötné az Uniót és valamennyi intézményét, másrészt az EJEE-ben elismert valamely jog Bíróság általi értelmezése nem kötné az EJEB-et. Rámutat azonban arra, hogy ez nem lehet érvényes azon értelmezésre, amelyet maga a Bíróság végez az uniós jog, és különösen a Charta tekintetében.

A Bíróság e tekintetben különösen kiemeli, hogy mivel az EJEE lehetőséget ad a szerződő felek számára, hogy az egyezményben biztosítottnál magasabb védelmi szintet írjanak elő, **biztosítani kell az EJEE és a Charta közötti összhangot**. Amikor ugyanis a Chartában elismert jogok megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, az EJEE által a tagállamok számára biztosított lehetőségnek arra kell korlátozódnia, ami a Chartában foglalt védelmi szint, valamint az uniós jog elsőbbsége, egységessége és hatékonysága veszélyeztetésének elkerüléséhez szükséges. A Bíróság megállapítja, hogy **a megállapodástervezet egyetlen rendelkezése sem irányul ezen összhang biztosítására**.

A Bíróság megállapítja, hogy a megállapodástervezetben alkalmazott azon megközelítésmód, amely az Uniót egy államhoz hasonítja, és az összes többi szerződő fél szerepével minden ponton megegyező szerepet tart fenn a számára, pontosan az Unió önmagában rejlő jellegét nem veszi figyelembe. E megközelítésmód különösen figyelmen kívül hagyja azt, hogy a tagállamok – azokon a területeken, ahol az Unióra hatáskörök ruháztak – elfogadták, hogy a közöttük lévő kapcsolatokat az uniós jog szabályozza, kizárva minden más jogot. Ha az Uniót és a tagállamokat szerződő feleknek kellene tekinteni nemcsak az azon szerződő felekkel fennálló viszonyaikban, amelyek nem uniós tagállamok, hanem az egymás közötti viszonyaikban is, **az EJEE azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, noha az uniós jog a kölcsönös bizalmat írja elő e tagállamok között. E körülmények között a csatlakozás alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére**. Márpedig a megállapodástervezet semmit nem ír elő e következmény elkerülése érdekében.

A Bíróság rámutat arra, hogy **az EJEE-hez csatolt**, 2013. október 2-án elfogadott **tizenhatodik jegyzőkönyv** lehetővé teszi, hogy a tagállamok legmagasabb szintű bíróságai tanácsadó vélemény iránti kérelmet nyújtsanak be az EJEB-hez az EJEE-ben vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos elvi kérdésekre vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a csatlakozás esetén az EJEE az uniós jog szerves részét képezné, **az e jegyzőkönyvvel létrehozott mechanizmus érinthetné az EUM-Szerződésben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát**, különösen akkor, amikor a Chartában biztosított jogok megfelelnek az EJEE-ben elismert jogoknak. Nem kizárt ugyanis, hogy a tizenhatodik jegyzőkönyv alapján valamely nemzeti bíróság által benyújtott tanácsadó vélemény iránti kérelem alapján megindulhatna a Bíróság ún. előzetes bevonására irányuló eljárás,⁶ ami az előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyét idézné elő. A Bíróság e tekintetben úgy ítéli meg, hogy a megállapodástervezet nem tartalmaz semmilyen előírást e két mechanizmus viszonyára vonatkozóan.

⁶ Ezen eljárást maga a megállapodástervezet tartalmazza, és arra irányul, hogy lehetővé tegye a Bíróság bevonását az EJEB előtt folyamatban lévő olyan eljárásokba, amelyekben az uniós jog érintett, azonban e jogot a Bíróság még nem értelmezte.

Ezt követően a Bíróság emlékeztet arra, hogy az EUM-Szerződés előírja, hogy a tagállamok vállalják, hogy **a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.**⁷ Következésképpen, amennyiben az uniós jog érintett, a Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden, a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti, az EJEE tiszteletben tartásának tárgyában indult jogvita elbírálására. Az, hogy a megállapodástervezet szerint a Bíróság előtti eljárások nem minősülnek olyan vitarendezési módnak, amelyről a szerződő felek az EJEE értelmében lemondtak, nem elegendő a Bíróság kizárólagos hatáskörének megőrzéséhez. A megállapodástervezet ugyanis fenntartja azon **lehetőséget, hogy az Unió vagy a tagállamok az EJEB-hez fordulhassanak egy olyan kérelemmel, amelynek tárgya az EJEE-nek valamely tagállam, illetve az Unió általi, az uniós joggal kapcsolatos állítólagos megsértése.** Az ilyen lehetőségnek még a létezése is **sérti az EUM-Szerződés követelményeit.** E körülmények között a megállapodástervezet csak akkor lenne összeegyeztethető az EUM-Szerződéssel, ha az EJEB hatásköre kifejezetten ki lenne zárva a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti, az EJEE-nek az uniós jog keretében tartozó alkalmazása tárgyában indult jogviták tekintetében.

Ezenkívül a megállapodástervezetben **az alperesi pertársaság mechanizmusa** annak biztosítására irányul, hogy az EJEB-hez a nem tagállamok által benyújtott kérelmek és az egyéni kérelmek helyesen a tagállamok, illetve – az esettől függően – az Unió ellen irányuljanak. A megállapodástervezet előírja, hogy a szerződő fél alperesi pertárssá válik az EJEB felhívásának elfogadásával, vagy az EJEB-nek a szerződő fél kérelmére hozott határozatával. Amikor az Unió vagy a tagállamok az EJEB előtti ügyben kérik az alperesi pertársásként való beavatkozást, bizonyítaniuk kell, hogy az eljárásban való részvételükre vonatkozó feltételek teljesülnek, és az EJEB az előadott érvek valószerűsége alapján határoz e kérelemről. Ezen ellenőrzés révén az EJEB az uniós jog azon szabályait értékelné, amelyek az uniós jognak az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra, valamint az Unió vagy a tagállamok aktusainak vagy mulasztásainak betudhatósági szempontjaira vonatkoznak. Az EJEB e tekintetben a tagállamokra és az Unióra egyaránt kötelező végleges határozatot fogadhatna el. Annak lehetővé tétele, hogy az EJEB ilyen határozatot fogadjon el, **előidézheti az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztás megsértését.**

A **Bíróság** állást foglal az **előzetes bevonására irányuló eljárásról** is.⁸ Megállapítja először is, hogy e célból azon kérdést, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről, csak az Unió hatáskörrel rendelkező intézménye válaszolhatja meg, és ezen intézmény határozatának kötelezőnek kell lennie az EJEB-re. Ha ugyanis az EJEB-nek lehetősége lenne e kérdésről határozni, az a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmezésére vonatkozó hatáskör biztosítását jelentené számára. Következésképpen ezen eljárást úgy kellene kialakítani, hogy az EJEB előtt folyamatban lévő minden ügyben teljes és rendszeres információt kapjon az Unió ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező uniós intézménynek módjában álljon mérlegelni, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az ilyen ügy tárgyát képező kérdésről, és ha nem, akkor elérje ezen eljárás alkalmazását. Másodsorban a Bíróság megállapítja, hogy **a megállapodástervezet kizárja a Bíróság abból a célból történő megkeresésének lehetőségét, hogy az ezen eljárás révén a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó kérdésről határozzon. Ezen eljárás terjedelmének ilyen, kizárólag az érvényességi kérdésekre való korlátozása sérti az Unió és a Bíróság hatásköreit.**

Végül a Bíróság **az uniós jognak a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területén végzett bírósági felülvizsgálat tekintetében fennálló sajátos jellemzőit** elemzi. E tekintetben kiemeli, hogy az uniós jog jelen állapotában a KKBP keretében elfogadott bizonyos jogi aktusok kívül esnek a Bíróság felülvizsgálatán. Ez a helyzet a Bíróság hatásköreinek a Szerződésekben előírt rendszeréből fakad, és mint olyan, kizárólag az uniós jog tekintetében igazolható. A megállapodástervezetben foglaltak szerinti csatlakozás miatt azonban **az EJEB jogosult lenne arról határozni, hogy megfelelnek-e az EJEE-nek bizonyos, a KKBP keretében meghozott jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások,** és különösen azok, amelyek tekintetében a Bíróság

⁷ Az EUM-Szerződés 344. cikke.

⁸ Lásd a 6. lábjegyzetet.

nem rendelkezik hatáskörrel a jogszerűségnek az alapvető jogok szempontjából történő felülvizsgálatára. E helyzetben kizárólag **egy Unió kívüli szervre lenne bízva** az említett uniós jogi aktusoknak, fellépéseknek vagy mulasztásoknak az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartása tekintetében való **kizárólagos bírósági felülvizsgálata**. Következésképpen a megállapodástervezet **nem tartja tiszteletben az uniós jognak** az Unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai **bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén** fennálló sajátos jellemzőit.

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

EMLÉKEZTETŐ: 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.

A sajtó részére készített nem hivatalos kiadvány, amely nem köti a Bíróságot.

A kihirdetés napján [a vélemény teljes szövege](#) megtalálható a CURIA honlapon.

Sajtófelelős: Lehóczki Balázs ☎ (+352) 4303 5499

A vélemény kihirdetésekor készített képfelvételek elérhetők: „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106