

Szalayné Sándor Erzsébet
**A SZEMÉLYEK JOGÁLLÁSA
AZ UNIÓS JOGREND BEN**



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



MAGYARY
PROGRAM

Szalayné Sándor Erzsébet

A SZEMÉLYEK JOGÁLLÁSA AZ UNIÓS JOGRENDBEN

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Közigazgatási-tudományi Kar
Budapest, 2014

Nemzeti Közszoigálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar

Szerző:

© Szalayné Sándor Erzsébet, 2014

Kiadja:

© Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés: Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

ISBN 978-615-5305-57-3

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	9
---------------------	---

1. FEJEZET

A megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve	11
1.1 A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság összefüggései.....	11
1.2 A megkülönböztetés tilalma	14
1.2.1 Az általános diszkrimináció-tilalom elvének helye és szerepe az uniós jogrendben	14
1.2.2 Személyi és tárgyi hatály.....	16
1.2.3 A diszkrimináció lehetséges formáinak megítélése az EuB gyakorlatában.....	24
1.2.4 A diszkrimináció-tilalom elve alóli kimentési okok gyakorlata.....	26
1.2.5 Részletező szabályok meghozatalára irányuló felhatalmazás	28
1.3 Az egyenlő bánásmód általános elve.....	29
1.3.1 Az elv helye az EU jogrendjében	29
1.3.2 Az elv fogalma és tartalma.....	30
1.4 Részletező jogszabályok megalkotása	31
1.5 Tendenciák az EuB értelmezési gyakorlatában	33
1.5.1 Primer, általános alapelv versus szekunder jog?	33
1.5.2 Tág jogértelmezés	34
1.6 Az egyenlő bánásmód elvét sértő intézkedések kimentési lehetőségei	35

2. FEJEZET

Uniós polgárság.....	37
2.1 Az uniós polgárság fogalma	37
2.2 Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggései	39
2.3 Az Európai Unió Alapjogi Chartája – és az uniós polgárság intézménye.....	40
2.4 Az uniós polgárságból eredő jogok	41
2.4.1 A szabad mozgás és szabad tartózkodás jogának jelentősége.....	42
2.4.2 Részvétel a helyhatósági és európai parlamenti választásokon.....	55
2.4.3 Az uniós polgárok védelme az Európai Unió területén kívül.....	62
2.4.4 Petíciós jog, panaszjog, megkeresés.....	66
2.4.5 Polgári kezdeményezés	71
2.5 Jelentéstételi kötelezettség.....	71
2.6 Evolutív klauzula.....	73

3. FEJEZET

Az Európai Unió alapjogi rendszerének kezdeti időszaka.....	75
3.1 Alapjogvédelem és alkotmányozás szükségszerű összekapcsolódása az Európai Unióban	75
3.2 Alapjogvédelem az Unióban – de lege lata	78
3.3 Az Európai Unió Alapjogi Chartája – alapjogvédelem de lege ferenda?	80
3.4 Az Alapjogi Charta szerepe az Unió bírói testületeinek és egyéb szerveinek tevékenységében.....	84
3.5 Az alapjogok védelme a 2002-es Európai Konvent napirendjén	87

4. FEJEZET

Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában	89
4.1 Történeti előzmények.....	89
4.2 A fejezet tézisei	90
4.3 Az „alapszabadság” kifejezés alkalmazása.....	92
4.4 Az alapszabadság–alapjog kollíziója	92
4.5 Diszkrimináció–tilalomból akadályozás tilalma	95
4.6 Párhuzamos alapjog-értelmezés Luxemburgban és Strasbourgban	98
4.7 A tagállamok kettős kötöttsége: uniós alapjogok és Emberi Jogok Európai Egyezménye.....	101
4.8 Az Unió alkotmányos szerződésében rögzített Alapjogi Charta hatása a párhuzamos értelmezésre	105

5. FEJEZET

Az alapjogok a nemzetközi jog – belső jog uniós jog rendszerében	107
5.1 Az alapjogok rétegződése Európában	107
5.2 Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága évtizedes párbeszéde	109
5.2.1 Az alapjogi mérce különbségei Luxembourgban és Strasbourgban	109
5.2.2 Uniós jog az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában	111
5.2.3 A két bíróság gyakorlatának közeledése	127
5.3 A nemzetközi közösség és az Európai Unió rendjét szabályozni hivatott jogrend: a nemzetközi jog és az uniós jog találkozása	129
5.3.1 A terrorizmus elleni fellépések kényszere	129
5.3.2 Azonos értékű anyagi és eljárásjogi szabályok hiánya	130
5.3.3 A konfliktus három dimenziója – a két jogrend közti feszültség elemei.....	131
5.4 Következtetések.....	132

6. FEJEZET

A strasbourgi jogvédelmi rendszer felkészülése az uniós jogra.....	133
6.1 A téma aktualitása.....	133
6.2 Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvének rövid története.....	134
6.3 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövője – az interlakeni konferencia.....	136
6.4 A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv jelentősége az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága számára.....	138
6.5 Az 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv jelentősége az Európai Unió számára.....	140
6.5.1 Elvi jellegű kérdések.....	141
6.5.2 Igazgatási és technikai jellegű kérdések.....	142
6.5.3 Jogértelmezési kérdések – háromszintű alapjogvédelem?.....	143
6.6 A csatlakozási folyamat jogalapja és menete.....	144
6.7 Következtetések.....	147

7. FEJEZET

A strasbourgi jogorvoslati rendszer átalakításának háttere.....	149
7.1 Emberi jogi bírászkodás Európában.....	149
7.2 A Bíróság reformjának szükségessége – a kiváltó okok.....	151
7.2.1 A Bíróság túlerheltsége.....	152
7.2.2 Az államokon belüli hiányosságok.....	152
7.2.3 A Bíróság kiterjesztő értelmezési gyakorlata.....	154
7.2.4 Szakmai felkészültség és finanszírozás kérdése.....	154
7.3 A reformfolyamat állomásai.....	155
7.3.1 A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv története.....	156
7.3.2 A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv tartalma.....	157
7.3.3 Interlaken – 2010. február.....	160
7.3.4 Izmir – 2011. április.....	162
7.3.5 Brighton – 2012. április.....	162
7.3.6 A brightoni nyilatkozat tartalma.....	164
7.3.7 A következő évek menetrendje – újabb kiegészítő és fakultatív jegyzőkönyvek előkészítése.....	166
7.4 Következtetések.....	168

8. FEJEZET

Háromrétegű alapjogvédelem – az európai jogközösség alapja.....	171
8.1 Bevezetés.....	171
8.2 A háromszintű alapjogvédelem célja – a joghézagok kiküszöbölése.....	173
8.2.1 Nemzetközi jog – uniós jog – magyar jog viszonya.....	173
8.2.2 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének megjelenése a magyar jogban.....	175
8.3 Az íratlan uniós alapjogok – az általános jogelvek továbbélése.....	178

8.4 A horizontális közvetlen hatály jelenségének szerepe az alapjogvédelemben.....	180
8.5 A plurális alapjogvédelemből adódó konfliktusok kezelése.....	182
8.6 Az Unió Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásának előnyei és hátrányai.....	184
8.7 A strasbourgi bíróság Bosphorus-formulájának jövőbeli szerepe.....	188
8.8 Az Unió Alapjogi Chartája és a nemzeti alapjogvédelem versengésének esetei.....	190
8.9 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének jogforrási helye az Unió jogrendjében.....	192
8.10 Az alkotmányos hagyományok szerepe.....	193

9. FEJEZET

Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon.....	195
9.1 Ízelítő az előzményekből – avagy a tények röviden – a subjektív elem.....	195
9.2 Alapfogalmak.....	199
9.3 Az Európai Unió közös bevándorlási politikájának kialakulása – a jogi keret.....	200
9.3.1 Az elsődleges jogi szabályozás szintje – nemzetközi (alapító) szerződések és mellékleteik.....	200
9.3.2 A kezdeti politikai programok.....	204
9.4 Probléma-kaleidoszkóp.....	209
9.4.1 A migrációs hálózatok szerepe.....	209
9.4.2 Az irreguláris migráció kezelése.....	210
9.4.3 Magasabb szakmai képzettséggel rendelkező nők migrációja.....	211
9.4.4 A kettős állampolgárság által teremtett sajátos helyzet.....	212
9.5 Következtetések.....	213
9.6 Létezik-e magyar bevándorlási politika?.....	214

10. FEJEZET

A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága.....	215
10.1 A nyelvhasználat jogi szabályozásának kezdeti lépései.....	215
10.2 A jogi szabályozást meghatározó tényezők.....	216
10.3 A nyelvhasználat jogi szabályozásával elérni kívánt cél jelentősége.....	217
10.4 A szlovák államnyelvtörvény disszonáns hangjai.....	217
10.5 A jogi védelem lehetséges eszközei az Európai Unió keretei között.....	222
10.6 Következtetések.....	224

AJÁNLOTT IRODALOM.....	225
-------------------------------	------------

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG IRÁNYADÓ HATÁROZATAI.....	229
---	------------

ELŐSZÓ

Az európai jogközösség által kiemelt jelentőségűnek tekintett alapjogok rendszere, tágabb értelemben az egyén jogi helyzetét meghatározó jogi normák összessége az elmúlt két évtizedben különös átalakuláson ment keresztül. A nemzetközi jogban bekövetkezett változások, sőt, a nemzetközi jog egyre gyakrabban emlegetett fragmentálódása, szoros összefüggésben a belső jog, a nemzetközi jog és az Európai Unió jogának konvergenciájával felveti – többek között – az egyén jogi helyzetével kapcsolatos jogérvényesítés számos elméleti és gyakorlati kérdését.

A nemzetközi szintéren egyre karakteresebb szereplővé váló bíróságok nem mindig konzekvens gyakorlata és e bíróságok egymáshoz való viszonya különös súllyal merül fel többek között az alapjogok védelme terén. Az állam szerepének átalakulása, az egyén státusát egyre közvetlenebbül érintő és egyre elterjedtebb nemzetközi viszonyrendszerek, a transznacionális konfliktusok mélyen megbolygatják a nemzetközi jogrend alapjait, és kérdéssé teszik az állam mint az egyén jogi védelmének, ezen belül az alapjogok védelmének és a nemzetközi biztonság végső letéteményesének alkalmasságát. Az európai kontinensen az évtizedekkel ezelőtt kialakult munkamegosztás értelmében az alapjogvédelem egyrészt a belső jog, másrészt pedig az Európa Tanács égisze alatt létrejött strasbourgi emberi jogi egyezmény és bíróság feladata volt.

A gazdasági együttműködésért felelős Európai Közösség, ma Unió azonban a dolog természete szerint az integráció mélyülésével egyidejűleg meghozta a luxemburgi bíróság jogfejlesztő alapjogi gyakorlatát is. Ma már nem az a kérdés, hogy bizonyos alapjogok érvényesíthetők-e megfelelő feltételek esetén egy nemzetközi, illetve európai bíróság előtt, hanem csak az a kérdés, hogy melyik európai bíróság joghatósága terjed ki az éppen vitatott alapjogi kérdésre – természetesen a nemzeti bíróság eljárását feltételezve.

Hasonlóképpen kérdés az is, hogy mi a jogi alapja az európai szintéren tevékenykedő nemzetközi bíróságok közötti viszonyoknak: van-e nemzetközi szerződéses alapja, vagy véletlenszerű, eseti döntés függvénye. Európa két mamut-szervezete: az Európai Unió és az Európa Tanács – hosszas előkészítő időszak után – megkísérli összekapcsolni a már meglévő írott alapjogvédelmet az évtizedek alatt kialakult íratlan, bírói jogfejlesztés eredményeként kialakult alapjogvédelemmel úgy, hogy közben kommunikációs csatornát hoz létre a strasbourgi és luxemburgi bíróság között. Az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csodálatra méltó kísérlet – sikerét azonban veszélyezteti az a tény, hogy mindkét szervezet jelenleg krízishelyzetben van: az Unió küzd a pénzügyi válság megoldásáért, az Európa Tanács, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig – hallatlan népszerűsége mellett – küzd az ésszerűbb működést biztosító szabályokért és költségvetési pozíciókért. Európa közvéleménye pedig közben jóformán semmit sem érzékel abból a példátlan lehetőségből, amit az uniós jog strasbourgi kontrollja fog jelenteni a csatlakozás után közvetlenül minden uniós polgárnak – és nem csak a nemzeti jogalkotónak vagy jogalkalmazónak. A kismonográfia egyik súlyponti kérdése az Euró-

pai Unión belüli sajátos alapjogvédelem és tágabb szabályozási környezetének: az egyén jogi helyzetének mai ismereteink szerinti anyagi és eljárásjogi szabályainak rendszerszerű vizsgálata, nemzetközi kontextusban elemezve. A könyv második súlypontja a két nagy európai alapjogvédelmi mechanizmus (Strasbourg–Luxemburg) eddig kialakult új rendszerének ismertetése. Tekintettel arra, hogy az uniós alapjogvédelem és az uniós polgárság intézménye túlnyomórészt bírói gyakorlaton alapszik, a könyv elsősorban a jogesetelemzés és az összehasonlítás módszerét alkalmazza.

A könyv több mint tíz év kutatómunkájának részeredményeit tartalmazza, a személyek számára az uniós jog által biztosított jogállás alapvonásait kívánja megmutatni. Terjedelmi korlátainál fogva nem vállalkozik a különböző személycsoportokat megillető speciális kérdések elemzésére. Két részterület röviden mégis helyet kapott a könyvben: az Európai Unió tagállamai közötti személymozgás kezdeti jogi és politikai keretei számos összefüggést mutatnak az uniós polgárság és az alapjogvédelem lehetséges szintjeivel. Hasonlóképpen izgalmas kérdés a nyelvhasználat szabályozása, amelynek egy konfliktusos változatára a könyv fel kívánta hívni a figyelmet.

A könyv ösztönözni kívánja a tudományos érdeklődést tanúsító olvasót – a hivatkozott szakirodalmi források és releváns jogesetek közvetítésével – további kutatásra és mélyebb elemzésre.

Budapest, 2014. február 22.

Szalayné Sándor Erzsébet

1. FEJEZET

A megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elve

1.1 A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság összefüggései

Az uniós polgárság bizonyos aspektusaival, főként a szabad mozgás és szabad tartózkodás jogával kapcsolatban a közel húsz év alatt kialakult gyakorlatból arra lehet következtetni, hogy az Európai Unió jelene és további fejlődése szempontjából ez a jogintézmény meghatározó jelentőségű. Az Unió és tagállamai a közelmúltban elfordultak az alkotmányozást általában érintő európai szintű vitáktól. Helyette egyre nagyobb figyelmet fordítottak olyan kérdésekre, mint az identitás, a nép, Európa kulturális, vallási és humanista öröksége, illetve a normatív legitimitás összefüggései.¹ Mindezek együttvéve kikerülhetetlenül az uniós polgárság intézményéhez vezettek: az egyre szélesebb körű jogi szabályozottság a jogintézmény fejlődését vonhatja maga után, miközben teljesül a kulturális hagyományok, az 'európaiság' keresésének igénye. Így az uniós polgárság szükséges következménye és logikus végállomása is lehet az identitásról és legitimitációról zajló európai vitáknak. 1992-ben az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezések éppen ezért nem véletlenül kerültek a korabeli Európai Közösség alapító szerződésébe: a korábban kialakult vita jogi tükröképeinek tekinthetők a maguk nagyszerűségével és hiányosságaival együtt.

Az uniós polgárság intézményének kiépítése² vitathatatlan következménye annak az uniós törekvésnek, amelynek célja az európai integráció kiterjesztése a tagállamok pusztán gazdasági együttműködésén túlmutató, társadalmi és általános politikai együttműködésre. Az új jogintézményt az EUMSz. cikkei nem szabályozzák teljeskörűen, lehetőséget adva ezzel az uniós polgárság intézményének dinamikus fejlődésére.

Az uniós polgárságot szabályozó rendelkezések először az Európai Unióról szóló maastrichti szerződéssel kerültek a primer – akkor még – közösségi jogba. Az EKSz.-

¹ E tárgykörhöz a magyar nyelvű szakirodalomból lásd részletesebben: KIRÁLY Miklós: *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2007.; CSEHI Zoltán: *Új humanizmus a nemzetközi magánjogban – a kulturális identitás*. Magyar Jog, 2005/8. 502.; WEILER, J. J.: *Keresztény Európa*. Szent István Társulat, Budapest, 2006.

² A magyar szakirodalomban eddig legrészletesebben az uniós polgárságról, azon belül a jogintézmény kialakulásáról lásd: ASZTALOS Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD értekezés. Miskolc, 2009.

http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=427&file=asztaloszs_ert.pdf

nek az uniós polgárság intézményével történő kibővítéséről az EUSz. G. cikk (az ASz. alapján bevezetett átszámozás utáni 8. cikk) c. pontja rendelkezett. 1992 előtt az Unió, illetve a Közösség polgárainak korabeli helyzetét az EGKSz. rendezte – elsősorban a gazdasági alapszabadságok szabályainak közvetítésével. Ezek lényegében a polgárok gazdasági tevékenységéhez közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó jogokat tartalmaztak. Nem véletlen, hogy az integráció első négy évtizedében a tagállamok polgárai nem is annyira társadalmi vagy politikai értelemben vett polgároknak, mint inkább „közös piaci” polgároknak voltak tekinthetők. Egyedül az EKSz. preambuluma és az EKSz. 190. cikk (4) bekezdése [a korábbi 138. cikk (3) bek.] lépett túl a tisztán gazdasági szférán. A preambulum megfogalmazása szerint a tagállamok és a Közösség eltökélt szándéka volt, hogy megteremtsek az Európa népei közötti mind szorosabb egyesülés alapjait. Az EKSz. 190. cikk (4) bekezdése pedig megadta a felhatalmazást arra, hogy bevezessék az Európai Parlament tagjainak megválasztásához szükséges közvetlen és általános választójogot minden tagállamban.

Az állam- és kormányfők már az 1974-es párizsi csúcstalálkozójukon megbízást adtak egy jelentés elkészítésére, amelynek fel kellett mérnie, hogy vajon a tagállamok állampolgárai a Közösség polgáraiként milyen speciális jogok alanyai lehetnének. A Bizottság 1975. július 3-án nyilvánosságra hozta a fenti felkérés alapján elkészített jelentését, amely azonban akkor semmilyen további következménnyel nem járt.

Az Európai Tanács 1984-es fontainebleau-i határozata értelmében felállított, „Polgárok Európája” nevet viselő ad hoc munkacsoport (másképpen: Adonnino-csoport) 1985 márciusában és júniusában két jelentést is terjesztett az Európai Tanács elé. Mindkét jelentés igen széles spektrumban tekintette át a polgárokat megillető lehetséges jogokat. A klasszikus polgárjogokon kívül a következő területeket is számba vették: kultúra és kommunikáció, információ, ifjúság, nevelés, sport, fejlődő országokban teljesített önkéntes szolgálatok, egészség, szociális biztonság, kábítószer, testvérvárosi kapcsolatok, a Közösség külső megjelenésének és identitásának erősítése.

A következő időszakban – az Európai Parlament erőteljes támogatásával – a Bizottság a Közösség polgárainak önkormányzati választásokhoz való jogának kérdését helyezte előtérbe. 1986-ban a Bizottság egy jelentést, majd 1988-ban már egy irányelvet tervezet formájában készített a tagállamok állampolgárait megillető, a tartózkodásuk helye szerinti tagállamban zajló önkormányzati választásokon való részvételről. Ezzel egyidejűleg a Bizottság egy átfogó jelentést is készített a polgárok helyzetéről, különös tekintettel az Egységes Európai Okmány hatályba lépésével és a Belső Piac fokozatos megvalósításával együtt járó változásokra. A helyzetfelmérés kitért a Közösség minden olyan tevékenységére, amely hozzájárulhat a Közösség polgárait (esetleg) jellemző európai identitás erősítéséhez.

Az 1991/1992-es kormányközi konferencián a kialakítandó politikai unió intézményeinek sorában ott találjuk a polgárok jogairól szóló munkaanyagokat is. A spanyol kormány játszott ebben a folyamatban a leghangúlyosabb szerepet, az uniós polgárság intézményének a bevezetése is a spanyol kormány javaslatára vezethető vissza. A maastrichti szerződésmódosítással végül is az EKSz.-be került 17–22. cikkek (jelenleg EUMSz. 20–25. cikkek) tartalma a spanyol javaslattal összevetve szűkebb körű lett.

Az Amszterdami Szerződés az uniós polgárságról szóló előírásokat csak kisebb mértékben változtatta meg. Az uniós polgárság tagállami állampolgárságot kiegészítő természetének hangsúlyozása mellett [EKSz. 17. cikk (1) bekezdés új utolsó mondata, jelenleg EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdés] a szabad mozgás és szabad tartózkodás gyakorlásának megkönnyítésére megalkotható rendelkezésekre az együtt döntési eljárást vezette be [EKSz. 18. cikk (2) bekezdés]. A leglényegesebbnek mondható változást az uniós polgárok petíciós jogának kiterjesztése jelentette, amennyiben az Amszterdami Szerződés lehetővé tette az uniós polgárok számára, hogy az Unió minden intézményéhez beadványokat terjesszenek elő [EKSz. 21. cikk (3) bekezdés]. További apróbb módosításokra is sor került: így például már lejárt jogalkotási és jelentéstételi határidőket töröltek (korábbi EKSz. 19., 20., 22. cikk).

A Nizzai Szerződés 2. cikk 3. pontja a szabad mozgásról és a szabad tartózkodásról szóló rendelkezéseket (korábbi EKSz. 18. cikk, jelenleg EUMSZ. 21. cikk) újrafogalmazta. A korábbi EKSz. 18. cikk (2) bekezdés alapján megszűnt az egyhangúság követelménye a jogok gyakorlását elősegítő közösségi jogszabályok megalkotása során, és kiemelt hangsúlyt kapott a szubszidiaritás elvére való utalás. A korábbi EKSz. 18. cikk (3) bekezdése teljesen új rendelkezésként néhány tárgykört (például: útlevél, személyi igazolvány, tartózkodási engedély stb.) pedig kifejezetten kiemelt a végrehajtási rendelkezések megalkotására szóló felhatalmazás alól.

A korábbi EKSz. 17. cikkének (2) bekezdése arra utalt, hogy az uniós polgárok helyzetét nem csak az EUMSZ. korábban EKSz. Második Részében foglalt – kifejezetten az uniós polgárokra vonatkozó – jogok jellemzik, hanem minden olyan jog és kötelezettség is, amely az Unió, korábban Közösség teljes működési körébe eső, az Unió és a polgárok között keletkező jogviszonyból származik, az EUMSZ. korábban EKSz. mindenkor hatályos szabályozása szerint.

Az uniós polgárság keretében a tagállamok állampolgárait megillető jogosultságok csak részben tekinthetők újnak. Az Európai Parlamenthez benyújtható panasz joga, a szabad mozgás joga már a maastrichti szerződésmódosítás előtti időszakban a közösségi jog része volt, másodlagos jogforrások formájában. A tagállamok állampolgárait megillető önkormányzati és európai parlamenti választójog a másodlagos jogforrásokon kívül az egyes tagállamok nemzeti jogszabályaiban már korábban is jelen volt.

Az Unió célkitűzései között az EUSz. jelenlegi 3. cikkében nem szerepel az uniós polgárságra való hivatkozás, ellentétben a korábbi 2. cikk (1) bekezdésében – tekintettel arra, hogy az uniós polgárság intézményének bevezetése már megtörtént.

A Lisszaboni Szerződés az uniós polgárság intézményét több helyen pontosította, és néhány helyen továbbfejlesztette. Az EUSz. rendelkezései körében az uniós polgárság nagyobb súlyát jelzi az a tény, hogy az EUSz. II. Címében foglalt demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések közé bekerült (EUSz. 9. cikk) többek között az Unió polgárai közötti egyenlőség elve, valamint az uniós polgári jogállásnak az uniós szintű demokráciát és politikai akaratnyilvánítást megtestesítő intézményekkel való szorosabb összekapcsolása (EUSz. 10–11. cikkek). Az EUSz. 11. cikk (4) bekezdése létrehozta az uniós polgárok jogát a polgári kezdeményezéshez.

A Lisszaboni Szerződés révén az uniós polgárság és a különböző szempontok szerinti megkülönböztetést tiltó egyenlő bánásmód elve, valamint az állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció tilalmának elve még szorosabb kapcsolatba kerül: az EUMSZ. Második Része „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság” címet viseli. Ez a szerkesztési elv tulajdonképpen logikus következménye az EuB utóbbi évtizedben kialakult gyakorlatának, így voltaképpen az uniós polgárság eddigi bírói értelmezése a Lisszaboni Szerződés révén primer uniós jog szintre emelkedett.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jogi kötőerővel való felruházása nyomán a Charta V. Címe a polgárok jogairól tovább szélesíti és erősíti az uniós polgárok jogainak a Szerződésekben rögzített tartalmát.

1.2 A megkülönböztetés tilalma

Az EUMSZ. 18. cikke a Maastrichti Szerződés G. cikkének 8. pontjával, az Amszterdami Szerződés 2. cikkének 6. pontjával módosított korábbi 12. (ex 6.) cikk (2) bekezdésének szövegén alapszik. Az Európai Bíróság által kialakított íratlan jogelv, az egyenlő bánásmód általános elvének bizonyos megjelenési formáit jogalkotási hatáskör alapításával ma már az írott uniós jog is elismeri az EUMSZ. 19. cikkében. Az egyenlő bánásmód általános elve egyik speciális megjelenési formájának minősül az állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció tilalmi szabály is az EUMSZ. 18. cikkében, amely az írott uniós jogrendnek kezdetektől fogva kiemelt jelentőséggel bíró, központi eleme. A korábbi közösségi, ma írott uniós jog többi speciális diszkrimináció tilalmi rendelkezéséhez képest pedig az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés általános szabálynak tekintendő.

1.2.1 Az általános diszkrimináció-tilalom elvének helye és szerepe az uniós jogrendben

Az állampolgárságon alapuló, általános diszkrimináció tilalmi szabály a Lisszaboni Szerződés módosításai következtében az EUMSZ. 18. cikkében nyert új elhelyezést, az általánosan alkalmazandó rendelkezések között, „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság” című második részben. Eszerint „A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.”

Az LSz. hatályba lépése előtti időszakban az EKSz. alapelveinek körébe tartozott a korábbi 12. cikkben foglalt rendelkezés. A szerződések szerkezetét tekintve úgy tűnhet, mintha az elv áthelyezése a kiemelt szerepének csökkenését jelentené. Kimaradt az EUSz. demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései közül, és az EUMSZ. második részében, az uniós polgárság intézményével együtt nyert elhelyezést. Ez a változás azonban sokkal inkább a kialakult bírói gyakorlatot követi, és nem jelenti az elv szerepének vagy

jelentőségének csökkenését. Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma az EuB gyakorlata szerint továbbra is az uniós jogrend alapvető elvének tekintendő, amint azt a Bíróság³ az utóbbi időben újból megerősítette. Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma mint közvetlenül alkalmazható rendelkezés más irányból is megfogalmazható: a tagállamok állampolgárai közti viszonylatban megköveteli az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartását minden uniós jogi szempontból releváns élethelyzetben. Ilyen módon az elv nemcsak a belső piac működésének egyik alapvető előfeltétele,⁴ hanem egyúttal a polgárok Európája eszme megvalósításának eszköze is. Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmi elv az Európai Atomenergia-közösség alkalmazási körében is egyaránt érvényesítendő elv.⁵

Rendszertani szempontból az EUMSZ. 18. cikk első mondata az egyenlő bánásmód elvének speciális megjelenési formája annyiban,⁶ amennyiben az állampolgárság tényéből következő megkülönböztetésekre vonatkozik, és csak az EU tagállamainak állampolgárai közötti viszonylatban érvényesül. Az egyéb okból bekövetkező diszkrimináció vagy az olyan megkülönböztetés, amely adott tagállam területén egy másik tagállam állampolgára, valamint harmadik állam állampolgára közötti viszonylatban merül fel, nem tartozik az EUMSZ. 18. cikk hatálya alá.⁷ A 18. cikk első mondata értelmében azonban a diszkrimináció-tilalom követelménye csak az EUSZ.-ben és az EUMSZ.-ben foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül alkalmazható. Ilyen különös diszkrimináció-tilalomnak minősülnek többek között a személyek szabad mozgásával összefüggő szabályok.⁸ Az általános diszkrimináció tilalmat az alkalmazás során ugyanígy megelőzik a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó speciális rendelkezések a tőke mozgás szabadsága terén (EUMSZ. 63. cikk) annak ellenére, hogy e gazdasági alapszabadságot eleve egységes akadályozási tilalomként⁹ konstruálták meg a tagállamok az EUMSZ.-ben, nem pusztán diszkrimináció-tilalomként, úgy, mint a személyek szabad mozgására vonatkozó előírásoknál. Ugyanez a különös–általános helyzet az EUMSZ. 18. cikk és a hasonlóképpen akadályozási tilalomként szabályozott áruforgalom szabadságáról rendelkező EUMSZ. 34. cikk viszonylatában.

³ C-115/08. sz. Land Oberösterreich kontra ČEZ ügyben 2009. október 27-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-10265. o.] 89. pont.

⁴ Amint arra az EUSZ. 3. cikk (3) bekezdése, valamint az EUMSZ. 26. cikk (2) bekezdése is utal.

⁵ C-115/08. sz. Land Oberösterreich kontra ČEZ ügyben 2009. október 27-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-10265. o.] 90. pont.

⁶ 147/79. sz. René Hochstrass kontra Európai Közösség Bírósága ügyben 1980. október 16-án hozott ítélet [EBHT 1980., 3005. o.] 7. pont.

⁷ C-22/08. sz. Athanasios Vatsouras és Josif Koupatantze kontra Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-04585. o.] 52. pont.

⁸ Lásd: EUMSZ. 45. cikk (2) bekezdés, 49. cikk és 57. cikk utolsó mondata. Ebben az értelemben olvasandó például a C-179/90. sz. *Merci convenzionali porto die Genova SpA kontra Siderurgica Gabrielli SpA* ügyben 1991. december 10-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-05889. o.] 11. pontja.

⁹ C-222/04. sz. *Ministero dell' Economia e delle Finanze kontra Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-00289. o.] 99. pont.

Az EUMSZ. 18. cikk első mondata elsősorban az Unió tagállamait kötelezi. Az általános diszkrimináció-tilalomra vonatkozó rendelkezés továbbá – hasonlóan a személyek szabad mozgását érintő rendelkezésekhez – közvetett hatással lehet a magánszféra keretében zajló jogalkotásra is. Így például a C-411/98. sz. Ferlini-ügyben a luxembourgi székhelyű kórházzövetség által egyoldalúan és egységesen rögzített, kórházi szolgáltatások igénybevételével összefüggő díjak tárgyában az EuB megállapította a megkülönböztető jelleget.¹⁰ Ezen túlmenően, közvetlen kötelezettség magánszemélyek számára az EUMSZ. 18. cikk első mondatából nem vezethető le az értelmezés jelenlegi állása szerint – szemben a munkavállalók szabad mozgására alkalmazandó EUMSZ. 45. cikkében szereplő megfogalmazással – EuB-gyakorlat pedig erre nézve egyelőre nem alakult ki. A fentiekén túl az állampolgárságon alapuló diszkrimináció-tilalom elve az Európai Uniót, intézményeit és szerveit egyaránt kötelezi, különös tekintettel a másodlagos jogalkotás során.¹¹

Az EUMSZ. 18. cikk második mondata az Európai Parlament és a Tanács számára jogalkotási hatáskört biztosít az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályok elfogadására, az LSz. által bevezetett rendes jogalkotási eljárás keretében. Az LSz. hatályba lépését megelőzően, a korábbi felhatalmazó szabály alapján a Tanács élt a kapott hatásköri lehetőséggel, és megalkotta a korábbi rendelkezések egységesítésével a szabad mozgásra vonatkozó 2004-es irányelvet.¹² Az irányelv 24. cikk (1) bekezdés első mondata egyszerűen csak megismétli az EUMSZ. 18. cikk első mondatában szereplő, állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának elvét, az irányelv 24. cikk (1) bekezdésének második mondata azonban konstitutív módon kiterjeszti az állampolgárságtól független egyenlő bánásmód követelményét az uniós polgárok olyan családtagjaira is, akik harmadik államok állampolgárai. Ebben az összefüggésben jelentőséggel bír az irányelv 24. cikk (2) bekezdése is, mely szerint a fogadó állam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, különösen nem köteles tanulmányi ösztöndíjat nyújtani bizonyos személycsoportoknak.

1.2.2 Személyi és tárgyi hatály

a) Személyi hatály

Az EUMSZ. 18. cikk első mondatának szövegezéséből nem olvasható ki az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmi rendelkezés személyi hatálya. Az EuB joggyakorlata

¹⁰ C-411/98. sz. Angelo Ferlini kontra Centre hospitalier du Luxembourg ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-08081. o.] 50. pont.

¹¹ C-22/08. sz. Vatsouras és Koupatantze-ügy 33. pont.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

ugyanakkor segítséget nyújt ehhez: a 18. cikk említett mondatából a tagállamokat és az Uniót terhelő kötelezettség mellett ugyanis az EuB levezeti a személyeket megillető jogosultságokat is.¹³ A jogosultak körébe vonhatók ennek megfelelően a tagállamok állampolgárai, így értelemszerűen az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdés szerint uniós polgár státussal rendelkező minden személy. Harmadik állam állampolgárságával együttesen fennálló kettős vagy többes állampolgárság megléte irreleváns abban az esetben, ha az érintett személy legalább egy uniós tagállam állampolgára.¹⁴ Kizárólag harmadik állam állampolgárságával rendelkező személyek azonban teljességgel kívül esnek az állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció tilalmi szabály, vagyis az EUMSZ. 18. cikk személyi hatályán¹⁵ annak ellenére, hogy ebből a rendelkezésből hiányzik a kifejezett utalás a tagállami állampolgárságra mint előfeltételre. Az állampolgárságon alapuló speciális diszkrimináció tilalmi rendelkezések ezzel szemben szövegszerűen utalnak a tagállami állampolgárság előfeltételére.¹⁶ Nyilvánvaló a tagállami szándék – főként az alapító szerződések célkitűzéseinek és az EuB joggyakorlatának fényében –, miszerint az Unió nem kíván általában véve egyenlőséget tenni uniós polgár és Unión kívüli személyek között. Az EUMSZ. 18. cikk első mondatának szerepe az uniós polgárságról, valamint a belső piacról szóló rendelkezésekkel együtt válik világossá. A tagállamok állampolgárai tekintetében az uniós polgárság státusát az EuB az Unióval fennálló alapvető jogviszonyként fogja fel.¹⁷ Az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdés második mondata értelmében pedig az uniós polgári státus a tagállami állampolgárság függvénye. Az alapító szerződések legfőbb célkitűzései szellemében a személyeknek a belső piac körében megvalósuló szabad mozgása kizárólag a tagállamok közötti viszonylatban biztosított. Így az EUMSZ. 18. cikk első mondata az állampolgári státustól független egyenlő bánásmódot értelemszerűen csak a tagállamok állampolgárai esetében követeli meg, harmadik államok polgárai kívül esnek az ebből a szempontból releváns személyi körön. Az EUMSZ. 54. cikkében rögzített feltételek mellett az EUMSZ. 18. cikk első mondatára jogi személyek is hivatkozhatnak, kiforrott EuB gyakorlat erre ugyan nem áll rendelkezésre.

b) Tárgyi hatály

Az állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció tilalmi szabály tárgyi hatályát a Lisszaboni Szerződés kiterjesztette. A korábbi rendelkezés (EKSz. 12. cikk) értelmében ugyanis az elv kizárólag az EKSz.-re volt irányadó. A pillérszerkezet felszámolása követ-

¹³ C-85/96. sz. María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-02691. o.] 62. pont.

¹⁴ C-369/90. sz. Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-04239. o.] 10. pont. Ebben az ügyben az állampolgárságon alapuló speciális, mert a letelepedés körében felmerült diszkrimináció tilalom értelmezése volt az EuB feladata.

¹⁵ C-369/90. sz. Micheletti-ügy 20. pont.

¹⁶ EUMSZ. 45. cikk (2), 49. cikk és 56. cikk.

¹⁷ C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvaine-la-Neuve ügyben 2010. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-06193. o.] 31. pont.

keztében az Unió jogi alapjait immár két egyenrangú¹⁸ nemzetközi szerződés képezi: az EKSz. tartalmát teljes egészében átvevő EUMSZ. és az EUSz. Ebből következően mindkét alapító szerződés viszonylatában az EUMSZ. 18. cikk első mondatának érvényesülnie kell. A tárgyi hatály feltárásakor ezért külön érdemes vizsgálni mindkét szerződés alkalmazási körét, már csak azért is, mert a két szerződés más-más kiindulópontból és ebből következően más és más súlyponttal rendeli alkalmazni az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés általános tilalmát. Az EUMSZ. tekintetében egyedül az képezheti vita tárgyát – miután az Unió másodlagos jogalkotása teljes egészében a diszkriminációtilalom hatálya alatt áll –, hogy milyen mélységig vizsgálható egy tagállami intézkedés az EUMSZ. 18. cikk első mondata fényében. Ezzel szemben az EUSz. tekintetében még az is eldöntendő kérdésnek számít, hogy az ott szabályozott tárgykörök egyáltalán minősíthetők-e az EUMSZ. 18. cikk első mondata alapján.

A hatály szempontjából releváns tartalom az EUMSZ.-ben

Az EuB az elmúlt évtizedekben az EKSz. alkalmazási körébe vonható élethelyzeteket igen tágan értelmezte. A Bíróság felfogása szerint már az is elegendő, ha a tagállami intézkedés nem esik kívül az uniós jog alkalmazási körén, korábban nyilván a közösségi jog alkalmazási körén.¹⁹ Évtizedeken keresztül, e tág jogértelmezés kialakítása során kiindulópontként szolgált többek között az EKSz. keretében szabályozott gazdasági alapszabadságok igen széles köre és az azokkal összefüggésben fennálló másodlagos jogalkotási aktusok szintén igen nagy száma. Az uniós polgárság intézményéből következő és az utóbbi időben kifejezetten hangsúlyossá vált szabad mozgás és tartózkodás joga tovább tágította a mai EUMSZ. 18. cikk (korábbi EKSz.) alkalmazási körébe eső tényállásokat. Egy kivételtől eltekintve a Lisszaboni Szerződés nem hozott ebben a tekintetben említésreméltó változást – az EUMSZ. alkalmazási körét különösebben nem bővítette, de nem is szűkítette. A kivétel, amellyel az EUMSZ. alkalmazási körébe újabb tárgykörre terjedhet majd ki, a korábbi büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi – kormányközi jellegű – együttműködést érinti, amely az LSz. utáni hatályos EUMSZ. V. címében jelenik meg „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” keretében.

Az EUMSZ. és így az uniós jog alkalmazási körébe tartozó tényállás megállapításához a kialakult EuB gyakorlat szerint tehát elég, ha a fölmerült vitás helyzet akár csak érintőlegesen is, de tartalmaz az uniós jog valamely rendelkezésével összefüggésbe hozható elemet. Ebből a szempontból irreleváns, hogy az érintett rendelkezés közvetlenül alkalmazható-e vagy sem. Ilyen megfontolás alapján hozott döntést az EuB többek között

¹⁸ Az EUSz. 1. cikk utolsó előtti mondata szerint: „E két szerződés azonos jogi kötőerővel bír.”

¹⁹ 293/83. sz. Françoise Gravier kontra Ville de Liège ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet [EBHT 1985., 00593] 19. pont.

az oktatási intézményekbe való beiratkozási díjakkal és tandíjakkal és ezen keresztül az oktatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban.²⁰

További gyakori kapcsolódási pontot képeznek a gazdasági alapszabadságok. Így többek között olyan tagállami intézkedések, amelyek önmagukban, kibocsátójuk szándéka szerint ugyan nem irányulnak kifejezetten valamely gazdasági alapszabadságra, mégis, közvetve hatással lehetnek az alapszabadság gyakorlására adott konkrét esetben. Ilyenkor a tényállás összes elemére is tekintettel az EuB előszeretettel vonja be az adott élethelyzetet az alapító szerződések, illetve az EUMSZ. 18. cikk első mondatának alkalmazási körébe.²¹ Hasonlóan ahhoz a tagállami rendelkezéshez, amely csak külföldiek számára teszi kötelezővé perköltség-biztosíték fizetését.²² Az említett rendelkezés nem kapcsolódik ugyan közvetlenül gazdasági tevékenység végzéséhez, mégis megnehezíti a gazdasági alapszabadságok más tagállamból származó jogosultjainak hozzáférést a fogadó tagállam bíróságaihoz.

A legújabb luxembourgi ügyek vizsgálata azt mutatja, hogy az EUMSZ. 18. cikkének alkalmazási köre szempontjából az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és tartózkodás joga²³ gyakorlatilag minden más korábbi hivatkozási alap helyébe lépett. A módszer változatlanul látszik: minden olyan tagállami intézkedés az említett cikk alkalmazási körébe vonható, amely az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és tartózkodás jogszerű gyakorlását ténylegesen hátrányosan érinti, illetve akár csak érintheti. Az állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció-tilalom és az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és tartózkodás joga közötti összefüggést először a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben mondta ki az EuB, ahol minimális létfenntartási támogatásra való jogosultságról kellett döntenie.²⁴ A tényállásban szereplő francia állampolgárságú diák belgiumi tanulmányainak negyedik évében úgynevezett minimex támogatásért folyamodott a belga hatóságokhoz. Kérelmét belga állampolgárság hiányában elutasították. Az előzetes döntéshozatali eljárás során az EuB az EUMSZ. 18. cikke²⁵ hatályának vizsgálatához és megállapításához úgy vélte, hogy elegendő az uniós polgárság rendelkezéseivel összefüggésben való értelmezés. A szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való jog mint az uniós polgárokat megillető jogosultság a Grzelczyk-ügy óta önálló jogalapként számos esetben beemeli azokat a tagállami intézkedéseket az uniós jog hatálya és ezzel

²⁰ 293/83. sz. Gravier-ügy 16. pont, majd ezt az értelmezési módszert továbbvitte és megerősítette az EuB a C-147/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság ügyben 2005. július 7-én hozott ítéletében [EBHT 2005., I-05969] 32. pont.

²¹ C-92/92 és C-326/92. sz. Phil Collins kontra Imtrat Handelsgesellschaft mbH és Patricia Imund Export Verwaltungsgesellschaft mbH és Leif Emanuel Kraul kontra EMI Elektro GmbH egyesített ügyekben 1993. október 20-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-05145. o.] 27. pont; hasonlóképpen a C-43/95. sz. Data Delecta Aktiebolag és Ronny Forsberg kontra MSL Dynamics Ltd ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-04661. o.] 15. pont.

²² C-323/95. sz. David Charles Hayes és Jeannette Karen Hayes kontra Kronenberger GmbH ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-01711. o.] 14. pont.

²³ EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés, amely a korábbi EK SZ. 18. cikk (1) bekezdés helyébe lépett.

²⁴ C-184/99. sz. Grzelczyk-ügy, 30. pont.

²⁵ 2001-ben értelemszerűen a korábbi EK SZ. 6. cikkről volt szó.

együtt az EUMSZ. 18. cikkének hatálya alá, amelyek közvetlenül nem gazdasági alap-
szabadságokat rendeznek. Az említett ügyben tehát az EuB döntése nyomán a francia
állampolgárságú diák belgiumi tanulmányai során pusztán az általános diszkrimináció-
tilalom és az uniós polgárság együttes értelmezése alapján jogosulttá vált a támogatás
igénybevételére. Az EuB ítéletében nem vizsgálta sem az esetleges társadalombiztosítási,
illetve szociális jogi következményeket, sem pedig az ezekkel összefüggő uniós hatás-
köröket. Az említett bírói gyakorlaton keresztül az uniós jog ugyan nem követeli meg
a tagállamoktól valamiféle külön szociális rendszer létrehozását és kiépítését, de egyér-
telműen megnyitja az utat arra, hogy gazdasági tevékenységtől függetlenül, pusztán az
uniós polgárságon keresztül – így tehát az állampolgárságtól független egyenlő bánás-
mód elve alapján – az állam által garantált javakhoz más EU-tagállam állampolgárai is
megkülönböztetés nélkül hozzáférjenek.

A szabad mozgás és szabad tartózkodás uniós polgári joga és az EUMSZ. 18. cikk
szerinti diszkrimináció-tilalom együttes értelmezése a legfrissebb EuB gyakorlatban
újabb tagállami intézkedéseket von be az uniós jog, vagyis az EUMSZ. 18. cikkének
alkalmazási körébe. Így vizsgálat tárgyát képezték eddig többek között a névviselésre,²⁶
a tanulmányi ösztöndíjakra,²⁷ a fogyatékkal élőket megillető jogosultságokra²⁸ vonat-
kozó nemzeti jogszabályok vagy éppen a büntetőügyekben folytatott rendőri és igaz-
ságügyi együttműködés keretében kibocsátott kerethatározatot implementáló tagállami
rendelkezések.²⁹

Tekintettel arra, hogy az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és tartózkodás
jogának gyakorlása önmagában már megnyitja az EUMSZ. alkalmazási körét, a nemzeti
jog minden olyan intézménye uniós jogi kontroll alá kerülhet, amellyel bármely uniós
polgár e jogának gyakorlása során kapcsolatba kerül. Ha így tagállami hatáskörben ma-
radt tárgykörök is érintettek lennének, úgy vélhetően az EuB-nak az alkalmazási körre
vonatkozó, előbbieken jelzett értelmezési gyakorlata – túlterjeszkedve az Unió számára
juttatott jogalkotási hatáskörön – a tagállamok normaalkotó kompetenciáit korlátozhat-
ja. A nemzeti oktatás- és szociálpolitikai jogintézmények esetében nagy valószínűséggel
fordulhat elő a jelzett korlátozás, és ezt a tagállamok javarésze kritikával fogadja.³⁰ Az
állampolgárságon alapuló diszkrimináció-tilalom tárgyi hatályának – alkalmazási kö-
rének – az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésén keresztül történő kiterjesztését az uniós

²⁶ C-148/02. sz. Carlos Garcia Avello kontra belga állam ügyben 2003. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.] 24. pont.

²⁷ C-209/03. sz. Dany Bidar kérelmére: The Queen kontra London Borough Ealing és Secretary of State for Education and Skills ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-02119. o.] 48. pont; továbbá C-158/07. sz. Jacqueline Förster kontra Hoofdirectie van de Informatie Beheer Groep ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-08507. o.] 41. pont.

²⁸ C-103/08. sz. Arthur Gottwald kontra Bezirkshauptmannschaft Bregenz ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009., I-09117. o.] 23. pont.

²⁹ C-123/08. sz. Dominic Wolzenburg-ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-09621. o.] 42. pont.

³⁰ HAILBRONNER, Kay: *Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?* Neue Juristische Wochenschrift, 2004. 2185–2189.

jog³¹ egy bizonyos összefüggésben önmaga azért korlátozni engedi: az érintett személynek igazolnia kell, hogy elegendő forrással rendelkezik ahhoz, hogy a fogadó tagállam szociális ellátórendszerei számára ne jelentsen indokolatlan terhet.³² Más kérdés, hogy ezt a követelményt is „megkerülheti” azonban a Bíróság: a C-34/09. sz. Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l’emploi ügyben, miután megállapította, hogy az irányelv nem alkalmazható, az EUMSZ. 20. cikkét ’önmagában’ alkalmazta.³³ Így például, ha az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésen alapuló tartózkodási jogát egy uniós polgár azért nem tudja gyakorolni, mert a 2004/38-as irányelv által támasztott előfeltétel nem teljesül, akkor az EUMSZ. 18. cikkének alkalmazási köre, vagyis az állampolgárságon alapuló, megkülönböztetés-mentes bánásmódra hivatkozás lehetősége sem nyílik meg előtte. Ezért hasonló tényállások kapcsán célszerű az állampolgárságon alapuló diszkrimináció-tilalom vélt vagy valós sérelmének vizsgálatakor előbb, de legalábbis egyidejűleg a szabad mozgás és tartózkodás jogszerűségét is vizsgálni.

Tekintettel az EUMSZ. által lefedett tárgykörök igen széles skálájára, és a 18. cikk tárgyi hatályának EuB által kialakított igen széles értelmezési gyakorlatára, megalapozottan állítható, hogy csak kevés belső jog hatálya alatt maradó tárgykör található ma már, amelyre az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdése mint állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció tilalmi szabály, vagy éppenséggel a belső piaci alapszabadságok speciális, állampolgársággal összefüggő diszkrimináció tilalmi rendelkezései ne volnának alkalmazhatóak. Az ilyen kivételes esetekhez sorolhatók mindazok a tényállások, amelyek tisztán belső jogi vonatkozásúak, és nem mutatnak fel semmilyen határon átnyúló elemet. Az úgynevezett fordított diszkrimináció³⁴ olyan tényállásokat ölel fel, amelyekben – hasonló tényállási elemek ellenére – a tagállam saját állampolgárai más tagállam állampolgáraihoz képest hátrányos helyzetbe kerülnek. A fordított diszkrimináció esetei legvalószínűbb módon akkor következnek be, ha tagállami intézkedések (akár általános vagy egyedi jogi aktusok) nem egyeztethetők össze az uniós jog valamely szabályával – leggyakrabban a gazdasági alapszabadságok alóli kimentési okokkal –, és éppen ezért határon átnyúló elemet tartalmazó tényállásokra és így más tagállam állampolgárára nem alkalmazhatóak, a saját állampolgárok tekintetében viszont kötelezőek. Az azonos vagy hasonló helyzetben lévő személyek közül az adott uniós jogi norma alkalmazási

³¹ A szabad mozgás és szabad tartózkodás jogáról szóló irányelv 7. cikk (1) bekezdésének b. és c. pontja értelmében. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

³² C-456/02. sz. Michel Trojani kontra Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS) ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-07573. o.] 45. pont.

³³ MOHAY Ágoston – MUHVIC, Davor: *Az uniós polgárság jogi természetű nemzetközi jogi és uniós jogi megközelítésben*. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország*. University of Osijek, 2012. 115.

³⁴ A francia nyelvi változat szerint: „discrimination à rebours” használatos, a német nyelvi változatnak két formája is ismert: „Inländerdiskriminierung” vagy „umgekehrte Diskriminierung”. Az angol nyelvű változatok leggyakrabban a „reverse discrimination” változatot használják.

elsőbbsége miatt a nem saját állampolgár kedvezőbb helyzetbe kerül, az uniós normával össze nem egyeztethető nemzeti jogi norma hatálya alatt maradó saját állampolgár pedig kedvezőtlenebb helyzetet kénytelen eltűrni. Hasonló helyzetekkel szemben az érintett tagállam saját állampolgára legfeljebb saját hazai jogszabályainak védelmét keresheti.

A fentiekben bemutatott, az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésének hatályán kívüli, tisztán belső jogi helyzetektől azonban meg kell különböztetni azokat a tényállásokat, amelyekben a saját állampolgár az uniós jog hatálya alatt áll, és őt közvetlenül vagy közvetve emiatt saját tagállamában hátrány éri. Az uniós jog, vagyis a Szerződések hatálya alatt állhat egy tagállam saját állampolgára olyankor, ha éppen élni kíván valamely uniós jog adta szabadságával, vagy mert korábban már igénybe vette például a személyek szabad mozgása körébe tartozó, jövedelemszerzésre irányuló valamely jogosultságát (munkavállalás), vagy éppen uniós polgári jogosultságaival élt (tanulmányokat folytatott), vagy éppenséggel ilyen előzmények után hazájába vissza kíván térni. Ha az ilyen helyzetben lévő állampolgár saját tagállamának jogszabályai miatt saját tagállamában hátrányosabb helyzetbe kerül, uniós jogra hivatkozással saját tagállama ellen fordulhat. Ezekben a helyzetekben a határon átnyúló elem és ezzel az alapító szerződések alkalmazási köre adott, viszont legtöbbször nem alapozható az ügy az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára, vagyis az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésére.

A hatály szempontjából releváns tartalmi elemek az EUSz.-ban

A LSz. hatályba lépése előtt kormányközi jellegűnek számító uniós politikák – a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés – keretében az általános diszkrimináció-tilalom elvére közvetlenül hivatkozni jóformán lehetetlen volt. A korábbi szabályozás (EKSz. 12. cikk) magát a rendelkezést tartalmazó alapító szerződésre korlátozta az elv alkalmazhatóságát. Az EuB azonban szűk körben és közvetett módon ugyan, de kapcsolatba hozta a korábbi büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés körébe tartozó intézkedéseket az állampolgárságon alapuló diszkrimináció-tilalom elvével úgy, hogy az átvezetést az uniós polgárság intézménye, azon belül is az uniós polgárt megillető szabad mozgás és tartózkodás joga szolgáltatta. Az EuB a korábbi harmadik pillér tárgykörében kiadott egyik kerethatározat tagállami végrehajtását például ilyen érvelés mentén vizsgálta meg az általános diszkrimináció-tilalommal való összeegyeztethetősége szempontjából.³⁵

A büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés korábbi tárgyköreinek az EUMSZ.-be való beépítését követően már csak az a kérdés vetődik fel, hogy vajon az állampolgárság alapján fennálló általános diszkrimináció-tilalom elve kiterjed-e az EUSz.-ben maradt közös kül- és biztonságpolitika tartalmi elemeire. Egyéb anyagi jogi szabály, amely releváns volna az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés alkalmazási köre szempontjából, az EUSz.-ben nincs. Az EUSz. 24. cikk (1) bekezdés második mondata

³⁵ C-123/08. sz. Dominic Wolzenburg-ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-09621. o.] 42. pont.

értelmében „A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”. Az EUSz. 40. cikke ezen felül – kifejezetten a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozóan – kétirányú „sérthetetlenségi” klauzulát rögzít: a közös kül- és biztonságpolitika EUSz. szerinti végrehajtása egyrészt, illetve az EUMSz.-ben rögzített egyéb uniós politikák végrehajtása másrésztől nem sértheti az eljáró intézmények külön-külön meghatározott hatásköreit és eljárási szabályait.

Az a kérdés, hogy a közös kül- és biztonságpolitika fentiekben jelzett külön szabályozása és státusa eredményezhet-e felmentést az EUMSz. 18. cikk (1) bekezdésében rögzített állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció-tilalom elve alól, ez idő szerint egyáltalán nem válaszolható meg teljes bizonyossággal, és luxembourgi joggyakorlat sem áll még rendelkezésre. A lehetséges kivétel, illetve felmentés ellen szól több érv is. Egyrészt a megkülönböztetés tilalma alapvető uniós anyagi jogi garancia, amelynek hatálya független mindenféle intézményi hatáskörtől. Másrészt disszonáns volna, ha az Unió mindennemű külső tevékenysége során kénytelen lenne az Unió alapelvei és az uniós politikák közti összhangot garantálni,³⁶ így többek között az EUMSz. 18. cikk (1) bekezdés szerinti megkülönböztetés tilalmát is köteles lenne figyelembe venni, csak éppen a közös kül- és biztonságpolitika volna ez alól kivétel. Harmadrészt értelmetlenné válna az EUMSz. 18. cikk (1) bekezdésében olvasható „a Szerződések” és nem a korábbi, „a Szerződés alkalmazási körében” egyes számban megfogalmazott kitétel, ami nyilván nem lehetett a tagállamok szándéka az LSz. által bevezetett módosítások során. Ha elfogadjuk, hogy a fentiek alapján az Unió közös kül- és biztonságpolitikai intézkedései az EUMSz. 18. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartoznak, akkor ebből következően azt is el kell fogadnunk, hogy az ezen a területen kibocsátott uniós aktusok végrehajtására irányuló tagállami intézkedések – függetlenül a tagállami mérlegelési jog mértékétől – szintén vizsgálhatók lesznek az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalmi elvvel való egyezőségük szempontjából. Az elv sérelme esetén igénybe vehető jogorvoslat kérdésére általános válasz nincs. Az igénybe vehető út az eset összes körülményére tekintettel és az EUSz. 24. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekre³⁷ figyelemmel dönthető csak el, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának ezen tárgykörben fennálló korlátozott hatáskörére.

³⁶ EUSz. 21. cikk (3) bekezdés utolsó mondata szerint: „Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – [...] – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.”

³⁷ EUSz. 24. cikk (1) bekezdés utolsó mondata szerint. „Az Európai Unió Bírósága e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, kivéve e szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 275. cikke második bekezdésében meghatározott, bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét.”

1.2.3 A diszkrimináció lehetséges formáinak megítélése az EuB gyakorlatában

Az egyenlő bánásmód általános elve speciális megjelenési formájaként az általános diszkrimináció-tilalom elve tiltja az összehasonlítható helyzetek eltérő kezelését olyan esetekben, amelyekben a vitatott intézkedés személyek csoportjai között állampolgárságuk alapján tesz különbséget. Ellenben ha a vitatott intézkedés alapja nem az érintett személycsoportok állampolgársága szerinti különbség, hanem valamilyen más tényállási elem, ilyen esetben az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés akkor sem alkalmazható, ha egyébként a vitatott intézkedés ténylegesen mégis hátrányos helyzetet idéz elő a nem saját állampolgárok számára. Az egységesen alkalmazott, de tényleges megkülönböztetést előidéző intézkedések az uniós jog szempontjából releváns tényállások esetében legtöbbször a tagállamok eltérő jogszabályaiból adódnak. Így például meghatározott szakmák esetében előírt képesítési előfeltételek mindenkit köteleznek – más tagállamból érkező munkavállalók számára viszont e feltételek teljesítése különösen megnehezítheti a munkaerőpiachoz való hozzáférést. Az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdését az EuB azonban eddig kialakult gyakorlata szerint önmagában nem értelmezi akadályozási tilalomként,³⁸ vagyis nem rója a tagállamok terhére a fentiekben jelzett, egységesen alkalmazott, de a nem saját állampolgárok számára ténylegesen megkülönböztetést előidéző intézkedéseket – szemben a gazdasági alapszabadságok kapcsán kialakított gyakorlatával.³⁹

Más az álláspontja azonban az EuB-nak olyankor, ha eltérő helyzetekben alkalmazott egyenlő bánásmódról kell döntenie. Az ilyen tényállásokra az EuB alkalmazhatónak tekinti az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmat,⁴⁰ függetlenül attól, hogy az ide vonható tagállami intézkedések sem tartalmazznak tényállásszerű megkülönböztetést adott személycsoportok között. Az EuB-nak ebbe az értelmezési irányba elindított gyakorlata számos, eddig megválaszolatlan kérdést vet fel: többek között nem világos, hogy milyen mértékű a tagállami kötelezettségvállalás ilyen esetekben. Bizonyos irányokat a kialakultnak nem nevezhető bírói gyakorlatból csak sejteni lehet. Az eltérő helyzetekben alkalmazott egyenlő bánásmód kategóriájába tartozó intézkedések csoportja – amelyre az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés alkalmazható – és az egységesen alkalmazott, de tényleges megkülönböztetést előidéző intézkedések csoportja – amelyre az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés nem alkalmazható – közötti különbség egyedül abból a körülményből adódik, hogy előbbi esetében létezik egy viszonyítási alapként szolgáló

³⁸ C-403/03. sz. Egon Schempp kontra Finanzamt München V. ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-06421. o.] 34. pont.

³⁹ Az EuB a gazdasági alapszabadságok vonatkozásában kialakított értelmezési gyakorlata szerint ma már gyakorlatilag minden esetben nemcsak a megkülönböztetés tilalmát kéri számon a tagállamokon, hanem az akadályozási tilalom betartását is, vagyis a gazdasági tényezők – áru, személyek, szolgáltatások, tőke – akadálytalan hozzáférését a tagállami piacokhoz, függetlenül attól, hogy az írott primer uniós jog az adott gazdasági alapszabadságra vonatkozóan milyen intenzitású szabályozást tartalmaz.

⁴⁰ C-148/02. sz. Carlos Garcia Avello kontra belga államügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.] 31. pont.

személycsoport, és így a döntés a felmerülő értékek mérlegelésével hozható meg. Az eltérő helyzet azonos kezelésének esetkörébe tartozik, ha saját állampolgárok csoportja és más tagállam állampolgárainak csoportja ténylegesen egyenlő bánásmódban részesül, és eközben éppen az eltérő állampolgárság miatt – eredményét tekintve – a két személycsoport között lényeges megkülönböztetésre kerül sor. Az ilyen esetek jogszerűségét diszkrimináció tilalmi szempontból vizsgálni kell. A C-148/02. sz. Garcia Avello ügyet az EuB a fentiekben jelzett esetcsoportba sorolta a belga és a spanyol névviselési szabályok, illetve a belga és a belga–spanyol kettős állampolgárság összefüggésében.⁴¹ Belga jog szerint ugyanis a belga–spanyol állampolgár gyermek belgiumi lakóhely és anyakönyvezés esetén családnevét nem jogosult a spanyol névviselés hagyományos szabályai szerint használni, vagyis nem viselheti együttesen az apa és az anya családnevét. Az EuB megállapította a belga és a belga–spanyol állampolgárok közötti diszkrimináció tilalmat sértő egyenlő bánásmód esetét mindazokra a problémákra tekintettel, amelyek a belga–spanyol állampolgár kizárólag belga szabályok szerinti névviselése miatt keletkezhetnek. Ezzel szemben nem lesz megállapítható – mert nem alkalmazható – az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésében foglalt állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmának megsértése, ha saját és nem saját állampolgár adott esetben éppen összehasonlítható helyzetben van ugyan – például egy szakma gyakorlásához mindkét személycsoportnak teljesítenie kell az előírt képesítési előfeltételeket –, és így azonos módon kezelik őket. A nem saját állampolgár számára azonban éppen az azonos bánásmód okozhatja a ténylegesen hátrányos helyzetet. Az ilyen eseteket az alapszabadságok korlátozásának körében kell vizsgálni.

Az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdése szerint tilos az állampolgárság alapján történő „bármely” megkülönböztetés. Az összehasonlítható tényállások eltérő kezelése körébe vonható esetek kapcsán az EuB különbséget tesz nyílt (közvetlen, direkt) és rejtett (közvetett, indirekt) diszkrimináció között. Nyílt diszkrimináció körébe tartozik rendszerint minden hátrányt eredményező olyan intézkedés, amely kifejezetten az állampolgársághoz kötött rendelkezést tartalmaz.⁴² Rejtett diszkrimináció valósul meg ezzel szemben olyankor, ha a hátrányt ténylegesen nem az eltérő állampolgárság, hanem valamilyen más, szintén szabályozott vagy előfeltételként megkövetelt ismérv idézi elő.⁴³ A diszkrimináció rejtett formájának elismerése a luxembourgi bírói gyakorlatban egyértelműen azt a célt szolgálja, hogy a tagállamokat lehetőleg minden esetben távol tartsák attól,

⁴¹ C-148/02. sz. Garcia Avello-ügy, 34. pont.

⁴² C-323/95.sz. David Charles Hayes és Jeannette Karen Hayes kontra Kronenberger GmbH ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-01711. o.] 19. pont; C-122/96. sz. Stephen Austin Saldanha és MTS Securities Corporation kontra Hiross Holding AG ügyben 1997. október 2-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-05325. o.] 26. pont; C-398/92. sz. Mund & Fester kontra Hatrex Internationaal Transport ügyben 1994. február 10-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-00467. o.] 16. pont.

⁴³ 22/80. sz. Boussac Saint-Frères SA kontra Brigitte Gerstenmeier ügyben 1980. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1980., 03427. o.] 9. pont; C-209/03. sz. Dany Bidar kérelmére: The Queen kontra London Borough Ealing és Secretary of State for Education and Skills ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-02119. o.] 51. pont.

hogyan az általános diszkrimináció tilalmi szabályt megszegjék. Az általánosnak mondható szakirodalmi álláspontok szerint az EuB gyakorlatában kialakult értelmezésből következően a nyílt diszkrimináció esetében kizárólag az állampolgárság a megkülönböztetés alapja, míg rejtett diszkrimináció esetében a megkülönböztetés alapja valamely látszólag semleges rendelkezés, amelynek azonban más tagállamok állampolgárai csak nehezen vagy egyáltalán nem tudnak megfelelni. Így többek között, ha egy tagállam perköltség-biztosíték adását csak más tagállam állampolgáraitól követeli meg, és a sajátjaitól nem, úgy, hogy lakóhelytől és vagyontól függetlenül kizárólag az állampolgárság a döntő szempont – egyértelműen megvalósítja a nyílt diszkrimináció alapesetét.⁴⁴ A rejtett diszkrimináció egyértelmű esete többek között az alábbi tényállás: a megélhetési költségek fedezésére szolgáló diák támogatás nyújtásához a kérelmező személynek a fogadó tagállam joga értelmében letelepedettnek kellett lennie, és lakóhelyének az első tanév első napját megelőző három év folyamán a fogadó állam területén kellett lennie.⁴⁵ A lakóhelyhez kötött támogatás nemzeti jogban szabályozott formája önmagában véve semlegesnek tekinthető rendelkezés, hatását tekintve azonban hátrányosan érinti a más tagállamból érkező diákokat, akik a saját állampolgár diákokkal ellentétben rendszerint nem tudnak a tanulmányaikat megelőző időszakra vonatkozóan lakóhelyet igazolni a fogadó állam területén.⁴⁶

1.2.4 A diszkrimináció-tilalom elve alóli kimentési okok gyakorlata

A Szerződések alkalmazási körébe eső diszkrimináció ténye, illetve annak megállapítása nem jelenti automatikusan az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésének megsértését. A belső piac körében szabályozott gazdasági alapszabadságokra vonatkozó rendelkezésektől eltérően a diszkrimináció-tilalomra vonatkozóan sem szövegszerűen, sem pedig valamiféle rendszertani összefüggés keresésével nem találunk kimentési okokat. Ennek ellenére az EuB általánosnak követett gyakorlata szerint az „eltérő bánásmód nem igazolható, csak akkor, ha objektív, az érintett személy állampolgárságától független megfontolásokon alapul, és arányban áll a nemzeti jog jogszerű célkitűzésével.”⁴⁷

Az EuB a kimentési okokat rendszerint csak rejtett diszkrimináció esetén vizsgálja, lényegesen gyakrabban, mint a nyílt diszkriminációt megvalósító esetekben. Ebből a tényből a szakirodalom egy része azt a következtetést vonja le, miszerint nyílt diszkriminációnak minősülő esetben az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdése abszolút tilalomként értelmezendő, míg rejtett diszkriminációnak minősülő esetben csak relatív tilalom-

⁴⁴ C-323/95. sz. Hayes-ügy, 19. pont.

⁴⁵ C-209/03. sz. Bidar-ügy, 52. pont.

⁴⁶ C-103/08. sz. Arthur Gottwald kontra Bezirkshauptmannschaft Bregenz ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009., I-09117. o.] 28. pont.

⁴⁷ C-209/03. sz. Bidar-ügy, 54. pont.

ként kezelhető.⁴⁸ Az abszolút és relatív értelmezés közti különbségtétel magyarázata az írott kimentési okok teljes hiányában és a 18. cikk (1) bekezdésben szereplő „bármely” diszkrimináció tilalmára utaló szövegben keresendő. Más vélemény szerint viszont ez az érvelés legalább annyira felhozható a nyílt, mint a rejtett diszkrimináció eseteiben.⁴⁹ Ha a kimentési okok vizsgálatát pedig egy egységes, de kétlépcsős rendszer részének tekintjük, úgy magától értetődik a kimentési okok vizsgálatának szükségessége nemcsak a rejtett, hanem a nyílt diszkrimináció esetén is.⁵⁰ Ilyenkor az EuB által kimentési okként kezelt objektív megfontolások lehetőséget teremtenek a tényállás alternatív minősítésére minden körülményre tekintettel és a tagállami intézkedés cél- és értéktartalmát is figyelembe véve. A kimentési okok nyílt és rejtett diszkrimináció esetén való vizsgálatának lehetősége az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés céljával is összhangban van, amely valóban csak annyit szeretne elérni, hogy kifejezetten az állampolgárság ismérve miatti megkülönböztetés legyen tilos. Az olyan helyzeteket, amelyekben az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés jelen van ugyan, de a hátrányos helyzet a tényállás egésze szempontjából célja szerint magasabb értékű, és objektív kritérium miatt keletkezik, az EuB kimenthetőnek tekintti, és mentesíti a tagállamot a jogsértés terhe alól. Objektív megfontolások (például életkor, nem) pedig számos esetben kísérőjelenségei az állampolgárság intézményének. Az persze belátható, hogy a nyílt diszkrimináció a rejtett diszkriminációnál sokkal nehezebben menthető az állampolgárságtól függetleníthető objektív megfontolásokkal.

A fentiekben már említett C-323/95. sz. Hayes-ügyben – ahol a perköltség-biztosíték fizetésének kötelezettsége csak más tagállam állampolgárát terheli, a saját állampolgárt nem – a német állam a nyílt diszkriminációt eredményező intézkedését a bírósági határozatok külföldi végrehajtásának nehézségeire hivatkozva próbálta menteni,⁵¹ tekintettel arra, hogy a német állam területén lakóhellyel és vagyonnal nem rendelkező személyekkel szembeni igény érvényesítése megköveteli biztosíték adását. Az EuB elismerte objektív kritériumnak az említett körülményt, de úgy látta, hogy az állampolgárság ismérve alapján való szabályozás, illetve megkülönböztetés a perköltség-biztosíték kirovása során nem vezet megfelelő eredményre. Ez a szabályozás egyrészt kizárja a külföldön élő saját állampolgárt a fizetési kötelezettség alól, másrészt pedig a fogadó állam területén élő nem saját állampolgárra is vonatkozik. Így végül az EuB megállapította az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésének – vagyis a korábbi EK Sz. 6. cikk (1) bekezdés – sérelmét.

A fentiekben jelzett ügy, a C-209/03. sz. Bidar-ügy – a tanulmányok megkezdését megelőző lakóhely követelménye a diáktámogatás igénylése esetén – rejtett diszkriminációt valósított meg. A brit állam a tanulmányok megkezdése előtti lakóhely követel-

⁴⁸ KINGREEN, THORSTEN: § 13 *Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit*. In: Dirk Ehlers et al. (Hg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 2009. 434–443.

⁴⁹ GÖRLITZ, NIKLAS: *Struktur und Bedeutung der Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung im System der Grundfreiheiten*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005. 138.

⁵⁰ Lásd: GÖRLITZ, N.: *Struktur und Bedeutung...* i. m. 138. 47. lj.

⁵¹ C-323/95. sz. Hayes-ügy, 20. pont.

ményét azzal indokolta, hogy célszerű a diáktámogatást nyújtó állam társadalmában bizonyos szintig beilleszkedni ahhoz, hogy pénzügyi igényekkel léphessen fel egy személy.⁵² Az EuB elfogadta az említett kimentési okot indokolt objektív körülménynek – jelezve, hogy az Unión belül a tagállamok közötti pénzügyi szolidaritás nem válhat egyetlen tagállam számára sem indokolatlan teherré –, és megfelelő eszköznek tekintette a megelőző lakóhely követelményét. A Bidar-ügyben végül mégis megállapította az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés sérelmét, tekintettel arra, hogy a jelzett brit szabályozás a diáktámogatás igénybevételéhez még egy további feltételként a fogadó tagállamban való letelepedést is megkövetelte, amit a diákok általános jelleggel képtelenek voltak teljesíteni.

A fogadó tagállam társadalmába való kellő beilleszkedés követelményének teljesítéséhez szükséges időtartam tekintetében a C-158/07. sz. Förster-ügyben az EuB az ötéves helyben lakást elismerte⁵³ – a szabad mozgásról és szabad tartózkodás jogáról szóló irányelv hosszabb tartózkodási időre vonatkozó rendelkezéseire is tekintettel.⁵⁴

1.2.5 Részletező szabályok meghozatalára irányuló felhatalmazás

Az EUMSZ. 18. cikk (2) bekezdése a Parlament és a Tanács közös feladatává teszi az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmára vonatkozó pontosító, részletező jogszabályok megalkotását rendes jogalkotási eljárás keretében. A felhatalmazó rendelkezés szövegezése arra enged következtetni, hogy széles jogalkotói hatáskorról van szó, amely azonban nyilvánvalóan nem lépheti túl az EUMSZ. tárgyi hatályát, és nem korlátozhatja magát a 18. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmat.

Az eddigi legátfogóbb, az EUMSZ. 18. cikk (2) bekezdésére⁵⁵ (is) alapozott szekunder jogalkotás terméke az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁵² C-209/03. sz. Bidar-ügy, 52. pont. A társadalomba való beilleszkedés mint előfeltétel értelmezésének egy másik esete látható a C-103/08. sz. Gottwald-ügyben, 31. pont.

⁵³ C-158/07. sz. Jacqueline Förster kontra Hoofdirectie van de Informatie Beheer Groep ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-08507. o.] 54. pont.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Európai Közösség Hivatalos Lapja (a továbbiakban: HL) L 158., 2004.4.30., 46–61. o.

⁵⁵ Természetesen még a korábbi, az LSz. hatályba lépését megelőző felhatalmazás, vagyis az EKSz. 12. cikk (2) bekezdése alapján.

1.3. Az egyenlő bánásmód általános elve

Az EUMSZ. 19. cikkét (korábbi EK Sz. 13. cikk, illetve ex 6a. cikk) az Amszterdami Szerződés 2. cikkének 7. pontja vezette be, majd a Nizzai Szerződés 2. cikkének 2. pontja módosította. E cikkely értelmében „(1) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.” Ezenfelül „(2) Az (1) bekezdéstől eltérve, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadhatja a tagállamok által az (1) bekezdésben említett célkitűzések elérése érdekében tett intézkedéseket támogató uniós ösztönző intézkedések alapelveit, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.”

1.3.1 Az elv helye az EU jogrendjében

Az EU egyenlőségi és megkülönböztetés ellenes politikája túlmutat a klasszikus alapjogvédelem keretein. Az Unió nem pusztán az egyén személyes autonómiájának és javainak az uniós vagy tagállami hatalomgyakorlással szembeni védelmét kívánja megvalósítani, hanem a polgárok társadalmi integrációja a cél, amely már magánjogi jogviszonyokat is érint. Az egyenlő bánásmód elve⁵⁶ nemcsak az Unió intézményeit, hanem a tagállamokat is kötelezi, ezen belül például az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma az integráció lényegi elemeihez tartozó követelmény. A fentiekben túlmenően az elmúlt évtizedekben különös jelentőségűvé vált számos speciális, magánszemélyek közötti, horizontális irányban is érvényesülést követelő diszkrimináció tilalmi szabály. A férfiak és nők egyenlő díjazását megkövetelő EUMSZ. 157. cikke (korábbi EK Sz. 141. cikk (1) bekezdés) mellett 1997-ben a tagállamok az ASz. révén létrehozták az EUMSZ. 19. cikkét (korábbi EK Sz. 13. cikket), és felhatalmazták az Uniót az egyenlő bánásmód néhány speciális formájával kapcsolatos jogalkotásra. Erősíti az uniós elkötelezettséget továbbá az a tény, hogy az EUSz. a közös rendelkezések között a 4. cikkben, valamint a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések körében a 9. cikkben ígéretet tesz arra, hogy minden tevékenysége során tiszteletben tartja a tagállamai és a polgárai közötti egyenlőség elvét. Hasonlóképpen az EUMSZ. az általánosan alkalmazandó rendelkezések körében a 8. cikkben vállalkozik arra, hogy törekszik az egyenlőtlen ségek kiküsz-

⁵⁶ A magyar szakmai terminológia váltakozva használja az „egyenlőség elve”, az „egyenlő bánásmód elve”, illetve az „egyenlő elbánás elve” kifejezéseket. Szinonimaként alkalmazott kifejezések továbbá a „megkülönböztetés tilalma” és a „diszkrimináció tilalma”. Az egyenlőség, illetve az egyenlő bánásmód elve kifejezés nagyobb mértékben igazodik az EUSz. és az EUMSZ. szóhasználatához. A megkülönböztetés, illetve diszkrimináció tilalom kifejezések közül az első jelenik meg az EUSz., illetve az EUMSZ. szövegében.

öbölésére, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítására, továbbá a 10. cikkben deklarálja, hogy politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során küzd a mindenfajta – ott felsorolt – megkülönböztetés ellen.

Az Unió egyenlőségi politikájának meghatározó tulajdonsága, hogy nemcsak vertikális irányban, vagyis a hatalmat gyakorló intézmények és a magánszemélyek közötti viszonylatban érvényesül, hanem magánszemélyek között, horizontális viszonylatban is. Az egyenlőségi politika középpontjában a diszkrimináció tilalma áll, melynek következtében különféle szempont szerinti megkülönböztetések az uniós jogértelmezés alapján már első látásra is tilosak lehetnek. Az ilyen helyzetek konkretizálását a tagállamok a szekunder uniós jogalkotásra bízták az EUMSZ. 19. cikkében.

1.3.2. Az elv fogalma és tartalma

A 2009. december 1. óta jogi kötőerővel rendelkező Európai Unió Alapjogi Chartája 20. cikkében rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Az EuB már több évtizeddel a Charta hatályba lépése előtt a közösségi – ma uniós – jogrend általános alapelveként kezelte az egyenlő bánásmód elvét.⁵⁷ A Bíróság több évtized alatt kialakult joggyakorlata szerint pedig az uniós és a tagállami jogi normák előtt mindenki egyenlő. Az egyenlő bánásmód általános elve értelmében a lényegét tekintve azonos tényállásokat nem lehet különbözőképpen, a lényegét tekintve eltérő tényállásokat nem lehet azonos módon kezelni.⁵⁸

Az egyenlő bánásmód általános elvének speciális megjelenési formájaként kezeli az uniós jogrend az általánosnak nevezett, állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmi elvet. Ezen felül pedig számos speciális szempont szerinti egyenlő bánásmód követelményt, illetve diszkrimináció tilalmat tartalmaz maga az EUMSZ. is. Így például⁵⁹ a 157. cikk (1) bekezdés tiltja a férfiak és nők, a 40. cikk (2) bekezdés a termelők és fogyasztók közötti, a 45. cikk (2) bekezdés a munkavállalás terén, a 49. cikk második bekezdése a letelepedés szabályai tekintetében vagy az 57. cikk utolsó mondata a szolgáltatásnyújtás terén megnyilvánuló megkülönböztetést. Az EuB továbbá megállapította, hogy az életkorral összefüggő diszkrimináció-tilalom az Unió jogrendjében primer jogi szintű,

⁵⁷ 1/72. sz. Rita Frilli kontra belga állam ügyben 1972. július 22-én hozott ítélet [EBHT 1972., 00457. o.]; 117-76. és 16-77. sz. Albert Ruckdeschel & Co. és Hansa Lagerhaus Ströh & Co. kontra Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG kontra Hauptzollamt Itzehoe egyesített ügyekben 1977. október 19-én hozott ítélet [EBHT 1977., 01753. o.]; 201/85. sz. Marthe Klensch és társai kontra Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture ügyben 1986. november 25-én hozott ítélet [EBHT 1986., 03477. o.]; C-292/97. sz. Kjell Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-02737. o.]

⁵⁸ C-80/94. sz. G. H. E. J. Wielockx kontra Inspecteur der directe belastingen ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-02493. o.]; C-107/94. sz. P.H.Asscher kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben 1996. június 27-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-03089. o.]

⁵⁹ Áttekintésre lásd: BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010. 499.

általános alapelv.⁶⁰ Ez utóbbi speciális megkülönböztetési tilalom az immár jogi kötőerővel rendelkező Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdésében is szerepel, amely számos további szempont szerinti diszkriminációt is tiltani rendel. Ilyen többek között a nem, vallás, fogyatékoság, szexuális irányultság, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv stb. A jogalkalmazás során a Szerződésben rögzített speciális szempontok szerinti diszkriminációtilalmi szabályok megelőzik az egyenlő bánásmód általános elvét. Az Alapjogi Charta 23–26. cikkei még egyszer kiemelik és tovább pontosítják a férfiak és nők közti egyenlő bánásmód elvét, továbbá rögzítik a gyermekekkel, az idős emberekkel, valamint a fogyatékkal élő személyekkel összefüggő uniós jogi elvárásokat.

Az EUMSz. 19. cikk (1) bekezdése – eredetileg az ASz. által bevezetett primer jogi rendelkezés – felhatalmazza a Tanácsot és (a LSz. módosításait követően) a Parlamentet, hogy a Szerződések alkalmazási körében megfelelő intézkedéseket hozzanak a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon,⁶¹ koron vagy szexuális irányultságon⁶² alapuló megkülönböztetés leküzdésére. A 19. cikk alapján kibocsátott jogi aktusok pusztán konkretizálják a primer jogi szintű egyenlő bánásmód általános elvét, illetve részben a speciális szempontok szerinti megkülönböztetési tilalmakat. A 19. cikk alapján kibocsátott szekunder jogi aktusok továbbá nem tekinthetők a magasabb rangú egyenlő bánásmód elv és különböző primer jogban rögzített formái szemszögéből különös szabálynak. Ezért nyilvánvalóan nem befolyásolhatja a primer jogelv tagállamon belüli érvényesülését az a tény, hogy a szekunder jogszabály implementálására szokás szerint meghatározott idő áll a tagállamok rendelkezésére, hiszen e másodlagos jogforrások pusztán az elsődleges elvek pontosítását, részletezését végzik el. A 19. cikk alapján kibocsátott másodlagos jogforrásokat viszont a jogalkalmazás során – főként a nemzeti hatóságok és bíróságok – kötelesek az alkalmazási elsőbbség elvének megfelelően, szükség esetén a tagállami jogszabályokkal szemben is, tiszteletben tartani.

1.4 Részletező jogszabályok megalkotása

A 19. cikk (1) bekezdése (korábbi 13. cikk) alapján a Tanács 2000. június 29-én kibocsátotta a 2000/43/EK irányelvet a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra

⁶⁰ C-144/04. sz. Werner Mangold kontra Rüdiger Helm ügyben 2005. november 22-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-09981. o.]; C-411/05.sz. Felix Palacios de la Villa kontra Cortefiel Servicios SA. ügyben 2007. október 16-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-08531. o.]; C-555/07. sz. Seda Kücükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG. ügyben 2010. január 19-án hozott ítélet (EBHT-ben még nem tették közzé).

⁶¹ C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA. ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-06467. o.].

⁶² C-267/06. sz. Tadao Maruko kontra Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen ügyben 2008. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., I-01757. o.].

való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról⁶³ azzal a céllal, hogy a tagállamokban létrehozza a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció elleni küzdelem keretrendszerét. Az irányelv az Unióra (korábban Közösségre) ruházott hatáskörök keretein belül minden személyre vonatkozik, mind a köz-, mind a magán-szektorban, beleértve az állami szerveket is. Hatálya az alábbiakra terjed ki: a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, illetve a foglalkoztatáshoz való hozzáférés feltételeire; a minden fajtájú és szintű pályaválasztási tanácsadáshoz, szakmai továbbképzéshez való hozzáférésre; foglalkozási és munkakörülményekre, beleértve az elbocsátási feltételeket és a munkabért; munkaadói vagy munkavállalói szervezetben való tagságra és részvételre; szociális védelemre; szociális előnyökre; oktatásra, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre és azok nyújtására. Az irányelv hatálya alól ki van véve azonban az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmód, továbbá kivételt képeznek a harmadik országok állampolgáira és a hontalan személyekre vonatkozó beutazási, tartózkodási és a velük való bánásmódra irányuló előírások és feltételek.

A 19. cikk (1) bekezdés a jogalapja továbbá a 2000/78/EK irányelvnek is, amely a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteit kívánja megfogalmazni.⁶⁴ A Tanács a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében történő végrehajtásáról alkotott irányelvet⁶⁵ 2004. december 13-án. Ez a jogszabály azonban nem érinti az egyén szabadságát a szerződéses partner megválasztásában, illetve nem vonatkozik a média tartalmára, a hirdetésekre és az oktatásra.

A Nizzai Szerződés az EUMSZ. 19. cikkét (korábbi EK SZ. 13. cikk) kiegészítette egy (2) bekezdéssel, amely felhatalmazza az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy az egyenlő bánásmód elvét, illetve a 19. cikk (1) bekezdésében foglalt célkitűzéseket támogató uniós ösztönző intézkedéseket alkosson, kizárva azonban bármely tagállami törvényi vagy közigazgatási rendelkezés harmonizációját. Ez a módosítás képezte az alapját például a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetéről szóló rendelet⁶⁶ kibocsátásának. A jogi személyiséggel felruházott intézet tevékenységét függetlenül, a közérdek szolgálatában köteles végezni, tevékenysége főként objektív információk gyűjtése, elemzése, terjesztése, módszerek kifejlesztése, felmérések végzése, kutatások, konferenciák szervezése, együttműködés és párbeszéd kialakítása.

⁶³ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról. (HL L 180., 2000.7.19., 22–27. o.)

⁶⁴ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. (HL L 303., 2000.12.2., 79–85. o.)

⁶⁵ A Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról. (HL L 373., 2004.12.21., 37–43. o.)

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1922/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetének létrehozásáról. (HL L 403., 2006.12.30., 9–17. o.)

2006-ban született meg a foglalkoztatás és a társadalmi szolidaritás uniós programja – hasonlóképpen az EUMSZ. 19. cikk (2) bekezdése alapján –, az úgynevezett „Progress” a 1672/2006/EK határozattal.⁶⁷ Ez az uniós jogszabály pénzügyi keretet teremt a 2007–2013 közötti időszakra az uniós és tagállami szintű erőfeszítésekhez, amelyek öt területen nyilvánulhatnak meg: foglalkoztatás, szociális védelem és társadalmi befogadás, munkakörülmények, megkülönböztetés elleni küzdelem és a sokféleség, valamint a nemek közötti egyenlőség.

1.5 Tendenciák az EuB értelmezési gyakorlatában

1.5.1 Primer, általános alapelv versus szekunder jog?

Az EuB az utóbbi években többször is a részletező másodlagos uniós jogforrások helyett az egyenlő bánásmód általános (íratlan) alapelvére hivatkozva döntötte el az ügyet. Heves vitákat váltott ki ebben az összefüggésben a 2005-ben a C-144/04. sz. Mangold-ügyben hozott ítélet.⁶⁸ Az EuB a 2000/78/EK irányelvben megfogalmazott célkitűzés, tudniillik az „egyenlő bánásmód általános keretének” pusztán tényén keresztül a Szerződés alkalmazási körébe vonhatóknak és ezzel együtt az uniós jog hatálya alá tartozónak tekintette a vitatott tényállást. Miután az irányelv az implementálásra még nyitva álló, le nem járt határidő miatt nem volt alkalmazható, de bizonyos joghatások kiváltására alkalmas volt, ezért az EuB – álláspontja szerint az irányelvtől függetlenül létező – életkoron alapuló diszkrimináció-tilalomra mint az uniós jog általános jogelvére alapozta az ítéletét. Az életkoron alapuló megkülönböztetés tilalmát az EuB mint általános alapelvet primer jogi természete okán közvetlenül hatályosnak minősítette, és ezzel pótolta az irányelvnek magánszemélyek közti viszonylatban evidens módon hiányzó közvetlen hatályát.

Később, a Mangold-ítélet után néhány évvel, a C-427/06. sz. Bartsch-ügyben⁶⁹ az EuB mindazonáltal megállapította, hogy az általános alapelvre hivatkozni ott nem lehet, ahol nincs uniós jogi relevanciája az ügynek.

Az írott szekunder uniós jogon átlépő, primer általános alapelv logikáján keresztül zajló ítélkezési gyakorlat evidens módon számos meglepetést tartogathat főként a munkajogi jogviszonyok kapcsán. Súlyos következményekkel járhat például, ha tisztán belső jogi tényállások esetében az uniós jog hatálya alá kerülhetnek bizonyos vitás élethelyzetek pusztán azért, mert az EUMSZ. 19. cikke alapján kibocsátott diszkrimináció tilalmi irányelvek egyszerű léte megnyitja a Szerződés alkalmazási körét.

⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1672/2006/EK határozata (2006. október 24.) a Progress közösségi foglalkoztatási és társadalmi szolidaritási program létrehozásáról. (HL L 315., 2006.11.15., 1–8. o.)

⁶⁸ C-144/04. sz. Werner Mangold kontra Rüdiger Helm ügyben 2005. november 22-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-09981. o.]

⁶⁹ C-427/06. sz. Birgit Bartsch kontra Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH ügyben 2008. szeptember 23-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-07245. o.]

A primer, általános alapelv versus szekunder jog az egyenlő bánásmód elvének témakörében az EuB gyakorlatában egyelőre nyitott kérdésnek tekintendő. A dogmatikai ellentmondások feltárásával és feloldásával többek között az EuB főtanácsnokai is egyre gyakrabban foglalkoznak.⁷⁰ Maga az EuB egyelőre, úgy tűnik, megelégszik a vonatkozó és időközben meghivatkozhatóvá vált diszkrimináció tilalmi irányelvek értelmezésével – tekintettel arra, hogy az implementálásra nyitva álló határidő lejárt, és a tagállami végrehajtási aktusok megszülettek –, anélkül, hogy primer jogi alapelvekre nyúlna vissza.⁷¹

1.5.2 Tág jogértelmezés

Az EUMSZ. 19. cikkében nyert felhatalmazás alapján kibocsátott irányelveket az EuB következetesen tágan értelmezi, és az egyéb összefüggésekben is gyakran alkalmazott céltételező értelmezés módszerét használja elsősorban. A 2000/78/EK irányelvben részletezett diszkrimináció-tilalomra az EuB gyakorlata szerint nem csak azok hivatkozhatnak, akik saját személyükben minősülnek fogyatékkal élőknek. A C-303/06. sz. Coleman-ügyben⁷² megfogalmazott álláspontja szerint az olyan személy is az irányelv személyi hatálya alá tartozik, aki maga ugyan nem fogyatékos, de fogyatékkal élő személyről nagyrészt maga gondoskodik, illetve gondoskodni köteles. Az alapesetben egy fogyatékos kisgyermek nem fogyatékos édesanyjáról van szó, aki a munkahelyen bizonyítottan zaklatásnak volt kitéve éppen a fogyatékkal élő gyermeke miatt. Az ilyen zaklatás az irányelv rendelkezései értelmében a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tilalma alá esik, hiszen a munkavállaló anya hátrányosabb bánásmódban részesült, mint a hasonló helyzetben lévő másik munkavállaló.

Tág jogértelmezést nemcsak az EUMSZ. 19. cikke alapján kibocsátott irányelvek személyi hatályával kapcsolatban találhatunk az EuB gyakorlatában, hanem a diszkriminációt megvalósító magatartások tekintetében is szélesebb körben gondolkodik az EuB A C-54/07. sz. Feryn-ügyben⁷³ az EuB szerint az a tény, hogy egy munkáltató nyilvánosan kijelenti, hogy nem vesz fel bizonyos etnikai vagy faji származású munkavállalókat, a munkaerő-felvétel során alkalmazott közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében. Az EuB álláspontja szerint az ilyen nyilatkozatok alkalmasak

⁷⁰ C-411/05. sz. Felix Palacios de la Villa kontra Cortefiel Servicios SA. ügyben Mazák főtanácsnok 2007. február 15-én ismertetett indítványa [EBHT 2007., I-08531. o.] 133. pont; ugyanígy a C-80/06. sz. Carp SnC di L. Moleri e. V Corsi kontra Ecorad Srl. ügyben Trstenjak főtanácsnok 2007. március 29-én ismertetett indítványa [EBHT 2007., I-04473. o.] 69. pont.

⁷¹ C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA. ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-06467. o.].

⁷² C-303/06. sz. S. Coleman kontra Attridge Law and Steve Law ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05603. o.].

⁷³ C-54/07. sz. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra Firma Feryn NV. ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05187. o.].

arra, hogy egyes jelölteket komolyan visszatartsanak jelentkezésük benyújtásától, és ennél fogva akadályozzák a munkaerőpiachoz való hozzáférésüket. Ilyen közvetlen hátrányos megkülönböztetés fennállásának nem feltétele, hogy azonosítható legyen egy sértett személy, aki állítása szerint ilyen hátrányos megkülönböztetésnek vált áldozatává. Az kevésbé valószínű, hogy a munkáltató hivatkozása az ügyfelek elvárásaira, igényeire megfelelő, illetve elegendő kimentési ok volna.

1.6 Az egyenlő bánásmód elvét sértő intézkedések kimentési lehetőségei

Sem az egyenlő bánásmód általános elve, sem annak különböző speciális megjelenési formái nem tartalmaznak abszolút értelemben vett diszkrimináció tilalmat. Az EuB gyakorlata igazolja a diszkrimináció-tilalom relatív voltát. A konkrét helyzetekben alkalmazott megkülönböztetés objektív körülmények között akár jogszerű is lehet.⁷⁴ Ezért minden egyes konkrét esetben ellenőrizni kell, hogy van-e a megkülönböztetésnek jogszerűséget eredményező objektív alapja.⁷⁵ Minél inkább az egyéntől független, általa nem befolyásolható körülmény (például életkor, nem) a megkülönböztetés alapja, annál szigorúbbak a diszkrimináló intézkedés jogszerűségének feltételei.

A nem személyhez kötődő, hanem tárgyi alapú megkülönböztetés is csak akkor nem számít önkényes diszkriminációnak, ha arányosnak bizonyul. Ennek elbírálásakor, hogy sérül-e az egyenlő bánásmód vagy a diszkrimináció-tilalom követelménye, az arányosság elve alapján egyfajta vagyon- vagy érdekebecslés segítségével deríthető ki.⁷⁶

⁷⁴ 117-76. és 16-77. sz. Albert Ruckdeschel & Co. és Hansa Lagerhaus Ströh & Co. kontra Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG kontra Hauptzollamt Itzehoe egyesített ügyekben 1977. október 19-én hozott ítélet [EBHT 1977., 01753. o.] 8. pont.

⁷⁵ 147/79. sz. René Hochstrass kontra az Európai Közösségek Bírósága ügyben 1980. október 16-án hozott ítélet [EBHT 1980., 03005. o.] 7. pont.; C-398/92. sz. Mund & Fester kontra Hatrex Internationaal Transport ügyben 1994. február 10-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-00467. o.] 17. pont.

⁷⁶ 222/84. sz. Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 01651. o.] 38. pont; 245/81 sz. Edeka Zentral EG kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 1982. július 15-én hozott ítélet [EBHT 1982., 02745. o.] 13. pont.

2. FEJEZET

Uniós polgárság

2.1 Az uniós polgárság fogalma

Az uniós polgárság jogi dimenzióinak – releváns jogalkotás és joggyakorlat – eleinte csak finom, majd drasztikus fordulatot vett változása felkelti az érdeklődő kíváncsiságát, különösen, ha hozzátesszük, hogy voltaképpen olyan – még mindig nemzetközi szervezet keretében zajló – folyamatról van szó, amely a három jogrendszer (nemzetközi jog – uniós jog – belső jog) metszéspontjában helyezkedik el. A jogi dimenzió mellett az uniós polgárság politikai és államelméleti szempontból is hallatlanul komplex téma. Az 1970-1980-as években a 'polgár', illetve a 'polgárság' fogalma nem foglalkoztatta túlzott mértékben a különböző elméleti irányzatok képviselőit. A korabeli Európai Közösség érzelmi dimenziója pedig alulfejlett, alábecsült jelenség volt az 1990-es évek elejéig. A Maastrichti Szerződés kapcsán kialakult ratifikációs krízis egyik lehetséges magyarázata valószínűleg éppen az identitás érzésének hiányával függött össze: kiderült, hogy az Uniónak sürgősen szüksége volt a pusztán gazdasági létjogosultságon túlmutató *raison d'être* felmutatására is.⁷⁷ Az 1990-es évek elejétől kezdődően pedig feltűnően gyors fordulattal a dogmatika és a politika is visszatalált a korábban elhanyagolt jelenséghez, a polgárság kategóriájához mint megfelelő és feltétlenül szükséges legitimációs bázishoz. Az EUMSZ. 20. cikke a korábbi EK SZ. 17. (ex 8.) cikk szövegét a Maastrichti Szerződés G cikkének C pontja vezette be. Az (1) bekezdést az Amszterdami Szerződés 2. cikkének 9. pontja módosította. A Lisszaboni Szerződés pontosítja a szöveget, főként a 20. cikk (2) bekezdés d) pont utolsó mondata, amely rögzíti, hogy a felsorolt jogok nem korlátlanok, illetve nem feltétel nélkül érvényesíthetők. Annak ellenére, hogy fogalmilag az uniós polgárság az Európai Unióhoz kapcsolódik, mégis a tagállamok a rendelkezéseket az EK SZ. rendelkezései közé helyezték el nyilvánvalóan azzal a szándékkal, hogy a szupranacionális természetű közösségi jog hatálya alatt álló intézmény legyen. Így kezdetektől fogva az uniós polgárság intézménye az EuB joghatósága alá tartozó kérdés volt. A Lisszaboni Szerződés ezen a tényen nem változtatott semmit.

Az EUMSZ. 20. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. (2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

⁷⁷ SHAW, Joe: *Citizenship of the Union*. In: *Collected Courses of the Academy of European Law*. Den Haag: Academy of European Law, Vol. VI. 1998. 237., 251.

- a) jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- b) választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- c) jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szerveihez forduljanak, és ugyanazon nyelven választ kapjanak.

Ezek a jogok a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.”

Az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdésének első mondata az Unió és a tagállamok állampolgárai közötti speciális jogviszonyként létrehozta az uniós polgárságot. Az uniós polgárság azonban nem jelent az állampolgársághoz hasonló, annak szinonimjaként felfogható jogviszonyt. Ehhez egyrészt hiányzik az Unió államként való definiálhatósága, valamint nem eléggé intenzív a polgárok és az Unió közötti jogviszony. Másrészt pedig maga az EUMSZ. – mint a tagállamok összességének írott akarata – sem közvetít olyan szándékot, amely az uniós polgárságot kizárólagos kapcsolatrendszerre kívánná alakítani, ellentétben az állampolgárság intézményével, amely hagyományosan egyfajta exkluzivitásra törekszik. Az uniós polgárság a tagállamok állampolgársága közvetítésével létezik, az Unió és a polgárok közti jogviszonyként a nemzeti állampolgárság mellett jelenik meg. Nem helyettesíti tehát az állampolgárságot, amint azt most már – az amszterdami szerződésmódosítás óta – az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdésének harmadik mondata jelzi is: „Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.” Az uniós polgárság intézményének a tagállami állampolgársággal való összekapcsolása nem eredményezi az EUMSZ. alkalmazási körének kiterjesztését a tisztán belső jogviszonyokra. Az uniós jog szempontjából releváns mozzanatot teljes egészében nélkülöző tényállásokra (tisztán tagállamon belüli jogviszonyokra) pusztán az uniós polgárságra hivatkozással az EUMSZ. alkalmazási köre nem terjeszthető ki.⁷⁸

Az uniós polgárság olyan jogok és kötelezettségek katalógusaként fogható fel az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdése szerint, amelyek a tagállamok állampolgárai számára állnak nyitva. Ez a katalógus azonban nemcsak a tagállami állampolgárok számára fenntartott és nemcsak az EUMSZ. 21–24. cikkeiben rögzített, nem jövedelemszerzési célú

⁷⁸ C-64/96. és C-65/96. sz. Land Nordrhein-Westfalen kontra Kari Uecker és Vera Jacquet kontra Land Nordrhein-Westfalen egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-03171. o.]; C-192/99. sz. The Queen kontra Secretary of State for the Home Department ex parte: Manjit Kaur ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-01237. o.] 19. pont.

jogokat foglalja magába, hanem kiterjed a gazdasági alapszabadságokra, az uniós alapjogokra, valamint az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára (EUMSZ. 18. cikk) is.

Az EUMSZ. 20. cikke értelmében az ott felsorolt jogok az alábbiak:

- ✿ szabad mozgás és szabad tartózkodás joga a tagállamok területén;
- ✿ lakóhely szerinti aktív és passzív választójog európai parlamenti és helyhatósági választásokon;
- ✿ diplomáciai és konzuli védelemhez való jog harmadik ország területén saját tagállami képviselő hiányában;
- ✿ petíciós jog (Európai Parlamenthez, európai ombudsmanhoz illetve bármely uniós intézményhez és tanácsadó szervhez).

2.2 Az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggései

Az uniós polgárság megszerzése és elvesztése a tagállami állampolgárság megszerzésének és elvesztésének függvénye. Az uniós polgárság önálló megszerzése vagy elvesztése kizárt, bár ez a következtetés a mai EuB gyakorlat fényében változni látszik, de legalábbis árnyaltabbá válik.⁷⁹ A tagállami állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozása alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdés – ahogyan azt a Maastrichti Szerződéshez csatolt 2. sz. nyilatkozat is megerősíti. Az EuB többször is megállapította, hogy az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételrendszerét a tagállamok jogosultak meghatározni.⁸⁰ Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára – az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdés második mondata szerint. E jogintézmény járulékoságából, valamint abból következően, hogy a tagállamok jogosultak saját állampolgáraik köréről dönteni, az is következik, hogy a tagállamok voltaképpen közvetve az uniós polgári státusról is döntenek. Tekintettel arra, hogy egyes tagállamok állampolgárságra vonatkozó rendelkezései egymástól eltérőek is lehetnek, ezért az is nyilvánvaló, hogy az uniós polgárság megszerzésének vagy elvesztésének előfeltételei uniós szinten nem egységesek, hanem tagállamonként változóak. Az állampolgárságot érintő jogszabályaik

⁷⁹ C-135/08. sz. Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügyben hozott ítélet [EBHT 2010., I-01449. o.]. Az ítélet magyarázata olvasható: МОHAY Ágoston: *A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéseihez*. JeMa, 2011/2. 50–58.

⁸⁰ C-369/90. sz. Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-04239. o.]; C-192/99. sz. The Queen kontra Secretary of State for the Home Department ex parte: Manjit Kaur ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-01237. o.] 19. pont.

megalkotásakor a tagállamok mindazonáltal kötelesek figyelembe venni a nemzetközi jog és az uniós jog által támasztott követelményeket.⁸¹

Az uniós polgárság sajátos jellegét igazolja az EuB utóbbi tíz évben követett gyakorlata is. A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben⁸² hozott döntése óta az EuB következetesen ismételteti, hogy „Az uniós polgári jogállásnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek”. Különösen hangsúlyosan nyilvánul meg az EuB igen tág jogértelmezése, ha az uniós polgárság intézményét az EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdésével vagy egyes gazdasági alapszabadságokkal együtt értelmezi – erre pedig az utóbbi időben számos eset kínálkozott.⁸³

2.3 Az Európai Unió Alapjogi Chartája – és az uniós polgárság intézménye

Az uniós polgárokat az EUMSZ. 21–24. cikkei szerint megillető jogosultságokról az Európai Unió immár jogi kötőerővel is rendelkező Alapjogi Chartájának 39–40., 44. és 46. cikkei is rendelkeznek. Azt, hogy az EuB a jövőben mely jogalapra hivatkozva hozza majd meg a döntéseit, hogy érvelésében az EUMSZ. vagy az Alapjogi Charta idevágó rendelkezéseire fog-e hagyatkozni, sokáig nem volt megjósolható, az eredmény szempontjából azonban mindegy is – hiszen a tartalmat tekintve nem volt különbség a két forrás között.⁸⁴ Az uniós polgárság kétszeres szabályozásának fenntartása azonban kissé ellentmondásos, még ha a jelek szerint nincs is tartalmi különbségről szó. Hiszen az Alapjogi Charta bevezetése – a kialakultnak nevezhető EuB joggyakorlat létezése ellenére – éppen a jogbiztonságot és a transzparenciát volt hivatott szolgálni. Az uniós polgárság esetében pedig jogbizonytalanságról, illetve átláthatatlan szabályozásról nem

⁸¹ Megjegyzendő természetesen, hogy az elfogadás nem tekinthető vita és zökkenők nélküli folyamatnak, különös tekintettel a tagállami alkotmánybíróságok álláspontjára, amely évtizedeken keresztül meghatározta e bíróságok és az Európai Bíróság közti „barátságtalan” viszonyt. A szakirodalom jól ismeri és széles körben vizsgálja e kérdést, részletesen, számos aspektusból megközelítve lásd: CHRONOWSKI Nóra: *„Integrálódó” alkotmányjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.

⁸² C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvaine-la-Neuve ügyben 2010. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-06193. o.] 31. pont, hasonlóan a C-403/03. sz. Egon Schempp kontra Finanzamt München V. ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletben [EBHT 2005., I-06421. o.] 15. pont.

⁸³ A munkavállalás szabadságával együtt értelmezi az EuB az uniós polgárságot például a következő ügyekben: C-138/02. sz. Brian Francis Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-02703. o.] 60. pont, vagy a C-258/04. sz. Office national de l'emploi kontra Ioannis Ioannidis ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-08275. o.] 21. pont.

⁸⁴ Ezt támasztják alá az Európai Unió Alapjogi Chartájához fűzött magyarázatok megfelelő pontjai is, amelyek ugyan nem bírnak jogi kötőerővel, de az értelmezés értékes eszközeinek tekintendők.

lehetett beszélni, szemben például az uniós jogrend részét képező íratlan jogelvekkel, így többek között az uniós alapjokkal. Ma már az Európai Unió Bíróságának gyakorlata egyre konzekvensebb ebben a kérdésben.

2.4 Az uniós polgárságból eredő jogok

Az EUMSZ. 21. cikke alapján a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Ha az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, az említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban rendelkezéseket fogadhat el. A szabad mozgás és tartózkodás érdekében és ha a Szerződések nem biztosítottak hatáskört az ilyen fellépésre, a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében a szociális biztonságra, illetve a szociális védelemre vonatkozó intézkedéseket fogadhat el az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag.

Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése minden uniós polgár számára biztosítja az Európai Unió tagállamainak területén a szabad mozgáshoz és a szabad tartózkodáshoz való jogot.⁸⁵ Ez a rendelkezés – az uniós jogból fakadó korlátozásokra és feltételekre való utalás ellenére⁸⁶ – közvetlenül hatályos, és alkalmazhatóságához nem igényel további másodlagos uniós jogalkotást.⁸⁷ Az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések bevezetése előtt a szabad mozgás és szabad tartózkodás joga csak valamely gazdasági tevékenységgel összefüggésben, valamint három, gazdasági tevékenység folytatásától független, speciális irányelv hatály alá tartozó személyi kör esetében volt biztosított. Gazdasági tevékenység folytatása céljából a szabad mozgás és tartózkodás jogát a munkavállalás, a letelepedés és a szolgáltatás szabadságára vonatkozó rendelkezések határozták meg az EUMSZ. 45., 49. és 57. cikke szerint. Továbbá a fent jelzett három másodlagos jogforrás keretében a Maastrichti Szerződés hatályba lépése előtt biztosított volt a diákok, a kereső tevékenységgel felhagyó munkavállalók és vállalkozók, valamint egyéb személyek szabad mozgása és tartózkodása a tagállamok területén anélkül, hogy e jog gyakorlása

⁸⁵ Hasonlóképpen fogalmaz az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikk (1) bekezdése: „Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

⁸⁶ „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel” – az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése szerint.

⁸⁷ C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 84. pont; C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925] 42. pont.

gazdasági tevékenység folytatásának függvénye lett volna.⁸⁸ E három irányelv 1990-től, illetve 1993-tól szabályozta az említett személyi kör szabad mozgását 2006-ig, amikor is egy általános, a személyek szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló irányelv váltotta fel mindhármát.⁸⁹

Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése (korábbi EK SZ. 18. cikk (1) bekezdés) teremt meg először a gazdasági tevékenységtől független szabad mozgás és tartózkodás primer jogi alapjait az uniós jogrendben.⁹⁰ A gazdasági alapszabadságnak minősülő munkavállalás, letelepedés és szolgáltatás keretében biztosított szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz képest az uniós polgárság jogából fakadó, az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés szerinti szabad mozgás és tartózkodás joga szubszidiárius, kiegészítő jellegű.

2.4.1 A szabad mozgás és szabad tartózkodás jogának jelentősége

Az EUMSZ. 22–24. cikkeiben foglalt politikai természetű jogokkal szemben a 21. cikk szerinti szabad mozgás és tartózkodás joga lényegesen szélesebb körben foglalkoztatta a jogalkalmazókat, különösen az Európai Unió Bíróságát. Az uniós polgárság intézményének bevezetése óta eltelt közel húsz év alatt az EuB gyakorlatában a 21. cikk alkalmazásával összefüggésben hozzávetőleg három ügytípus⁹¹ körvonalazódott.

Az első csoportba azok az ügyek sorolhatók, amelyekben kifejezetten az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgás és tartózkodás joga a vita tárgya – ilyenkor az EuB e jog garantálását egyformán az uniós polgár saját állama és a fogadó tagállam kötelezettségeként kezeli. A szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó mindenféle tagállami intézkedés jogszerűségét közvetlenül az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésével való összhangja alapján bírálja el az EuB – így többek között a tartózkodási jog megadására irányuló kérelem elutasítása⁹² a fogadó állam részéről vagy éppen a kiutazás megakadá-

⁸⁸ A Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.) a diákok tartózkodási jogáról. (HL L 317., 1993.12.18., 59. o.); A Tanács 90/365/EGK irányelve (1990. június 28.) a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról. (HL L 180., 1990.7.13., 28. o.); A Tanács 90/364/EGK irányelve (1990. június 28.) a tartózkodási jogról. (HL L 180., 1990.7.13., 26. o.)

⁸⁹ 2006. április 30-i hatállyal a három fenti irányelvet felváltotta a következő szekunder jogforrás: Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.)

⁹⁰ A magyar szakirodalomban eddig legrészletesebben írt e folyamatról ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m.

⁹¹ Instruktv ebből a szempontból DOMRÖSE, Ronny – KUBICKI, Philipp: *Das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht und der Zugang zu sozialen Leistungen des Herkunftsstaates*. *Europarecht*, 2008/6. 873–891.

⁹² C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 91. pont.

lyozására irányuló saját tagállami intézkedés⁹³ jogszerűsége a 21. cikkel való közvetlen összhangon múlik.

A második csoportba tartozó ügyekben a vita tárgy nem maga a szabad mozgás és tartózkodás joga, hanem az e jog gyakorlása során, illetve e jog gyakorlásával összefüggésben keletkező egyéb jogsérelemek. Így a második csoportba tartozó ügyek komplexebb problémát vetnek fel, és további két alcsoportba sorolhatók. Az első alcsoportban azok az ügyek említhetők, amelyekben a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása során az uniós polgárt az állampolgársága miatt éri megkülönböztetés, a második alcsoportba pedig az állampolgárságtól független egyéb ok miatti megkülönböztetés alapján induló ügyek vonhatók.

Az első alcsoport ügyeiben a jogszerűség egyetlen mércéje az EUMSZ. 18. cikk első bekezdése szerinti állampolgárságon alapuló általános diszkrimináció tilalom. Ennél az ügytípusnál az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése pusztán azt a célt szolgálja, hogy teljesüljön az EUMSZ. 18. cikk első mondatában szereplő: „a Szerződések alkalmazási köre” feltétel annak érdekében, hogy az uniós jog egyáltalán alkalmazható legyen. Az ilyen ügyek a helyzet természetéből fakadóan a fogadó tagállam és egy másik tagállamból érkező uniós polgár közti viszonylatban keletkeznek.

A szabad mozgás és szabad tartózkodás jogának gyakorlása során bekövetkező és az állampolgárságtól független egyéb jogsérelemek, illetve korlátozások jogszerűségének vizsgálatát igénylő ügyek kerülnek a fentiek szerinti második alcsoportba, amelyekben az EuB kizárólag az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdést, vagyis magát a szabad mozgást és tartózkodást használja mércének. Ennél az ügytípusnál elsősorban az állampolgárság szerinti tagállam olyan intézkedéseiről van szó, amelyek következtében az állampolgár bizonyos hátrányokat kénytelen elviselni saját tagállamától, ha él vagy élni kíván az uniós polgárságból fakadó szabad mozgás és tartózkodás jogával. Így például elesik bizonyos szociális juttatásoktól, ha lakóhelyet létesít egy másik tagállamban.⁹⁴ Ugyanebbe az alcsoportba sorolhatók azok a tényállások is, amelyek a fogadó tagállam és egy másik tagállam állampolgára közötti viszonylatban keletkeznek úgy, hogy a fogadó tagállam a területén tartózkodó uniós polgárt szabad mozgása és tartózkodása gyakorlásában nem az állampolgársága, hanem egyéb ok miatt akadályozza vagy korlátozza.⁹⁵

Az EuB által a fent jelzett esettípusoknál alkalmazott eltérő jogszerűségi mércék és értelmezési gyakorlat szükségessé teszi a szabad mozgás és szabad tartózkodás korlátozásának – a korlátozás tárgyának és alanyainak – vizsgálatát, továbbá a korlátozás jogszerűvé tételének vizsgálatát is.

⁹³ C-33/07. sz. Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București kontra Gheorghe Jipa ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05157. o.] 15. pont.

⁹⁴ C-499/06. sz. Halina Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-03993. o.] 47. pont.

⁹⁵ C-221/07. sz. Krystyna Zablocka-Weyhermüller kontra Land Baden-Württemberg ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-09029. o.] 11. és 48. pont; C-544/07. sz. Uwe Rüffler kontra Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Osrodek Zamejscowy w Wałbrzychu ügyben 2009. április 23-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-03389. o.] 55., 87. pont.

2.4.1.1 A szabad mozgás és tartózkodás jogának közvetlen tagállami korlátozása

A korlátozó tagállami intézkedések tárgya és alanyai

Ezen ügytípusnál kifejezetten a szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó tagállami intézkedésekről van szó. Gyakorlati jelentősége tipikusan a tagállamok idegenrendészeti szabályaival kapcsolatban alakult ki.⁹⁶ Speciális szabályokat ebben a vonatkozásban az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv tartalmaz. Az irányelv pontosítja a primer jog szintjén az EUMSZ. 21. cikkében garantált szabad mozgáshoz való jog tartalmát, így többek között a ki- és beutazáshoz, a tartózkodáshoz való jogot és számos ezzel közvetlenül összefüggő körülményt.

Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése szövegszerűen az uniós polgárokra és ezen keresztül a tagállamok állampolgáira korlátozza e jog gyakorlását. Harmadik államok állampolgárai ebből következően saját jogon nem hivatkozhatnak a primer uniós jogból eredő szabad mozgás és tartózkodás jogára. Közvetve, valamely uniós polgárral együtt élő, illetve általa eltartott családtagként a szekunder uniós jogban, a 2004/38/EK irányelvben rögzített keretek között azonban tagállami állampolgársággal nem rendelkező személyek is élhetnek a szabad mozgás és tartózkodás jogával. Ezt a főszabályt a C-200/02. sz. Zhu és Chen ügyben⁹⁷ az EuB áttörte, és kiterjesztette a szabad mozgás és tartózkodás jogát tagállami állampolgársággal nem rendelkező személyekre is. Az alapügyben a vita tárgya egy kiskorú ír állampolgársággal rendelkező uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülőjének a tartózkodási joga volt az Egyesült Királyság területén. Tekintettel arra, hogy ebben a helyzetben a tartózkodási jog jogosultja az eltartásra és gondozásra szoruló kiskorú gyermek volt, a kínai állampolgársággal rendelkező szülő közvetlenül nem alapíthatta tartózkodási igényét a szekunder uniós jogra. A 2004/38/EK irányelv ugyanis csak a fordított helyzetet ismeri: tudniillik azt, amikor a tartózkodási jog jogosultja, vagyis az uniós polgár tartja el a családtagját. Annak érdekében, hogy a kiskorú gyermek uniós primer jog által garantált szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való joga ténylegesen érvényesülhessen, az EuB az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésén alapuló határozatlan idejű tartózkodási jogot biztosított a fogadó állam területén a gyermek gondját viselő szülő számára.⁹⁸

A korlátozó tagállami intézkedés meghatározása

Ezen ügytípusnál, ahol maga a szabad mozgás és tartózkodás joga képezi a vita tárgyát, a korlátozás eszköze, tehát a tagállami intézkedés csak annyiban lesz releváns, amennyi-

⁹⁶ C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 84–86. pont.

⁹⁷ C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925] 42–47. pont.

⁹⁸ C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925] 47. pont.

ben az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésében rögzített jog korlátozásáról van szó. Ennél az ügýtípusnál nincs különösebb jelentősége a korlátozás minősítésének – tudniillik, hogy maga a tagállami intézkedés egyúttal megkülönböztető-e, tehát diszkriminatív-e vagy sem, nem bír jelentőséggel.⁹⁹ A szabad tartózkodás joga kapcsán a tagállami intézkedés tipikusan az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésén alapuló tartózkodási engedélyek kiadásának megtagadása vagy a kiadott engedélyek visszavonása formájában jelenik meg.¹⁰⁰ A tartózkodás befejezésével összefüggésben foganatosított tagállami intézkedések is lehetnek korlátozóak, ilyen többek között az uniós polgár kiutasítására irányuló tagállami intézkedés.¹⁰¹ A szabad mozgás esetében a korlátozó tagállami intézkedések lehetséges eszköztára sokkal változatosabb. Így többek között a ki- és beutazás során alkalmazott útlevél ellenőrzés¹⁰² vagy akár a ki- és beutazás megtagadása.^{103 104} A tagállami intézkedésnek azonban ténylegesnek kell lennie: a szabad mozgás jogát érintő, de pusztán közvetett vagy éppen csak feltételezett korlátozó hatás nem elegendő az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához. Így például a szabadságvesztés büntetés kiszabása alkalmas a szabad mozgás jogának korlátozására, de a büntetés kiszabásának pusztá kilátásba helyezése önmagában nem elegendő a korlátozás megállapításához.¹⁰⁵

A szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó intézkedések jogszerűsége

Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésében foglalt, a „Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel” kitétel szerepe a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog tagállami korlátozásának jogszerűsége kapcsán válik világossá. A „korlátozások” és „feltételek” szóhasználat közötti esetleges különbségre vonatkozóan ítélkezési gyakorlat eddig nem született. A jelzett fenntartások a primer és szekunder uniós jog írott és íratlan szabályai között egyaránt keresendők.

A személyek szabad mozgásáról (munkavállalás, letelepedés, szolgáltatás) mint gazdasági alapszabadságról szóló primer uniós rendelkezések között már léteznek írott

⁹⁹ További alátámasztásul lásd: KADELBACH, Stefan: *Die europäische Bürgerrechte*. In: Ehlers, Dirk (Hg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Walter de Gruyter Verlag, Berlin,² 2005. 567.

¹⁰⁰ C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 76. pont; C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925] 14. pont.

¹⁰¹ C-482/01. sz. és C-493/01. sz. Georgios Orfanopoulos és társai és Raffaele Oliveri kontra Land Baden-Württemberg egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-05257. o.] 32., 53. pont

¹⁰² C-378/97. sz. Florus Ariël Wijsenbeek elleni büntetőeljárás ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-06207. o.] 24. pont.

¹⁰³ C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy (A Bíróság 2012. október 16-i ítélete, EBHT-ban még nem közzétett).

¹⁰⁴ C-33/07. sz. Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București kontra Gheorghe Jipa ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05157. o.] 15. pont.

¹⁰⁵ C-299/95. sz. Friedrich Kremzow kontra Republik Österreich ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-02629. o.] 16. pont.

kimentési okok: mégpedig a közrend, közbiztonság és a közegészség által indokolt korlátozások – az EUMSZ. 45. cikk (3) bekezdés, az 52. cikk (1) bekezdés és a 62. cikk értelmében – amelyek pontosítását a 2004/38/EK irányelv is elvégzi.¹⁰⁶ E kimentési okok megalapozhatják a szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó tagállami intézkedések kimentését, jogszerűségének megállapítását.

A primer jogban szabályozott kimentési okok mellett az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésében foglalt fenntartás az uniós polgárokat megillető szabad mozgás és tartózkodás jogának további, kizárólag a szekunder uniós jogban található korlátozásait is magában foglalja. A 2004/38/EK irányelv értelmében a tartózkodási jog jogosultjai kötelesek igazolni, hogy a fogadó tagállamban elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális ellátó rendszerére, valamint igazolják, hogy a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek.¹⁰⁷ Érdemes ezen a ponton felhívni a figyelmet arra a különbségre, amely a gazdasági alapszabadságok körében nyitva álló személymozgáshoz való jog (munkavállalás, letelepedés és szolgáltatás) és az uniós polgárságból fakadó szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog között mutatkozik. A gazdasági alapszabadságok esetében a jogosultságnak nem fogalmi eleme az elegendő forrás és a teljes körű egészségbiztosítás igazolása, szemben a pusztán az uniós polgárságból eredő szabad mozgás és tartózkodás jogával, amelynek esetében viszont a tagállami állampolgárt e jog csak akkor illeti meg, ha igazolni tudja az elegendő forrást és a teljes körű egészségbiztosítást. A jelzett különbség megerősíti azt a tényt, mely szerint a gazdasági alapszabadságok körében igénybe vehető személymozgáshoz képest az uniós polgárságból eredő személymozgás joga relatív és járulékos jellegű – ami önmagában csak akkor képezhet önálló jogalapot, ha a jelzett feltételek teljesülnek. Ha az elegendő forrás és a teljes körű egészségbiztosítás hiányzik, vagy nem igazolható, vagy éppenséggel megszűnik, vagy véget ér, a fogadó tagállam a tartózkodás jogát megtagadhatja, vagy a tartózkodási jog befejezésére irányuló intézkedéseket foganatosíthat. A tartózkodási jog megvonása, illetve megszűnése azonban tagállami intézkedés nélkül, automatikusan nem következhet

¹⁰⁶ A korábbi, hatályon kívül helyezett, és a személyek szabad mozgása szempontjából releváns irányelvek rendelkezéseit a kimentési okok tekintetében a 2004/38/EK irányelv átvette. (Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről). Az irányelv közrendre, közbiztonságra és közegészségre vonatkozó részletező szabályainak alkalmazásáról érdemes megnézni a következő ügyet: C-482/01. sz. és C-493/01. sz. Georgios Orfanopoulos és társai és Raffaele Oliveri kontra Land Baden-Württemberg egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-05257. o.] 46. pont.

¹⁰⁷ 2004/38/EK irányelv 7. cikk (1) bekezdés b) és c) pont, illetve C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 87. pont.

be.¹⁰⁸ Az a kérdés, hogy a tagállam a saját állampolgárától megtagadhatja-e a kiutazás jogát – teljes körű egészségbiztosítás és elegendő forrás igazolásának hiánya miatt, – az eddigi ítélkezési gyakorlat alapján nem válaszolható meg, de nem tűnik valószínűnek. A szabad mozgás és tartózkodás jogával összefüggésben eddig megalkotott másodlagos jogforrások csak a tartózkodási jogot szabályozzák, és így kizárólag annak a fogadó tagállamnak szólnak, amelybe(n) az uniós polgár utazni, illetve ahol tartózkodni kíván.

A szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való jog primer és szekunder uniós jogforrásokból adódó korlátozása mellett az EuB kifejlesztett a tagállamok számára egy íratlan kimentési okot is. Eszerint a szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó tagállami intézkedés jogszerűvé tehető annak érdekében, hogy az említett jog ne váljon indokolatlan teherre a fogadó állam költségvetése számára.¹⁰⁹ Az EuB ezt az értelmezést még a szabad mozgást és tartózkodást rendező korábbi három irányelv alapján indította el. Az alapszabadságok körében kifejlesztett nyomós közérdek kategóriájához hasonlóan az EuB itt olyan szempontok számára nyitott utat, amelyekre hivatkozva a tagállamok az uniós polgárok szabad mozgását és szabad tartózkodását korlátozó intézkedéseik számára – az EuB által ellenőrzöttek ugyan, de – mozgásteret kaptak.

Az EUMSz. 21. cikk (1) bekezdésében jelzett fenntartások, vagyis a primer jogban és a végrehajtás céljából hozott intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek azonban csak akkor megengedhetőek, ha azokat az uniós jog általános elveinek, különösen az arányosság elvének megfelelően alkalmazzák.¹¹⁰ Ez azt jelenti, hogy az e tekintetben hozott tagállami intézkedéseknek a kitűzött cél elérésére alkalmasnak és ahhoz szükségeseknek kell lenniük. Az uniós jog általános elveinek és az arányosság elvének alkalmazásakor az EuB a tagállamok intézkedéseit szigorúan és szűken értelmezi, az uniós polgárok számára egyértelműen kedvező eredménnyel. Ezt a szemléletmódot az EuB konzekvensen érvényesíti akkor is, ha a tagállami intézkedés aktív beavatkozásra irányul – például a közrend védelme érdekében¹¹¹ –, illetve akkor is, ha a tagállami intézkedés valamely hiányosság megállapításából következik. Ez utóbbi esetben például a tartózkodási jog megvonása pusztán az elegendő források hiánya vagy egy nem teljes körű egészségbiztosítás miatt az EuB megítélése szerint aránytalan tagállami beavatkozásnak

¹⁰⁸ C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvaine-la-Neuve ügyben 2010. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-06193. o.] 43. pont; C-456/02. sz. Michel Trojani kontra Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS) ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-07573. o.] 45. pont.

¹⁰⁹ C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 90. pont; C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925] 32. pont.

¹¹⁰ C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 91. pont.

¹¹¹ C-33/07. sz. Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București kontra Gheorghe Jipa ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05157. o.] 29. pont.

minősül.¹¹² A fogadó államnak kötelessége a konkrét ügy összes körülményére tekintettel lennie az uniós polgárok tartózkodási jogának korlátozása során, így például arra a körülményre, miszerint az elegendő források hiányát átmeneti nehézségek is okozhatják, illetve az uniós polgár pénzügyi helyzete tőle független okokból is megváltozhat.¹¹³

Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdéséből fakadó szabad mozgás és szabad tartózkodás jogát korlátozó tagállami intézkedések jogszerűsége kapcsán felmerül még egy – egyelőre pusztán elméleti – kérdés. Tekintettel arra, hogy az uniós alapjogok szintén az uniós jogrend részét képezik, most már nemcsak íratlan, hanem az Európai Unió Alapjogi Chartáján keresztül írott formában is, az uniós jogból fakadó jogosultságok tagállami korlátozása csak akkor lehet jogszerű, ha az uniós alapjogokkal is összhangban van. Hasonlóképpen ahhoz a kialakultnak nevezhető ítélkezési gyakorlathoz, amelyet az EuB a gazdasági alapszabadságokkal összefüggésben alakított ki. Az individuális jogot megalapozó uniós rendelkezést korlátozó tagállami beavatkozás tehát uniós alapjogokra hivatkozással korlátozható¹¹⁴ – az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdéséből fakadó személymozgás tekintetében ezt az EuB szemléletet csak feltételezhetjük, erre irányuló ítélkezési gyakorlat azonban még nem ismert.

2.4.1.2 A szabad mozgás és tartózkodás gyakorlása során felmerülő egyéb tagállami korlátozások

Az alkalmazási kör kérdése

Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való jog akkor is sérülhet, ha a tagállami beavatkozás nem kifejezetten magához a mozgáshoz vagy tartózkodáshoz való jogot kívánja korlátozni, hanem valamely élethelyzet tagállami szabályozási körében a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását akadályozza vagy korlátozza. Az EuB szerint ugyanis az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdéséből nemcsak a szabad mozgás és tartózkodás jogának egyszerű megadása vagy meg nem adása olvasható ki, hanem – különösen a fent említett ügytípusoknál – a szóban forgó jogosultság zavartalan igénybevételének követelménye is. A szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához kapcsolódó helyzetekben nemcsak azon tagállami intézkedések idézhetnek elő vitás helyzetet, amelyek a mozgás és tartózkodás szabadságát közvetlenül szabályozzák, hanem a nemzeti jog bármely egyéb tárgykörrel összefüggő rendelkezése is. Különösen ilyennek számítanak azok a tagállami általános vagy egyedi aktusok, amelyek a kül- és belföldi tényállási elemekre tekintettel eltérő szabályok alkalmazását írják elő – a szociális jog és az adójog tipikusan ilyen tárgykörök. Ha az ilyen típusú tagállami intézkedés a fogadó tagállam területén az uniós polgárt szabad

¹¹² C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 93. pont.

¹¹³ C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvaine-la-Neuve ügyben 2010. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-06193. o.] 44-45. pont.

¹¹⁴ A német terminológia széles körben használja a „Schranken-Schranke” kifejezést: a korlátozás korlátozása értelemben.

mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlásában akadályozza vagy korlátozza, és ez az akadályozás nem hozható összefüggésbe az EUMSZ. 18. cikk első bekezdés szerinti állampolgárságon alapuló megkülönböztetéssel, továbbá kívül esik a gazdasági tevékenységet feltételező alapszabadságok valamelyikének alkalmazási körén, úgy a tagállami intézkedés jogszerűségének megállapítása egyedül az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdéssel való összhangon fog műltni – vagyis azon, hogy a vitatott tagállami intézkedés valóban akadályozza vagy korlátozza a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását. Az ilyen esettípusoknál gyakori, hogy a tagállam a saját állampolgárait akadályozza a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásában, és ugyanide sorolhatók azok az eddigi ritkábban előforduló ügyek is, amelyek a fogadó tagállam és egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgár között keletkeznek olyan módon, hogy a szabad mozgáshoz való jog korlátozása nem az állampolgárságon alapuló diszkrimináció miatt következik be.¹¹⁵

A fenti ügýtípushoz tartozó esetekben az EuB elsőként azt vizsgálja, hogy a vitatott tagállami rendelkezés az uniós jog alkalmazási körébe – tárgyi hatálya alá – tartozik-e, amit ezzel összefüggésben akkor válaszol meg igenlően, ha a tagállami rendelkezés hatással van vagy hatással lehet a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlására. Ilyen például az a tagállami követelmény, mely szerint egy hallgató a rendelkezést előíró tagállam területén található oktatási intézményben köteles egy évet eltölteni, mielőtt egy másik tagállamban folytatandó tanulmányok vonatkozásában képzési támogatásban részesülhetne – mert ez az előírás alkalmas arra, hogy a hallgatót eltántorítsa a másik tagállamban való tanulmányok folytatásától.¹¹⁶ Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésének tárgyi hatálya gyakorlatilag kiterjedhet a tagállami jogrendszer bármely területére, amely hatással lehet az uniós polgárt megillető szabad mozgás és tartózkodás gyakorlására. Az EuB eddigi ítélkezési gyakorlata alapján többek között az alábbi tagállami rendelkezések voltak az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés tárgyi hatálya alá vonhatók: tandíj címén járó adókedvezmény nyújtására,¹¹⁷ befizetett egészségbiztosítási járulékok jövedelemadó összegéből történő levonásához való jogra,¹¹⁸ eltérő tagállamban lakó személy öregségi

¹¹⁵ C-221/07. sz. Krystyna Zablocka-Weyhermüller kontra Land Baden-Württemberg ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-09029. o.] 11., 48. pont.

¹¹⁶ C-11/06. sz. és C-12/06. sz. Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-09161. o.] 23. pont. Hasonlóképpen az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozónak ítélte az EuB például a háború és a megtorlások polgári áldozatainak nyújtott rokkantsági nyugdíjra vonatkozó tagállami rendelkezést is: C-499/06. sz. Halina Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-03993. o.] 23. és 26. pont. Ezt az értelmezési módszert az EuB más összefüggésben is alkalmazza – többek között az EUMSZ. 18. cikkével összefüggő esetekben is az alkalmazási kör megállapításához.

¹¹⁷ C-76/05. sz. Herbert Schwarz és Marga Gootjes-Schwarz kontra Finanzamt Bergisch Gladbach ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-06849. o.] 92. pont.

¹¹⁸ C-544/07. sz. Uwe Rüffler kontra Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu ügyben 2009. április 23-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-03389. o.] 55., 87. pont.

nyugdíjat terhelő jövedelemadója,¹¹⁹ munkanélküli járadékra való jogosultság megállapítására,¹²⁰ a háború polgári áldozatainak járó juttatás nyújtására,¹²¹ a névviseléshez fűződő jogra,¹²² illetve a háború áldozatainak túlélő házastársa részére odaítélt ellátások folyósítására¹²³ vonatkozó tagállami rendelkezések. Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés tárgyi hatálya a fentiek értelmében a tisztán belső jogi tényállásokra nem terjed ki, azokra a helyzetekre tehát, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához.

A korlátozó tagállami intézkedés meghatározása

Tekintettel arra, hogy a második csoportba tartozó ügýtípusnál nem a szabad mozgás és tartózkodás joga a vitatott, hanem az e jog gyakorlásával kapcsolatban felmerülő helyzeteket előidéző tagállami intézkedések, ezért azok lehetséges formáinak vizsgálata is hasznos lehet. A kialakult ítélkezési gyakorlat arra enged következtetni, hogy a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásával összefüggő és eddig az EuB elé került ügyek a fent jelzett módon (1. pont) két alcsoportba sorolhatók. Az első alcsoportban azok az ügyek említhetők, amelyekben a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását valamely határon átnyúló elemet tartalmazó és egyenlőtlen bánásmódot megvalósító tagállami intézkedés korlátozza, míg a második alcsoportba az egyenlő bánásmód elvétől független egyéb okból bekövetkező korlátozások alapján induló ügyek vonhatók.

Az első alcsoportba tartozó ügyet eredményezett például az a nemzeti szabályozás, amely a saját állampolgárok áthidaló járadékhoz való jogosultságát a közép fokú tanulmányoknak a saját tagállamuk oktatási intézményében való befejezésének feltételéhez kötötte.¹²⁴ Az újabban ítélt ügyek közül hasonlóképpen megfelelő példa az a tagállami szabályozás, amely ahhoz a feltételhez köti – és a feltétel hiányában megtagadja – a befizetett egészségbiztosítási járulékok jövedelemadó összegéből történő levonáshoz való jog biztosítását, hogy e járulékokat ebben a tagállamban fizették-e be. Ezt a tagállami

¹¹⁹ C-520/04. sz. Pirkko Marjatta Turpeinen ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10685. o.] 19. és 39. pont.

¹²⁰ C-406/04. sz. Gérald De Cuyper kontra Office national de l'emploi ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-06947. o.] 39. és 48. pont.

¹²¹ C-192/02. sz. K. Tas-Hagen és R.A. Tas kontra Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10451. o.] 20. és 40. pont.

¹²² C-353/06. sz. Stefan Grunkin és Dorothee Regina Paul ügyben 2008. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-07639. o.] 15. pont. Újabban a nemesi cím viselésére vonatkozó tagállami intézkedések is foglalkoztatták az EuB-ot: C-208/09. sz. Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé] 37. pont.

¹²³ C-221/07. sz. Krystyna Zablocka-Weyhermüller kontra Land Baden-Württemberg ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-09029. o.] 11. és 48. pont.

¹²⁴ C-224/98. sz. Marie-Nathalie D'Hoop kontra Office nationale de l'emploi ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-06191. o.] 34. pont. Hasonlóképpen erre az ügýtípusra megfelelő példa a C-224/02. sz. Heikki Antero Pusa kontra Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-05763. o.] 19. pont.

intézkedést az érintett ügyben egy Lengyelországban élő német állampolgár sikerrel támadta meg az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése alapján.¹²⁵

A második alcsoportba sorolható ügyek esetében a vitatott tagállami intézkedés a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását akadályozó, illetve korlátozó hatást fejt ki anélkül, hogy bármiféle egyenlőtlen bánásmód mint lényeges tényállási elem állna a háttérben. Ezekben az esetekben az EuB zömmel azt vizsgálja, hogy a tagállami intézkedés valóban alkalmas-e arra, hogy a szabadság gyakorlásától eltántorítsa a jogosult uniós polgárt.¹²⁶ Így többek között az a követelmény, mely szerint egy hallgatónak a tagállam területén található oktatási intézményben kell egy évet eltöltenie, mielőtt egy másik tagállamban folytatott tanulmányok vonatkozásában képzési támogatásban részesülhetne a szabályozást előíró tagállamban, alkalmas arra, hogy személyes kellemtelenséget, többletköltséget, esetleg késedelmet okozzon, és ezzel eltántorítsa a hallgatót a másik tagállamban való képzéstől¹²⁷ – és így a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogától. Amennyiben az uniós polgár már gyakorolja a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, ebben az esetben az EuB a tagállami intézkedést abból a szempontból vizsgálja, hogy az uniós polgárt éri-e valamilyen hátrány éppen, illetve kifejezetten e jog gyakorlása miatt. Ilyen hátrányt okozónak értékelte az EuB többek között bizonyos országok névviselésre vonatkozó szabályait. Az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésével ellentétesnek minősítette az EuB azt a helyzetet, melyben valamely tagállam hatóságai a nemzeti jog alkalmazásával megtagadják egy gyermek családi nevének olyan formában történő elismerését, ahogyan azt egy másik tagállamban, ahol a szüleikhez hasonlóan kizárólag az első tagállam állampolgárságával rendelkező gyermek született és azóta is lakik, meghatározták és anyakönyvezték. Az a tény ugyanis, mely szerint abban a tagállamban, amelynek állampolgárságával a jogosult uniós polgár rendelkezik, más nevet köteles viselni, mint amelyet a születési és lakóhelye szerinti tagállamban kapott, alkalmas arra, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlását akadályozza vagy akár korlátozza.¹²⁸

A második alcsoportban számos további ügy érdemmel említést, olyanok, amelyekben például a munkanélküli segély igénybevételével összefüggő lakóhellyel kapcsolatos

¹²⁵ C-544/07. sz. Uwe Rüffler kontra Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu ügyben 2009. április 23-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-03389. o.] 87. pont.

¹²⁶ C-499/06. sz. Halina Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-03993. o.] 31. pont.

¹²⁷ C-11/06. sz. és C-12/06. sz. Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-09161. o.] 30-31. pont.

¹²⁸ C-353/06. sz. Stefan Grunkin és Dorothee Regina Paul ügyben 2008. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-07639. o.] 39. és 22. pont. Ebben az ügyben Niebułl (Németország) városának anyakönyvi hivatala megtagadta a német állampolgárságú szülők által Leonhard Matthias nevű (Dániában született, német állampolgár) fiuk családi nevének Dániában meghatározott és anyakönyvezett formájában történő elismerését.

kikötéssel,¹²⁹ rokkantsági nyugellátással¹³⁰ vagy háború polgári áldozatainak nyújtott juttatással¹³¹ kapcsolatos tagállami intézkedést az EuB aszerint minősítette, hogy alkalmas volt-e arra, hogy a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását akadályozza vagy korlátozza.

A szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását korlátozó vagy akadályozó tagállami intézkedések minősítésének módszere valószínűleg távolról sem tekinthető lezártnak: az EuB ítélkezési gyakorlatának elemzésekor több kérdés is felmerül, amelyekre az EuB eddig még nem tudott válaszolni, vagy egyszerűen átlépett rajtuk. Nem világos például, hogy milyen módszer és értelmezési logika követendő az első és második alcsoport kombinációja esetén, tehát olyankor, ha a határon átnyúló elemből következő egyenlőtlen bánásmódtól való félelem, illetve az abból következő esetleges hátrányok arra is alkalmasak, hogy eleve visszatartsák az uniós polgárt a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásától. Az EuB eddigi gyakorlatából egyelőre az sem világos, hogy milyen mértékben kívánja érvényesíteni az EuB az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésében rejlő akadályozási tilalmat: pusztán a diszkrimináció tiltásával láthatóan nem éri be, és az egyenlő, illetve egyenlőtlen bánásmódtól független esetekben az akadályozási tilalmat minden bizonnyal azért alkalmazza, mert a tagállami intézkedés minősítésekor összehasonlítási alapként nem áll rendelkezésre vagy nem releváns valamiféle külső-belső elemeket tartalmazó helyzet.

A következmények szempontjából azonban nem érdektelen a két alcsoport közötti különbségtétel. Amennyiben az EuB megállapítja a nemzeti szabályozásról, hogy az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésének érvényesülését akadályozza, úgy az a nemzeti szabályozás nem alkalmazható. Amennyiben adott nemzeti szabályozás hasonló tényállás esetén pusztán a határon átnyúló elemből következően egyenlőtlen bánásmódot eredményez a jogosult uniós polgár számára, úgy az uniós polgár az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése alapján és az EuB értelmezési gyakorlata szerint egyenlő bánásmódra tarthat igényt.¹³²

A szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását korlátozó intézkedések jogszerűsége

A fentiekben részletezett, két alcsoportba sorolt ügytípus keretében alkalmazott eltérő szóhasználat megjelenik a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását korlátozó intézkedések jogszerűségének vizsgálata során is az EuB gyakorlatában. A pusztán egyenlőtlen bánásmódot előidéző tagállami intézkedés jogszerű lehet, ha objektív megfontolások¹³³

¹²⁹ C-406/04. sz. Gérald De Cuyper kontra Office national de l'emploi ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-06947. o.] 39. pont.

¹³⁰ C-499/06. sz. Halina Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-03993. o.] 23. pont.

¹³¹ C-192/02. sz. K. Tas-Hagen és R.A.Tas kontra Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10451. o.] 31. pont.

¹³² DOMRÖSE, R. – KUBICKI, Ph.: *Das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht*. .i. m. 888.

¹³³ C-76/05. sz. Herbert Schwarz és Marga Gootjes-Schwarz kontra Finanzamt Bergisch Gladbach ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-06849. o.] 94. pont; C-520/04. sz. Pirkko Marjatta Turpeinen ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10685. o.] 32. pont; C-224/02. sz. Heikki Antero Pusa kontra Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-05763. o.] 20. pont.

ezt indokolják – mondja az EuB. Ha azonban a tagállami intézkedés akadályozza a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását, akkor ez a korlátozás csak a nyomós közérdek esetén indokolható¹³⁴ az EuB szóhasználata szerint. Nem teljesen világos, hogy az EuB szóhasználatában az úgynevezett objektív megfontolások és az úgynevezett nyomós közérdek körébe sorolható tényezők között van-e tartalmi különbség. Az EuB eddigi gyakorlatából annyi bizonyosan következik, hogy a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlását akadályozó vagy korlátozó tagállami intézkedések egy sor kimentési okra hivatkozva jogszerűvé tehetők. Szociális juttatásokhoz való hozzáférés esetén például gyakran a juttatást nyújtó tagállam társadalmába való integrálódás mértéke a döntő.¹³⁵ Más esetekben például a munkanélküli járadékhoz való jogosultság ellenőrzésének hatékonyságával indokolható a lakóhellyel kapcsolatos plusz kikötés előírása.¹³⁶ A kimentési okok köre nyílt végű felsorolásnak látszik, amelynek egyedül az arányossági teszt szab határt. Az a kérdés, hogy az uniós alapjogok védelme a szabad mozgás gyakorlását akadályozó tagállami intézkedések minősítése során milyen szerepet fog játszani, egyelőre nem válaszolható meg.

2.4.1.3 A szabad mozgás és tartózkodás jogát érintő másodlagos jogforrások

Az EUMSZ. 21. cikk (2) bekezdése önálló jogalapot teremt másodlagos jogforrások kibocsátására. Ennek értelmében az Európai Parlament és a Tanács az EUMSZ. 294. cikke szerinti rendes jogalkotási eljárás keretében rendelkezéseket fogadhat el annak érdekében, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlását megkönnyítse – korlátozó rendelkezések bevezetésére ebben a körben tehát nincs lehetőség. A (2) bekezdésben foglalt jogalkotási felhatalmazást azonban csak akkor lehet igénybe venni, ha az Unió fellépése bizonyul szükségesnek az (1) bekezdésben megfogalmazott célkitűzés eléréséhez, és a Szerződések nem biztosítanak más hatáskört. Az EUMSZ. 21. cikk (2) bekezdését a Nizzai Szerződéssel bevezetett és a Lisszaboni Szerződéssel módosított (3) bekezdésben foglalt rendelkezés korlátozza annyiban, amennyiben a szociális biztonságra és a szociális védelemre vonatkozó jogalkotási hatáskört az EUMSZ. 289. cikk (2) bekezdés szerinti különleges jogalkotási eljárások körébe utalja, és parlamenti konzultációt követő egyhangú tanácsi szavazás alá rendeli – szintén az (1) bekezdésben foglalt célkitűzések elérése érdekében, és ha a Szerződések adott területen nem biztosítanak más hatáskört.

¹³⁴ C-11/06. sz. és C-12/06. sz. Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-09161. o.] 41. pont; C-192/02. sz. K. Tas-Hagen és R.A. Tas kontra Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10451. o.] 33. pont.

¹³⁵ C-499/06. sz. Halina Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-03993. o.] 35. pont.

¹³⁶ C-406/04. sz. Gérald De Cuyper kontra Office national de l'emploi ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-06947. o.] 41. pont.

Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát általános értelemben szabályozó átfogó irányelv is az EUMSz. 21. cikk (2) bekezdéséből nyert felhatalmazás alapján született.¹³⁷ A 2004/38/EK irányelv több szempontból is összevonta, egyszerűsítette és továbbfejlesztette a személyek szabad mozgására vonatkozó korábbi számos másodlagos jogforrást.¹³⁸ Így például az irányelv 6. cikke szerint az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén. A három hónapot meghaladó tartózkodás esetén az irányelv eltérő feltételeket határoz meg a jövedelemszerzés céljával vagy anélkül a fogadó tagállamban tartózkodó személyek között (7. cikk). Ez utóbbi alanyi kör – a diákok is közéjük sorolandók – elegendő forrásokat és teljes körű egészségbiztosítást kötelesek igazolni a fogadó tagállam területén. Az irányelv 24. cikke megerősíti a fogadó tagállamok kötelezettségét az egyenlő bánásmód elvének betartására a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgár és a saját állampolgárok között. Szociális segítséget, illetve tanulmányok folytatásához igényelhető segítséget azonban a jövedelemszerző tevékenységet nem folytató uniós polgárok az előbb jelzett egyenlő bánásmód elvére hivatkozva nem követelhetnek a fogadó tagállamtól a 24. cikk (2) bekezdése értelmében. Az egyenlő bánásmód elve azonban a fent jelzett korlátozás nélkül érvényesül az úgynevezett huzamos tartózkodási joggal rendelkező személyek esetében (16. cikk), amelyet azok az uniós polgárok nyerhetnek el, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban. A huzamos tartózkodási joggal rendelkező uniós polgárok sem elegendő forrásokat, sem pedig teljes körű egészségbiztosítást vagy egyéb körülményt nem kötelesek igazolni. A huzamos tartózkodási jog a fogadó tagállam saját állampolgáraival gyakorlatilag egyező jogállást hoz létre, egyfajta átfogó egyenlő bánásmód alapjának tekinthető. A 2004/38/EK irányelv személyi hatálya kiterjed a családtagokra is, 2. cikke tartalmazza az ide sorolható személyeket, többek között az írott uniós jog szintjén először minősíti a regisztrált élettársat is családtagnak.

¹³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. (HL L 158/77., 2004.4.30. 46. o.)

¹³⁸ A fent hivatkozott 2004/38/EK irányelv 2006. április 30-i hatállyal nemcsak a jövedelemszerző tevékenységet nem folytató személyek tagállamok közötti szabad mozgását és tartózkodását szabályozó irányelveket foglalta össze, módosította, illetve helyezte hatályon kívül, hanem azokat a rendeleteket és irányelveket is, amelyek a gazdasági alapszabadságok körében zajló személymozgást voltak hivatottak szabályozni korábban. Ezeknek a másodlagos jogforrásoknak a felsorolása megtalálható az irányelv 38. cikkében.

2.4.2 Részvétel a helyhatósági és európai parlamenti választásokon

Az EUMSZ. 22. cikke alapján minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják. Minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon is választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.

Az EUMSZ. 22. (korábbi 19., ex 8b.) cikk szövegét a Maastrichti Szerződés G cikkének C pontja vezette be, majd az Amszterdami Szerződés 6. cikkének 5. pontja módosította. A Maastrichti Szerződés hatályba lépését megelőzően az egyes tagállamok jogszabályai csak elvétve és eltérő módon adtak lehetőséget a területükön lakóhellyel bíró, de más tagállam állampolgárságával rendelkező személyeknek a helyi politikai közéletben való részvételle.¹³⁹ Az EUMSZ. 22. cikke az uniós polgárok politikai integrációját hivatott elősegíteni, valamint az európai parlamenti választásokra vonatkoztatva nagyobb választójogi egyenlőséget is kíván teremteni az uniós polgárok között.

Az uniós polgárokat az EUMSZ. alapján megillető jogosultságok közül a választójog a politikai részvételi jogok legtipikusabb formája. Az EUMSZ. 22. cikke minden uniós polgárnak garantálja az aktív és passzív választójog gyakorlását az állampolgárságtól eltérő fogadó tagállam területén akkor, ha ott lakóhellyel rendelkezik. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 40. cikke az EUMSZ. 22. cikkével gyakorlatilag megegyező szövegű rendelkezést tartalmaz. A választójog megadása természetes következménye a gazdasági alapszabadságok, vagyis a gazdasági célú személymozgás Unión belüli biztosításának, és nyilvánvaló kiegészítése az uniós polgárokat megillető általános szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jognak. Az EUMSZ. 22. cikk (1) bekezdése a lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon való részvételt, a (2) bekezdése pedig az európai parlamenti választásokon való részvételt biztosítja mindkét esetben ugyanolyan feltételek mellett, mint a fogadó tagállam saját állampolgárai számára.

¹³⁹ A választójog uniós polgári joggá válásáról lásd: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 176.

2.4.2.1 Részvétel a helyhatósági választásokon

Már az 1970-es évek elején szóba került a helyhatósági választásokon való részvétel közösségi szintű bevezetésének kérdése. A helyi politikai közéletben és döntéshozatalban tényleges, formálisan is garantált részvételi lehetőséget az uniós polgárok az Unió minden tagállamában azonban csak az EUMSz. 22. cikk (1) bekezdésének bevezetésével nyertek. A helyhatósági választásokon való aktív és passzív részvétel joga a tagállamokat arra kötelezi, hogy biztosítsák az uniós polgárok beleszólásának lehetőségét a helyi képviseleti szervek kialakításába. Az 1994-ben a Tanács eleget tett annak a jogalkotási felhatalmazásnak, amelyet az EUMSz. 22. cikk (1) bekezdése tartalmaz. E rendelkezés második mondata szerint a helyhatósági választójog gyakorlásának részletes szabályait – a Lisszaboni Szerződés módosításai értelmében jelenleg a különleges jogalkotási eljárás keretében – az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács köteles megalkotni. Az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelvet¹⁴⁰ a Tanács 2004. december 19-én bocsátotta ki, és a tagállamoknak 1996. december 1-ig adott határidőt az implementálásra.¹⁴¹ Legutóbbi módosítására Románia és Bulgária csatlakozása alkalmával került sor.¹⁴²

Az EUMSz. 22. cikk (1) bekezdésének nem célja egységes uniós szintű helyhatósági választójog megteremtése. A rendelkezés alapját az uniós polgároknak biztosítandó, a lakóhely szerinti tagállam saját állampolgáraival egyenlő bánásmód elve képezi. Eltérő vagy más feltételek a választójog kapcsán csak akkor megengedhetőek, ha azokat az uniós polgárok eltérő tagállami állampolgárságából adódó különbségek kiegyenlítése céljából vezetik be.

A helyhatósági választásokon való részvételnek három előfeltétele van: uniós polgári státus, lakóhely az állampolgárságtól eltérő tagállamban, valamint meg kell felelni

¹⁴⁰ A Tanács 94/80/EK irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. (HL L 368., 1994.12.31., 38. o.).

¹⁴¹ Az irányelv átültetése a legtöbb tagállamban nem sikerült határidőre, helyenként – mint ahogy később Magyarországon is – alkotmánymódosítást követelt meg. A Bizottság az akkori tizenöt tagállamból tizenegy tagállam ellen indított kötelezettségszegési eljárást, de csak Belgium ügye jutott az EuB elé, ahol a helyi választások kérdése az etnikai adottságok miatt egyébként is kényes kérdésnek számított. Vö.: BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010. 533. Lásd: C-323/97. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság ügyben 1998. július 9-én hozott ítélet [EBHT 1998., I- 04281.]

¹⁴² A Tanács 2006/106/EK irányelve (2006. november 20.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelvnek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról. (HL L 363., 2006.12.20., 409. o.)

minden olyan egyéb feltételnek, amelynek teljesítését a lakóhely szerinti tagállamban minden választásra jogosult személy számára előír a lakóhely szerinti tagállam választója.

A lakóhely fogalmának meghatározása sem a primer, sem pedig a szekunder uniós jogban nem történt meg teljes pontossággal. A fent jelzett 94/80/EK irányelv is meg hagyja a tagállamok mozgásterét, illetve nem határolja le a tagállamoknak azt a jogát, hogy maguk döntsenek a fogalom tartalmáról. Ebből következően a tagállami választójogi szabályok eltérő módokon határozzák meg a lakóhely mibenlétét.¹⁴³ Így bizonyos tagállamok megkövetelik, hogy a lakóhely vagy a szokásos tartózkodási hely a választóközter területén legyen, mások azzal is beérik, ha az uniós polgár szokás szerint ott tartózkodik, megint más tagállamok csak a választói névjegyzékbe való felvételt írják elő követelményként.¹⁴⁴ A lakóhely mint formai feltétel mellett az egyes tagállamok jogrendszerei a választójog gyakorlását természetesen egyéb általános feltételtől is függővé tehetik – ezek alkalmazására azonban csak akkor nyílik mód, ha a feltételek saját állampolgáraikat is kötelezik. Ilyen például a választójogi korhatár megjelölése, a választási listára való felvétel, a jelölést igazoló dokumentumok bemutatása vagy megadott helybenlakási idő bizonyítása az érintett helyhatóság területén. Az olyan rendelkezések, amelyek csak az uniós polgárokat, de a fogadó tagállam saját állampolgárait nem kötelezik, és ezzel ténylegesen megnehezítik vagy lehetetlenné teszik az uniós polgárok számára a választójog gyakorlását, uniós joggal ellentétesnek minősülnek. Az eltérő fogalomhasználatból (lakóhely) is következik például az a helyzet, miszerint egy uniós polgár egyszerre akár több tagállamban is teljesítheti a szükséges feltételeket, és egyszerre akár több tagállamban is rendelkezhet jogosultsággal, így a választójog egyidejű, többszörös gyakorlása nem zárható ki. A helyhatósági választások esetében az ilyen helyzet nem jelent problémát – maga a fent jelzett 94/80/EK irányelv erre vonatkozóan nem is tartalmaz kizáró szabályt –, de az európai parlamenti választások alkalmával az ilyen helyzet kerülendő, tekintettel arra, hogy ott az ilyen kettős vagy többszörös szavazás érthető okokból kizárt (lásd alább a 2. pontban).

A helyhatósági választásokon gyakorolható választójog az uniós polgárokat csak az általános és közvetlen helyhatósági választásokon való részvételre jogosítja fel. Az önkormányzatok tisztségviselőinek megválasztása, különösen, ha felségjogot is gyakorló pozícióról van szó – például polgármester, főpolgármester vagy egyes tagállamokban a nemzeti parlamenti választásokban részt vevő választási bizottságok tagjainak megválasztása – már nem része az uniós polgárok helyhatósági választójogának, az ilyen feladatok ellátását a tagállamok választójogi rendszere saját állampolgárainak tarthatja fenn. A 94/80/EK irányelv – tekintettel arra, hogy a különböző tagállamok helyhatóságai különböző politikai és jogi hagyományokat tükröznek, és a struktúrák sokfélesége jellemzi őket, továbbá, hogy a „helyhatósági választás” kifejezés nem ugyanazt jelenti az összes tagállamban – igyekszik valamelyest pontosítani ezt a fogalmat. Ennek értelmében bevezeti az úgynevezett alapszintű helyhatósági egység, illetve alegység termi-

¹⁴³ Lásd: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 183. 1. lj.

¹⁴⁴ Lásd: uo.

nológiáját, rögzítve, hogy az általános és közvetlen helyhatósági választás uniós fogalma egyaránt vonatkozik a helyhatósági képviselő-testületek és a helyhatósági végrehajtott szervek tagjainak megválasztására. Magyarországon az irányelv mellékletének megfelelően ilyen alapszintű helyhatósági egységnek számít: a község, a nagyközség, a város, a megyei jogú város, a főváros és a főváros kerületei, mint települési önkormányzatok, valamint a megye, mint területi önkormányzat.

A helyhatósági választójog gyakorlásának részletszabályait tartalmazó irányelvek eltéréseket is megállapíthatnak, amennyiben valamely tagállam sajátos adottságai ezt indokolják (EUMSZ. 22. cikk (1) bekezdés utolsó mondat). Az eltérések lehetőségét az EUSZ. 4. cikk (2) bekezdésének első mondata is alátámasztja: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a [...] nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” E kivételekre elsősorban Luxemburg és Belgium bizonyos körzeteiben a helybéli lakosságon belüli igen magas külföldi arányszám miatt volt szükség. A 94/80/EK irányelv külön feltételek megfogalmazására ad lehetőséget azoknak a tagállamoknak, amelyekben az adott településen élő választójogosult uniós polgárok körében az eltérő állampolgárságú személyek aránya az ottani összlakosság 20%-át meghaladja. Ilyen esetekben például minimális helybenlakási időt lehet kikötni, amely aktív választójog gyakorlása esetén egy ciklusnyi, passzív választójog gyakorlása esetén a kétciklusnyi időtartamot nem haladhatja meg.¹⁴⁵

2.4.2.2 Részvétel az európai parlamenti választásokon

Az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdésének első mondata minden uniós polgárnak megadja a lakóhely szerinti tagállam területén gyakorolható európai parlamenti aktív és passzív választójogot¹⁴⁶ ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam saját állampolgárai. Hasonló tartalmú rendelkezés olvasható az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. cikkében. A primer uniós jog ezen rendelkezése nyomán a lakóhely szerinti tagállam európai parlamenti mandátumainak sorsáról a saját állampolgárok mellett olyan uniós polgárok is dönthetnek, akik pusztán lakóhellyel rendelkeznek az adott tagállam területén, de annak nem állampolgárai. Az adott tagállam európai parlamenti képviselőinek nemzeti mandátuma ettől a körülménytől még nem válik valamiféle „európai” mandátummá, ugyanúgy, mint ahogy pusztán az európai parlamenti mandátum önmagában nem keletkeztet valamiféle „európai nemzetet”.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Lásd: 12. cikk (1) bekezdés. A Tanács 94/80/EK irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. (HL L 368., 1994.12.31., 38. o.)

¹⁴⁶ E jog eredetéről lásd: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 193. 1. lj.

¹⁴⁷ Ennek a kérdéskörnek egy másik aspektusáról lásd: BLUTMAN L.: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, i. m. 534. 3. lj.

Az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdésének szövegezése szerint az aktív és passzív választójog tehát minden uniós polgárt megillet, aki valamely tagállamban lakóhellyel rendelkezik. Adott tagállam saját állampolgárának európai parlamenti választójogát *expressis verbis* nem említi sem az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdése, sem az EUMSZ. 223. cikke, sem pedig az EUSz. 14. cikk (3) bekezdése. Az állampolgárt a saját tagállamában megillető európai parlamenti választójogot e jog természetében eleve benne rejlőnek tekintik az említett rendelkezések. A választójogosult személyek körének konkrét meghatározását a közvetlen választásokról szóló szekunder jogforrások meghagyják tagállami hatáskörben.

Az EuB a jogosult személyek körének meghatározására irányuló tagállami hatáskört eddigi gyakorlatában tágan értelmezte: ezek szerint a tagállamok saját állampolgáraiknak az európai parlamenti választójogot akkor is megadhatják, ha azok lakóhelye egy harmadik államban vagy esetleg az EUMSZ. 355. cikk (2) bekezdése szerinti mellékletekben említett tengerentúli országokban és területeken van.¹⁴⁸ Az ilyen személyek esetében is érvényesítendő az uniós jog szerinti egyenlő bánásmód követelménye annak ellenére, hogy a jogosult uniós polgár lakóhelye az EUMSZ. területi hatályán kívül esik. Ennek következtében azok az uniós polgárok, akik valamely tagállam állampolgárai ugyan, de lakóhelyük vagy állandó tartózkodási helyük az Unió területén kívül van, csak akkor fozthatók meg európai parlamenti választójoguktól, ha ez objektíve igazolható.^{149, 150}

Az európai parlamenti választójogi jogosultság értelmezésével kapcsolatos EuB gyakorlatnak van egy másik dimenziója is. Az EuB ugyanis elfogadja azt a tagállami szabályozást is, amely az európai parlamenti választójogot olyan személyeknek is biztosítja, akik egyáltalán nem rendelkeznek tagállami állampolgársággal, ebből következően nem minősülnek uniós polgárnak sem.¹⁵¹ Ezt az értelmezést alkalmazta az EuB a 2006-ban eldöntött C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügyben – ellentétben az Emberi Jogok Európai Bírósága által alkalmazott értelmezéssel a Matthews ügyben.¹⁵²

¹⁴⁸ C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-08055. o.] 29. és 61. pont.

¹⁴⁹ C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-08055. o.] 61. pont.

¹⁵⁰ MOHAY Ágoston: *Az uniós polgárok európai parlamenti választójogának korlátozhatósága az Eman és Sevinger ügyek tükrében*. Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója – Tanulmánykötet. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011. 132–139. Az egyik döntő érv az egyenlőtlen bánásmód kapcsán az volt, hogy a holland állampolgárok részt vehettek az EP választásokon, akárhol is volt a világon a lakóhelyük – kivéve paradox módon Arubát (és a Holland Antillákat).

¹⁵¹ C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-07917. o.] 78. pont. Erről a helyzetről és esetről lásd részletesen: AUST, Helmut Philipp: *Von Unionsbürgern und anderen Wählern – Der Europäische Gerichtshof und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament*. ZEuS, 2008. 253., a magyar szakirodalomban ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 200. 1. lj.

¹⁵² *Matthews v The United Kingdom* (Appl. No. 24833/1994) Judgement of 18 February 1999. Részletesen lásd: MOHAY Ágoston: *A Matthews-ügy utóélete – Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésének kérdése*. Jogtudományi Közlöny, 2008/10. 486–496.

A brit koronagyarmatnak tekintendő, de az Egyesült Királyság részének nem minősülő Gibraltár város lakói számára az EuB az európai parlamenti választásokon való részvételt megengedhetőnek vélte, és nem tekintette a közösségi joggal ellentétesnek az Egyesült Királyságban 2003-ban kibocsátott European Parliament Representation Act alapján – amely a választójogi szabályok alkalmazása tekintetében Gibraltárt egy délnyugat-angliai választókerülethez csatolta. Az EuB Gibraltár lakóit – mint úgynevezett QCC-eket¹⁵³ – nem tekinti az Egyesült Királyság állampolgárainak, és így nem tekinti uniós polgároknak sem. Tekintettel azonban arra, hogy az európai parlamenti választások lebonyolításának nemzeti szabályait és ezzel együtt a választójoggal rendelkezők körének meghatározását a tagállamok jogosultak kialakítani, így az EuB tudomásul vette az európai parlamenti választójog kiterjesztését az uniós polgársággal nem rendelkező olyan személyekre is, akik az érintett tagállammal csupán „szoros kapcsolatban” (close link) állnak, de annak nem állampolgárai.¹⁵⁴ Az Egyesült Királyság ezt tette – alkotmányos hagyományaival összefüggő okokból – a Gibraltáron lakó polgárokkal. Az úgynevezett szoros kapcsolat kritériumrendszerét azonban az EuB nem dolgozta ki. A C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott döntésével az EuB megnyitotta a kaput az európai parlamenti választásokon való részvétel előtt az uniós polgársággal nem rendelkező személyek számára is, több kérdést is felvetve az Európai Unió demokratikus alapjaival kapcsolatban: az Európai Unió legitimitációs bázisát már nem csupán az Unióban élő népek alkotják, hanem bizonyos feltételek mellett, indokolható keretek között harmadik államok állampolgárai is. Az EUSz. 14. cikk (2) bekezdése a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások nyomán ezt a kérdést – legalábbis a választójog gyakorlása tekintetében – pontosítja, amennyiben így fogalmaz: „Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll.” Az, hogy ez a változtatás mennyiben befolyásolja a jövőben az Unió valamely tagállamához – akár alkotmányos hagyományokra való utalással – úgynevezett szoros kapcsolat révén kötődő, uniós polgársággal nem rendelkező személyi kör választójogi vagy egyéb megítélését, egyelőre nem világos.¹⁵⁵, ¹⁵⁶ Az sem egészen egyértelmű, hogy az úgynevezett szoros kapcsolat révén megnyíló európai parlamenti választójog az uniós polgársággal nem rendelkező személyek számára a szoros kapcsolatot hordozó tagállamtól eltérő uniós tagállamban – az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdése értelmében – az aktív

¹⁵³ QCC: qualifying Commonwealth citizen, a brit nemzetközösség polgára. Tájékoztatásul lásd egy választási jegyzékbe való felvételre irányuló kérelem formanyomtatványát: http://www.plymouth.gov.uk/voters_reg.pdf

¹⁵⁴ C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-07917. o.] 77. és 78. pont.

¹⁵⁵ BLUTMAN L.: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, i. m. 534. 3. lj.

¹⁵⁶ A Bundesverfassungsgericht Lisszabon-ítéletének (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009) 284. pontja mindenesetre arról beszél, hogy szóhasználatától függetlenül továbbra is a tagállami népek, nem pedig egy „európai nép” képviselője az EP. A Bíróság alighanem a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően is azonos módon döntött volna. Ezen a véleményen van: CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio: *European Union Law*. (Second Edition), Cambridge University Press, 2010. 480.; illetve MOHAY Ágoston: *Az Európai Parlament a Bíróság előtt. Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai Parlament intézményi pozíciójára*. Pécsi Tudományegyetem Európa Központ, Pécs, 2012. 53.

és passzív választójog ugyanúgy biztosítandó-e. Az ilyen módon választójogosulttá váló személyek, ha valamely uniós tagállamban lakóhellyel rendelkeznek, a diszkrimináció tilalmának elve szerint ugyanolyan feltételekkel vehetnének részt a szoros kapcsolatot hordozó tagállamtól eltérő másik tagállamban is – ezzel a következménnyel az EuB az említett ügyben láthatóan nem számolt.¹⁵⁷

Az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdése alapján – az európai parlamenti képviselők közvetlen és általános választására irányuló primer jogi rendszer és annak végrehajtására irányuló szekunder rendelkezések sérelme nélkül [EUMSZ. 223. cikk (1) bekezdésére tekintettel] – a Tanács részletes szabályokat dolgozhat ki a Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangú határozattal, a különleges jogalkotási eljárás keretében. Elfogadott álláspont szerint az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdéséből nem következik a tagállami választójogi rendszerek általános harmonizálásának kötelezettsége,¹⁵⁸ sőt, „az egységes (európai parlamenti) választás eljárás hatályba lépéséig [...] a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók”.¹⁵⁹ A kapott felhatalmazás alapján és annak keretei között a Tanács alig egy hónappal az uniós polgárság intézményének bevezetése után kibocsátotta az európai parlamenti választásokhoz való jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat. A 93/109/EK irányelv¹⁶⁰ tisztázza többek között a választási terület, a választói névjegyzék fogalmát, rendelkezik a választás feltételeiről, korlátozásairól és a lehetséges kivételekről. A helyhatósági választásokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan az európai parlamenti választások kapcsán bizonyos tagállamok esetében szintén van mód eltérésre, amennyiben a területükön másik tagállamból származó uniós polgárok aránya meghaladja a 20%-ot – az irányelv 14. cikke szerint az aktív választójog gyakorlása esetén maximum öt év helybenlakás, passzív választójog gyakorlása esetén maximum tíz év helybenlakás köthető ki előfeltételként. Az irányelv 13. cikke egy információcserére és adatcserére irányuló rendszer létrehozásáról rendelkezik a tagállamok közötti viszonylatban annak érdekében, hogy a választásra jogosultak ne szavazhassanak egynél többször, illetve ne indulhassanak jelöltként egynél több tagállamban.

¹⁵⁷ C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-07917. o.] 77. pont.

¹⁵⁸ TASCHNER, Hans Claudius: *Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européenne*. Revue du Marché Unique Européen, 1994/1. 16., idézi: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 196. 1. lj.

¹⁵⁹ Lásd 7. cikk (2) bekezdés: A Tanács 76/787/EGK, ESZAK, EURATOM határozatának (1976. szeptember 20.) mellékletét képező, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány. (HL L 278., 1976.10.8. 1. o.). Lásd még: A Tanács 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i 2002/772/EK, Euratom határozata az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásáról szóló okmány módosításáról. (HL L 283., 2002.10.21., 1. o.)

¹⁶⁰ A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. (HL L 329. szám, 1993.12.30., 34. o.)

2.4.2.3 Releváns magyar szabályozás

A magyar választójogi rendszerben az uniós polgárok választójogának gyakorlásához szükséges jogi és technikai kereteket Alaptörvény XXIII. cikke mellett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint a polgárok személyi adatainak és a lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, illetve a 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról határozza meg. Magyarországon az uniós polgárok választójoga értelemszerűen az országgyűlési választások kivételével az európai parlamenti választásokra, valamint a helyi önkormányzati választásokra terjed ki, kivéve a polgármesteri és a főpolgármesteri tisztséget. Az Alkotmány 2002. évi módosításai következtében a 70. §-a meghatározza a választójog jogosultjait és a választójog gyakorlásának legalapvetőbb feltételeit. A nagykorúság előfeltétele mellett a 70. § (5) bekezdése – a hatályos uniós irányelvekkel összhangban – felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján az uniós polgárok (is) kizárhatók a választójog gyakorlásából. A magyar szabályozásban a más tagállamból származó uniós polgárok számára a választójog magyarországi gyakorlása során elsősorban a technikai szabályok alkalmazásakor adódhatnak nehézségek.¹⁶¹

2.4.3 Az uniós polgárok védelme az Európai Unió területén kívül

Az EUMSZ. 23. cikke alapján olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellettal, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.

Az EUMSZ. 23. (korábbi 20., ex 8c.) cikk szövegét a Maastrichti Szerződés G cikkének C pontja vezette be, majd az Amszterdami Szerződés 6. cikkének 6. pontja módosította. A Lisszaboni Szerződés 2. cikkének 36. pontja a korábbi szöveget kiegészítette egy mondattal, mely szekunder jogforrás kibocsátására jogosítja fel a Tanácsot a tagállamok által az uniós polgároknak harmadik állam területén nyújtandó védelem megkönnyítése érdekében.

2.4.3.1 A diplomáciai és konzuli védelem fogalma

A tagállamok diplomáciai és konzuli hatóságai harmadik államok területén bármely uniós polgárt a saját állampolgáraikkal azonos feltételek mellett diplomáciai és konzuli

¹⁶¹ Lásd ehhez: BLUTMAN L.: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, i. m. 533–534. 3. lj.

hatóságok általi védelemben részesítenek az EUMSZ. 23. cikkben létrehozott primer uniós jogi kötelezettség alapján abban az esetben, ha az érintett uniós polgár származása szerinti tagállama a fogadó állam területén nem rendelkezik állandó képviselőkkel. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 46. cikke hasonló szándékkal és gyakorlatilag szó szerint ugyanazzal a tartalommal megerősíti a szóban forgó uniós polgári jogosultságot.

Tekintettel arra, hogy sem az EUMSZ., sem pedig a releváns másodlagos jogforrások nem tisztázzák a diplomáciai és konzuli védelem fogalmát, sőt, a Törvényszék egy döntése¹⁶² – bár e tárgykörben eddig alig beszélhetünk ítélkezési gyakorlatról – voltaképpen ellentmond a nemzetközi jogban kialakult tartalomnak, és az Alapjogi Charta idézett rendelkezésének címe is félreértésre adhat okot,¹⁶³ érdemes meghatározni a diplomáciai és konzuli védelem fogalmát. A diplomáciai és a konzuli védelem a nemzetközi jog történetének már a korai időszakában is ismert, az államnak az állampolgára érdekében kifejtett, külső tevékenységének alapvető formája. A mai nemzetközi jogi felfogás értelmében a diplomáciai védelem¹⁶⁴ nyújtására akkor vállalkozhat egy állam, ha az állampolgárát egy másik állam területén vagy egy másik állam részéről a nemzetközi jogba ütköző jogsérelem éri. A diplomáciai védelem nyújtására alanyi joga az érintett állampolgárnak általában nincs.¹⁶⁵ Ha az állam diplomáciai védelem nyújtása mellett dönt, a vita államok közötti vitává válik, és az érintett személy állampolgársága szerinti állam saját döntésének függvényében választhat a lehetséges eljárási technikák közül (tárgyalás, tiltakozó jegyzék, nemzetközi bírósági eljárás stb.).

A fentiekkel szemben a konzuli védelem¹⁶⁶ nemcsak jogsérelem, hanem akár érdeksérelem esetén nyújtandó, és a legtöbb államban alkotmányos alapjognak¹⁶⁷ minősülő jogintézmény, amely a szó legszorosabb értelmében véve érdekvédelmet és segítségnyújtást jelent az állam saját állampolgára számára annak az államnak a területén, ahol a sérelem érte, az ottani hatóságok és egyéb szervek előtt a konzuli hatóságok tisztségviselői útján.

Félreértést okozhat az is, hogy a vonatkozó szabályok értelmében a diplomáciai képviselők számos esetben konzuli osztályaik révén konzuli védelmet látnak el, és kivételes esetben maguk a konzuli képviselők is elláthatnak diplomáciai feladatokat, illetve diplomáciai képviselők.¹⁶⁸

¹⁶² T-572/93. sz. *Odigitria AAE* kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet [EBHT 1995., II-02025. o.] 77., 82., 87. pont.

¹⁶³ Egyetérték BLUTMAN L.: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, i. m. 558. oldalon megfogalmazott álláspontjával.

¹⁶⁴ Lásd a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es bécsi egyezményt. Magyarországon kihirdetve az 1965. évi 22. tvr.-ben.

¹⁶⁵ Az Alkotmány 69. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően Magyarországon a konzuli védelemhez való jog alkotmányos alapjog, ellentétben a diplomáciai védelemmel.

¹⁶⁶ Lásd a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezményt. Magyarországon kihirdetve az 1987. évi 13. tvr.-ben.

¹⁶⁷ A szöveget lásd: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

¹⁶⁸ Lásd: 1963-as bécsi egyezmény (5. lj.) 17. cikk.

Fentiekből következik, hogy az uniós polgárok számára az EUMSZ. 23. cikke szerinti helyzetekben az Unió területén kívül bekövetkezett jog- és érdeksérelmek esetén biztosítandó védelem nemzetközi jogi értelemben véve sokkal inkább konzuli védelem, mint klasszikus diplomáciai védelem. Kevésbé valószínű ugyanis, hogy bármelyik tagállam egy másik tagállam állampolgárával összefüggésben egy Uniót kívüli állammal diplomáciai vitába kíván bonyolódni csak azért, mert az érintett uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik diplomáciai képvisellel az adott harmadik államban.

Az EUMSZ. 23. cikkében alkalmazott szóhasználat tehát sokkal inkább arra utal, hogy a „diplomáciai vagy konzuli hatóság védelme” technikai értelemben egyszerűen igazgatási–szervezési kérdés, jogi értelmében pedig pusztán konzuli védelem. Igazgatási–szervezési kérdés annyiban, amennyiben a konzuli védelemnek megfelelő tartalmú érdekvédelmet és segítségnyújtást vagy a diplomáciai képviselőt konzuli feladatokkal felruházott szervezeti egységei, vagy ahol ez indokolt, ott kifejezetten erre a célra létrehozott konzuli képviselők látják el. Ezt a következtetést a 95/553/EK határozat 1. cikkének megfogalmazása is alátámasztja: „Az Európai Unió minden polgára bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli képviselőjének konzuli (!) védelmére jogosult¹⁶⁹ [...]”¹⁷⁰

2.4.3.2 Az EUMSZ. 23. cikkének alkalmazását megalapozó helyzetek és a védelem igénybevételének feltételei

A természetes személyek utóbbi évtizedekben tapasztalt megnövekedett mobilitása, a szokatlan természeti, társadalmi és egyéb körülmények közötti rövidebb-hosszabb tartózkodás lehetősége szükségessé teszi az uniós polgároknak az Unió területén kívüli államokban nyújtható védelmének fokozását, különösen, ha nincs az adott országban elérhető saját képviselőjük.¹⁷¹ A védelem az alábbiakra terjed ki a 95/553/EK határozat 5. cikke értelmében: segítségnyújtás halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, továbbá őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén. Ezenkívül magában foglalja a segítségnyújtást erőszakos bűncselekmények áldozatainak, valamint a bajba jutott uniós polgároknak, és segít a hazatelepítésükben. A felsorolás utolsó eleme, a „bajba jutott uniós polgár” fogalma nem tisztázott, továbbá a határozat 6. cikkében foglalt, rendkívül sürgős esetekre korlátozott készpénzelőleg, illetve pénzsegély és az ehhez kapcsolódó visszafizetési kötelezettség számos bizonytalan, sokszor képtelen helyzetet idézhet elő.¹⁷²

A 95/553/EK határozat 1. cikke rögzíti azokat az előfeltételeket, amelyek teljesítése szükséges ahhoz, hogy az Európai Unió polgára bármely tagállam diplomáciai vagy kon-

¹⁶⁹ Jelenleg tárgyalás alatt van egy konzuli védelmi irányelv is: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201198

¹⁷⁰ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről. (HL L 314. 1995.12.28., 73. o.) Lásd további szakirodalmi álláspontok elemzését ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 222.

¹⁷¹ További szempontokat ehhez lásd: Zöld Könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban. (HL C 30., 2007.2.10., 8. o.)

¹⁷² Lásd a Bizottság 2007-es Zöld Könyvének (9. lj.) 3. pontját.

zuli képviselőnek konzuli védelmére legyen jogosult, ha a tartózkodási helye szerinti állam felségterületén saját tagállama vagy az azt képviselő más állam állandó jelleggel nem rendelkezik a következőkkel: elérhető állandó képviselő vagy ilyen ügyekben eljárni illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal. A védelmet kérő uniós polgárnak igazolnia kell állampolgárságát útlevel vagy személyazonossági igazolvány bemutatásával vagy ezek elvesztése esetén, illetve ha okmányait ellopták, bármilyen más, hitelt érdemlő módon. Szükség esetén a védelemre irányuló kérelmet felülvizsgáló képviselő maga kéri be az igazolást attól a tagállamtól, amelynek a kérelmező személy állítása szerint az állampolgára.

Az egységesebb és kiszámíthatóbb fellépés és védelem biztosítása érdekében a tagállamok és az Unió számos lépést tett. Így többek között határozatot fogadtak el egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról,¹⁷³ a közös vízumképviseletről,¹⁷⁴ a biometrikus adatok bevezetéséről.¹⁷⁵

Az uniós polgár a területi államban bármely uniós tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságait igénybe veheti – a megkeresett tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett, a diszkrimináció tilalom általános szabályai szerint. Létezik azonban egy kérdés – amely egyre gyakrabban és természetes módon felmerül –, amelyben viszont bizonytalanság mutatkozik, hogy hasonló helyzetekben csak természetes személyek vagy esetleg jogi személyek is igénybe vehetik-e a honosságuktól eltérő másik tagállam védelmét. Az EUMSZ. 23. cikke első pillantásra a kérdésre egyértelműnek tűnő választ ad, mert szó szerint uniós polgárok számára teszi lehetővé a diplomáciai és konzuli védelem igénylését, azt sugallva, hogy jogi személyek védelmére más uniós tagállamok harmadik állam területén nem kötelesek. Ezt az értelmezést azonban a belső jog és a nemzetközi jog is megkérdőjelezni látszik. Egyes tagállamok belső joga ugyanis a jogi személyekre is kiterjeszti a konzuli védelem lehetőségét,¹⁷⁶ a nemzetközi jog pedig nem tesz különbséget a védelem nyújtása tekintetében természetes személy és jogi személy között, mert pusztán a honosságot feltételezi.¹⁷⁷ Tekintettel arra, hogy eddig ebben a kérdéskörben európai bírói gyakorlat nem mutatkozik, a kérdésre végleges válasz nem adható.

Az általános nemzetközi jog minden államnak fenntartja azt a jogot és egyúttal kötelezettséget, hogy csak a saját honosai, illetve állampolgárai részére nyújtson békés

¹⁷³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról. (HL L 168. 1996.7.6., 4. o.)

¹⁷⁴ A Végrehajtó Bizottság SCH/Com-ex (99) 13 határozata (1999. április 28.) a Közös kézikönyv és a Közös konzuli utasítás végleges változatáról. (HL L 239. 2000.9.22., 317. o.)

¹⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 390/2009/EK rendelete (2009. április 23.) a diplomáciai és konzuli képviselők számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetése, valamint a vízumkérelmek átvételének és feldolgozásának megszervezésére vonatkozó rendelkezései tekintetében történő módosításáról. (HL L 131. 2009.5.28., 1. o.)

¹⁷⁶ Így például Magyarország. Lásd a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 3. § (1) bekezdését, továbbá 20. § (1) bekezdését.

¹⁷⁷ Lásd az 1963-as bécsi egyezmény (5. lj.) 6. cikk a) és e) pontjait.

eszközökkel diplomáciai és konzuli védelmet, nem pedig idegen államok állampolgárai számára.¹⁷⁸ Ezért minden ettől eltérő helyzet, illetve személyi kör számára nyújtandó védelem szándéka esetén az uniós polgárok vonatkozásában az EUMSZ. 23. cikk második mondata szerint kell eljárni, vagyis az Unió tagállamainak egymással és a harmadik államokkal a védelem biztosításához szükséges rendelkezések elfogadása érdekében nemzetközi tárgyalásokat kell folytatniuk. A jelzett jogalkotási felhatalmazás összhangban áll a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezmény 8. cikkével, amely legalább a fogadó állam hallgatólagos beleegyezését követeli meg ahhoz, hogy egy tagállam az Unió egy másik tagállamának állampolgára számára is védelmet nyújthasson a fogadó állam felségterületén.

A diplomáciai és konzuli védelem nyújtásáról harmadik államokkal kötendő nemzetközi megállapodások sérelme nélkül az EUMSZ. 23. cikke az Unió tagállamaira – a 23. cikk által körülírt helyzetben lévő uniós polgárok tekintetében – primer uniós jogon alapuló nemzetközi jogi felelősséget telepít. Az EUMSZ. 23. cikke alapján fennálló tagállami kötelezettség az EUMSZ. 258. cikke alapján kikényszerítési eljárás tárgya lehet, vagy nemzeti bíróságok útján előzetes döntéshozatali eljárásban (EUMSZ. 267. cikk) érvényesíthető.

A Lisszaboni Szerződés az EUMSZ. 23. cikkét kiegészítette a Tanácsnak adott jogalkotási felhatalmazással a védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelvek jövőbeli elfogadásához.

2.4.4 Petíciós jog, panaszjog, megkeresés

Az EUMSZ. 24. cikke értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke szerinti polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia. Minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez a 227. cikknek megfelelően. Minden uniós polgárnak joga van a 228. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni. Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 55. cikkének (1) bekezdésében említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a szóban forgó szerződés 13. cikkében említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

Az EUMSZ. 24. (korábbi 21., ex 8d.) cikk szövegét a Maastrichti Szerződés G cikkének C pontja vezette be, majd az Amszterdami Szerződés 2. cikkének 11. pontja módosította és a Lisszaboni Szerződés 2. cikk 37. pontja kiegészítette a polgári kezdeményezésekre vonatkozó új első bekezdéssel. Az EUMSZ. 24. cikke egységes keretbe

¹⁷⁸ Lásd ezzel összefüggésben a nemzetközi jogban elhíresült és a hágai Nemzetközi Bíróság által tárgyalott Nottebohm-ügyet, ICJ Reports 1955. 15. és 23. o.

foglalja az uniós polgárok petíciós és panaszjogait: az Európai Parlamenthez címzett petíció joga, az ombudsmanhoz benyújtható panasz joga, az egyes intézményekhez benyújtható megkeresések és azokra nyújtott válaszhoz való jog, valamint új intézményként az úgynevezett uniós polgári kezdeményezés joga, amelyet az EUSz. 11. cikkének (4) bekezdésével együtt kell értelmezni.

2.4.4.1 Az Európai Parlamenthez benyújtható petíciók

A panaszjogként és politikai jogként egyaránt felfogható jog nem újkeletű, a magyar és egyetemes jogtörténet egyaránt ismeri.¹⁷⁹ Minden uniós polgárnak joga van az őt személyében közvetlenül érintő és az Unió tevékenységi körével összefüggő ügyekben petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez. Jelenleg e jogot az EUMSZ. 24. cikk második bekezdésén kívül az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdése, valamint az EUMSZ. 227. cikke biztosítja. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatályba lépésével a jogi alap bővült a Charta hasonló tartalmú 44. cikkével. A petíciós jog a Maastrichti Szerződéssel nyert primer jogi rangot, korábban csak az Európai Parlament eljárási szabályzatában szerepelt. A Parlamenthez benyújtható panasz joga magában foglalja a válaszhoz való jogot is. A petíciót az Unió hivatalos nyelveinek bármelyikén be lehet nyújtani írásban, postai vagy elektronikus levélben, formai kötöttségek nincsenek. A levél azonban nem lehet névtelen, a benyújtók legszűkebben értelmezett személyes adatainak szerepelniük kell rajta. A petíció lehet egyéni vagy kollektív is. A Parlamenten belül a Petíciós Bizottság¹⁸⁰ vizsgálja ki az elfogadható és nyilvántartásba vett kérelmeket,¹⁸¹ amelyek nyilvánossága csak a magánélet védelme érdekében korlátozható. Konkrét megoldást, illetve választ a petícióra maga az Európai Parlament a legkritikább esetben tud nyújtani az EUSz. 13. cikk (2) bekezdése, valamint az EUSz. 14. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozott hatásköre miatt. Ezért a petícióról a Petíciós Bizottság vizsgálat után jelentést készít, vagy állásfoglalásra irányuló indítványt terjeszt a Parlament elé, vagy továbbítja saját ajánlásával vagy véleményével válaszadás vagy további intézkedés céljából a Bizottságnak, a Tanácsnak vagy a tagállamok illetékes hatóságainak.

Az EUMSZ. 24. cikk második bekezdése lakóhelytől függetlenül minden uniós polgárnak garantálja az Európai Parlamenthez benyújtható petíció jogát. Az EUMSZ. 227. cikke ezt a jogot kiterjeszti a valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat sze-

¹⁷⁹ Lásd részletesen: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 277–290.

¹⁸⁰ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának VIII. címe (201-203. cikk) rendelkezik a petíciós jog gyakorlásának feltételeiről, a vizsgálatról és a bejelentésről.

¹⁸¹ A Petíciós Bizottság éves jelentései értékelik a beérkezett petíciókat, statisztikákat és következtetéseket fogalmaznak meg. Így többek között a Petíciós Bizottság csoportosította – legalábbis egy adott időszakra vonatkozóan – a kérelmeket, négy csoportot azonosítva: kampány-típusú, lobby-jellegű, az uniós jog alkalmazásával összefüggő, valamint egyén jogok megsértésével, illetve egyéni sérelmekkel kapcsolatos petíciók. Lásd: Jelentés a Petíciós Bizottság 2008-as évben folytatott tanácskozásairól (2009.4.3.), A6-0223/2009., 2008/2301 (INI) 11. o. 2010. június 7-én megjelent a 2009-es évről szóló jelentés is: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0186+0+DOC+XML+V0//HU>

rinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyektől érkező petíciók átvételére. Az Unió Alapjogi Chartájának 44. cikke hasonlóképpen nem csak az uniós polgárok számára tartja fenn a Parlamenthez való petíció benyújtásának jogát.

A Szerződésekben rögzített petíciós jog tárgyi hatálya megegyezik az Unió tevékenységi körével, ebből következően a petíció nem csupán az Unió intézményeinek tevékenységét érintheti, hanem kiterjedhet a tagállamok intézkedéseire is, amennyiben azok összefüggésbe hozhatók az Unió tevékenységi körével. A kérelmek elfogadhatóságáról a Petíciós Bizottság dönt, és erről tájékoztatja kérelmezőt.

2.4.4.2 Az európai ombudsmanhoz benyújtható panaszok

A Maastrichti Szerződéssel létrehozott intézmény, az európai ombudsman intézménye primer jogban gyökerező lehetőséget nyújt az uniós polgároknak arra, hogy az Unió intézményei és szervei tevékenységével összefüggésben felmerülő hivatali visszasságokat panasz formájában jelezzék. A jogalapot ehhez az EUMSZ. 24. cikk második bekezdése mellett az EUMSZ. 228. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 43. cikke is garantálja. Hasonlóan a fent részletezett parlamenti petíciós joghoz, az ombudsmanhoz benyújtható panaszok esetében is tágabban vonja meg a személyi hatályt az EUMSZ. 228. cikke és az Alapjogi Charta 43. cikke az EUMSZ. 24. cikkéhez képest.¹⁸² Ennek megfelelően az uniós polgárok mellett a valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyektől érkező petíciók is átvehetők.

Az ombudsmanhoz benyújtható panaszokra vonatkozó szabályok az EUMSZ. rendelkezései mellett az Európai Parlament eljárási szabályzatában, az Európai Ombudsman Alapokmányában,¹⁸³ valamint az ennek alapján kibocsátott ombudsmani végrehajtási rendelkezésekben található. A panasz az arra alapot adó tényeknek a panaszt benyújtó személy tudomásra jutásától számított két éven belül és csak azután nyújtható be, hogy az érintett intézménynél a megfelelő közigazgatási lépéseket a panaszos megtette. A panasz írásban¹⁸⁴ nyújtható be úgy, hogy abból a benyújtó személye és a panasz tár-

¹⁸² Úgy vélem, különösebb következtetések ebből a tényből nem adódnak, hiszen az EUMSZ. II. Cím Második Része kifejezetten az uniós polgárok számára létesített jogosultságokat foglalja, ami nem jelenthet korlátot az adott jogintézmény más összefüggésrendszerben való alkalmazásához, feltéve nyilván, hogy a tagállamok szándéka a Szerződések megalkotásakor erre irányult.

¹⁸³ Az Alapokmány voltaképpen nem más, mint a következő szekunder jogforrás: Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata (1994. március 9.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (HL L 113. 1994.5.4., 15. o.), amelyet legutóbb módosított Az Európai Parlament 2008/587/EK, Euratom határozata (2008. június 18.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat módosításáról. (HL L 189. 2008.7.17., 25. o.)

¹⁸⁴ Az európai ombudsman hivatalának honlapján formanyomtatvány is letölthető erre a célra, bár ennek igénybe vétele nem kötelező: <https://secure.ombudsman.europa.eu/atyourservice/secured/complaintform/home.faces>

gya azonosítható legyen. Az Unió hivatalos nyelveinek bármelyikén benyújtott panaszt a benyújtója indokolni köteles.

A panasz tárgya az Unió intézményei és szervei tevékenységi körében előidézett sérelmek kivizsgálására és orvoslására irányulhat anélkül, hogy közvetlen személyes érintettsége a panaszt benyújtó uniós polgárnak igazolásra szorulna. A tagállamok intézményeinek, szerveinek intézkedéseivel összefüggő hivatali visszasságok vizsgálata eleve – a primer jog szintjén – ki van véve az európai ombudsman hatásköréből. Az ombudsman által kivizsgálható panaszok érdeksérelmet vagy jogsérelmet megvalósító tényállások lehetnek azzal, hogy az uniós polgárok számára a jogsérelem esetén a bírói út igénybevétele¹⁸⁵ is rendelkezésre áll. A szekunder jogforrások értelmében ezért az ombudsman – a dolog természetéből adódóan is – nem jogosult eljárni folyamatban lévő vagy befejezett bírósági eljárás miatt indított panasz esetében, valamint az Unió és alkalmazottai közötti munkaviszonnyal kapcsolatos ügyekben. Nem tartozik az ombudsman hatáskörébe az igazságszolgáltatás ellenőrzése sem.¹⁸⁶ Ilyenkor a panaszt elfogadhatatlannak kell minősítenie. A hivatali visszasság fogalmát nem definiálja egyetlen primer vagy szekunder uniós jogforrás sem, az ombudsmani gyakorlat szerint ilyen visszasságnak minősül különösen: alapjogok sérelme, igazgatási szabálytalanságok, mulasztások, hatalommal való visszaélés, gondatlanság, elkerülhető késedelmek, hiányos tájékoztatás vagy éppenséggel információ elhallgatása.¹⁸⁷

Az európai ombudsmanok tevékenységének is köszönhetően az Európai Parlament 2001-ben kibocsátott egy határozatot, amellyel elfogadta az úgynevezett Helyes Hivatali Magatartások Kódexét.¹⁸⁸ Az Unió bíróságai is viszonylag széles körben foglalkoztak az elmúlt évtizedekben az úgynevezett megfelelő vagy gondos ügyintézés elvének értelmezésével, amely döntések nagymértékben befolyásolták az Alapjogi Charta 41. cikkének megfogalmazását is.¹⁸⁹

Minden egyéb esetben az ombudsmannak eléggé tágan értelmezett mérlegelési joga van: hivatalból vagy az uniós polgárok által benyújtott panasz alapján csak akkor jár el, ha azt indokoltnak tartja. Ezzel összefüggésben felmerülhet az ombudsmannal szembeni

¹⁸⁵ Lásd: T-140/04. sz. Adviesbureau Ehcon BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. szeptember 14-én hozott végzése [EBHT 2005., II-03287. o.] 83. pont.

¹⁸⁶ Erről részletesebben lásd: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 248–249. 1. lj.

¹⁸⁷ Lásd: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 249–263. 1. lj.

¹⁸⁸ C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS), 2001. szeptember 6., HL-ben nem jelent meg. Letölthető az ombudsman honlapjáról: <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces>. A kódex kibocsátásának előzményeiről, és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkéhez való viszonyáról lásd részletesen: ASZTALOS Zs.: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*, i. m. 261–263. 1. lj.

¹⁸⁹ A Charta 41. cikkéhez fűzött indokolás számos jogesetet említ ebből a tárgykörből. Lásd továbbá: BLUTMAN L.: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, i. m. 547–551.

esetleges kártérítési igény kérdése is.¹⁹⁰ Az ombudsman által lefolytatott vizsgálatoknak és az általa tett megállapításoknak ugyan „határozat” a megnevezése, de semmilyen közvetlen jogi hatásuk nincs a panaszos helyzetére, és jogilag nem kötelezőek az érintett intézményre sem.¹⁹¹

Az ombudsman jogállásáról, valamint a benyújtott panasz kivizsgálásának rendjéről az EUMSZ. 228. cikk, illetve annak alapján kibocsátott szekunder jogforrások rendelkeznek.¹⁹²

2.4.4.3 Az uniós szervekhez benyújtható megkeresések

Az Amszterdami Szerződés az uniós polgárokat megillető jogok közé sorolta annak lehetőségét is, hogy az uniós polgárok az EUSz. 13. cikkében felsorolt intézményekhez forduljanak az Unió bármely hivatalos nyelvén – a politikai legitimáció erősítése és az uniós szervekkel való közvetlenebb kapcsolat biztosítása érdekében. A megszólítható intézmények az alábbiak: az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank, valamint a Számvevőszék – a primer uniós jog szerint. A két mellékszerv is fogad azonban beadványokat: a Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a Régiók Bizottsága. Továbbá – kizáró szabály hiányában – bármely további szerv vagy hivatal saját eljárási szabályzatában rendelkezhet arról, hogy befogad-e beadványokat vagy sem. Sem primer, sem pedig szekunder általános szabály arra vonatkozóan nem látható, amely meghatározná vagy éppen korlátozná a beadványok tárgykörét. Így a megkeresések tartalma igen széles skálán mozoghat: az egyszerű információkéréstől a figyelemfelhíváson keresztül konkrét intézkedés kéréséig terjedhet.

A felsorolt jogosultság magában foglalja a beadványra adandó válaszhoz való jogot is, mégpedig ugyanazon a nyelven, amelyen a megkeresést az érintett uniós polgár előterjesztette.¹⁹³ A válasz megadásával – annak tartalmától függetlenül – a megszólított uniós intézmény teljesítette az EUMSZ. 24. cikkéből fakadó kötelezettségét, maga a vá-

¹⁹⁰ Az Európai Unió belüli köztisztviselői véglegesítő vizsga kapcsán felmerült ügyben voltaképpen a legvitatottabb kérdés az volt, hogy köteles-e vagy csak jogosult az ombudsman a panaszost az adott sérelemmel összefüggésben egyéb jogorvoslati lehetőségekről tájékoztatni. Az adott ügyben az EuB arra következtetésre jutott, hogy az ombudsmannek erre vonatkozóan csak joga felhívni a figyelmet a lehetőségekre, de nem kötelessége megtenni azt. Lásd: C-234/02. P. sz. Európai ombudsman kontra Frank Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-02803. o.] 82. pont.

¹⁹¹ C-234/02. P. sz. Európai ombudsman kontra Frank Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-02803. o.] 54-55. pont.

¹⁹² Lásd erről részletesen az EUMSZ. 228. cikkéhez fűzött magyarázatokat.

¹⁹³ C-361/01. P. sz. Christina Kik kontra Belső Piaci Harmonizációs Hivatal ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-08283. o.]

lasz sem teremt jogalapot további cselekvésre, így például perlési jogosultságot sem eredményez.¹⁹⁴

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikk (4) bekezdése a megfelelő ügyintézéshez való jogot megnyitja minden személy számára, így tehát harmadik államok állampolgárainak is: „Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

2.4.5 Polgári kezdeményezés

Az uniós polgárok jogainak felsorolását tartalmazó EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdése nem taxatív felsorolás: a „többek között” kitétel használata a Szerződés szövegében arra utal, hogy a tagállamok további jogosultságokat is adott esetben az uniós polgári jogállás részévé tehetnek. Ennek alapján az uniós polgárokat megillető további jogosultságot vezetett be a Lisszaboni Szerződés azzal, hogy – korábban az Európai Unió Alkotmányáról szóló szerződéshez hasonlóan – a közvetlen demokrácia erősítése érdekében bevezette az EUSz. 11. cikk (4) bekezdésében az európai szintű polgári kezdeményezés lehetőségét. E cikk értelmében legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai is, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság terjesszen elő jogalkotási javaslatot olyan ügyekben, amelyek egyrészt a hatáskörébe tartoznak, másrészt a kezdeményező uniós polgárok szerint a Szerződések végrehajtásához szükségesek. Az EUSz. 11. cikk (4) bekezdésében létrehozott polgári kezdeményezés technikai lebonyolításához szükséges feltételek és eljárások kidolgozására a tagállamok az EUMSZ. 24. cikk első bekezdésében adtak felhatalmazást az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Erre a célra a rendes jogalkotási eljárás keretében rendelet formájában került sor.¹⁹⁵

2.5 Jelentéstételi kötelezettség

A Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak e rész rendelkezéseinek alkalmazásáról az EUMSZ. 25. cikke alapján. Ez a jelentés beszámol az Unió fejlődéséről. Ennek alapján és a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárásban, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére

¹⁹⁴ C-150/06. P. sz. Arizona Chemical BV, Eastman Belgium BVBA és Cray Valley SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2007. március 13-án hozott végzése [EBHT 2007., I-00039. o.]

¹⁹⁵ 211/2011/EU rendelet (HL 2011. L 65/1.)

és kibővítésére. Ezek a rendelkezések csak azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.

Az EUMSz. 25. (korábbi 22., ex 8e.) cikk szövegét a Maastrichti Szerződés G cikkének C pontja vezette be, majd az Amszterdami Szerződés 6. cikkének 7. pontja, valamint a Lisszaboni Szerződés 2. cikk 38. pontja módosította.

Az EUMSz. 25. cikkének első bekezdése értelmében az Európai Bizottság minden harmadik évben jelentést köteles benyújtani a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak az uniós polgárság intézményével kapcsolatos eredményekről, jelenségekről, fejlődésről, egyezséggel a gyakorlati megvalósulásról. A Szerződés szövege arra enged következtetni, hogy a Bizottság jelentéstételi kötelezettsége az uniós polgárságnak a Szerződés Második Részében foglalt tartalmával kapcsolatos beszámoló mellett arra is kiterjed, hogy figyelemmel kísérije az uniós polgárság tagállami megvalósulását is. Ebben a körben a Bizottságnak joga, sőt kötelessége az uniós polgárság gyakorlatának irányával, továbbfejlesztésével kapcsolatban javaslatokat előterjeszteni. Ezek az értékelések és javaslatok képezik, illetve képezhetik az alapját az EUMSz. 25. cikkének második bekezdésében megfogalmazott evolutív klauzulának.

Az uniós polgárságról szóló, 1993-ban közzétett első jelentés¹⁹⁶ megvizsgálta, hogy milyen mindennapi problémákkal kerülnek szembe a polgárok, ha élnek uniós jogakkal, és életük egyes területeit kiterjesztik más tagállamok területére is. A 2007. július 1. és 2010. június 30. közötti időszakra vonatkozó, 2010. december 3-án közzétett legfrissebb jelentés¹⁹⁷ már arra keresi a választ, hogy a leginkább szükséges területeken a gyakorlati megvalósítás érdekében a Bizottság a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel miként tudna valóban hatékonyan együttműködni. Az Unió konkrét intézkedéseket kíván hozni az állampolgárságától eltérő tagállamban élő jelenleg közel 12 millió uniós polgár mindennapjainak megkönnyítésére a következő három évben. A jelentés huszonöt intézkedést vázol fel, amelyek többek között a munkavállalókat érintő elektronikus információcsere új közigazgatási rendszerére, a személygépkocsi-tulajdonosokra, a nemzetközi vegyes házasságok kapcsán felmerülő bírósági joghatósági és tulajdoni viszonyokra, a fogyasztók hatékonyabb „határon átnyúló” védelmére vonatkoznak.

¹⁹⁶ Final Report from the Commission on the Citizenship of the Union. COM(1993) 702 final. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1993:0702:FIN:EN:PDF>.

¹⁹⁷ A Bizottság hatodik jelentése az uniós polgárságról. COM(2010) 603 végleges. Magyar nyelven még nem tették közzé. A 2010. 10. 27-én elfogadott jelentést 2010. december 3-án tették közzé. Letölthető: http://ec.europa.eu/justice/news/intro/news_intro_en.htm. Az uniós polgárságról szóló hatodik jelentéssel egyidejűleg a Bizottság közzétette az EUMSz. 25. cikke szerinti jelentését is, amely a hatékony uniós polgársághoz vezető lépésekről számol be. COM(2010) 602 végleges. Magyar nyelven még nem tették közzé. Letölthető: http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/com_2010_602_en.pdf.

2.6 Evolutív klauzula

Az uniós polgárság intézményét sajátos nyitottság és dinamika jellemzi. E két tulajdonság nemcsak a releváns EUMSZ.-beli, a jogok gyakorlásának megkönnyítését célzó másodlagos jogalkotási felhatalmazásokra vezethető vissza (21. cikk (2) bekezdés; 22. cikk (1) bekezdés, stb.), hanem főként az EUMSZ. 25. cikkében megfogalmazott evolutív klauzulára. E szerződéses rendelkezés értelmében, a fentiekben részletezettek szerint az uniós polgári jogok fejlődéséről a Bizottság háromévente köteles jelentést készíteni az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. E jelentések következtetéseit figyelembe véve pedig lehetőség van az uniós polgári jogok megerősítését és kibővítését célzó rendelkezések elfogadására az EUMSZ. 25. cikk második bekezdés alapján különleges jogalkotási eljárás keretében. Az uniós polgárság jogintézményének fejlesztésére tehát nemcsak a hagyományos és szokásos módon – az EUSz 48. cikkének szerződésmódosításról szóló szabályai szerint – van lehetőség, hanem az egyszerűbb, másodlagos uniós jogalkotás eszközrendszerének segítségével is, azon belül is a különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács jogosult egyhangú határozattal – az Európai Parlament egyetértését követően – kibocsátani. Az itt nyert felhatalmazás alapján kibocsátandó rendelkezések azonban csak azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták. Annak ellenére, hogy az evolutív klauzula alapján kibocsátandó jogi norma tagállami szuverenitást érintő kérdés, hiszen a tagállami állampolgárokat érintő jogi helyzet változását eredményezi, mégsem tűnik problémás felhatalmazásnak. Ennek oka feltehetően abban rejlik, hogy a klauzula csak a jogok bővítésére és megerősítésére irányul, nem pedig azok korlátozására vagy megszüntetésére. Másrészt a Tanácson belüli egyhangú szavazás, valamint a tagállami megerősítés követelménye további garanciát jelent. Kérdéses lesz viszont a felhatalmazás alapján létrejövő jogi norma jogforrási hierarchiában elfoglalt helye. Az EUMSZ. 25. cikk második bekezdésében foglalt evolutív klauzula alapján eddig jogforrás kibocsátására nem került sor.

3. FEJEZET

Az Európai Unió alapjogi rendszerének kezdeti időszaka

3.1 Alapjogvédelem és alkotmányozás szükségszerű összekapcsolódása az Európai Unióban

Az alapjogok védelme jelenleg az Európai Unió *egyik legfontosabb legitimációs kérdése*. Nem véletlen, hogy az Európai Unió jövőjének jogi kereteit megtervezni hivatott, 2002. február 28-tól működő Európai Konvent¹⁹⁸ II. számú munkacsoportja éppen az alapjogok jövőbeni szerepéről és helyéről volt köteles javaslatot készíteni. A Konvent az integráció történetében a második ilyen, konventszerűen, tehát reprezentatív és demokratikus elvek szerint összeállított és ilyen elvek szerint működő jogszabály-szövegező testület volt.

Az alapjogok védelme az Európai Unióban jelenleg is valóban az egyik legfontosabb legitimációs kérdés. A megállapítás kézenfekvő, hiszen az egyén legalapvetőbb jogainak védelme a tagállamok alkotmányos jogállamiságának sine qua non-ja. Éppen ezért feltétlen tartozéka kellene legyen a tagállami alkotmányokból eredő felhatalmazás alapján létrejött és megalkotott szupranacionális uniós jognak is.¹⁹⁹ A különböző jogrendszerek „alkotmányos” rendje – nem feltétlenül és nem kizárólag állami struktúrában gondolkodva, hanem például univerzális nemzetközi szervezeteket is beleszámítva – hagyományosan öt témakör szabályozását tekinti feltétlenül szükségesnek. Ezek: az adott főhatalom alá tartozó jogalanyok egymáshoz való viszonya, valamint az intézmények és az egyének viszonya („alapjogok és alapkötelezettségek”); az intézményi rendszer egésze és egyes részei közti viszony kérdése („hatáskör, illetékesség”); szervezeti felépítés és hatalomgyakorlás („intézmények, eljárások”); a szomszédos jogrendszerekhez való

¹⁹⁸ Részleteket lásd: <http://european-convention.eu.int>.

¹⁹⁹ A közösségi jog közismerten az Európai Unió „első pillére”, a főként gazdasági integrációt megvalósító három nemzetközi szervezet, az Európai (1993. november 1-ig Gazdasági) Közösség, az Európai Atomenergia Közösség, valamint az Európai Szén- és Acélközösség (50 éves fennállás után megszűnt 2002. július 23-án) működése során létrejött szupranacionális természetű jog megjelölése. Az uniós jogot pedig az 1993. november 1. óta létező Európai Unió „második és harmadik pillére”, vagyis a kül- és biztonságpolitikai, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés során létrehozott, zömében nemzetközi jogi természetű normák összessége alkotja. A közösségi jogot és az uniós jogot összefoglalóan a szakmai köznyelv szűkebb értelemben vett Európajognak nevezi. Lásd sokak mellett például: STREINZ, R.: *Europarecht*. 5. kiadás. C. F. Müller, Heidelberg, 2001. 1., 44., a német nyelvű szakirodalom ezt a terminológiát alkalmazza.

viszony kérdése („külsőkapcsolatok”); valamint az alkotmányos rend betartásának és módosításának szabályai. Minden, jog iránt elkötelezett hatalomgyakorlás – esetenként eltérő intenzitással ugyan, de – normatív szabályozást igényel. Ezt a hagyományosan alkotmányozásnak nevezett folyamatot és az azt jelölő fogalmat már az 1990-es évek elején sem csak az állammal mint hatalomgyakorlóval összefüggésben használták, hanem tágabban, területi keretektől és szerkezeti felépítéstől függetlenül alkalmazhatónak tekintették.²⁰⁰ Az alkotmány-fogalom és az állam kizárólagos összefüggésének automatizmusa megszűnőben van.²⁰¹

Az Európai Közösségek és az Európai Unió is minden kétséget kizáróan hatalmat gyakorló szerveződések. Kifelé és befelé egyaránt érvényesülő jogokat és kötelezettségeket hoztak, illetve hoznak létre. A Közösségek és az Unió hatalomgyakorlása eredetileg közismerten csak viszonylag szűk körre – a gazdasági integrációra, a közös piacra – vonatkoztatva érvényesült, ráadásul az eltelt öt évtized alatt fokozatosan megvalósítandó ütemek szerint. Így sokan csak későn döbrentek rá, hogy a fent jelzett értelemben vett „alkotmányozás” kérdése nem a távoli jövő misztikumához tartozó esetlegesség, hanem már feltett és egyre sürgetőbb választ igénylő kérdés. Az Európai Bíróság már viszonylag korán, 1986-ban alkotmányértékűnek minősítette az alapító szerződések rendelkezéseit.²⁰² 2001. december 15-én a tizenöt tagállam legrepresentatívabb testülete, az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács az Európai Unió Jövőjéről szóló Nyilatkozatában elképzelhetőnek tartotta, hogy az Európai Unió számára egy alkotmányszöveg elfogadására kerüljön sor.²⁰³ A szakmai köznyelvben Laeken-i Nyilatkozat néven ismertté vált stratégiai iránymutatás következménye a fent már említett 2002-es Európai Konvent létrehozása is. Feladatai voltak: a hatáskörök Unión és Közösségeken belüli újraelosztása, az Unió eszköztárának egyszerűsítése, a demokrácia, az átláthatóság és a hatékonyság fokozása, valamint az alkotmányozás folyamata. A Konvent *alkotmányozó feladata magában foglalta* a következő prioritásokat: a hatályban lévő alapító szerződések rendszerének egyszerűsítése és újrendezése tartalmi módosítások nélkül, egy esetleges alapszerződés létrehozása, a kormányközi uniós tevékenységek és a szupranacionális közösségi tevékenységek közti különbségtétel fenntartása, illetve megszüntetése, a pillérszerkezet sorsa, *az Európai Unió Alapjogi Chartájának jogi sorsa, beemelése az alkotmányszerződésbe*, végső soron egy uniós alkotmányszöveg tartalmi elemeinek kidolgozása stb.²⁰⁴

²⁰⁰ Így vélte már jóval korábban például: VERDROSS, A.: *Die Verfassung der Völkergemeinschaft*. Wien, 1926. 93. is.

²⁰¹ Alapos indokolást tartalmaz erre vonatkozóan: PETERS, A.: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*. Berlin, 2001., pl. a 93. oldalon. Egyetértően idézi a Konvent munkájához való hozzájárulásként leadott kéziratában (2002. 06. 20.) BIEBER, R.: *Kompetenzen und Institutionen im Rahmen einer EU-Verfassung*, lásd: <http://europa.eu.int/futurum>

²⁰² 294/83 Les Verts [1986, 1339], aztán később is, például 1/91-es tanácsadó véleményében az Európai Gazdasági Térségről I [1991, I-6079].

²⁰³ Az Európai Tanács Laeken-i Nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről (2001. december 15.), SN 273/01, III. rész, lásd: http://european-convention.eu.int/doc_register

²⁰⁴ Lásd a Nizzai Szerződéshez csatolt 23. sz. Nyilatkozatot, HL 2001. C 80. Lásd továbbá a Laeken-i Nyilatkozat szövegét is.

Függetlenül tehát a korabeli tagállamok véleményeiben fellelhető helyenként árnyalatbeli, helyenként viszont lényegi különbségektől,²⁰⁵ azt senki sem vitatta, hogy az *Európai Unió alkotmányosságának kérdése elvesztette az integrációval együtt járó melléktermék-jellegét*. Az alapító szerződések az integráció kezdeti évtizedeiben ugyanis pusztán a konkrétan megjelölt feladatok és célok megvalósításának kiindulópontjaként voltak értelmezhetőek. Nagyvonalakban előre megtervezett, de az eredmény szempontjából nyitott fejlődési folyamat jogi kereteinél nagyobb jelentőségük nem volt. A többszöri alapító szerződés módosítást követően kialakult sokrétű feladatkörök, az egyes intézmények – különösképpen az Európai Bíróság – nyilvánvaló hajlandósága arra, hogy az alapító szerződéseket önmagukban tartalmilag koherens, sőt autonóm jogrendszerként értelmezzék, öt évtized alatt egy sor materiális értelemben alkotmányosnak nevezhető jog megszületését eredményezte. A teljes koherencia megvalósulásához hiányzott a rendszerbe foglalás és a külső megjelenítés, a forma megválasztása. A 2002-es Konvent ezen a feladaton dolgozott, munkáját egy javaslat formájában 2002. október 28-án közzétette. A végső forma elnevezése sokáig nem volt egyértelmű, bár a megszületett dokumentumok egyre következetesebben az „alkotmány szerződés”, illetve a „szerződés az Európai Unió alkotmányáról” kifejezést használták. A rendszerbe foglalás azonban tartalmazta azokat a tárgyköröket, amelyek minden – tágabb értelemben vett – alkotmányozás sine qua non-ját képezik. Ezekhez a tárgykörökhöz az alapjogok kérdése feltétlenül hozzátartozik.

A 2002-es Konvent – II. sz. munkacsoportja – az alapjogok védelmének kérdéskörében elődje, a 2000-es Konvent tevékenységének eredménye alapján volt köteles dolgozni: kiindulópontja az Európai Unió Alapjogi Chartája.²⁰⁶ Az Alapjogi Charta szövegezését elvégző 2000-es Konvent létrejötté az Európai Tanács 1999-es kölni és tamperei ülésén döntött el, az elkészített szöveget az Európai Tanács biarritzi csúcsán fogadták el az állam- és kormányfők, majd az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság 2000. december 7-én Nizzában aláírta és ünnepélyes nyilatkozat formájában hivatalosan is nyilvánosságra hozta a dokumentumot. A 2000. decemberi nizzai kormányközi konferencia nem emelte be a Chartát az alapító szerződések szövegébe, és ezzel formális értelemben vett jogi kötőerővel sem ruházta fel. A Nizzai Szerződéshez csatolt 23. sz. Nyilatkozat értelmében tehát a fentiekben már említett feladatkörrel 2002-ben elkezdte a tevékenységét az a Konvent, amelynek többek között egyik feladata az Alapjogi Charta jogi státusáról való döntési javaslat elkészítése volt. Az alapjogi charta jövőbeni sorsával foglalkozó II. sz. konvent-munkacsoport elkészítette saját végleges javaslatát, és bemutatta azt a Konvent 2002. október 28–29-i plenáris ülésén.²⁰⁷

²⁰⁵ Ezekről lásd részletesebben: KOMANOVICS A.: *Az Európai Alkotmány felé vezető úton*. JURA, 2002/1. 63–64.

²⁰⁶ HL 2000. C 364

²⁰⁷ Európai Konvent WG II 16, CONV 354/02, <http://register.consilium.eu.int>

3.2 Alapjogvédelem az Unióban – de lege lata

Az Unió 2000 decemberében ünnepélyesen kinyilatkoztattott Alapjogi Chartájának kialakulása és tartalma az Uniót és a tagállamokat egyaránt átfogó erkölcsi, politikai, jogi – ezen belül alapjogi – elemeket tartalmazó fundamentum keretei között értelmezhető igazán helyesen. Az alapjogvédelem tárgykörét a tagállamok először az 1993. november 1-jén hatályba lépett, Maastrichtban létrehozott Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (2) bekezdésének – akkori F. cikk (2) bekezdése – megfogalmazásával helyezték szerződéses alapra. A teljes erkölcsi, politikai, jogi fundamentum szerződéses rangot az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés módosításai révén kapott, amelynek értelmében az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének új (1) bekezdése szerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely *alapelvek közösek* a tagállamokban.” A Szerződés 6. cikkének (2) bekezdése szerint pedig: „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”²⁰⁸ Az Amszterdami Szerződés további módosításaként az Európai Unióról szóló Szerződés 49. cikke immár a teljes jogú taggá válás, a csatlakozás jogi feltételének tekinti a 6. cikk (1) bekezdésében foglaltak garantálását is.

Az alapjogok rendszerének eddig bemutatott elemei olyan több évtizedes alapjogfejlődésre kapcsolódtak és épültek rá, amelyet az Európai Bíróság joggyakorlata jellemez. E bírói gyakorlat elsősorban a Közösségek jogi aktusaival szemben érvényesülő alapjogi védelmet fejlesztette ki, a tagállami aktusok csak annyiban képezték vizsgálódásának tárgyát, amennyiben azokra a közösségi jog végrehajtása, illetve alkalmazása érdekében került sor. Az Európai Bíróság joggyakorlata már több mint harminc éve az általános jogelvek és ezzel együtt a közösségi jog részének tekinti az alapjogok védelmét (*Stauder, Internationale Handelsgesellschaft*),²⁰⁹ és ez a gyakorlat minden bizonnyal az Alapjogi Charta jövőbeni értelmezéséhez is mértékadónak fog számítani. Írott közösségi, illetve uniós alapjogi katalógus hiányában a Bíróság többek között a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, valamint az összes tagállam által ratifikált, az Európa Tanács égisze alatt létrejött Emberi Jogok Európai Egyezményéből²¹⁰ kiindulva – egy-

²⁰⁸ Az idézett magyar szöveg az Igazságügyi Minisztérium által végzett nagyszabású fordítási program keretében elkészült alapító szerződésszövegből való, amely Magyarország csatlakozásakor fellehetően a hiteles szöveg lesz. Hozzáférhető: www.im.hu

²⁰⁹ Az első ügy, amelyben a Bíróság az alapjogokat a közösségi jog általános jogelveihez tartozónak nevezi, a 29/69 Stauder-ügy [1969, 419] volt – konkrétan: a Bizottság érvelésével ellentétben a magánélet (névviselés) sérthetetlenségéhez való alapjogot a közösségi jog természetes részének tekinti. Hasonló következtetésre jut a 11/70 Internationale Handelsgesellschaft-ügyben [1970, 1125].

²¹⁰ E nemzetközi szerződés teljes elnevezése: Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Aláírás: Róma, 1950. november 4., hatálybalépés: 1953. szeptember 3. Hiteles magyar szövegét lásd: Magyar Közlöny, 1993/41. 1993. évi XXXI. törvényel rendelve.

fajta 'praetori' jogfelismerő módszert alkalmazva – rendre-sorra megfogalmazta az egyes alapjogok tartalmát. A Bíróság az utóbbi években többször is hangsúlyozta az Emberi Jogok Európai Egyezményének „különös jelentőségét” (*Annibaldi, Baustahlgewerbe*),²¹¹ és folyamatosan kiemelt figyelmet szentel az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának is (*Krombach*).²¹² Az Európai Bíróság álláspontja szerint az Unió, illetve a Közösség intézményei mellett a tagállamok alapjogvédelmet érintő tevékenysége is az Európai Bíróság kontrollja, illetve értelmezése alá tartozik, a tagállamok cselekményei mindenestre csak annyiban, amennyiben a közösségi jog alkalmazása körében kerül rájuk sor (*Wachauf, ERT, Karlsson, Kremzow, Annibaldi*).²¹³

A fentiekből is kitűnik, hogy a vázolt alapjogvédelmi rendszer a tagállamok összes jogi aktusával szemben átfogó módon mintha nem is lenne érvényesíthető. Az amszterdami módosítások azonban létrehozták az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének megfogalmazásával azt az eljárási formát, amellyel az Unió és a tagállamok közös alapelveit [6. cikk (1) bek.] súlyosan és tartósan megsértő tagállam Európai Unión belüli szavazati jogait fel lehet függeszteni,²¹⁴ de ennél súlyosabb szankció – például kizárás az Európai Unióból vagy közvetlen eljárás indítása az Európai Bíróság előtt – a tagállam ellen ebből az okból továbbra sem lehetséges. Az uniós szerződés 7. cikke szerinti szavazat-felfüggesztést csak igen absztrakt és többszörösen is áttételes értelmezéssel lehet az egyének alapjogainak védelmére alkalmas eszköznek tekinteni. Eközött és a tagállami jogrendszerek részét is képező közösségi jog végrehajtása, illetve alkalmazása körében megszülető tagállami intézkedések Európai Bíróság általi kontrollja közti sávban az egyének alapvető jogainak védelme továbbra is az egyes nemzeti jogorvoslati mechanizmusokra, valamint nemzetközi szinten az Emberi Jogok Európai Egyezményére²¹⁵ hárul. Ez utóbbi alapján jogorvoslatra mindazonáltal csak a nemzeti jogorvoslati lehetőségek teljes kimerítése után van lehetőség – ellentétben az Unión belüli közösségi jogi normákkal szembeni jogorvoslat igénybevételének gyakorlatilag folyamatos lehetőségével.

²¹¹ Például: C-309/96 *Annibaldi*-ügy [1997, I-7493]; C-185/95 *Baustahlgewerbe*-ügy [1998, I-8417].

²¹² Például: C-7/98 *Krombach*-ügy [2000, I-1935].

²¹³ Az 5/88 *Wachauf*-ügy [1989, 2609], C-260/89 *ERT*-ügy [1991, I-2925], újabban a C-292/97 *Karlsson*-ügy [2000, I-2737]. A közösségi alapjogok tagállamokra való alkalmazásának kérdésében az elhatárolási nehézségeket a Bíróság például a C-299/95 *Kremzow*-ügyben [1997, I-2629] vagy a C-309/96 *Annibaldi*-ügyben [1997, I-7493] próbálja tisztázni.

²¹⁴ Erről részletesebben, illetve a Nizzai Szerződés szerinti változtatásokról is lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei*. Európai Jog, 2001/3. 3–8.

²¹⁵ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Alapjogi Chartának jelenlegi és lehetséges jövőbeli összekapcsolódásáról többek között jó értékelést ad: KRÜGER, H. Ch. – POLAKIEWICZ, J.: *Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa*. Europäische Grundrechte Zeitschrift (továbbiakban: EuGRZ) 2001. 92. skk.

3.3 Az Európai Unió Alapjogi Chartája – alapjogvédelem de lege ferenda?

Azoknak, kik az Európai Unió Alapjogi Chartájától az Unió *és egyúttal* a tagállamok alapjogvédelmét teljes egészében és átfogó módon szabályozó dokumentumot vártak, mint arra több elemzés is rámutat,²¹⁶ csalódniuk kellett. Ennek egyik legfőbb oka, hogy ünnepélyes nyilatkozat formája miatt jogi értelemben véve nem kikényszeríthető, nem rendelkezik sem nemzetközi jogi, sem pedig közösségi jogi kötőerővel. A Charta ugyan véleményem szerint a nyilatkozatot tevő három főszerv intézményközi megállapodásának is tekinthető, de mint ilyen csak a hatályos alapító szerződésben foglalt kötelezettségeik teljesítését hivatott megkönnyíteni, kifele mutató jogi kötelezettség nem keletkezik belőle, ezért az intézményközi megállapodás-jellegnek pusztán elméleti jelentősége van.

Az Alapjogi Chartát a szakirodalom mindezek ellenére több szempontból is lényeges előrelépésnek tekinti az Unió alkotmányozási folyamatában:²¹⁷ a Charta az első alapjogkatalógus, amely a tagállamok akarata alapján az Unió *legitimációs bázisának* tekinthető. A katalógus a legújabb nemzetközi jogfejlődést nagymértékben tükröző jogokat tartalmaz: a liberális alapjogok mellett kiterjed az alapvető szociális, kulturális és politikai jogokra. Emellett kifejezetten összekapcsolja a Chartát az Emberi Jogok Európai Egyezményével és annak kialakult gyakorlatával, valamint ugyanezt teszi az Európai Szociális Chartával²¹⁸ is. Kodifikálja az Európai Bíróság gyakorlatában kifejlesztett jogok zömét, továbbá az írott közösségi jogban már hosszabb ideje fellelhető egyes releváns rendelkezéseket is: ilyenek például a környezetvédelemhez, a fogyasztóvédelemhez való jog, választójog stb.²¹⁹ Jelentősnek nevezhető újításokat is tartalmaz, mint például a jó vagy megfelelő igazgatáshoz való jog²²⁰ vagy a szolidaritási jogok. A Charta tehát egyértelműen szintetizáló, összefoglaló szándékú dokumentum, amely ilyen minőségében idővel akár egy önálló alapjogi dogmatika hivatkozási bázisává is válhat.

Újfent meg kell állapítani, hogy a Charta tartalmában tükröződő nagyvonalú célokat a dokumentum jogi természete nem követi: a Charta ugyanis nem az alapító szerződések része, és ezzel együtt jogi kötőerő híján formálisan sem a közösségi jog, sem

²¹⁶ Az elemzések sora igen hosszú, például: VITZTHUM, W. G.: *Die Identität Europas*. Europarecht, 2002/1. 8.; LENAERTS, K.: *Fundamental Rights in the European Union*. European Law Review, 2000. 575.; DE BÚRCA, G.: *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*. European Law Review, 2001. 126.; stb.

²¹⁷ Hasonló szellemben fogalmaz: CALLIESS, Ch.: *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit*. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (a továbbiakban: EuZW) 2001. 261–262.; ugyanígy WEBER, A.: *Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*. Neue Juristische Wochenschrift (a továbbiakban: NJW) 2000. 537.

²¹⁸ Részletesebben lásd: LENAERTS, K. – DE SMIJTER, E.: *A „Bill of Rights” for the European Union*. Common Market Law Review (a továbbiakban: CMLR) 2001. 273. skk.

²¹⁹ A Charta tartalmát jelen tanulmány következő pontja mutatja be.

²²⁰ Részben a Charta hatására 2001-ben elindult egy folyamat, amelynek alapját képezi az Európai Bizottság 2001. július 25-én kiadott Fehérkönyve az Európai Kormányzásról. COM(2001) 428 final. Lásd: <http://europa.eu.int/comm/governance>

pedig az uniós jog rendjébe nem illeszhető bele. Tekintettel arra, hogy a Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozataként látott napvilágot, a Charta nagymértékben hasonlít – legalábbis jogi formáját tekintve – szintén e három szerv 1977-es közös alapjogi nyilatkozatához.²²¹ Az 1977-es nyilatkozat rendelkezései elsősorban a Közösségek intézményeivel szemben érvényesíthető ígérek voltak, az egyének jogainak védelme érdekében megvalósítandó egyfajta önkorlátozásra törekvés olvashatók ki belőlük. Az Európai Bíróság mindazonáltal többször is hivatkozott rá az 1977 utáni alapjogokat érintő gyakorlatában (*Hauer, Johnston*).²²² A két nyilatkozat azonban ma még a Bíróság jogfejlesztő gyakorlata révén sem fogható fel közvetlen kötelezettségként – amint arra már fentebb is rámutattam –, bár a szakirodalom ennek a kérdésnek a megítélésében megosztott.²²³

A Charta elsősorban az Unióval szembeni alapjogi védelmet kívánja garantálni, a tagállamokra csak annyiban terjeszhető ki, amennyiben azok vitatott jogi aktusaira közösségi vagy uniós kötelezettségek végrehajtása vagy alkalmazása érdekében kerül sor. A Charta ebben az összefüggésben egyfajta gyűjteménye a tagállamok uniós keretek között érvényesülő értékmegőrző törekvésének. Itt kell megjegyezni, hogy természetesen az Unió alapjogi rendje és a Közösségek alapító szerződéseiben rögzített alapszabadságok között fogalmi és rendszertani szempontból egyaránt különbség van. Az alapszabadságok – az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása²²⁴ – elsősorban és főként a tagállamok korlátozó intézkedéseivel szemben érvényesíthető jogok. Az Unió összes tevékenységi területére kiterjedően (főként az Unió intézményeivel szemben) érvényesítendő alapjogok és a közösségi jog által (főként a tagállamokkal szemben) garantált gazdasági alapszabadságok közötti áthidaló funkciót esetenként a diszkrimináció tilalma látja el. Amennyiben ugyanis egy tagállam közösségi jogellenes, korlátozó intézkedésének indoka az eltérő tagállami állampolgárság, ez a tény megalapozhatja valamelyik gazdasági alapszabadság sérelmét.

A Charta tehát az uniós polgároknak saját államaikkal szemben sem kínál teljes körű védelmet: az Európai Bíróság eddigi gyakorlatával megegyezően a közösségi jog végrehajtása vagy alkalmazása során kibocsátott tagállami intézkedések körére korlátozza a Charta szerinti jogok kontrolljának lehetőségét. Az viszont elképzelhető, hogy a Charta bizonyos mértékű szívóhatással lesz a tagállami alapjogvédelemre: a közösségi jog alkalmazási körén túli nemzeti jogalkotás és jogalkalmazás számára is mértékadóvá válhat, legalábbis egyes jogok esetében.

²²¹ A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i közös nyilatkozata az alapjogokról. HL 1977. C 103.

²²² 4/79 Hauer-ügy [1979, 3727]; 222/84 Johnston-ügy [1986, 1651]

²²³ Széles körű kötelező erőt tulajdonít a nyilatkozatoknak például: LENAERTS, K. – DE SMIJTER, E.: *A Bill of Rights” for the European Union*, i. m. 274.; vagy például: CALLIES, Ch.: *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, i. m. 267.; viszont tagadja a kötőerő létét például: DE WITTE, B.: *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-issue?* Maastricht Journal of European and Comparative Law (a továbbiakban: MJ) 2001. 81. skk.

²²⁴ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (Római Szerződés) harmadik részének I. és III. pontjai értelmében.

Sajnálatos módon a Charta saját eljárásjogot, érvényesítési mechanizmust sem tartalmaz. A benne foglalt alapjogok betartásának kikényszeríthetősége tehát még nem biztosított, számonkérhetősége is csak az eddig is rendelkezésre álló eszközökkel történhet meg: Egyrészt az adott uniós polgár személyes érintettsége esetén nyitva álló, a luxemburgi bírói testületek előtt indítható közvetlen keresetek formájában, másrészt pedig a nemzeti bíróságok előtti, a nemzeti jogok szerint nyitva álló eljárásokban lehet rájuk hivatkozni. Ez utóbbi esetben ugyanis a nemzeti bíróságok is kötelesek a tagállami jogrendszer szerves részét képező közösségi jogszabályok alkalmazása során a közösségi alapjogokat figyelembe venni.

A Chartában foglalt alapjogok katalógusába is érdemes bepillantani, a részletekbe való betekintés igénye nélkül. Az Alapjogi Charta hét fejezetbe rendezve az alábbi jogokat tartalmazza: *I. fejezet (az emberi méltósághoz való jog):* az emberi méltósághoz való jog (1. cikk), az élethez való jog (2. cikk), a fizikai és szellemi sérthetlenséghez (a személy integritásához) való jog (3. cikk), a kínzás tilalma (4. cikk), a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma (5. cikk). E fejezet implicite magában foglalja a halálbüntetés tilalmát is. Egyébként az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 6. Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezik a halálbüntetés eltörléséről,²²⁵ amelyet az Amszterdami Szerződéshez csatolt 1. sz. Nyilatkozattal az Európai Unió tagállamai külön is megerősítettek.

A II. fejezet (szabadságjogok) nemcsak a „klasszikus” szabadságjogokat, tehát a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot (6. cikk), a gondolat-, a lelkiismeret és a vallásszabadság jogát (10. cikk), a véleménynyilvánítás és az információszerezés szabadságát (11. cikk), a gyülekezési és egyesülési szabadságot (12. cikk), a művészeti és tudományos szabadság jogát (13. cikk), a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot (15. cikk), a vállalkozás szabadságát (16. cikk), a tulajdonhoz való jogot (17. cikk), valamint a magán- és családi élet sérthetlenségéhez való jogot (7. cikk) foglalja magában, hanem a kitoloncolással, kiutasítással és kiadatással szembeni védelem jogát (19. cikk), a személyes adatok védelméhez való jogot (8. cikk), a képzéshez való jogot (14. cikk), valamint a házasságkötéshez és családalapításhoz való jogot (9. cikk) is.

A III. fejezet (egyenlőségi jogok) az alábbiakat foglalja magában: a törvény előtti egyenlőség (20. cikk), valamint a diszkrimináció – széleskörűen megfogalmazott – tilalma (21. cikk) mellett a férfiak és nők egyenlőségének (23. cikk), valamint a kultúrák, vallások és nyelvek sokszínűségének (22. cikk) kifejezett garantálását. Újdonságként jelenik meg a gyermekek (24. cikk) és idős személyek (25. cikk) jogainak, valamint a fogyatékosok jogainak védelme (26. cikk).

A IV. fejezet (szolidaritási jogok) tartalmazza: a munkavállalók tájékoztatásának és meghallgatásának kötelezettsége (27. cikk), a munkavállalók közös érdekérvényesítéshez való joga (28. cikk), ingyenes munkaközvetítő-szolgálat igénybevételéhez való jog (29. cikk), jogszerűtlen elbocsátással szembeni védelemhez való jog (30. cikk), törvényes és megfelelő munkakörülményekhez való jog (31. cikk), gyermekmunka tilalma és a fiatalkorúak munkahelyi védelemhez való joga (32. cikk), a családi élet és a hivatáshoz

²²⁵ A 6. Jegyzőkönyv 1983. április 28-án kelt, hiteles magyar szövegét lásd: Magyar Közlöny, 1993/41.

való jog összhangjának követelménye (33. cikk), szociális biztonsághoz és szociális támogatáshoz való jog (34. cikk), az egészség védelméhez való jog (35. cikk), a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga (36. cikk), környezetvédelemhez való jog (37. cikk), fogyasztóvédelemhez való jog (38. cikk).

Az V. fejezet (*polgárjogok*) az uniós polgárok korábban is ismert jogait kodifikálja, ennél fogva magában foglalja: az aktív és passzív európai parlamenti (39. cikk) és helyhatósági választójogot (40. cikk), az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa valamint az Európai Bizottság irataihoz való hozzáférés jogát (42. cikk), az ombudsmanhoz fordulás jogát (43. cikk), az Európai Parlamentnek benyújtható panasz jogát (44. cikk), a szabad mozgás és szabad tartózkodás jogát (45. cikk), a diplomáciai és konzuli védelemhez való jogot (46. cikk), valamint mindezeket kiegészíti a megfelelő (jó) közigazgatáshoz való jogot (41. cikk).

A VI. fejezet (*igazságszolgáltatással összefüggő jogok*): hatékony jogorvoslathoz és pártatlan bírósághoz való jog (47. cikk), ártatlanság véelme és védelemhez való jog (48. cikk), a bűncselekményekkel és a büntetéssel összefüggésben alkalmazandó törvényesség és arányosság követelménye (49. cikk), kétszeres büntetés tilalma (50. cikk).²²⁶

Az utolsó, VII. fejezet általános rendelkezései között az alábbiakat találjuk: a Charta alkalmazási körének kérdése (kötelezettek, 51. cikk), terjedelme (korlátozhatósága, 52. cikk), a védelem szintje (viszony a nemzetközi és a nemzeti alapjogvédelemhez, 53. cikk) és végül a joggal való visszaélés tilalma (54. cikk).

A Charta fentiekben jelzett tárgyának részletes elemzése nem célja jelen tanulmánynak. A Közösségen és Unión belüli alapjogvédelem egészének értékelése szempontjából nem is szükséges – a rendelkezésre álló terjedelem keretei között. Néhány szót azonban érdemes a Charta szövegezéséről mondani: nem egységes a szóhasználat, és így természetesen az egyes jogok mögötti utasítás-tartalom sem egyforma. A polgári és politikai természetű jogok esetében általában tevőleges, pozitív magatartást kíván meg, a gazdasági természetű jogok esetében pedig inkább tiszteletben tartást, elismerést.²²⁷

Azt azonban feltétlenül ki kell emelni, hogy a Charta csak és kifejezetten a Közösség és az Unió aktusaival, valamint a tagállamoknak a közösségi jog végrehajtása és alkalmazása körében kibocsátott aktusaival szembeni alapjogi védelemre terjed ki [Charta 51. cikk (1) bek.]. Ez a korlátozás tulajdonképpen megegyezik az Európai Bíróság eddig követett gyakorlatával, *expressis verbis* megfogalmazásának magyarázata pedig nyilván a tagállamok kárára esetleg bekövetkező latens hatáskörbővítéssel szembeni gyanakvás és félelmek eloszlátása volt.

A Charta kifejezetten elismeri a tagállamok által is aláírt nemzetközi emberi jogi dokumentumokat – külön kiemelve az Emberi Jogok Európai Egyezményét (53. cikk) –, és nem engedi meg a már létező emberi jogvédelmi rendszerek lerontását oly módon,

²²⁶ A 49. és 50. cikkek gyakorlatilag a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* és a *res iudicata* eseteit fogalmazzák meg.

²²⁷ Lásd hasonlóan erről, illetve a Chartáról általában: JENEY PETRA – SONNEVEND PÁL – KARDOS GÁBOR: *Az Európai Unió alapvető jogok chartája*. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 600. skk.

hogyan a joggal való visszaélés tilalmát (54. cikk) is megfogalmazza, és nem engedi meg a benne foglalt jogok felhasználását saját érvényesülésük semmissé tételére.

3.4 Az Alapjogi Charta szerepe az Unió bírói testületeinek és egyéb szerveinek tevékenységében

Az Alapjogi Charta jogi kötőerejével kapcsolatos értelmezés az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik, erre utal a Charta 51. cikkének első mondata is. Ezért tehát a Bíróság eddigi joggyakorlatában kifejlesztett alapjogi dogmatikát is mértékadónak kell tekinteni. A Bíróság eddig követett alapjog-tanát azonban olyan esetekben feltétlenül tovább kell fejleszteni, ahol például különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményére való kifejezett utalással a Charta magasabb szintű vagy szélesebb körű védelmet kíván nyújtani. Az első – egyelőre kissé bizonytalannak tűnő – lépések ebbe az irányba már megindultak: a Charta ünnepélyes kinyilatkoztatása óta eltelt időben az Európai Bíróság tevékenységét segítő, indokolással ellátott írásos döntési javaslatot megfogalmazni köteles főtanácsnokok több esetben is hivatkoztak a Charta tartalmára. Ezzel a lépéssel a közösségi jogi szakmai berkekben felkészültségük miatt igen magasra értékelt főtanácsnokok a Chartát a közösségi/uniós alapjogok identifikációja során igénybe vehető forrásnak minősítették, megjegyezve természetesen a jogi kötőerő hiányát. Legpregnánssabban talán Philippe Léger főtanácsnok fogalmazott: „Amint azt a forma és az elfogadás ünnepélyes körülményei jelzik, a Charta az alapjogok megismerhetőségének kiemelten fontos jogi dokumentuma, amelynek az a célja, hogy segítsen feltárni a pozitív közösségi jogi normák valódi természetét.” (*Hautala*)²²⁸

Léger főtanácsnok véleménye, mint fentebb jeleztem, nem egyedi eset. Így például Siegbert Alber (*TNT Traco*),²²⁹ Antonio Tizzano (*BECTU*),²³⁰ Jean Mischo (*Németország v. Tanács; Booker & Hydro*),²³¹ Christine Stix-Hackl (*Bizottság v. Olaszország; Nilsson; MRAX*),²³² Francis Jacobs (*Hollandia v. Parlament és Tanács; Z.v.Parlament; Union de Pequeños Agricultores*),²³³ Leendert A. Geelhoed (*Baumbast; Mulligan*),²³⁴ Philippe Léger (*Hautala; Wouters*)²³⁵ főtanácsnokok is hivatkoznak záróindítványaikban a Chartára.

²²⁸ Lásd: Philippe Léger főtanácsnok a C-353/99 *Hautala*-ügyhöz [2001, I-9565] fűzött záróindítványát.

²²⁹ C-340/99 *TNT Traco*-ügy [2001, I-4109].

²³⁰ C-173/99 *BECTU*-ügy [2001, I-4881].

²³¹ C-122, 125/99 *Németország és Svédország v. Tanács*-ügy [2001, I-4319]; C-20, 64/00 *Booker & Hydro*-ügy [2002, 00000], ld. <http://www.curia.eu.int>

²³² C-49/00 *Bizottság v. Olaszország*-ügy [2001, I-8575]; C-131/00 *Nilsson*-ügy [2001, I-10165]; C-459/99 *MRAX*-ügy [2002, I-00000] az ítélet megszületett: 2002.07.25.

²³³ C-377/98 *Hollandia v. Parlament és Tanács*-ügy [2001, I-7079]; C-270/99 *Z v. Parlament*-ügy [2001, I-9197]; C-50/00 *P Union de Pequeños Agricultores*-ügy [2002, 00000], az ítélet megszületett: 2002. 07. 25., melynek tárgya a T-173/98-as elsőfokú ítélet [1999, II-3357] hatályon kívül helyezése. Az ítélet és a főügyészi záróindítvány értékelését lásd például: EuGRZ 2002, 420, 434. o.

²³⁴ C-413/99 *Baumbast*-ügy [2002, 00000]; C-313/99 *Mulligan*-ügy, ítélet megszületett: 2002. 06. 20.

²³⁵ Lásd, mint fent: 27. lábjegyzet, valamint C-309/99 *Wouters*-ügy, ítélet megszületett: 2002. 02. 19.

Érdeemes kissé részletesebben és közelebről is szemügyre venni a hivatkozott főtanácsnokok érvelésének csomópontjait. Leggyakrabban a tagállamok általános értékkélfogását tükröző dokumentumként utalnak a Chartára. S. Alber főtanácsnok például úgy véli a *TNT Traco-ügyben*²³⁶ (a közvetett adók kivetésének általános tilalma kapcsán: EKSz. 90. cikk második bekezdés), hogy az EKSz. 16. cikkében megfogalmazott tagállami kivétel lehetősége és a Charta 36. cikke az általános gazdasági érdekképviselethez való jog esetében összhangban van. Colomber főtanácsnok megfogalmazása szerint pedig „az Alapjogi Charta ugyan nem tekinthető valódi *ius cogens*nek, hiszen nincs önálló kötőereje, mégis olyan dokumentum, amely megjeleníti a tagállamok jogi értelemben vett alapértékeit, amelyekből viszont levezethetők a közösségi jog általános jogelvei (*Überseering*).²³⁷

Más esetekben a Chartát egyéb kötelező közösségi jogforrás alapján meghozott döntés alátámasztására hivatkozzák meg. Így például Jacobs főtanácsnok az *Union de Pequeños Agricultores-ügyben*²³⁸ az egyének perképessége és a jogorvoslathoz való jog megítélése kapcsán nemcsak az Európai Bíróság korábbi ügyeire, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkére hivatkozott, hanem utalt a Charta 47. cikkére is. A *Hautala-ügyben* az EKSz. 255. cikkében rögzített transzparencia, vagyis a Közösség, illetve az Unió munkájának átláthatóságát lehetővé tevő, dokumentumokhoz való hozzáférés jogát Léger főügyész a Charta 42. cikkére történi hivatkozással támasztja alá.²³⁹ Mischo főtanácsnok – legalábbis ilyen szinten – meglepő módon éppenséggel a Chartát megfogalmazó Konvent elnökségének az értelmező rendelkezéseire hivatkozik (*Németország és Svédország v. Tanács*)²⁴⁰ saját álláspontja alátámasztására.

Néhány további jogesetben az ügyekre kirendelt főtanácsnokok sokkal tovább is mennek, amennyiben a Charta rendelkezéseit nem pusztán már létező és elfogadott alapjogok igazolására vagy értelmezésére használták fel, hanem azt javasolták, hogy a Chartát bizonyos jogok tekintetében önálló megismerési, illetve értelmezési forrásként kellene alkalmazni. Példa erre Jacobs, Léger és Tizzano főtanácsnokok írásbeli záróindítványa, amelyeket a *Hollandia v. Parlament és Tanács-ügyben*, a *Hautala-ügyben* és a *BECTU-ügyben* fogalmaztak meg. A *Hollandia v. Parlament és Tanács-ügyben* az emberi méltósághoz való jogról, az emberi szervdonor és receptor személyek jogáról, valamint az egyén előzetes tájékoztatásán és szabad beleegyezésén alapuló orvosi beavatkozásról volt szó. Jacobs főügyész záróindítványát elsősorban a Charta 1. cikkére és 3. cikkének (2) bekezdésére alapította, és csak ezek után utalt az Európa Tanács keretében 1997-ben megalkotott egyezményre az emberi jogokról és biomedicináról.²⁴¹ A sorrend arra enged következtetni, hogy Jacobs nagyobb figyelmet és erőteljesebb jogi relevanciát tulajdonított a Charta rendelkezésének, mint egy nemzetközi szerző-

²³⁶ C-340/99 TNT-Traco [2001, I-4109], 94. pont.

²³⁷ C-208/00 *Überseering-ügy* [2001, I-00000], ítélet: 2001. 12. 04., 59. pont.

²³⁸ C-50/00 P *Union de Pequeños Agricultores-ügy* [2002, I-00000], 38. pont.

²³⁹ C-353/99 *Hautala-ügy* [2001, I-9565], 50. pont.

²⁴⁰ C-122, 125/99 *Németország és Svédország v. Tanács-ügy* [2001, I-4319], 97. pont.

²⁴¹ C-377/98 *Hollandia v. Parlament és Tanács* [2001, I-7079], 197. pont.

désnek. Léger főtanácsnok pedig teljesen egyértelműen és kertelés nélkül fogalmazott a *Hautala*-ügyhöz fűzött záróindítványában: „A Charta megalkotóinak kinyilvánított akaratát, miszerint (még) nem állt szándékukban a Chartát kifejezett jogi kötőerővel felruházni, természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni. Függetlenül azonban a kötőerőről folytatott mindenfajta elmélkedéstől, a Chartában rögzített jogokat nem lehet konzekvenciák nélküli, pusztán erkölcsi normák egyszerű felsorolásának tekinteni. Ezen értékek közös tulajdonsága a tagállamok általi egyöntetű támogatottságukban rejlik. E tagállamok pedig úgy döntöttek, hogy a közös értékeket, erőteljesebb védelmük érdekében a Chartában leírják, láthatóvá teszik. [...] Ünnepléses formája, megalkotásának módja arra utal, hogy az alapjogok azonosításának folyamatában a Chartát privilegizált jogi szöveggé kell kezelni. Olyan megállapításokat tartalmaz, amelyek révén a pozitív közösségi jogi normák valódi tartalmát és természetét fel lehet tárni.” Tizzano főtanácsnok a BECTU-ügyben gyakorlatilag hasonló egyértelműséggel fogalmazott.

A főtanácsnoki próbálkozások ellenére azonban a bírói testületek sokkal tartózkodóbbak voltak a Chartára való hivatkozásokor. Az Elsőfokú Európai Bíróság bírái már léptek: az első, ebben az összefüggésben említést érdemlő döntésükben (*Mannesmannröhren-Werke/Bizottság*)²⁴² ugyan nem tekintették relevánsnak a Chartára való hivatkozást, de csak azért nem, mert a vitatott intézkedés már a Charta ünnepléses kinyilatkoztatása előtt következett be. Abban az időben pedig sor került két olyan ítélet elfogadására is, amelyekben az eljáró elsőfokú bírói tanácsok a Chartára mint a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak bizonyítékára utalnak vissza (*max-mobil; Jégo-Quéré*),²⁴³ és erre alapozták érvelésüket.

Az Elsőfokú Bírósággal ellentétben és a főtanácsnoki próbálkozások ellenére az Európai Bíróság maga azonban sokáig egyetlen ítéletében sem tett említést a Chartáról. Sokáig nem tudta persze elkerülni azonban az állásfoglalást ebben a kérdésben. 2001. június 22-én ugyanis egy osztrák bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett,²⁴⁴ amelyben közvetlenül arra kérdezett rá, hogy a vállalatok éves mérlegére vonatkozó nyilvánosságra hozatali kötelezettség (a 60/141/EGK és a 78/660/EGK irányelvek alapján) nem ellentétes-e az adatvédelem szabályaival, illetve összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájával. Az Európai Bíróságnak előreláthatólag két válaszadási lehetősége lesz: vagy csak hivatkozik a Charta eddigi jogi kötőerejének hiányára, vagy pedig hangsúlyozni fogja, hogy a szóban forgó jogoknak a Chartába való beemelése e jogok kiemelt jelentőségére és ezzel együtt kötelező erejére utal.

Az Európai Unió főszerveei közül az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság mellett rendelt főtanácsnokok hivatkozásai mellett az Európai Bizottság volt az, amely jelezte, hogy ténylegesen a Chartában foglaltakhoz kívánja igazítani a tevékenységét. A Bizott-

²⁴² T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke/ Bizottság* [2002, II-00000], lásd: <http://www.curia.eu.int>

²⁴³ A 2002. január 30-i ítélet a T-54/99 *max mobil*-ügyben [2002, II- 00000]; és a 2002. május 3-i ítélet a T-177/01 *Jégo-Quéré*-ügyben [2002, II- 00000], a Bizottság 2002. július 17-én fellebbezést nyújtott be az ítélet ellen (C-263/02 P).

²⁴⁴ C-248/01 *Hermann Pfanner*-ügy, az előzetes döntés iránti kérelmet közli a HL 2001. C 289.

ság 2001 márciusában úgy döntött,²⁴⁵ hogy minden jogszabálytervezetet és minden saját hatáskörben megalkotandó rendelkezést még a szövegezés fázisában a priori megvizsgál a Chartának való megfelelés szempontjából, és megszüvegez egy olyan klauzula-mintát, amelyet minden alapjogot különös mértékben érintő közösségi jogi norma szövegébe beépítenek, jelezve az előzetes kontroll megtörténtét. Példa erre a főszervek dokumentumaihoz való hozzáférésről szóló 1049/2001/EK tanácsi rendelet bevezető részének második mondata, illetve az Eurojust létesítéséről szóló 2002/189/EK tanácsi határozat bevezető részének 18. pontja.

Az európai ombudsman, Jacob Söderman is több esetben hivatkozott már a Charta tartalmára, és jelezte, hogy a Charta „fényében” kíván majd vizsgálatokat folytatni.²⁴⁶

3.5 Az alapjogok védelme a 2002-es Európai Konvent napirendjén²⁴⁷

A Parlament, a Tanács, a Bizottság 1977-es alapjogokról szóló közös nyilatkozata, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás kérdésének kudarca,²⁴⁸ az Európai Bíróság évtizedes jogfejlesztő alapjogi gyakorlata, valamint a 2000-es Alapjogi Charta megszületése után az Európai Unió jelenlegi tizenöt tagállama és a csatlakozási szerződések aláírása előtt álló további tíz európai állam azt tervezi, hogy a gazdasági és politikai integráció számára olyan alkotmány szerződést készít, amelynek lényeges tartalmi kelléke az alapjogokról szóló rendelkezés.

Az Európai Konvent II. számú munkacsoportjának tagjai egyhangúan egyetértettek azzal, és a 2002. október 22-én kiadott zárójelentésükben ezt meg is fogalmazták, hogy a Chartának teljes értékű jogi kötelezettségként az alkotmány szerződés részévé kell válnia. A Konvent 2002. október 28-i tervezete el is helyezi a Charta teljes szövegét magában az alkotmány szerződés szövegében, az alapelvekről, alapintézményekről szóló és a politikákat részletező fejezetek közé. Az alapjogi munkacsoport tervezete három rendelkezéssel bővíti a Charta eredeti szövegét, amelyek főként a végrehajtást szolgálnák. Ezek lennének a Charta új 55-56-57. cikkei, amelyek felhatalmaznák az Uniót alapjogokról szóló nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásra, diszkrimináció elleni

²⁴⁵ A Bizottság elnökének, Romano Prodinak és Antonio Vitorino biztosnak 2001. március 13-i közleménye. Európai Bizottság, SEC (2001) 380/3.

²⁴⁶ Erről lásd: ALBER, S.: *Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte*. EuGRZ, 2001. 353.

²⁴⁷ Az itt közölt megállapítások alapja legfőképpen három releváns dokumentum: a Konvent alapjogi munkacsoportjának zárójelentése, CONV 354/02 (2002.10.22.), a Konvent alkotmány szerződés-tervezete, CONV 369/02 (2002.10.28.), valamint a Bizottság megrendelésére készült megvalósíthatósági tanulmány. E dokumentumok mindegyike a Konvent honlapjáról letölthető: <http://european-convention.eu.int>

²⁴⁸ Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösségek Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán*. Acta Humana, 1998/32. 20–31.

intézkedések – új szóhasználattal: európai törvények – meghozatalára, valamint az uniós polgárjogokra vonatkozó intézkedések megalkotására. A Konvent elnöksége azonban még annak lehetőségét is fontolgatja, hogy ne az alkotmány szerződés szövegébe kerüljön be a Charta, hanem kiegészítő okmányként csatolják hozzá, ami jogi kötőerejét illetően nem jelentene változást.

A Konvent alapjogi munkacsoportja és maga a Konvent is úgy gondolja, hogy az Uniónak szüksége van a Charta alkotmány szövegbe való beemelése mellett (és nem annak alternatívjaként!) az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra is. Ennek indokai a következők lehetnek: politikai jelzés az Európai Unió tagállamai és az Európa Tanács tagállamai közti koherenciára és összetartozásra vonatkozóan; az uniós tagállamok polgárainak szóló jelzés, mely szerint az állami szervekkel szemben megszokott védelemhez hasonló védelemben fognak majd részesei az Unió intézményeinek cselekményeivel szemben is; és végül a luxemburgi és a strassburgi bírói testületek joggyakorlata összecsiszolódhatna, harmonikusan, egymásra figyelve – az egyének érdekeit közösen védve – működhethet. Az esetleges csatlakozás nemzeti alkotmányokra gyakorolt hatása, az Unió és a tagállamok közti hatáskörmegosztás biztosítása érdekében nyilván megfelelő eljárásjogi garanciákat kell majd az Unió alkotmány szerződésébe beépíteni.

Az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisára irányuló gondolatok skálája természetesen sokkal szélesebb az eddig leírtaknál. Az alapjogok és az uniós alkotmány szerződés összekapcsolására irányuló szándék szép, és most már valószínűleg elkerülhetetlen is. A magyar jogalkotóknak és jogalkalmazóknak ebben a koordinátarendszerben kell majd a magyar jogot és saját magukat is elhelyezniük.

4. FEJEZET

Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában²⁴⁹

4.1 Történeti előzmények

Az európai alapjogok és alapszabadságok rendszere a második világháborút követő évtizedek terméke, egyúttal a nemzetközi és szupranacionális szervezetek világában – az utóbbi ötven évben – rendszerré szerveződött univerzális emberi jogok szerves része. Európában a regionális szinterű egyesülési folyamat számos, eltérő célkitűzést követő nemzetközi szervezet kialakulásához vezetett. Az alapjogok és alapszabadságok fejlődése szempontjából ezek közül közismerten az Európa Tanács, az EBESZ és az Európai Közösség/Európai Unió bír jelentőséggel.

Az emberi jogoknak e három nemzetközi szervezet keretében zajló védelme néhány lényeges ponton eltér egymástól.

Az 1949-ben alapított *Európa Tanács* Alapokmányának 1. cikke szerint a szervezet legfőbb feladata a közös eszmék és alapelvek védelme tagállamainak szoros együttműködése révén. Az Európa Tanács az emberi jogok védelme és a szociális kérdések kezelése érdekében számos közismert nemzetközi szerződést dolgozott ki és működtet, legismertebb nyilván az 1950-es Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről (EJEE).²⁵⁰ Az Egyezményből ötvenöt éves fennállása²⁵¹ alatt olyan európai szintű nemzetközi jogvédelmi mechanizmus alakult ki, amelynek ma negyvennél is több állam a részese. Az utóbbi évek külföldi alapjogi szakirodalma olyan nézeteket is tartalmaz, amelyek szerint a strasbourgi emberi jogvédelmi mechanizmus a nemzeti jogrendszerekben megvalósuló alkotmánybíráskodással is összevethető szintű.²⁵² Sőt,

²⁴⁹ Megjelent: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*. Acta Humana, 2005/2. 13–29.

²⁵⁰ Magyarország az Egyezményt 1992. november 5-i hatállyal ratifikálta.

²⁵¹ Reformjáról lásd: WELLER Mónika: *Az európai emberi jogi rendszer reformja: egy új elfogadhatósági kritérium*. Acta Humana, 2004/4. 78–88.

²⁵² FROWEIN, J. A.: *Collected Courses of the Academy of European Law*. 1990, Vol I Book 2, 267., 268.; idézi: WALTER, Christian: *Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten*. In: Ehlers, Dirk (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 2003. 2–3.

egyesek „európai alapjogi alkotmányról” beszélnek.²⁵³ Maga az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig az alapjogokról beszélve a *'constitutional instrument of European Public Order'* kifejezést használja.²⁵⁴

Az emberi jogok EBESZ keretében zajló védelme a hetvenes években, a politikai enyhülés korszakában főként a *nemzetközi jogi kötőerő hiányával tűnt ki* a lehetséges megoldási módozatok közül.

Az Európa Tanács, valamint az EBESZ keretében kialakított szerződések, illetve jogi védelem minden esetben az egyénnek az államhatalommal szembeni védelmét kívánja biztosítani a szerződő államokban. Az *Európai Közösségben/Európai Unióban* az alapjogok, illetve az emberi jogok védelméről folyó vita más szinten, más összefüggésrendszerben zajlik. Az Európai Unió 2002 előtt három, ma már csak két korábbi közösséget fog össze, és az Unió által gyakorolt felségjogok sokféle módon nyúlnak bele a tagállamok jogrendszerébe, és meghatározott területeken nem elhanyagolható mértékben helyettesíti is a tagállami felségjogot. Ez a jelenség szükségszerűen és természetes módon kitermelte a *közösségi aktusokkal szembeni alapjogi védelem problematikáját*. Hiszen itt első megközelítésben nem az emberi jogok államhatalommal szembeni nemzetközi jogi védelméről van szó, hanem az alapjogok adott szintjének tiszteletben tartásáról és érvényesítéséről egy újonnan kialakult, szupranacionális hatalommal szemben. Az Európai Közösségnek/Európai Uniónak eredetileg semmilyen írásban rögzített alapjogi katalógusa nem volt. Ezen *alapjogok azonosítása a működő közösségi jog számára az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlatának köszönhetően történt meg*.²⁵⁵ Ma mindehhez az Európai Unió Alapjogi Chartája is hozzáértendő.

4.2 A fejezet tézisei

A fent leírt *három emberi jogvédelmi mechanizmus egymással érintkezik, kölcsönhatásban áll*: erre közismerten nem egy egységes európai jogrendszer keretén belül kerül sor, hanem *egymástól eltérő szintek helyenkénti találkozásáról van szó*. A kölcsönhatás, az *interferencia esetenként pozitív* előjelű: egymást erősítő alapjog-értelmezéssel és gyakorlattal találkozunk az 1. pontban említett jogorvoslati fórumok előtt, viszont *a negatív interferencia sem zárható ki* olyankor, amikor az említett fórumok egymás ellenében értelmezik az alapjogokat. Általános igazságokat éppen ezért igen nehéz az alapjogok európai

²⁵³ „Europäische Grundrechtsverfassung” – a kifejezést használja Hoffmeister, F., *Der Staat*, vol. 40. 2001. 349.; idézi: WALTER, Christian: *Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten*. In: Ehlers, D. (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, i. m. 2–3.

²⁵⁴ ECHR, ZaÖRV, 56. 1996. 439. 75 széljegy – Loizidou

²⁵⁵ Lásd részletesebben: KARDOS Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. T-Twins Kiadó, Budapest, 1995. 119.; WELER Mónika: *Emberi jogok és európai integráció*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2000. 83. skk.; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról*. Európai Jog, 2003/2. 10.

védelve kapcsán mondani. A fejlődésnek bizonyos irányai, az eddigi – főként bírói – gyakorlatból levont következtetések alapján mégis az alábbiak szerint körvonalazhatók.

1. *tézis:* 1945 után az alapjogok hagyományos, államon belüli védelmét az emberi jogok egyre intenzívebbé váló nemzetközi jogi védelme egészíti ki. Az *Emberi Jogok Európai Bírósága fokozatosan quasi-alkotmánybírói szerepkört tölt be* az alapjogok európai védelmében. Különösen igaz ez 1998 után, a 11. kiegészítő jegyzőkönyv alkalmazására tekintettel.

2. *tézis:* Az *Európai Közösség/Európai Unió* számára is nélkülözhetetlennek bizonyult a *saját alapjogvédelmi rendszer* kialakulása. E szükségszerű folyamat legfőbb oka az a tény, hogy – leegyszerűsítve – a közösségi jog a nemzeti jogrendszerekre igen intenzív módon hat, gyakorlatilag annak szerves részét képezi. Ebben az összefüggésben az alapjogok védelmét végső soron az Európai Bíróság látja el. Továbbá az is tény, hogy sem az Európai Közösség, sem pedig az Európai Unió mind a mai napig formálisan nem tekinthető az Emberi Jogok Európai Egyezménye részesének. Ennek ellenére a *luxemburgi Európai Bíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában az egyes alapjogok értelmezésének, illetve az értelmezés alapjául szolgáló kritériumoknak a párhuzamossága egyre szembetűnőbb.* A kétféle alapjogvédelmi mechanizmus mindazonáltal és természetesen közel sem identikus. Az *Európai Unió Alapjogi Chartáját* az Európai Bíróság főtanácsnokai és az Elsőfokú Bíróság²⁵⁶ előszeretettel hívták fel döntéseik alátámasztására. A Charta jogalkalmazásra gyakorolt hatása – bár jogi kötőerővel nem rendelkezik – nyilván azzal is magyarázható, hogy a Közösség/Unió számára *az alapjogokat rendszerbe szedi*, a korábbi esetlegességet, véletlenszerűséget kiküszöböli. Sőt: maga az Emberi Jogok Európai Bírósága is hivatkozik rá annak érdekében, hogy bizonyítsa azokat a változásokat, amelyek a tagállamok alapjogi felfogásában az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1950-es aláírása óta bekövetkeztek.

3. *tézis:* Az Európai Bíróság gyakorlata révén *a közösségi jog lényegi elemének tekintett gazdasági alapszabadságok egyre nagyobb mértékben gazdasági alapjogi jelleget öltenek.* Kétségtelen tény, hogy a Közösségen belüli áruforgalom, szolgáltatások és személyek szabad mozgása érdekében elsősorban a diszkrimináció megszüntetése volt a cél. Mára már az Európai Bíróság ezen túlmegy, és nem elégszik meg a megkülönböztetés tilalmával, hanem egyre következetesebben akadályozási tilalmat érvényesít: vagyis nemcsak az áru, munkaerő, szolgáltatások piacán *már jelen lévő* tényezők közötti megkülönböztetést tiltja, hanem sok mindent tilt, ami az említett piacokhoz való *hozzáférést* akadályozza – ezzel alapjogszerűvé téve az alapszabadságokat.

4. *tézis:* Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az eredeti szándék és joggyakorlat szerint a szerződő félnek tekintett államok belső, nemzeti jogával szemben kívánt védelmet nyújtani az egyéneknek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága utóbbi években tapasztalt gyakorlata arra enged következtetni, hogy *a Bíróság a tagállamokat arra is rá akarja bírni, hogy az Egyezményben foglalt jogokat akkor is garantálják az egyének számára, ha nemzeti*

²⁵⁶ Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról*, i. m. 9–16.

hatáskörből egyént érintő feladatokat telepítenek valamilyen nemzetközi szervezetre, különösen, ha az Európai Közösségre/Unióra ruházott hatáskorról van szó.

4.3 Az „alapszabadság” kifejezés alkalmazása

Az EUMSZ. 26. cikke szerint az Unió által létrehozott Belső Piacot az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása jellemzi. A Belső Piacon érvényesülő gazdasági alapszabadságok a közösségi jog által szabályozott legfontosabb tárgykörnek minősülnek. Az EUMSZ. szövegében az „alapszabadság” kifejezés nem fordul elő. Tudomásom szerint a német szakirodalmi munkákban jelent meg, majd az 1980-as évektől kezdve az Európai Bíróság is átvette a használatát,²⁵⁷ és ezek után terjedt el a különböző nyelveken napvilágot látó közösségi jogot érintő tudományos forrásokban.²⁵⁸ Véleményem szerint az alapszabadság kifejezés fentiek szerinti használata így a fogalom bizonyos mértékű szűkítéséhez és egyúttal eltolódásához vezetett. 1950-ben ugyanis az Emberi Jogok Európai Egyezménye a védeni kívánt emberi jogokat egyúttal alapszabadságoknak is nevezi. Kézenfekvő – ha az 1950-es egyezményt és a közösségi jogrendszert összevetjük –, hogy az alapszabadság kifejezés eltérő fogalmakat takar még akkor is, ha az EUMSZ. hatálya alá tartozó ’személyek szabad mozgása’ tárgykört figyelmen kívül hagyjuk. Az természetes, hogy a személyek számára biztosított közösségi jogi státusz kapcsán hamarabb vélünk emberi jogi mozzanatokat felfedezni, mint netán az áruforgalom szabadságára irányuló közösségi jogi aktusok esetén.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az ’alapszabadság’ kifejezést a katalógusszerűen felsorolt és az állammal szemben az Egyezményben rögzített szabályok szerint védeni rendelt emberi jogok meghatározott körére alkalmazza. A közösségi jog ezzel szemben az alapszabadság fogalmát a Belső Piac megvalósításához szükséges, határon átnyúló elemet feltételező gazdasági alapszabadságok esetében használja.

4.4 Alapszabadság – alapjog kollíziója

Kiindulópontom egy közismert állítás, miszerint *más a keletkezéstörténete az EKSz. alapszabadságainak, és más az Unió keretei között érvényesülő alapjogoknak.* Az eredeti Római Szerződések (EKSz. és EAKSz.) hatálybalépésének idején a Közös Piac megvalósítása céljából az alapszabadságokat részben diszkrimináció-tilalomként, részben pedig akadályozási tilalomként fogalmazták meg, a tagállamokat kötelezve e tilalmak betartására. Ezzel szemben az európai alapjogok hosszú ideig nem voltak jelen a primer közösségi jogban sem írott, sem íratlan formában. Az európai alapjogok első megjelenése a kö-

²⁵⁷ 203/80 Casati, EBHT 1981., 2595, 8. széljegy

²⁵⁸ Lásd: PFEIL, W.: *Historische Vorbilder und Entwicklung des Rechtsbegriffs der „Vier Grundfreiheiten“ im Europäi-schen Gemeinschaftsrecht.* Peter Lang, Frankfurt am Main, 1998. 4.

zösségi jog egységes értelmezését szolgáló luxemburgi bírói gyakorlat elkerülhetetlen következménye volt. Tekintettel arra, hogy a legfőbb elvnek: a közösségi jog alkalmazási elsőbbségének még a nemzeti alkotmányok alapjogi rendelkezéseivel szemben is érvényesülnie kellett, európai szintéren megfelelő ellensúlyra volt szükség. A nemzeti alkotmányok alapjogaihoz méltó ellentételezést az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége eredményezett.²⁵⁹ Az alapszabadságok tehát az individuális jogok védelmén túlmutató célkitűzésnek köszönhetik létezésüket: a tagállamok közötti integrációt létrehozó, közösségiesített politikák érdekében születettek meg. A közösségi (ma már uniós) alapjogok pedig már a kezdet kezdetén is a klasszikus szerepkört látták el: tudniillik az alanyi jogok védelmét és a(z európai) hatalom legitimációját.

Az eltérő keletkezéstörténet elrejtetheti az alapszabadságok és alapjogok közös sajátosságát, hogy tudniillik mindkettőnek van szubjektív és objektív komponense is. Hiszen egyrésztől semmiféle közös piac nem értelmezhető Európa polgárainak jogaitól és esélyeitől független öncélként. Másrésztől pedig az Unió és tagállamai egyaránt hitet tettek a jogállamiság, a demokrácia és egy szabad gazdasági rend mellett, melynek alkotmányos értékű szerkezeti garanciája éppenséggel az alapjogok védelme. Az Európai Bíróság, működésének már a legelején felismerte és nyilvánvalóvá tette, hogy az alapszabadságok és alapjogok egyaránt kettős szerepet látnak el. Harminc éve elfogadott tény, hogy az alapszabadságok alanyi jogok.²⁶⁰ Másrésztől pedig az Európai Bíróság az alapjogokat „a társadalomban betöltött funkciójukra tekintettel” kívánja értelmezni, főként, ha alkalmazásuk korlátainak tisztázása a tét,²⁶¹ ami egyértelműen objektív mozzanat.

A fentiek alapján levonható, egyszerű következtetés pedig az, hogy az *alappjogok és az alapszabadságok egyenértékű és azonos szinten elhelyezkedő kategóriák*, melyek között generális értelemben véve – vagyis konkrét helyzettől függetlenül – nincs alá-fölérendeltségi viszony. Annak fényében, hogy most már az EUSz. 2. cikk felsorolja az alapvető értékeket, ahol az 'emberi jogok' szerepelnek, az alapszabadságok pedig nem: több esetben már átértékelődött az egyenértékűség kérdése – bár nem feltétlenül általános értelemben.

Az Európai Bíróság öt évtizedes gyakorlatából azonban a legutóbbi évekig hiányzott egy olyan döntés, amely választ adhatott volna arra, hogy miként alakul az alapjogok és alapszabadságok egymáshoz való viszonya összeütközésük, vagyis kollízió esetén. A nagyobb konfliktusok eddigi elkerülhetőségének nyilván az a logikus magyarázata, hogy az alapszabadságok és az alapjogok egyaránt az állammal szemben érvényesülő, annak beavatkozását elhárítani hivatott jogok. A klasszikus felállás szerint a jogosult mindig az egyén, és a hatalom birtokosa – az állam – pedig az a szereplő, amely az egyén alanyi jogaiba valamilyen oknál fogva beleszól. Alapszabadság–alapjog kollízióról így csak olyankor lehet szó, ha egy adott alapszabadság jogosultja saját cselekményével egy másik

²⁵⁹ 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, EBHT 1970., 1125, 3. széljegy.

²⁶⁰ 13/68 Salgoil, EBHT 1968., 679; 2/74 Reyners, EBHT 1974., 631; 11/74 Van Duyn, EBHT 1974., 1337 – az áruforgalom, a letelepedés és a munkavállalás szabadsága terén.

²⁶¹ C-293/97 Standley, EBHT 1999., I-2603; C-491/01 British American Tobacco Investments, EBHT 2002., I-11453; újabban a C-112/00 Schmidberger, EBHT 2003., I-5659 (ez utóbbiról később részletesebben szövegek).

alapszabadságot veszélyeztet – és ezzel előidézí az állam alapjogvédelemből vagy az adott alapszabadság védelméből fakadó cselekvési kötelezettségét. Az alapszabadság–alapjog kollízió feloldására tett első kísérlet az Európai Bíróság 1997-ben, a francia parasztgazdák ügyében hozott ítélete volt, melyben kimondta, hogy a tagállamnak betudhatók a magánszemélyek alapszabadságot sértő vagy veszélyeztető cselekményei is, és ezek elhárítása ugyanúgy a tagállam kötelessége, mintha saját cselekményével maga idézte volna elő a szóban forgó helyzetet.²⁶²

A valódi áttörést az alapszabadság–alapjog kollízió feloldására az Európai Bíróság úgynevezett Brenner-blokád-ügyben 2003 júniusában hozott ítélete jelentette.²⁶³ A tényállás röviden: az alapügy még 1998-ban keletkezett. A „Transitforum Austria Tirol” nevű egyesület az osztrák szabályoknak teljes mértékben eleget téve demonstrációt hirdetett a Brenner autópályára, amellyel a transitforgalomból adódó környezeti károokra kívánták a figyelmet felhívni. Az illetékes hatóságok a tüntetést engedélyezték, erről tájékoztatást adtak közre, és ennek nyomán az autópálya megfelelő szakaszát 28 óra időtartamra lezárták. Tekintettel azonban arra, hogy a demonstráció 28 óráját ünnepnap előzte meg, és hétvége követette – és ez utóbbiakon a tehergépkocsi közlekedése amúgy is tilos – gyakorlatilag négy napon keresztül lehetetlen volt (néhány órát leszámítva) a szóban forgó autópálya-szakaszon való folyamatos áthaladás a nehézgépjárművek számára. Egy német szállítványozó cég az események után kártérítési igénnyel fordult Ausztria ellen az Észak-Olaszországba tervezett fuvarok megghiúsulása miatt. A másodfokon eljáró innsbrucki bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól, főként arra a kérdésre várva választ, hogy meddig terjed a tagállam cselekvési kötelezettsége az áruforgalom szabadságának biztosítása érdekében. Jacobs főtanácsnok és a Bíróság döntése nagyjából azonos végeredményre jutott, de más és más hangsúlyok mentén. A Bíróság az alapszabadságokkal összefüggő tagállami kötelezettségek teljesítése alól eddig ismert kimentési okok (írottak az alapító szerződésben, illetve íratlan kimentési okok nyomós közérdek alapján, lásd: Cassis-formula²⁶⁴) mellett megfogalmazott egy harmadikat is: *az alapjogok közvetlenül az Unió jogrendjéből levezethető, immanens korlátai az alapsza-*

²⁶² C-265/95 Bizottság v. Franciaország, EBHT 1997., I-6959. (Tényállás röviden: francia parasztgazdák spanyol gyümölcs- és zöldség-szállítmányokat rongáltak meg és tettek eladhatatlanná, nyilván saját termékeik védelme érdekében.)

²⁶³ C-112/00 Schmidberger, EBHT 2003., I-5659.

²⁶⁴ A Cassis-formula a több szempontból is híressé vált Cassis-jogeset terméke, a közösségi jog fejlődésének egyik lényeges állomása az Európai Bíróság gyakorlatában. Kiindulópontként szolgál az EK Sz.-ben megfogalmazott írott tagállami kimentési okok (például: EK Sz. 30. cikk) mellett kifejlődő íratlan kimentési okok rendszeréhez. A Bíróság megfogalmazása szerint a Cassis-formula lényege: az alapszabadságok tagállami korlátozása akkor megengedhető, ha nincs közösségi szintű szabályozás, ha a tagállami korlátozások indokoltak annak érdekében, hogy a közérdek mint nyomós indok követelménye biztosított legyen – különös tekintettel például a pénzügyi felügyelet hatékonyságára, a kereskedelmi ügyletek tisztességére, a fogyasztóvédelemre, a kulturális politikára, a médiavilág sokszínűségére, a munkahelyi környezet védelmére vagy a környezetvédelemre (a felsorolás nem taxatív!) – és a tagállami korlátozó rendelkezések megkülönböztetés nélkül alkalmazandók belföldi és külföldi termelési tényezőkre egyaránt. Lásd: 120/78 Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Brantwein („Cassis de Dijon”), EBHT 1979., 649, 8. széljegy.

badságoknak. Jelen esetben a Bíróság a véleménynyilvánítás szabadságát és az egyesülési szabadságot tekintette ilyennek. A Bíróság által alkalmazott érvelés egyértelműen eltért a korábbiakban – az alapszabadságok alóli kimentések esetében – alkalmazott értelmezési gyakorlattól: szándékosan és egyértelműen alapjogi dogmatikai indokolás volt. Az alapjogok és alapszabadságok egymás mellé rendelt kategóriák – mondja a Bíróság, amelyek egyensúlyban tartása érdekében a tagállamok tág teret kapnak.²⁶⁵ Az ítélet indokolása további érdekességeket is tartogat, főként az 1997-es francia parasztgazda-ügy összehasonlítása kapcsán.²⁶⁶

4.5 Diszkrimináció-tilalomból akadályozás tilalma

Az alapszabadságok már az eredeti alapító szerződések szövegében is szerepeltek, viszonylag szűkszavú, fogalom-meghatározást ritkán tartalmazó formában. Az Európai Bíróság joggyakorlatának köszönhetően az elmúlt évtizedekben a gazdasági alapszabadságok fogalomrendszere pontosabbá és konkrétabbá vált.²⁶⁷ Az Európai Bíróság értelmezési gyakorlatának köszönhetően az alapszabadságok ma már nem pusztán diszkrimináció-tilalomként értelmezendők, hanem akadályozási tilalomnak tekintendők. Az alapszabadságokat eredetileg ugyanis a tagállamokat kötelező diszkrimináció-tilalomként fogták fel, amelynek legfőbb célkitűzése az állampolgárság, illetve az adott tagállamból való származás szerinti megkülönböztetés, hátrány kiküszöbölése volt. A Bíróság több évtizedes, tág értelmezési gyakorlatának köszönhetően azonban az alapszabadságok ma már akadályozási tilalomként érvényesülnek: vagyis nem csak az áru, munkaerő, szolgáltatások piacán *már jelen lévő* tényezők közötti megkülönböztetést tiltja, hanem sok mindent tilt, ami az említett piacokhoz való *hozzáférést* akadályozza. A gazdasági alapszabadságok akadályozási tilalomként való felfogásában felfedezhetők azok a *dogmatikai elemek, amelyek fokozatosan átemelik az alapszabadságokat a gazdasági tárgyú alapjogok körébe*. A közösségi gazdasági alapszabadságok alapjoggá „átlényegülésének” folyamata többlepcsős folyamat, néhány fontosabb állomását már most körvonalazni lehet.²⁶⁸

²⁶⁵ Lásd: említett ítélet 82. széljegy.

²⁶⁶ A két ügy bizonyos összefüggéseit lásd: KADELBACH, S. – PETERSEN, N.: *Europäische Grundrechte als Schranken der Grundfreiheiten*. EuGRZ, 2003. 697.; MANN, Th. – RIPKE, S.: *Überlegungen zur Existenz und Reichweite eines Gemeinschaftsgrundrechts der Versammlungsfreiheit*. EuGRZ, 2004. 131.

²⁶⁷ Természetesen szó sincs arról, hogy a Bíróság gyakorlata töretlen, folyamatos ívű lenne, hogy az egyes fogalmak bírósági értelmezése teljes egyetértésre talált volna a szakirodalomban, vagy hogy maga a Bíróság időről időre ne módosított volna saját korábbi álláspontját, illetve értelmezési gyakorlatát. Minderre számos példa van, de ezek szétfeszítenék jelen tanulmány kereteit, illetve jelen pillanatban nem is céloz az alapjog–alapszabadság összefüggésre koncentrálni az alapszabadságok rendjén belüli konfliktusok, viták elemzése.

²⁶⁸ Hasonlóképpen fogalmazza meg: WALTER, Ch.: *Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten*. In: Ehlers, D. (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, i. m. 15. skk.

Az első lépést az említett irányba feltétlenül az *alapszabadságok alanyi jogként való elfogadása jelenti*, természetes következményként rögzítve azok közvetlen hatályát és közvetlen alkalmazhatóságát a tagállamok belső jogrendjében. Így történt ez a jól ismert Van Gend & Loos ügyben, már 1963-ban.²⁶⁹ Az Európai Bíróság ítéletében már ekkor rögzíti, hogy az EKSz. az alapító szerződés, az egyének számára is konstituálhat jogot. E jogok nemcsak akkor keletkezhetnek: „amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a [...] tagállamok és a közösségi intézmények számára.”²⁷⁰ Hasonlóképpen fogalmazott a Bíróság a Kohll-,²⁷¹ a Decker- vagy például néhány évvel ezelőtt a Tanja Kreil-ügyben.

A közösségi jog védelmét élvező, az alapszabadságok körébe eső magatartási formák táguló értelmezése elvezetett ahhoz a mai állapothoz, melyben a diszkrimináció-tilalom és az akadályozás tilalma igen széles körben érvényesül. Így nemcsak az állampolgárságon alapuló nyílt vagy rejtett megkülönböztetés tiltott, hanem minden olyan intézkedés is, amely közvetlenül vagy közvetve alkalmas arra, hogy az alapszabadságok korlátozását eredményezze. Függetlenül attól, hogy az írott közösségi jog, az EKSz. rendelkezései szerint az egyes gazdasági alapszabadságok szabályozásának intenzitása nem azonos, ma már az Európai Bíróság gyakorlata következtében ezek konvergenciája teljesen egyértelmű. Az áru, a szolgáltatások, valamint a tők- és fizetési műveletek szabadságát az EKSz. már eleve akadályozási tilalomként fogalmazza meg, míg a munkavállalás és a letelepedés szabadságát (személyek szabad áramlása) csak diszkrimináció-tilalomként kezeli. Az Európai Bíróság a négy alapszabadságot ma már egyforma intenzitással kívánja védeni: *a Bíróság az utóbbi években az alapszabadságok értelmezését közös dogmatikai alapokra helyezte*, melynek sarokköve az akadályozási tilalomként való értelmezés kiterjesztése mindegyik alapszabadságra. Természetesen nem töretlen fejlődési ütemű és nem hézagmentes dogmatikáról van szó, de a tendencia legalábbis egyértelmű. *Az alapszabadságok közti konvergencia* legtipikusabb állomásai – a teljesség igénye nélkül – az alábbi ügyek: Dassonville, Cassis de Dijon, Keck & Mithouard, Punta Casa; Van Binsbergen; Alpine Investments; Gebhard; Bosman.²⁷² A gazdasági alapszabadságok alapjoggá átalakulásának második lépését tehát az alapszabadságok közti konvergenciát megalapozó dogmatika folyamatos (ki)alakulása jelenti.

A harmadik lépés a gazdasági tárgyú alapjogokká alakulás folyamatában nézetem szerint az olyan érvelési technikák és módszerek alkalmazása, amelyek tipikusan az alapjogi dogmatikát idézik. Ilyenek például a *közvetett hatály* vagy az *állam széles körben megvalósuló védelmi kötelezettsége* a magánszemély javára. A Walrave & Koch, a Bosman vagy

²⁶⁹ 26/62 Van Gend & Loos, EBHT 1963., I.

²⁷⁰ A fenti ügy ítéletének összefoglalásában, valamint az ügy érdeméről szóló részben egyaránt így fogalmaz a Bíróság.

²⁷¹ C-158/96 Kohll, EBHT 1998., I-1931; C-120/95 Decker, EBHT 1998., I-1831; C-285/98 Tanja Kreil, EBHT 2000., I-69.

²⁷² 8/74 Dassonville, EBHT 1974., 837; 120/78 Cassis de Dijon, EBHT 1979., 649; C-267,268/91 Keck & Mithouard, EBHT 1993., I-6097; C-258/93 Punta Casa, EBHT 1994., I-2355; 33/74 Van Binsbergen, EBHT 1974., 1299; C-384/93 Alpine Investments, EBHT 1995., I-1141; C-55/94 Gebhard, EBHT 1995., I-4165; C-415/93 Bosman, EBHT 1995., I-4921.

például az Angonese ügyekben hozott ítéletekben az Európai Bíróság megerősítette azt a már korábban is megfogalmazott álláspontját, mely szerint az alapszabadságok nemcsak az állam szűken vett intézményeit kötelezik, hanem a tagállamokban tevékenységet kifejtő magánszemélyeket is. Az alapszabadságokkal összefüggő közösségi jog *közvetett hatályáról van tehát szó, melynek alapján bizonyos esetekben magánszemélyek cselekményeire nézve is kötelezőek az alapszabadságok rendelkezései*. A Walrave & Koch ügyben hozott ítéletében²⁷³ az Európai Bíróság a következőképpen fogalmazott: „A megkülönböztetés tilalma nemcsak a hatóságok tevékenységét kötelezi, hanem a munkaviszonyról és a szolgáltatásnyújtásról kollektív módon rendelkező más jellegű szabályozásra is kiterjed.” Ebben az ügyben éppen a Nemzetközi Kerékpárszövetség, valamint a holland, illetve a spanyol kerékpárszövetség volt az érintett. A Bosman-ügyben²⁷⁴ a belga futball egyesület, az Angonese-ügyben²⁷⁵ pedig egy magánbank cselekményeinek az alapszabadságokra gyakorolt hatásáról kellett a Bíróságnak döntenie. Néhány évvel később, 1997-ben a Bíróság már más érvelési technikát alkalmazott. Az áruforgalom szabadságát magánszemélyek által előidézett akadályok, korlátok miatt kellett megvédenie a parasztgazdák ügyében Franciaországgal szemben hozott ítéletében.²⁷⁶ Ebben a döntésében a Bíróság azonban nem a korábban bevezetett érvelési technikát: a közösségi jog fent jelzett közvetett hatályára való utalást alkalmazta, tehát nem azt a logikát követte, miszerint az alapszabadságok közvetve a magánszemélyekre is hárítanak kötelezettségeket. Hanem azt állította, hogy az alapszabadságok a tagállamokra egyfajta – az alapszabadságok jogosultjai felé irányuló – védelmi kötelezettséget is telepítenek, amely szerint a tagállamok a magánszemélyek által okozott alapszabadság-korlátozásokat is kötelesek elhárítani. Gyakorlatilag a *tagállamnak betudható cselekménnyé minősített minden olyan intézkedést, magatartást, amely magánszemélyek részéről az alapszabadság jogosultjainak a jogait korlátozná vagy akadályozná*. Franciaország ugyanis az adott esetben tétlen maradt a rendszeresen visszatérő erőszakos, a más tagállamból érkező áruforgalmat akadályozó francia parasztgazdák cselekményeivel szemben. Ebben az újfajta megközelítésben tehát az alapszabadságok kötelezettjei a tagállamok – nem közvetve magánszemélyek –, nekik kell minden lehetséges módon garantálni az alapszabadságok érvényesülését. *Az alapszabadságok ugyanis – érvel a Bíróság – bizonyos szabadságjogokat testesítenek meg, védendő értékeket, mégpedig a Belső Piac megvalósítására irányuló értékeket rögzítenek, és ennek értelmében kell hatékony működésüket biztosítani*. Ez a feladat pedig állami feladat, erre a védelemre az alapszabadságok minden jogosultja számíthat, adott esetben még magánszemélyekkel szemben is.

Az Európai Bíróság egyre erőteljesebben gazdasági alapjogként kezeli a gazdasági alapszabadságokat, a tagállamokat mind jobban kényszerítve arra, hogy ne csak hatóság-

²⁷³ 36/74 Walrave & Koch, EBHT 1974., 1405.

²⁷⁴ C-415/93 Bosman, EBHT 1995., I-4921.

²⁷⁵ C-281/98 Angonese, EBHT 2000., I-4139.

²⁷⁶ C-265/95 Bizottság v. Franciaország, EBHT 1997., I-6959.

ként eljárva ne sértsék meg a jogosultak alapszabadságokból fakadó jogait, hanem tevőlegesen is gondoskodjanak arról, hogy az érvényesülés útjába akadályok ne kerüljenek.

4.6 Párhuzamos alapjog-értelmezés Luxemburgban és Strasbourgban

A tanulmány elején lefektetett 4. tézis arra kívánt utalni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egyre nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy az *Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt alapjogok védelme akkor is megvalósuljon, ha a tagállamok hatásköreik egy részét más nemzetközi szervezetre, főként az Európai Közösségre/Unióra ruházzák át.* E jelenség miatt természetesen párhuzamosságok keletkeznek, hiszen az Európa Tanács tagjai kötve vannak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, az EK/EU intézmények pedig a közösségi alapjogok rendszeréhez.

Az alapjogok párhuzamossága azzal jár, hogy az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága párhuzamosan értelmezi adott esetben ugyanazt az alapjogot, egyre gyakrabban hivatkozva egymás álláspontjára.

Egy példa az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából, melynek során hivatkozik az Európai Bíróság indoklására, a *Pellegrin v. Franciaország* ügy.²⁷⁷ A strasbourgi bíróság itt alkalmazta először az Egyezmény 6. cikkét (fair eljáráshoz való jog) közszolgálati jogviszonyból eredő vita esetén, melynek során a közszolgálat és közhatalom fogalmának megítélésénél visszautalt a luxemburgi bíróság ezzel összefüggő álláspontjára. Másik hasonló irányú jogeset a *Goodwin v. Egyesült Királyság*²⁷⁸ ügy, melynek tárgya a transzszexualitás jogi elismerése volt. A strasbourgi bíróság az Európai Bíróság értelmezését hívta segítségül, mely szerint a nemi hovatartozás megváltoztatása miatti diszkrimináció a vonatkozó közösségi irányelvben foglalt nemi hovatartozás miatti megkülönböztetés tilalma alá vonandó, és éppen ezért tilos. A továbbiakban a strasbourgi bíróság a házasság intézményének hagyományos felfogásában bekövetkezett változások illusztrálására meghivatkozta az Európai Unió Alapjogi Chartájának 9. cikkét. E cikk szövege pedig csak a házasság intézményéről szól, anélkül azonban, hogy a házasságkötést férfiakra és nőkre korlátozná.

Fordított példák is ismertek, amikor az Európai Bíróság hivatkozik strasbourgi döntésekre. Például ilyen a *Connolly v. Franciaország* ügy,²⁷⁹ melyben a luxemburgi bíróság egy EU-köztisztviselő véleménynyilvánítási szabadságának értelmezése érdekében az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkére és annak gyakorlatára hivatkozott. Hasonló eset a *Krombach v. Franciaország* ügy.²⁸⁰ Az ügy a német Bundesgerichtshof előzetes döntés iránti kérelme alapján került az Európai Bíróság elé. A jogi vita két magánsze-

²⁷⁷ ECHR 1999-VIII, 207, 60-71. széljegy.

²⁷⁸ 11. 07. 2002, 92 és 43 széljegy; 100 és 80 széljegy.

²⁷⁹ C-274/99 Connolly v. Bizottság, EBHT 2001., I-1575.

²⁸⁰ C-7/98 Krombach, EBHT 2000., I-1935, 24-28, 38-40. széljegy, magyar szövegét lásd: in: Európai Jog 2005/2. 40-46.

mély: Dieter Krombach és André Bammerski között keletkezett. A Németországban lakó Krombach urat halált okozó testi sértés miatt – melyet egy francia kislány ellen követett el – Franciaországban jogerősen elítélték. A francia bíróság előtt zajló büntetőeljárás során a kislány édesapja, a Franciaországban lakó Bammerski úr polgári jogi igényt is érvényesített, melynek során Krombach urat a francia bíróság kártérítés megfizetésére is kötelezte. Az eljárás során Krombach úr nem jelent meg, képviselőjének, védőjének részvételét a francia bíróság nem engedélyezte. A francia ítéletet Bammerski úr kérésére a területileg illetékes német bíróság végrehajthatónak nyilvánította, de végül a német Bundesgerichtshof, melyhez Krombach úr jogi panasszal fordult,²⁸¹ jobbnak látta az eljárást felfüggeszteni, és előzetes döntést kérni az Európai Bíróságtól. Az előterjesztett kérdés lényegében arra kívánt választ kapni, hogy a francia elmarasztaló ítélet németországi végrehajthatóságáról szóló német döntés megtagadható-e – mégpedig a hatékony védelem hiánya miatt, illetve hogy a hatékony védelem elmaradása tekinthető-e olyan körülménynek, amely a közrendet veszélyezteti az 1968-as brüsszeli egyezmény értelmében. Az 1968-as brüsszeli egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben irányadó bírósági joghatóságról és bírósági határozatok végrehajtásáról szól.²⁸² Az Európai Bíróság a brüsszeli egyezmény közrendi záradékának értelmezése során az íratlan közösségi jog részét képező tisztességes eljáráshoz való jogra,²⁸³ valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkére és az ahhoz kapcsolódó strasbourgi ítélkezési gyakorlatra hivatkozott. Ebből következően egy szerződő állam nemzeti bíróságának jogában áll úgy ítélni meg, hogy egy alapvető jog megsértéséről van szó akkor, amikor elutasítják a tárgyaláson meg nem jelenő vádlott védőjének a meghallgatását.²⁸⁴ A német illetékes bíróság tehát a fent említett érvek alapján a francia ítélet végrehajthatóságát visszautasíthatja.

Az Európai Bíróság, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata közötti további kapcsolódási pontok ott keletkeztek, amikor a közösségi jog gazdasági alapszabadságainak értelmezése során az Európai Bíróság rendszeresen visszanyúlt, illetve visszanyúl az Emberi Jogok Európai Egyezményében felsorolt alapjogokra. Az ilyen helyzetek olyankor adódnak, amikor az *EU tagállamai egyes gazdasági alapszabadságok korlátozása érdekében az uniós jog részét képező írott vagy íratlan kimentési okokra hivatkoznak*. Ilyen esetekben az Európai Bíróság a tagállamok által érvényesíteni

²⁸¹ A területileg illetékes német bíróság végrehajthatóságot megállapító döntését Krombach megfellebbezte az Oberlandesgerichtnél, mely a fellebbezésnek nem adott helyt, ezért az érintett személy a Bundesgerichtshofhoz fordult úgynevezett jogi panasszal (Rechtsbeschwerde).

²⁸² Az említett brüsszeli egyezményt ma már a 44/2001/EK rendelet helyettesíti.

²⁸³ Az Európai Bíróság saját állandó ítélkezési gyakorlatáról van szó, melynek értelmében az alapvető jogok szerves részét képezik azon általános jogelveknek, amelyek védelmét a Bíróság ellátja (lásd a Krombach-ügy 25. széljegyét). A Bíróság kifejezetten elismerte a közösségi jog azon általános elvét, amely szerint mindenkinek joga van a tisztességes eljáráshoz. Példaként az alábbi ügyeket sorolja: C-185/95 P Baustahlgewebe v. Bizottság, EBHT 1998., I-8417, 20-21. széljegy; C-174/98 P és C-189/98 P Hollandia és Van der Wal v. Bizottság, 2000. január 11-én hozott ítélet 17. széljegy, EBHT-ben még nem tették közzé.

²⁸⁴ Lásd: C-7/98 Krombach, EBHT 2000., I-1935, 40. széljegy.

kívánt kimentési okokat csakis az alapjogok fényében hajlandó értelmezni.²⁸⁵ Érdekeséggé kiemelés érdemel egy 2002-es ítélet: a *Carpenter v. Egyesült Királyság* ügyben az Immigration Appeal Tribunal előzetes döntés iránti kérelme alapján.²⁸⁶ Egy fülöp-szigeteki állampolgárságú hölgy, Carpenter egy brit állampolgárságú úr, Carpenter úr felesége lett. A brit férj hirdetésí tevékenységet folytatott, Nagy-Britanniából más tagállamok irányába, tehát határon útnyúló jelleggel nyújtotta ezt a szolgáltatást az EKSz. 49. cikke alapján. Carpenter asszony házasságkötését megelőzően illegálisan tartózkodott az Egyesült Királyság területén, ezért az illetékes brit hatóságok megtagadták tartózkodási engedélyének kiadását, és egyúttal kiutasítását helyezték kilátásba. Az elutasító határozatot megfellebbezte azzal az indoklással, hogy közösségi jogi értelemben vett szolgáltató tevékenységet végző brit állampolgárságú férje hozzátartozójaként ő közösségi jog alapján származékos tartózkodási jogcímmel rendelkezik. Indokait azzal támasztotta alá, hogy férje szolgáltató tevékenységét ő a közös háztartás és a gyerekek ellátása révén lehetővé teszi, illetve segíti. Az Európai Bíróság úgy látta, hogy a feleség kiutasítása igen hátrányos lenne a Carpenter család családi élete szempontjából, egyúttal kihatással lenne azokra a körülményekre, amelyek Carpenter úr számára lehetővé teszik egy közösségi jog által védett szolgáltató tevékenység gyakorlását. A tagállamok természetesen korlátozhatják a közösségi gazdasági alapszabadságokat, ha azt nyomós közérdek indokolja. A nyomós közérdek értelmezésekor azonban, annak korlátjaként – tekintettel kell lenniük az alapjogok védelmére. Jelen ügyben az illegális tartózkodás mint a közrendet veszélyeztető körülmény hivatkozási alap lehetett volna a szolgáltatás szabadságának korlátozására, viszont a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke szerint – olyan alapjog, amelyet az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata is elfogad.²⁸⁷ Az Európai Bíróság a kiutasítás lehetőségét az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy 2001-es ítéletére.²⁸⁸ Végső következtetésként megállapította, hogy a kiutasítás az adott ügy összes körülményére tekintettel aránytalan, megsértené az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkét. Így tehát a kiutasítás az EKSz. 49. cikkének sérelmét, tehát a szolgáltatás szabadságának korlátozását valósítaná meg. Ebben az ügyben az alapjogra (magán- és családi élet védelme) való hivatkozás erősítette az alapszabadság (szolgáltatások szabadsága) gyakorlásának jogát.

A fenti esetekben a két bíróság ítélkezési gyakorlata közötti pozitív interferenciáról, tehát egymás értelmezéseinek egyetértő átvételéről beszélhetünk. Vannak azonban – bár egyelőre ritkábbnak tűnnek – az eltérő értelmezési gyakorlatot mutató példák is. Választott példám szintén az Emberi Jogok Európai Egyezményének fent említett 8. cikkéhez, vagyis a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joghoz kapcsolódik,

²⁸⁵ Ilyen esetek például: C-260/89 ERT v. DEP, EBHT 1991., I-2925; C-62/90 Bizottság v. Németország, EBHT 1992., I-2575, 23. széljegy; C-368/95 Familiapress v. Heinrich Bauer Verlag, EBHT 1997., I-3689, 24-26. széljegy.

²⁸⁶ C-60/00 Carpenter, EBHT 2002., I-6279, lásd még: EuGRZ, 29. 2002. 332–333.

²⁸⁷ Lásd: C-60/00 Carpenter, EBHT 2002., I-6279 ítélet 41. széljegy.

²⁸⁸ Boultif v. Schweiz, 2001. augusztus 2-i ítélet.

melynek az Egyezmény szerint részét képezi a lakás és levelezés tiszteletben tartásának a joga is. A *Niemitz v. Németország* ügyben²⁸⁹ az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy ítélte meg, hogy a lakás tiszteletben tartásához való jog az üzlethelyiségek tiszteletben tartásának jogát is magában foglalja. Ezzel szemben az Európai Bíróság – a strasbourgi ítélet megszületése előtt néhány évvel – a *Hoechst* ügyben²⁹⁰ hozott ítéletében úgy döntött, hogy a „lakás” a közösségi értelemben vett alapjogok keretében nem foglalja magában az üzlethelyiségeket. Nincs azonban kizárva, hogy az Európai Bíróság a jövőben esetleg az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezésére tér majd át.

4.7 A tagállamok kettős kötöttsége: uniós alapjogok és Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az EU tagállamai az Unió jogának végrehajtása során kötelesek az uniós alapjogokat betartani. Ezt az elvet az Alapjogi Charta is tartalmazza 51. cikkében. Ebben a viszonylatban a jogorvoslat letéteményese végső soron az Európai Bíróság. Ha azonban abból indulunk ki, hogy a tagállamoknak egyúttal az Emberi Jogok Európai Egyezményét is be kell tartaniuk, akkor ebben a viszonylatban viszont az Emberi Jogok Európai Bírósága végső soron a jogorvoslat letéteményese. Mindebből azt a következtetést vonhatnánk le, hogy *a strasbourgi bíróság közvetlen ugyan, de véleményt nyilvánít az uniós jognak az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összhangjáról.* Ez a következtetés azonban – jelen pillanatban legalábbis – *egyértelműen nem tisztázott.* Meghatározó lépés lesz a folyamatban lévő EU-EJEE csatlakozást lehetővé tevő szerződés aláírása és majdani ratifikációja.

Korábban, még az Emberi Jogok Európai Bizottsága idején csak elméletben voltak felelősek a szerződő államok a közösségi jog alkalmazása során az Emberi Jogok Európai Egyezményének betartásáért. Az Egyezmény szerződő államaival szemben közösségi jog alkalmazása során felmerült emberi jogi panasz sokáig nem volt elfogadott, ez történt például az *M. & Co. v. Németország* ügyben.²⁹¹ Az EK/EU-ra átruházott hatáskörök alapján létrejött közösségi jog alkalmazása során elkövetett emberi jogi/alapjogi jogsértésekért a tagállamok felelősségre vonása az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt de facto elmaradt.

Újabbán azonban változni látszik az Emberi Jogok Európai Bíróságának felfogása ebben a kérdésben. Az EJEB utóbbi években napvilágot látó ítéletei szerint az Egyezmény azon szerződő államai, amelyek egyúttal az EU tagállamai is, főszabály szerint felelősek azért, hogy az EK/EU jogi aktusai az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban álljanak. Az azonban még most sem teljesen világos, hogy vajon a stras-

²⁸⁹ Series A 251-B, 1992, 27-33. széljegy, lásd még: EuRGZ, 20. 1993., 65–66.

²⁹⁰ 46/87 és 227/88 *Hoechst v. Bizottság*, EBHT 1989., 2859, 1. széljegy.

²⁹¹ *M. & Co. v. Németország* (13258/87), 1990. február 9. határozat. DR 64, 138., ECHR, vol. 33. 1990., 51.

bourgi bíróság (EJEB) joghatósága kiterjed-e az olyan tagállami intézkedés, illetve cselekmény vizsgálatára, amelynek közvetve eredménye egy EK/EU jogi aktus. Ebben a témakörben alapjog esetnek tekinthető a szakmai körben sokat emlegetett *Matthews v. Egyesült Királyság* ügy.²⁹²

Az ügy tényállása: Denise Matthews Gibraltáron lakóhellyel rendelkező brit állampolgár volt. Kérelmezte a választói listára való felvételét az Európai Parlamenti választásokra. A közvetlen Európai Parlamenti választások alapvető szabályait tartalmazó 1976-os választójogi akta II. sz. melléklete szerint azonban az akta Gibraltárra nem volt alkalmazható. Gibraltár ugyan függő terület, de nem az Egyesült Királyság része. A Gibraltáron élő személyek azonban a közösségi jog értelmében brit állampolgároknak tekintendők. A tényállással összefüggésben felmerülő első kérdés az, hogy ki az Emberi Jogok Európai Egyezményének címzettje. Az EK/EU minden kétséget kizáróan nem az. Továbbmenve: az Egyesült Királyság nem vonhatja ki magát a felelősség alól – a jogalkotó hatáskör átruházása esetén sem. Az Egyezmény szerződő államainak a felelőssége akkor is fennáll, ha hatáskört telepítettek az EK/EU-ra. Azok az EU-tagállamok, akik egyúttal az EJEE szerződő államai, felelősek azért is, hogy minden állami aktus, amihez természetesen egy nemzetközi szerződés megkötése is hozzáértendő, ne eredményezzen az Egyezményben foglalt emberi jogokat, alapjogokat sértő körülményeket. Tekintettel arra, hogy a közösségi jogalkotás termékei ugyanúgy kötik a személyeket, mint a nemzeti jogalkotó által kibocsátott jogforrások, ezért az EU-tagállamok kötelesek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt Első Jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt választójogot²⁹³ az Európai Parlamenti választások tekintetében is biztosítani.²⁹⁴ A EJEE-ben foglalt jog megsértése két nemzetközi szerződés következménye volt: egyrészt az 1976-os közvetlen parlamenti választásokról szól akta révén, amelyet a tagállamoknak – mint egy hagyományos nemzetközi szerződést – ratifikálniuk kellett [EKSz. 190. cikk (4) bek.]. Másrészt pedig ezzel szoros összefüggésben a Maastrichti Szerződés révén, amely az Európai Parlament hatáskörbővítését tartalmazta.²⁹⁵ A Matthews-ügyben hozott strasbourgi bírósági ítélet lényege: az Európai Parlamenti választások sikerét befolyásolta az a tény, hogy Matthews asszony számára nem nyílt meg a lehetőség a választásokon való részvételre. Ez a tény sérti az Egyezmény Első Jegyzőkönyvében foglalt szabad választásokhoz való jogot, és nincs olyan indok, amellyel e sérelem menthető lenne.

A fenti Matthews-ügy után további ítéletek születettek, amelyek megerősítik az EU-tagállamok felelősségét az Egyezménnyel konform EK/EU aktusokért. A *Cantoni v. Franciaország* ügyben²⁹⁶ egy olyan francia jogszabály rendelkezése szolgáltatta a vita

²⁹² *Matthews v. Egyesült Királyság* (24833/94), 1999. február 18. ítélet, ECHR 1999-I, 251.; lásd még: EuGRZ, 26. 1999. 200. skk.

²⁹³ „A magas szerződő felek vállalják, hogy ésszerű időközökben szabad és titkos választásokat tartanak olyan feltételek mellett, amelyek biztosítják a nép szabad akaratanilvánítását a törvényhozó testületek megválasztása tekintetében.” Első Jegyzőkönyv 3. cikk.

²⁹⁴ Lásd a Matthews-ügyben hozott ítélet 32–34. széljegyét.

²⁹⁵ Lásd: Matthews-ügy 33. széljegy.

²⁹⁶ *Cantoni v. Franciaország*, ECHR 1996-V, 1614 skk., 3. széljegy; lásd még: EuGRZ, 26. 1999. 193. skk.

alapját, amely gyakorlatilag szó szerint megegyezett egy EK irányelv szövegével. A strasbourgi bíróság úgy vélte, hogy a szövetszerű azonosság nem emeli ki a francia törvényt az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatálya alól.

A *Waite and Kennedy v. Németország* ügyben²⁹⁷ az alapeljárásban a felperesek munkaügyi vitában álltak egy nemzetközi szervezettel, az ESA-val (European Space Agency). Az eljáró német bíróságok a bíróságok működéséről szóló német törvényt alkalmazták²⁹⁸ – amely a nemzetközi jog általános elveire való utalást tartalmazza. Ennek alapján az ESA immunitását állapították meg, ami viszont az adott ügyben egyet jelentett a német bíróságok joghatóságának kizárásával. Waite és Kennedy úgy vélte, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joguk sérült, és ezért eljárást kezdeményeztek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. A strasbourgi bíróság megerősítette azt az álláspontját, miszerint a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházás kihatással van az alapjogok védelmére. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének szellemével és célkitűzéseivel nem lenne összeegyeztethető, ha az Egyezmény államai mentesülhetnének az alapjogok védelmének kötelezettsége alól azon hatásköreik tekintetében, amelyeket nemzetközi szervezetekre ruháznak át.²⁹⁹ Tekintettel azonban arra, hogy a konkrét ügyben a panaszosok számára alternatív jogorvoslati lehetőségek is rendelkezésre álltak – legfőképpen éppen az ESA-n belül létrehozott fórumok előtt –, így a német bíróságok joghatóságának kizárása nem sértette meg az Egyezmény 6. cikkét, tehát nem sérült az érintett személyek fair eljáráshoz való joga.³⁰⁰

A Matthews-ügy után néhány olyan próbálkozásra is sor került, amelyekben az EU-tagállamok összessége ellen indítottak keresetet. E panaszok valódi célja egyes EK-aktusok anyagi jogi szempontú felülvizsgálata volt. Erre példa a *Société Guérin Automobiles v. 15 EU-tagállam* ügy,³⁰¹ amelyben a francia cég mind a tizenöt EU-tagállam ellen panaszt nyújtott be az Európai Bizottság és az Európai Bíróság eljárása és ítélete miatt. A strasbourgi bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. és 13. cikkének vélelmezett megsértésével érdemben nem foglalkozott, mert a panasz vizsgálatát annak nyilvánvalóan alaptalan volta miatt elutasította.

A *Senator Lines v. 15 EU-tagállam* ügy³⁰² a fenti esethez hasonló célt szolgált, és eleinte több eredménnyel is kecsegtetett. A panaszos egy nemzetközi szállítmányozással foglalkozó német cég volt, amelyet az Európai Bizottság mint versenyhatóság pénzbírság megfizetésére kötelezett. Az Európai Bizottság határozata többször is az Elsőfokú Bíróság, majd az Európai Bíróság elé került, míg végül az Elsőfokú Bíróság 2003. szeptember

²⁹⁷ *Waite and Kennedy v. Németország*, ECHR 1999-I, 393., lásd továbbá: EuGRZ, 26. 1999. 207. skk.

²⁹⁸ Gerichtsverfassungsgesetz 20. cikk (2) bekezdés.

²⁹⁹ Fenti ítélet 67. széljegy.

³⁰⁰ Fenti ítélet 58–64. széljegy.

³⁰¹ *Société Guérin Automobiles v. 15 EU-tagállam* (51717/99) 2000. július 4-i elfogadhatósági határozat. RUDH, 12. 2000. 199. A strasbourgi bíróság nem tartotta elfogadhatónak a kérelmet. Lásd még Rick Lawson munkájának magyar nyelvű változata, 19.

³⁰² *Senator Lines v. 15 EU-tagállam* (56672/00), a strasbourgi bíróság 2004. március 10-i határozatával a panaszt ténybeli alapon elfogadhatatlannak nyilvánította.

30-án megsemmisítette az Európai Bizottság pénzbírság megfizetéséről szóló határozatát. A német cég közben – 2000. március 30-án – a strasbourgi bíróságnál is panaszt nyújtott be, melyben azt állította, hogy az Európai Bizottság megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogát (Egyezmény 6. cikk). A strasbourgi bíróság – a luxemburgi fórumok előtti eljárások végét kivárva – 2004. március 10-én az Elsőfokú Bíróság 2003. szeptember 30-án hozott megsemmisítő határozatára tekintettel, ténybeli alapon a panaszt elfogadhatatlannak nyilvánította. A strasbourgi bíróság némi időhúzással sikeresen kitért egy újabb kiterjesztés elől: miután a Matthews-ügy során az Emberi Jogok Európai Egyezményének alkalmazási körébe vont egy speciális közösségi jogi szabályt (választójog az Európai Parlamentben), elképzelhető lett volna egy további határozottabb lépés ugyanebbe az irányba a Senator Lines-ügyben. A vizsgálat tárgya itt érdekes módon nem is a minden tagállami szakminisztert magában foglaló legfőbb közösségi jogalkotó fórumok által kibocsátott jogforrás volt, hanem az Európai Bizottság egyfajta igazgatási (bírságolási) gyakorlatát tükröző határozat, amely bármikor megváltoztatható anélkül, hogy abban a folyamatban az EK jogalkotó szervei³⁰³ részt vennének. A NATO katonai műveleteivel kapcsolatos *Bankovic*-ügyben³⁰⁴ szintén a tagállamok kollektív felelősségének kérdése merült fel, de a kérdés továbbra is megválaszolatlanul maradt.

További konfliktusforrást eredményez az a jelenlegi értelmezés, mely szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének a tisztességes eljáráshoz való jogról szóló 6. cikke *nem biztosít alanyi jogot ahhoz, hogy egy nemzeti bíróság az EKSz. 234. cikke szerinti előzetes döntési eljárást kezdeményezzen* az Európai Bíróság előtt. Mindazonáltal egy nemzeti bíróság megsértheti az Egyezmény említett 6. cikkét, tehát egy személy tisztességes eljáráshoz való jogát, ha az előzetes döntés iránti kérelem előterjesztését megtagadja. A *Canela Santiago v. Spanyolország* ügyben azonban nem nyert megállapítást az előterjesztés megtagadásának ténye, így az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének megsértése sem történt meg.³⁰⁵

Hasonlóképpen felmerülhet, hogy az EU „saját jogon” egyelőre nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének, így az *Európai Bíróság előtti eljárások és az Egyezmény 6. cikke közötti összhang esetleges hiánya* közvetlenül nem képezheti panasz tárgyát a strasbourgi bíróság előtt. Ez a helyzet változni fog az előkészítés alatt álló csatlakozási szerződés hatályba lépését követően.

Anélkül, hogy tovább folytattam a tagállamok kétirányú kööttségeiből adódó kérdések felvetését, csak jelzem, hogy véleményem szerint az utóbbi néhány évben bátrabbakká váltak a bírói testületek Strasbourgban és Luxemburgban egyaránt. Elméleti kérdésekkel foglalkozó jogásként, „laboratóriumi” körülmények között figyelve az ügyeket, a tevékenységüket karakteresebbnek érzem. Meggyőződésem, hogy az utóbbi négy-öt év ítélkezési gyakorlatában látható változást az Európai Unió Alapjogi Chartája, valamint

³⁰³ Amelynek legfőbb letéteményese az Európai Unió Tanácsa, az összes tagállam szakminisztereit tömörítő testületként.

³⁰⁴ *Bankovic és tsai v. Belgium* (52207/99), 2001. december 21-i határozat, ECHR 2001-VII, 333. Idézi: Rick Lawson i. m 19.

³⁰⁵ *Canela Santiago v. Spanyolország*, RUDH, 12. 2001. 420., 2001. október 4.

az EU alkotmányos szerződésének megszületése nagymértékben befolyásolta. Néhány gondolatot ezért – zárzó helyett – szükségesnek tartok megfogalmazni.

4.8 Az Unió alkotmányos szerződésében rögzített Alapjogi Charta hatása a párhuzamos értelmezésre

Az Európai Unió Alapjogi Chartájáról³⁰⁶ szakmai körökben köztudomású, hogy sokáig csupán jogi kötőerővel nem rendelkező soft law dokumentumnak volt tekinthető, amely azonban a *Chartát megfogalmazó Konvent szándékai szerint rendszerbe kívánta szedni az Európai Bíróság addig kialakult alapjogi ítélkezési gyakorlatát*, némiképpen továbbfejlesztve azt. Szinte természetes módon a szöveg széles körben támaszkodik az Emberi Jogok Európai Egyezményére.

A 2000-ben elfogadott Charta 52. cikk (3) bekezdése szerint: „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.” E *transzferklauzulának* is nevezhető rendelkezés természetes felvetette az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint az Alapjogi Chartában megfogalmazott alapjogok „megfelelőségének” kérdését. A Chartát szövegező 2000-es Konvent éppen ezért készített is értelmező magyarázatot a Charta egyes cikkeihez: ezek között az 52. cikk (3) bekezdését érintő magyarázat már 2000-ben felleltázza az egymásnak (véltetően!) megfelelő alapjogokat.

Az alkotmányos szerződés végső szövegében az Alapjogi Charta annak II. része³⁰⁷ lett, kisebb módosításokat, kiegészítéseket leszámítva azonos szöveggel (II-61-től II-114-ig cikkek). Az alkotmányos szerződés szövegezésével megbízott Európai Konvent az egyes alapjogok tartalmáról nem kívánt vitát nyitni. A szöveg végső elfogadására összehívott kormányközi konferencia viszont meglehetősen sokat foglalkozott a Charta alkalmazásával összefüggésben felmerült problémákkal. A vita tárgya az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatán alapuló alapjog-értelmezést tartalmazó *magyarázó rendelkezések jogi sorsa* volt. Az egyik álláspont – főként brit nyomásra – a Charta főszövegébe kívánta beemelni az egyes cikkeket értelmező rendelkezéseket, ezzel az alkotmányos szerződés integráns részévé téve azokat. A másik álláspont azonban – főként német és francia elképzelések alapján – nem kívánta jogi kötőerővel felruházni a strasbourgi bíróság jogértelmező tevékenységén alapuló magyarázó rendelkezéseket, így nem is értett

³⁰⁶ Lásd: Európai Unió Hivatalos Lap C 2000. 364/01, a Charta elfogadására 2000. december 17-én került sor Nizzában.

³⁰⁷ Lásd: „Az Unió alapjogi chartája” című II. részét a Szerződés európai alkotmány létrehozásáról c. dokumentumnak. CIG 87/2/04 Rev. 2.

egyét a főszövegben való elhelyezésükkel.³⁰⁸ A megoldást végül a főszövegbe elhelyezett „puha” megfogalmazás jelentette: „Az Unió és a tagállamok bíróságainak *kellően* figyelembe kell venniük az Alapjogi Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.”³⁰⁹ A strasbourgi bíróság jogértelmező tevékenységén alapuló magyarázó rendelkezések pedig az alkotmányos szerződés záróokmányához csatolt 12. sz. nyilatkozat formájában láttak napvilágot. Az alkotmányos szerződés II-112. cikk (5) bekezdésén (transzferklauzula) keresztül beáramlik az Unió jogrendszerébe az Emberi Jogok Európai Egyezményének materiális joga, a II-112. cikk (7) bekezdésén keresztül pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogértelmező tevékenysége. A „kellően” kifejezés használata némi rugalmasságot azért enged az Unió és a tagállamok bíróságainak.

Az Unió alkotmányos szerződésének 2006. november 1-re tervezett hatályba lépése a jogtudomány és a jogalkalmazók számára egyaránt felveti a fent jelzett átfedések gyakorlati problémáinak behatóbb vizsgálatát. Előrelátható, hogy a jelen tanulmány vizsgálódásának középpontjába helyezett szűkebb terület: az alapszabadságok és alapjogok interferenciája minden bizonnyal további, feltűnést kiváltó ügyeket eredményez. Az alapjogoknak – az uniós jogrendszer majdani integráns részeként – várhatóan még nagyobb hatásuk lesz az alapszabadságok gazdasági alapjogokká formálódására.

Jelen sorok szerzője számára egyelőre nem belátható az alapjogi dogmatika gazdasági alapszabadságokra gyakorolt hatásának végkimenetele: az alapjogok és alapszabadságok megítélésém szerint pillanatnyilag közel egyenrangú kategóriák, több az egymást erősítő hatásra utaló jel, a pozitív interferencia, mint az egymás hatását kioltó, negatív tendencia. A három dimenzió: a strasbourgi, a luxemburgi és a nemzeti bírászkodás az alapjogok és az alapszabadságok terén egyre gyakrabban találkozik a jövőben, a megszokottnál nagyobb mértékű rugalmasságot és bátrabb jogértelmező hajlandóságot és képességet feltételezve mindegyik jogorvoslati fórumtól.

Végül: az EUSz. 6. cikk (2) bekezdés szerint az Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Az Európai Bizottság továbbá készített egy nyilvános konzultációra szánt dokumentumot az Alapvető Jogok Ügynökségéről.³¹⁰

³⁰⁸ Lásd erről részletesebben: MEYER, J. (Hrsg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003. 586.; hasonlóképpen HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió Alkotmánya*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2005. 231–233.

³⁰⁹ Lásd: Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, II. rész: Az Unió alapjogi chartája, II-112. cikk (7) bekezdés.

³¹⁰ LAWSON, Rick: *The Contribution of the Agency to the Implementation in the EU of International and European Human Rights Instruments*. In: ALSTON, Ph. – DE SCHUTTER, O. (eds.): *Monitoring Fundamental Rights in the European Union*. Hart, Oxford, 2005.; magyarul megjelent: *A sarki fény nyomában – Milyen mércét alkalmazzon az EU Alapvető Jogok Ügynöksége?* Fundamentum, 2005/1. 14–26.

V. FEJEZET

Az alapjogok a nemzetközi jog – belső jog – uniós jog rendszerében³¹¹

5.1 Az alapjogok rétegződése Európában

Az öreg kontinensen többféle szervezet igyekszik a lakosságnak demokratikus jogállamiságot biztosítani többnyire stabil, kiszámítható eszközrendszerrel, az állami kizárólagosság egyre szélesebb körű felpuhításával. Számos élethelyzetet már nem vagy nemcsak a nemzeti jog, hanem az Európai Unió joga és az Európa Tanács keretében kialakított jogi játékszabályok uralnak, megnyitva a lehetőséget a jogviták európai bírói testületek előtti érvényesítésére. A nemzeti bíróságok, főként nyilván az alkotmánybíróságok így osztozni kénytelenek más bírói fórumokkal.

Az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamai tudomásul vették, hogy működésük a jog uralma alatt zajlik,³¹² sőt maguk voltak előidézői az említett állapotnak, nyilvánvaló történelmi előzmények okán. Különösen igaz ez az alapjogok védelme terén: az egyedülálló rendszerben működő strasbourgi emberi jogi bíróság hallatlan sikere nem utolsósorban a viszonylag könnyű hozzáférésnek köszönhető. Éppen az előnye az, ami mostanában gondot is okoz, a sikere lett a veszte: 2013 végén közel 100 000³¹³ ügy volt függőben a bíróság előtt, minden héten közel 1000 újabb ügy kerül elé. Jochen Frowein, az egykori Emberi Jogi Bizottság alelnöke süllyedő gőzhajóhoz hasonlította az Emberi Jogok Európai Bíróságát egy 2008 elején megjelent újságcikkben.³¹⁴

Más alapokról indult a luxembourgi Európai Bíróság: alapjogokra vonatkozó hatáskört nem kívántak a tagállamok az Európai Közösségnek adni, így értelemszerűen írott joghatósági felhatalmazást sem találunk az Európai Bíróság számára alapjogi kérdésekben. A gazdasági integráció meghatározott fokán azonban – logikus következményként – felmerült a közösségi alapjogok feltétlen, bár közvetett védelmének az igénye, amelyre vonatkozóan az Európai Bíróság kezdetben elutasítóan, majd tartózkodóan, később egyre aktívabb és tágabb jogértelmezéssel reagált.³¹⁵ A strasbourgi és a luxembourgi

³¹¹ Jelen fejezet „Az emberi jogok a XXI. század világpolitikájában és világgazdaságában” című MTA-konferencián 2008. május 8-án elhangzott előadás kibővített és szerkesztett változata.

³¹² MÜLLER, R.: *Eine Autorität geht unter*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2008. január 17. 10.

³¹³ http://echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2013_BIL.pdf

³¹⁴ Idézi: MÜLLER, R.: *Eine Autorität geht unter*, i. m. 10.

³¹⁵ Lásd ehhez részletesebben a magyar szakirodalomból többek között SÜLYOK Gábor: *Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása*. Acta Humana, 2005/2. 30–56.; WÉLLER Mónika: *Emberi jogok a luxembourgi bíróság gyakorlatában*. Acta Humana, 2005/2. 64–75.

alapjogi ítélkezési gyakorlat hol egymást kioltva, hol egymást erősítve, de együtt létezik, legtöbbször éppen az érintetteknek okozva fejtörést az érvényesítés fórumát illetően.

Alapjogi átfedések tehát nemcsak belül, vagyis az Unió és a tagállamok közti viszonylatban léteznek, hanem kifelé mutató irányban is. Az Európai Unió és más nemzetközi szervezet keretei közötti alapjogvédelem összefüggésében nemcsak az előbb említett luxembourgi és strasbourgi bírói gyakorlat érdemel kiemelt figyelmet, hanem az uniós jog és a nemzetközi jog érintkezési felületein az utóbbi időben felmerült alapjogi ügyeknek a kérdése is. Az Európai Közösség Elsőfokú Bírósága (ma már Törvényszék) 2005 óta olyan ítéletsorozatot bocsátott ki az ENSZ keretében megszületett egyes határozatokkal összefüggésben, amely finoman szólva is vitatható, és amelynek korrekciója 2007 februárja óta zajlott az Európai Bíróság mint fellebbviteli bíróság előtt.

Az ENSZ és vele összefüggésben az Európai Unió terrorizmus elleni gyakorlatának emberi jogi, alapjogi kontrollra van szüksége. A kérdés úgy merült fel, hogy vizsgálhatja-e, minősítheti-e egyáltalán európai, netán valamely nemzeti bíróság az Egyesült Nemzetek Szervezetének tevékenységét alapjogi szempontból. Hiszen bárhogyan nézzük is, az ENSZ döntései kötelezik a tagállamait! Luxembourgban mégis úgy vélik³¹⁶ – legalábbis Poiares Maduro főtanácsnok és maga az Európai Bíróság is –, hogy nem zárható ki az ENSZ határozatainak végrehajtása céljából kiadott közösségi rendelet belső jogszerűségi vizsgálata, és ezzel közvetetten véleményt nyilvánítottak az ENSZ határozat alapjoggal – nevezetesen például a tulajdonhoz való joggal és a védelemhez való joggal – ellentétes voltáról. Nem kétséges, csorbulni látszik a világszervezet autoritása a fent említett luxembourgi értelmezéssel, viszont az sem vitatható, hogy még az ENSZ Biztonsági Tanácsának is illik betartani a nemzetközileg elismert alapértékeket. Természetesen kétélű fegyverről van szó, mint mindig, amikor a jog felett átlépnek a tények: nyilvánvalóan minden jóérzésű embernek és elhivatott nemzetközi szervezetnek érdeke a terrorizmus pénzügyi forrásainak felkutatása és befagyasztása. Ugyanúgy érdeke azonban az is, hogy az antiterrorista listákra került személyek hatékony bírósági felülvizsgálathoz való joggal rendelkezzenek.

Jelen tanulmányomban főként a közösségi és nemzetközi bírói testületek alapjogi gyakorlatának átfedéseire kívánok figyelmet fordítani, keresve azokat a jogi normák mögötti jelenségeket, amelyek az említett viszonyrendszert folyamatosan meghatározzák.³¹⁷ Az átfedésekből adódó anomáliákra különös hangsúlyt kívánok fektetni.

³¹⁶ Poiares Maduro főtanácsnok *C-402/05. P. sz. ügyben kiadott záróindítványa, Kadi kontra Tanács és Bizottság*, 2008. január 16., illetve az Európai Bíróság *C-402/05.P. és C-415/05.P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete, Kadi és Al Barakaat kontra Tanács és Bizottság*, 2008. szeptember 3. A záróindítvány és az ítélet teljes szövege megtalálható a Bíróság honlapján: <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=HU&Submit=rechercher&numaff=C-402/05.P>.

³¹⁷ A szerző társszervezője volt annak a konferenciának, amelyre 2005. szeptember 2-án került sor az Amsterdam Center for International Law, University of Amsterdam keretében. A konferencia előadásainak anyaga könyv alakban megjelent: WOUTERS, J. – NOLLEKAEMPER, A. – DE WET, E.: *The Europeanisation of International Law. The Status of International Law in the EU and its Member States*. T.M.C. Asser Press, Hague, 2008.

5.2 Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága évtizedes párbeszéde

Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága között kialakult bizonytalan helyzetnek legfőbb oka az a tény, hogy az Európai Bíróság ma már széles körben értelmezi a közösségi jog működése kapcsán felmerült alapjogi ügyeket is. Teszi ezt annak ellenére, hogy az Európai Közösség alapító szerződése a bíróság elsődleges feladatát nem az alapjogok vizsgálatában jelölte meg, erre a célra közismerten egy másik bírói testület, az Emberi Jogok Európai Bírósága volt hivatott. Így nemcsak az a kérdés merült fel, hogy az Európai Bíróság alá van-e vetve, illetve alá legyen-e vetve az Emberi Jogok Európai Egyezményének és értelemszerűen a Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságának, hanem teljesen természetesen az a kérdés is, hogy vajon milyen viszonyban van, illetve milyen viszonyban legyen a két bírói fórum egymással az Unió várható csatlakozásig.³¹⁸

A továbbiakban – a számos lehetséges vizsgálódási irány közül – két szempont köré csoportosítom a gondolatmenetemet. Elsőként a Luxembourgban és Strasbourgban nyilvánvalóan eltérően alkalmazott alapjogi mérce, majd arra térek ki, hogy a strasbourgi bíróság elvégzi-e bizonyos közösségi jogi normák alapjogi kontrollját, és ha igen, hogyan és miért teszi ezt. Nem vizsgálom azonban jelen tanulmány keretei között az Európai Bíróság alapjogi gyakorlatát a maga egészében, csak annyiban, amennyiben a fő gondolatmenet alátámasztásához szükséges.

5.2.1 Az alapjogi mérce különbségei Luxembourgban és Strasbourgban

Nem kizárt, sőt az utóbbi években gyakran fordul elő, hogy az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága egy-egy alapjogot eltérően, akár ellentétesen értelmez. Az eltérő alapjogi mérce alkalmazása nagyjából két csoportban figyelhető meg. Az első csoportba olyan ügyek sorolhatók, amelyekben kifejezetten az Egyezménynek, illetve az Egyezményben foglalt jogoknak az eltérő, ellentmondásos értelmezését adta a strasbourgi és a luxemburgi bíróság. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok védelmére főszabály szerint a strasbourgi bíróság jogosult. A luxemburgi bíróság pedig a közösségi alapjogok körének, illetve tartalmának feltárása során szintén merítési bázisként használja az Egyezményben foglalt jogokat – a tagállami alkotmányos hagyományok mellett.³¹⁹ Mindkét bíróság tehát hivatkozik az Egyezményre. Tény mindazonáltal,

³¹⁸ A magyar és idegen nyelvű szakirodalomban ehhez a témakörhöz már számos forrást találunk, amelyek az Európai Közösség, illetve az Unió csatlakozását, annak előfeltételeit, lehetőségeit taglalják. Ezért ebben a tanulmányban részletekbe ez ügyben nem bocsátkozom. Megjegyzendő azonban, hogy az Európai Unió ratifikációra váró reformszerződése, a Lisszaboni Szerződés már kifejezett felhatalmazást ad az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra.

³¹⁹ Az Európai Bíróság ilyen irányú tevékenységének az eredményeként a primer uniós jog mai állapotában az írott jog mellett íratlan primer uniós jogként tartalmazza a speciális jogelvek mellett az úgynevezett általános jogelveket, melyeknek részét képezik a luxemburgi bíróság által megfogalmazott uniós alapjogok is.

hogy sem az Európai Unió, sem pedig az Európai Közösség nem tagja az Egyezménynek, a luxembourgi bíróság tehát közvetlenül nincs alárendelve sem az Egyezménynek sem pedig a strasbourgi bíróság joghatóságának. Rögtön felmerül a kérdés, vajon mi történik, ha az Európai Bíróság másként értelmez egy és ugyanazon alapjogot, mint a strasbourgi bíróság. Ez utóbbi nem fellebbviteli fóruma a luxemburgi bíróságnak, így az eltérő értelmezés miatt keletkező konfliktus feloldásának nem adott a lehetősége. Számos alapjog tekintetében figyelhető meg disszonancia. Néhány közismert példa: a véleménynyilvánítás szabadsága (Egyezmény 10. cikk) kapcsán más álláspontra jutott a luxembourgi bíróság a Grogan-ügyben és másra a strasbourgi testület az Open Door and Dublin Well Woman-ügyben.³²⁰ A fair eljáráshoz (tisztességes tárgyaláshoz) való jog (Egyezmény 6. cikk) is más tartalmat kapott az Orkem-, illetve a Funke-ügyben,³²¹ hasonlóképpen disszonancia érzékelhető a lakás és az üzlethelyiség sérthetetlenségéhez való jog tekintetében a Hoechst-, illetve a Chappel- és Niemitz-ügyekben.³²²

Az eltérő alapjogi mérce alkalmazásának másik lehetséges csoportjába azok az ügyek sorolhatók, amelyekben az Európai Bíróság ugyan követi a strasbourgi bírói testület értelmezésének irányát, de tovább is megy azon, keresi és kialakítja saját alapjogi értérendjét.³²³

Vajon mekkora valójában a probléma? A láthatóvá váló ellentmondások a gyakorlatban vajon mennyire súlyos következményekkel járnak?

A luxembourgi és a strasbourgi bíróság között egyfajta hallgatóságos, funkcionális munkamegosztás létezik. A Európai Bíróság főszabály szerint csak az Európai Közösség intézkedéseivel összefüggésben nyújthat alapjogi védelmet, a tisztán tagállami intézkedésekkel szemben nem. Az Emberi Jogok Európai Bírósága viszont a tagállamok tevékenységével, nem pedig a Közösség intézkedéseivel összefüggésben biztosítja az Egyezményben foglalt alapjogok védelmét – azt is csak a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után. Főszabály szerint tehát a két bírói fórum döntései alapvetően eltérő forrásból származó, eltérő intézkedésekre vonatkoznak. Így első megközelítésben – még ha eltérő is az Egyezményben foglalt valamely alapjog értelmezése – az ebből eredő, belátható kár minden bizonnyal alacsony, és alapjában véve közvetlen ellentmondás nem is keletkezik.

A valóság azonban mégsem ennyire egyszerű. A két bíróság közti funkcionális munkamegosztás sérelme nélkül ugyan, de mégis adódhatnak átfedések. Egyre gyakrabban történik meg ugyanis, hogy mindkét bíróság belenyúl az alapvetően a másik jogható-

³²⁰ Lásd: C-159/90 – SPUC/Grogan, EBHT 1991., I-4685, illetve EJEB Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland, Ser. A, 1992, No. 246-A. vagy éppenséggel a C-260/89 – ERT, EBHT 1991., I-2925 illetve EJEB Informationsverein Lentia v. Austria, Ser.A, No. 276.

³²¹ Lásd: 374/87 – Orkem, EBHT 1989., 3283, illetve EJEB Funke v. France, Ser.A, 1993, No. 256-A

³²² Lásd: 46/87 és 227/88 – Hoechst egyesített ügyek, EBHT 1989., 2859, illetve EJEB Chappel v. United Kingdom, Ser.A, 1989, No. 152-A és Niemitz v. Germany, Ser.A, 1992, No. 251-B.

³²³ Tipikus ebből a szempontból az Európai Bíróság Hauer-ügye (44/79, EBHT 1979., 3727, 17. és 19. széljegy), ahol a tulajdonhoz való jog tekintetében hivatkozik ugyan az Egyezményhez csatolt I. Jegyzőkönyvre, de azután a logika és a gyakorlatiasság jegyében, tekintettel a „közérdekre”, túl is lép azon.

ságába tartozó ügyekbe. Az Európai Bíróság egyre többször vizsgálja a tagállami intézkedéseket alapjogi szempontból – főként az úgynevezett agency³²⁴- és ERT-típusú³²⁵ esetekben. Az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig a közösségi jogot közvetve, a végrehajtó, illetve implementáló tagállami jogszabályokon keresztül ellenőrzi és értékeli az Egyezménynek való megfelelése szempontjából. Ezzel az egymás irányába törekvő gyakorlattal pedig növekszik az átfedés a két bíróság joghatósága között, és így potenciálisan nő az átfedéssel érintett ügyekben az eltérő értelmezési gyakorlatból adódó esetleges problémák és károk mértéke is.

A fent vázolt átfedések esetén nehéz helyzetbe kerülhet az egyén, a nemzeti bíró és mindkét nemzetközi bíróság – a luxemburgi és a strasbourgi – egyaránt. Az egyén szemszögéből nézve nem világos, hogy az egyik bíróság miért igen, és a másik esetleg miért nem biztosít számára ugyanazon alapjog és ugyanazon intézkedés tekintetében védelmet, miközben a viszonyítási alap ugyanaz, mégpedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Másrészt pedig egyik bíróság sem akarhat olyan helyzetbe kerülni, melyben az általa biztosított alapjogvédelem gyengébb a másikénál. Kézenfekvő ezért a nemzeti,³²⁶ a luxemburgi és a strasbourgi bíróságok közötti feszültség megléte. A két nemzetközi bíróság tekintetében átmenetileg – amíg az Európai Unió esetleg csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – célszerű lenne, ha az Európai Bíróság, főként az ERT-típusú ügyekben tudomásul venné a strasbourgi gyakorlatot, és nem akarna azon túllépni.³²⁷

5.2.2 Uniós jog az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában

A továbbiakban azokat a helyzeteket kívánom részletesebben szemügyre venni, amelyekben a strasbourgi bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján uniós jogot értelmez. Köztudomású, hogy jelenleg sem a Közösség, sem pedig az Unió nem részese

³²⁴ Agency-típusú esetek: az uniós jog végrehajtása többlépcsős módon valósul meg, a tagállamok tipikusan a Közösség végrehajtó szerveként lépnek fel, és eközben uniós jogot alkalmaznak (például C-2/92 – Bostock, EBHT 1994., I-955, vagy 5/88 – Wachauf, EBHT 1989., 2609).

³²⁵ ERT-típusú esetek: a tagállamok a gazdasági alapszabadságokat korlátozó intézkedéseik kimentése céljából a közbiztonságra, közrendre, közegészségre és hasonló, a közérdek körébe tartozó indokra hivatkozhatnak, ezek megalapozottsága tekintetében a Bíróság 1991 óta alapjogokat is vizsgál. A Cinéthèque-ügyben (60 és 61/84, EBHT 1985., 2605) még elhárította magától, az ERT-ügytől kezdve azonban átszűri a közösségi alapjogokon is a tagállami kimentési kísérleteket (C-260/89 – ERT, EBHT 1991., I-2925). További példák: C-62/90 – Deutsches Arzneimittelrecht, EBHT 1991., I-2675, C-368/95 – Familiapress, EBHT 1997., I-3689, C-112/00 – Schmidberger, EBHT 2003., I-5659 stb.

³²⁶ Különösen kényelmetlen helyzetben lehetnek a nemzeti bírák ilyen esetekben. Lásd ehhez: BERGMANN, J.: *Diener dreier Herren? – Der Instanzrichter zwischen BverfG, EuGH und EGMR*. EuR, 2006. 101. skk.

³²⁷ Ezen az állásponton van például: WEILER, J. H. H.: *The Constitution of Europe*. Cambridge (Engl.), 1999. 125.

az Emberi Jogok Európai Egyezményének,³²⁸ viszont minden EU-tagállam egyúttal tagja az Európa Tanácsnak, és ezzel együtt részese az Egyezménynek is. Kérdés, vajon magához vonhatja-e a strasbourgi bíróság az alapjogi ítékezés teljes kontrollját Európában, vagyis kiterjesztheti-e az autoritását ebben a vonatkozásban a közösségi jogra, és ezzel együtt felülvizsgálhatja-e az Európai Bíróság ilyen irányú gyakorlatát.³²⁹ A kontrollfunkció gyakorlásának jogát már régen megkapta a strasbourgi bíróság, csak éppen nem sietett élni vele. Idővel azonban a közösségi jog matériájának bővülése, a nemzeti jogrendszerek egyre szélesebb körű közösségi jogi meghatározottsága lépéskényszerrel idézett elő: ha életbevágó, fontos ügyről, netán sok pénzről van szó, akkor az, aki esetleg Luxembourgban nem kap vagy nem remélhet megnyugtató segítséget, bizonyára szerencsét próbál a strasbourgi jogorvoslati fórum előtt. A közösségi jog végrehajtása zömmel a tagállamokban zajlik közvetlen és közvetett módon egyaránt. A végrehajtás megfelelő tulajdonságokkal rendelkező közösségi jogi normák esetén a közvetlen alkalmazhatóság és közvetlen hatály elve alapján történik, egyébként pedig az implementálást megvalósító nemzeti jogszabályok útján közvetetten zajlik. Evidens, hogy tagállami szinten számtalan esetben felmerülhet a közösségi jog alapjogi kontrollja – legtöbbször feltűnés nélkül meg is oldódik főként olyankor, ha az adott élethelyzetben az alapjoggal védeni kívánt cél egyforma súllyal esik latba a Közösség és az adott tagállam számára is. Más a helyzet olyankor, ha a védendő alapjog korlátozná a Közösség valamely fő célkitűzését, például a belső piac részét képező valamely gazdasági alapszabadság érvényesülését. Ilyenkor egyik bíróság sincs könnyű helyzetben, és nyilvánvalóan mindegyik – legalábbis főszabály szerint – a maga elsődleges szerepkörét szem előtt tartva dönt: a strasbourgi bíróság az alapjogi szemléletet, a luxembourgi pedig a belső piaci szemléletet fogja követni.³³⁰ Mégis az elmúlt néhány év tapasztalata azt mutatja, hogy mindkét bírói fórum közeledést jelző gesztusokat tett egymás irányába. Az alábbiakban néhány strasbourgi eset segítségével kívánom a fenti gondolatmenetemet bizonyítani.

5.2.2.1 CFDT (1978), Melchers (1990), Matthews (1999)

Az első, fenti szempontból értékelhető ügy³³¹ 1977-ben került a strasbourgi bíróság tulajdonképpeni elődje, az Emberi Jogok Európai Bizottsága elé.³³² Az Európai Szen- és Acélközösség³³³ Tanácsadó Bizottságába történő kinevezési gyakorlat idézte

³²⁸ Lásd erről például: SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez...* i. m. 20–31.

³²⁹ Lásd ehhez többek között: LAWSON, R.: *A sarki fény nyomában...* i. m. 19–20.

³³⁰ Lásd erről többek között: SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Interferencia az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*, i. m. 13–29.

³³¹ Application No. 8030/77, Decision of 10.7.1978, DR 13, 213. o.

³³² Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1954 és 1999 októbere között működött, mellette ad hoc bírósággént járt el az Emberi Jogok Európai Bírósága. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 11. Jegyzőkönyv (hatályos: 1998. november 18-tól) rendelkezett az állandóan ülésező Emberi Jogok Európai Bíróságáról, mely 1999 októberétől végzi tevékenységét.

³³³ A továbbiakban: ESZAK.

elő a konfliktust. A Tanácsadó Bizottság az ESZAK alapító szerződése értelmében (18. cikk) a munkaadók, munkavállalók, valamint a fogyasztók és kereskedők képviselőiből állt. A kialakult gyakorlatnak megfelelően a tagállamok javaslatot tettek a megfelelő tagállami szervezetekre, akik jelöltjeit utána a Tanács kinevezte. Az akkoriban második legnagyobbban számító, kommunista irányultságú francia szakszervezetet, a CFDT-t (*Confédération Française Démocratique du Travail*) a francia kormány konzekvensen kihagyta a jelölési folyamatból annak ellenére, hogy kisebb szakszervezeteknek megadta a lehetőséget képviselő állítására. Ennek következtében a Tanács egyszer sem nevezett ki CFDT-t képviselő személyt a Tanácsadó Bizottságba. A CFDT kereseteit francia bíróságok és az Európai Bíróság is elutasította, mígnem az Emberi Jogok Európai Bizottságához fordult. Alperesként a Közösséget, az akkori kilenc tagállamot együttesen, valamint minden tagállamot egyenként perbe vont a CFDT. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága – úgy is, mint a mai strasbourgi bíróság elődje – ebben a döntésében még teljes egészében elhárította magától a közösségi jog alapjogi kontrollját azzal az indokkal, hogy az ügy kizárólag a Közösség belső szervezetét, belső működését érintő kérdésnek minősül. A Közösség a *ratione personae* okán esett kívül a vizsgálhatóság körén – tekintettel arra, hogy nem részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének –, a tagállamok együttese pedig azért, mert kollektív alanyként a Közösséget jelenítették meg, a tagállamok egyenként pedig azért, mert bár a Tanácsban részt vettek a döntésekben, de nem az Egyezmény 1. cikke szerinti „joghatóságuk” gyakorlása körében jártak el.³³⁴ Erre tekintettel az Emberi Jogok Európai Bizottsága a panaszt egészében elfogadhatatlannak minősítette.

A strasbourgi bizottság álláspontja tehát 1978-ban, a döntés megszületésekor így hangzik: a tagállamok tevékenysége, amennyiben a Közösség szerveként járnak el (a Tanácsban például), nem vonható az Egyezmény alapjogi kontrollja alá. De talán más a helyzet – és ez a kérdés nyitva maradt a CFDT-ügyben –, ha a Közösség tagállamai más minőségben, például a közösségi jog végrehajtása, illetve implementálása során járnak el. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1990-ben került újból abba a helyzetbe, hogy az említett nyitott kérdéstről állást kelljen foglalnia.

A *Melchers & Co.*-ügy 1987-ben került a strasbourgi bizottság elé, a tényállás alapját az Európai Bíróság egy Németország által végrehajtott ítélete képezte.³³⁵ Az Európai Közösségek Bizottsága a brémai székhelyű Melchers & Co. céget versenyjogi szabályok megsértése miatt megbírságot.³³⁶ A magas pénzbírságot kiszabó bizottsági határozattal szemben a cég az Európai Bírósághoz fordult, amely a határozatot helyben hagyta, bár az összeget némiképpen csökkentette. A Melchers cég a határozat végrehajtásának megakadályozása érdekében minden lehetséges német belső jogorvoslati lehetőséget végigjárt, még a német alkotmánybíróságot is, eredménytelenül. A következő lépésben

³³⁴ Egyezmény 1. cikk: „A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.”

³³⁵ Application No. 13258/87, Decision of 9.2.1990, DR 64, 138. o.

³³⁶ A tényállás részletes leírását lásd például: HUMMER, W. – VEDDER, Ch.: *Europarecht in Fällten*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005. 321–323.

a cég kártérítési pert indított a német állam ellen, szintén eredménytelenül, és végül alkotmányossági panasszal élt, amelyet a német alkotmánybíróság újfent elutasított. Mindezek után a Melchers & Co. egyéni panaszt nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bizottságához azzal az érveléssel, hogy Németország az Európai Bizottság határozatának végrehajtásával megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményében garantált jogait.

Az eljárásban Németország által előterjesztett védekezés érvei teljesen kézenfekvőek voltak: a német állam nem vonható felelősségre a Közösség és szerveinek cselekményei és intézkedései miatt, hiszen az állam csak azok végrehajtására köteles. Sőt, a tagállami hatáskör Közösségre történt átruházásából sem vezethető le a német állam Egyezmény alapján fennálló felelőssége – ha e felelősség fennállna, úgy minden közösségi intézkedés eleve az Emberi Jogok Európai Bizottságának, illetve Bíróságának a kontrollja alatt állna. Márpedig ez ellenkezik azzal a ténnyel, hogy a Közösség formális tagfelvételig az Egyezmény nem alkalmazható a Közösségre. Egyébként pedig a luxembourgi Európai Bíróság is védi az alapjogokat.

A strasbourgi bizottság először is megerősítette a CFDT-ügyben már megfogalmazott elvet, miszerint *ratione personae* valóban nincs hatásköre a Közösség intézkedéseinek vizsgálatára, tekintettel arra, hogy a Közösség nem tagja az Egyezménynek. Ezek után azonban áttért annak megállapítására, hogy a Közösség intézkedéseinek végrehajtása és alkalmazása során a tagállamok mégis kötve vannak az Egyezményhez, mégpedig annak 1. cikke alapján, így a tagállamok közösségi jogot végrehajtó cselekményei az Egyezmény kontrollja alatt állnak, és a strasbourgi bizottság, illetve bíróság joghatósága ilyen esetekben megállapítható. A konfliktus teljesen nyilvánvaló: közvetlenül ugyan nem, de áttételesen, a tagállamok végrehajtó, illetve jogalkalmazó tevékenysége körében a strasbourgi bizottság és bíróság vizsgálhat közösségi jogi aktusokat, a Melchers-ügyben éppen az Európai Bíróság egy ítéletét vetheti – közvetve – alapjogi kontroll alá. Németország feloldhatatlannak tűnő dilemma előtt állt: mi a megoldás, ha a közösségi jogból eredő kötelezettségeinek eleget tesz ugyan, de ezzel netán az Egyezményben foglalt valamely alapjogot sérti meg?

A Melchers-ügyben megszületett döntés konzekvenciái három pontban foglalhatók össze. Először: a strasbourgi jogorvoslati fórumok nem ellenőrzik közvetlenül a Közösség szerveinek intézkedéseit részben azért, mert a Közösség nem tagja az Emberi Jogok Európai Egyezményének, másrészt pedig azért, mert a tagállamok képviselői a Közösség intézményeiben eljárva nem az Egyezmény alkalmazási körébe eső tevékenységet fejtenek ki. Másodszor: Strasbourgan közvetve mégis megtörténhet a közösségi jogi aktusok alapjogi kontrollja, tekintettel arra, hogy a Közösség minden tagállama egyúttal az Egyezmény részes állama is. Ha és amennyiben a tagállam nem a Közösség szerveként, pontosabban annak részeként jár el, hanem a Közösség aktusait alkalmazza, illetve végrehajtja, úgy államként, nem pedig közösségi szervként jár el, még akkor is, ha a közösségi aktus végrehajtása során semmilyen mérlegelési lehetősége nincs, tehát tagállami mozgásteret nem hagyó közösségi normát, például rendeletet – vagy mint jelen esetben az Európai Bíróság ítéletét – kell alkalmaznia. Ilyen esetekben tehát van strasbourgi alapjogi kontroll. A tagállami felségjogok gyakorlásának átruházása (például a Közösségre) pedig nem mentesíti a tagállamot az Egyezmény betartásának kötelezett-

sége alól: a tagállamnak arról is gondoskodnia kell, hogy az átruházott hatáskörben keletkező normák is összhangban álljanak az Egyezmény által védeni rendelt jogokkal. Harmadszor: az előzőekben rögzített tagállami kötelezettség főszabálynak tekintendő, amely alól kivételt képezhet, ha a tagállamtól átruházott hatáskörben felségjogot gyakorló nemzetközi szervezet maga is garantálja az alapjogokat. Ha ez az alapjogvédelem anyagi és eljárásjogi szempontból is az Egyezményhez hasonló védelmet képes nyújtani, úgy a strasbourgi jogorvoslati fórum *ratione materiae* okán nem fogja elfogadhatónak tekinteni a panaszt,³³⁷ amint ezt végül a Melchers-ügyben a strasbourgi bizottság is tette. Álláspontját többek között azzal támasztotta alá, hogy a Közösség már hitet tett az alapjogok védelme mellett, amit az 1977-ben a Parlament, a Tanács és a Bizottság által közösen kiadott alapjogi nyilatkozat³³⁸ és az Európai Bíróság egyre szélesedő alapjogi gyakorlata is igazol.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága sajnálatos módon a 'hasonló mértékű' alapjogvédelem elemzésébe a Melchers-ügyben, az 1990-es évek elején még nem bocsátkozott. Nem volt világos ezért, vajon önmagában a tudat, hogy a Közösség igyekszik megfelelő alapjogvédelmet biztosítani, elegendő-e a hasonlóság megállapításához, vagy pedig minden egyes esetben, konkrét vizsgálat alapján dőlhet csak el. Maga a bizottság a Melchers-ügyben nem végzett érdemi vizsgálatot: absztrakt és igen általános összefüggésekben érintette az Európai Bíróság Németország által végrehajtott ítéletét, kritikus alapjogi kontrollnak nem vetette alá. A német alkotmánybíróság Solange II-ítéletére³³⁹ emlékeztető felfogással a strasbourgi bizottság gyakorlatilag *de facto* elhárította magától a tagállami felelősség megállapítását közösségi jogi aktusok kapcsán.³⁴⁰ Tekinthejtjük ezt a hozzáállást okos önmérsékletnek vagy kényelmes pozíciónak, de akár barátságos gesztusnak is a strasbourgi jogorvoslati fórum részéről.

Közel tíz év elteltével azonban barátságatlanabb üzenetek keltek útra Strasbourgból a Közösség irányába: a Denise *Matthews* kontra Egyesült Királyság ügyben³⁴¹ az Em-

³³⁷ A strasbourgi jogorvoslati fórumok előtti panaszok elfogadhatatlanságáról általában jó áttekintést ad: GRÁD A.: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Strasbourg Bt., Budapest, 2005. 58–85.

³³⁸ Szövegét lásd: HL 1977., C 103, 1.

³³⁹ A szekunder közösségi jog elsőbbsége a német alaptörvényben foglalt alapjogokkal szemben a témája a német alkotmánybíróság *Solange II* ítéletének. Lásd 2 BvR 197/83 – az ítélet 1986. október 22-én kelt: BverfGE 73, 339. A tényállás és az ügy menetének részletes leírását tartalmazza például: HUMMER, W. – VEDDER, Ch.: *Europarecht in Fällen*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005. 52–53. A Solange-ítéletek hatásairól részletesebben lásd: LAVRANOS, N.: *Das So-Lange-Prinzip im Verhältnis von EGMR und EuGH – Anmerkung zu dem Urteil der [sic] EGMR v. 30.06.2005, Rs. 450 36/98*. EuR, 2006. 79–92.

³⁴⁰ A német alapjogi szakirodalomban többen is ezen a véleményen vannak. Lásd: EHLERS, D. (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 2005. 41–42.; egyetértően idézi LENZ C.O. cikkét (EuZW, 1999. 311.). Hasonlóképpen ír MEYER-LADEWIG, J.: *Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*. Handkommentar. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003. 40.

³⁴¹ Denise Matthews v. The United Kingdom, Application No. 24833/94. EJE 1999. február 18-i ítélete. Reports of Judgements and Decisions, 1999-I, 251.

beri Jogok Európai Bírósága keményebb hangot ütött meg. A vita kiváltó oka végső soron Gibraltár mint volt brit koronagyarmat különleges státusa volt. A közösségi jog szempontjából Gibraltár a Közösség alapító szerződésének 299. cikk (4) bekezdése értelmében olyan európai területnek minősül, melynek külkapcsolataiért egy tagállam felel, és amelyre a szerződés rendelkezései vonatkoznak, ugyanakkor Nagy-Britannia csatlakozási szerződése értelmében a Közösség alapító szerződésének bizonyos részei nem vonatkoznak Gibraltárra.³⁴² Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, a 76/787-es tanácsi határozathoz csatolt 1976-os okmány³⁴³ II. melléklete szerint „Az Egyesült Királyság ezen okmány rendelkezéseit kizárólag az Egyesült Királyság vonatkozásában alkalmazza” – így a gibraltári lakosság, sőt más brit tengerentúli területek lakói sem vehettek részt az Európai Parlament képviselőinek megválasztásában. A közvetlen választásról szóló 1976-os okmányt a tagállamok nemzetközi szerződés formájában fogadták el, így az a primer közösségi jog része, a Közösség alapító szerződésével azonos rangú nemzetközi megállapodás. Denise Matthews brit állampolgárságú gibraltári lakosként 1994. áprilisában szerette volna felvetetni magát az európai parlamenti választásokhoz kapcsolódó névjegyzékbe, e kérését azonban megtagadta az illetékes választói névjegyzéket kezelő tisztviselő. Matthews asszony megkereste az Emberi Jogok Európai Bizottságát, és annak megállapítását kérte, hogy az Egyesült Királyság megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alapján fennálló jogait.³⁴⁴ A Bizottság a keresetet elfogadhatónak, de megalapozatlannak minősítette, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a kérdéses cikk nem alkalmazható szupranacionális képviselési szervekre, mivel az ilyen értelmezés túlmenne az Egyezmény alkotóinak szándékán. Az ügyet végül az Emberi Jogok Európai Bíróságának nagykamarája döntötte el.³⁴⁵

A korábban tárgyalt Melchers-ügyben tett megállapításokhoz képest a Matthews-ügy két összefüggésben is eltérést mutat. Egyrészt a vita tárgya az európai parlamenti képviselők közvetlen választását szabályozó okmány, és ilyenként, szűkebb értelemben véve a Közösség belső szervezetét érintő aktus. Ennyiben a Matthews-ügy inkább a CFDT-ügyhöz áll közelebb. Másrészt pedig a tényállás nem sorolható valamely közösségi jogi norma végrehajtására, implementálására irányuló tagállami intézkedés körébe. Sokkal inkább arról van szó, hogy a tagállamok egymással a primer közösségi jog körébe tartozó

³⁴² Például a közös mezőgazdasági politika, a közös kereskedelempolitika szabályai. A Matthews-ügy tényállásának, előzményeinek és következményeinek részletes leírását és elemzését lásd: MOHAY Ágoston: *A Matthews-ügy utóélete. Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésének kérdése*. Kézirat, közlésre elfogadva: Jogtudományi Közlöny, 2008. október.

³⁴³ HL 1976., L 278. 1. o.

³⁴⁴ 3. cikk: „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.” 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.

³⁴⁵ EJEB 1999. február 18-i ítélete. Reports of Judgements and Decisions, 1999-I, 251. o.

nemzetközi megállapodást kötöttek, még ha nem is feltétlenül tekintendő a megkötött szerződés „hagyományosnak” vagy tipikusnak.³⁴⁶ A helyzet megítélése megosztotta a nagykamara bíráit: ketten különvéleményt³⁴⁷ csatoltak az ítélethez, melyben óvatosabb, visszafogottabb álláspontot képviseltek, és arra intették a strasbourgi testületet, hogy lehetőleg tartózkodjon a szupranacionális szervezetek belső szerveinek működését érintő kérdések megítélésétől, mert ezek sem egyszerűnek, sem pedig állandónak nem nevezhetők. A nagykamara tagjainak többsége azonban különösebb okot nem látott a visszafogottságra, és megállapította hatáskörét a szóban forgó primer közösségi jogi normának minősülő megállapodás vizsgálatára.³⁴⁸ Egyúttal rögzítette azt is, hogy az Egyesült Királyság megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye I. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét, amennyiben teljes egészében kizárta a felperes Matthews asszony részvételét az európai parlamenti választásokból, holott garantálnia kellett volna a választásokon való részvétel jogát függetlenül attól, hogy nemzeti parlamenti vagy európai parlamenti választásokról van-e szó.

Az Egyesült Királyság felelősségét a strasbourgi bíróság az alábbiak szerint indokolta: igaz ugyan, hogy a közösségi jog és az Emberi Jogok Európai Egyezményének összhangját közvetlenül nem vizsgálhatja, mert a Közösség, illetve az EU nem tagja az egyezménynek, de a megkötött megállapodások – az 1976-os választási okmány és az 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés³⁴⁹ – nemzetközi szerződések, és mint ilyenek, nem a Közösség szekunder aktusai, hanem a szerződő tagállamok szuverén döntésén alapuló primer közösségi jogforrások. A tagállamok pedig minden körülmények között – még ha a megállapodás megkötésére Közösségen belüli okok miatt került is sor – felelőssé tehetőek az általuk megkötött nemzetközi jogi aktusok Egyezménnyel való összhangjáért. A tagállamok tehát nem menekülhetnek az Emberi Jogok Európai Egyezményének betartása elől a közösségi jogba, mert – mint ahogy kissé csípősen a végén a nagykamara megjegyzi – az Egyezmény nemcsak elméletben és látszólag, hanem konkrétan és hatékonyan kívánja védeni az Egyezményben foglalt jogokat.³⁵⁰ Ezzel teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy a strasbourgi bíróság a Melchers-ügyben elfoglalt álláspontját revideálta, és új alapokra helyezte. A közösségi jog primer forrásait a bíróság a Matthews-ügytől kezdve az Emberi Jogok Európai Egyezményének szűrőjén keresztül

³⁴⁶ DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: *A Tale of Two Courts: Luxemburg, Strasbourg And The Growing European Human Rights Acquis*, Common Market Law Review, vol. 43., 2006/3. 636–639.

³⁴⁷ Lásd az ítélet 2. és 3. pontját. A két bíró: Sir John Freeland és Karel Jungwiert volt.

³⁴⁸ Az ügy sajtóosságairól lásd még: PACZOLAY Péter: *A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás*. Politikatudományi Szemle, XIII. évf. 2004/1-2. 42–43., illetve LAWSON: *A sarki fény nyomában...* i. m. 19–20.

³⁴⁹ Érdekes fordulat az ítélet indokolásában, hogy a nagykamara a maastrichti szerződést is bevonja az érvelésébe, amennyiben az Európai Parlamentet az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti törvényhozó testületnek tekinti éppen a maastrichti szerződéssel bevezetett módosítások okán. Főként kibővített jogalkotási hatáskörei (együttdöntési és hozzájárulási eljárás), illetve egyéb olyan közösségi kompetenciái, mint a Bizottság feletti politikai ellenőrzés gyakorlása tette a közösségi rendszerben a parlamentet a valódi politikai demokrácia hordozójává. Lásd az ítélet 33., 49–52. pontjait.

³⁵⁰ Lásd az ítélet 34. pontját.

vizsgálja, és nem tekinti azokat olyan közösségi jogi aktusnak, amellyel szemben ne lehetne alapjogi kontrollt érvényesíteni Strasbourgban. Sőt, a Közösség, illetve most már az Unió tagállamai egymás közti nemzetközi szerződésai tekintetében gyakorlatilag eljut az egyetemleges felelősség megállapításáig.³⁵¹

Kézenfekvőnek látszik a megváltozott strasbourgi álláspont mögötti indokok keresése. Mivel magyarázható a korábbi – főként az említett CFDT-ügyben és a Melchers-ügyben elfoglalt – értelmezéstől való eltávolodás? A Matthews-ügy indokolásából elég világosan kiderül, hogy a strasbourgi bíróság mindenáron meg akarta előzni, hogy a tagállamok további nemzetközi szerződések megkötése révén kivonják magukat az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatálya alól. A közösségi jog vonatkozásában mindez nyílt hadüzenet az Európai Bíróságnak Luxembourgba, amely viszont a közösségi jog értelmezése és alkalmazása szempontjából a legfőbb fórumnak tekinti magát – általában véve alappal, hiszen a tagállamok szándéka a Közösség alapító szerződésében is erre irányult. A strasbourgi bíróság nem bánt kesztyűs kézzel a nemzetközi jogi dogmatikában is ismert lex posterior-szabállyal sem, egyes vélemények szerint legalábbis kétséges a szokásostól eltérő alkalmazása.³⁵² A strasbourgi bíróság álláspontja esetleg magyarázható lenne azzal a ténnyel, hogy a luxembourgi bíróságnak nincs joghatósága a közvetlen választásokról szóló 1976-os nemzetközi szerződés mint primer közösségi jogi aktus vizsgálatára – bár ez is csak az érvényesség tekintetében igaz, az értelmezésre nézve nem.³⁵³ Ha elfogadjuk, hogy érvényesség tekintetében hiányzik a kontroll lehetősége az Európai Bíróság előtt, akkor talán összhangba hozható a Melchers- és a Matthews-ügyekben képviselt strasbourgi indokolás. A Melchers-ügyben a strasbourgi bíróság úgy vélte, akkor tud eltekinteni az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti alapjogvizsgálatától, ha a közösségi jog hasonló mértékű védelmet képes biztosítani. A logikai sort folytatva vélhető, hogy ha a primer közösségi jog esetében hiányzik az Európai Bíróság kontrollja, akkor megnyílhat az Egyezménnyel való összhang strasbourgi vizsgálatának lehetősége. A Bíróság okfejtésében mintha nagyon halványan utalna erre a lehetséges magyarázatra, de igazán nem fejt ki, és az érvelését nem is alapozza erre a változatra. Így nem is fordít különösebb figyelmet arra, hogy valamiféle összhangot teremtsen a Matthews-ügy és a korábbi, Melchers-ügyben kialakított álláspontja között. Az 1999-ben meghozott Matthews-ítélet kemény, különösebb ellentmondást nem tűrő hangvételű ítéletnek tekinthető.

Az előző bekezdés elején feltett kérdés azonban még mindig megválaszolatlan: miért vajon ez a markáns különbség? Ha számba vesszük a két strasbourgi ítélet megszületé-

³⁵¹ Lásd az ítélet 32. pontjának utolsó mondatát.

³⁵² Az elvet lásd a nemzetközi szerződések megkötéséről szóló 1969. évi egyezményben. A szerző pedig, aki kifogásolja az elv alkalmazásának módját a Matthews-ügy kapcsán: HARTLEY T.: *European Union Law in a Global Context: Text, Cases and Materials*, Cambridge (Engl.), 2004. 350.

³⁵³ Lásd az állítás igazolására az Európai Közösség alapító Szerződésének 234. cikk a) pontját, továbbá lásd még GAITANIDES, Ch.: *Artikel 234*, von der Groeben/Schwarze (Hrsg): *Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar*. 6. Auflage. Band 4. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004. 531.

sének időpontja közti eseményeket, főként azokat, amelyek valamilyen módon alapjogi kérdéseket érintenek, esetleg találunk választ. Nem hagyhatjuk tehát szó nélkül, hogy 1996-ban, az említett időszakban – 1990 és 1999 között – a luxembourgi bíróság megfogalmazta a 2/94-es tanácsadó véleményét az Európai Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása tárgyában. Ebben a véleményében az Európai Bíróság úgy látta, hogy a Közösségnek nincs hatásköre alapjogi kérdésekben az alapító szerződések megfelelő értelmű módosítása nélkül, ergo csatlakozni sem tud az Egyezményhez.³⁵⁴ Nincs kizárva, hogy a strasbourgi bíróság barátságatlan gesztusnak tekintette a luxembourgi bíróság véleményét, és maga is távolságtartóbb álláspontra helyezkedett. Az átértékelt viszonyrendszer szerint tehát ha Luxembourgban nincs kompetencia, akkor bizony van Strasbourgban – nemcsak közösségi jogon alapuló tagállami aktusok esetében (Melchers), hanem primer közösségi jogforrások esetében is (Matthews).

5.2.2.2 Cantoni (1996), Senator Lines (2004)

A fenti gondolatmenetet látszik alátámasztani az a döntés is, amelyet a Cantoni-ügyben³⁵⁵ hozott az Emberi Jogok Európai Bírósága alig néhány hónappal az Európai Bíróság 2/94-es tanácsadó véleménye után. A vitát egy francia jogszabály szövegezésének pontatlansága, illetve bizonytalansága váltotta ki, amely azonban – a francia állam védekezése szerint – jóformán szó szerint megegyezett a közösségi gyógyszer-irányelv szövegével.³⁵⁶ A strasbourgi bíróság érdekes módon, kurtán-furcsán, különösebb magyarázkodás nélkül irrelevánsnak minősítette és gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta a francia jogszabály közösségi jogi meghatározottságát – legalábbis a sérülni látszó és az Egyezményben garantált alapjog vizsgálhatósága szempontjából. Az valóban evidens, hogy az irányelvek semmi esetre sem igényelnek szószerinti beültetést a nemzeti jogba, hanem meghagyják a tagállamok mérlegelési jogát az irányelvek által használt fogalmak konkretizálása, pontosítása terén. Ha pedig Franciaország nem használta ki a lehetőséget, és az implementálás során nem az Egyezménynek leginkább megfelelő, illetve azt nem sértő megoldást választott, holott megtehetette volna, úgy joggal vethető alá a francia jogszabály az Egyezmény alapjogi kontrolljának. A strasbourgi bíróság, amint említettem, erre a következtetésre jutott, anélkül azonban, hogy igazán részletesen kielemezte volna az említett érvrendszerben rejlő lehetőségeket.³⁵⁷ Azt sem vizsgálta igazán a bíróság, hogy hasonló alapjogi védelem közösségi szinten létezik-e – amint az következett volna korábbi, főként a Melchers-ügyben követett gyakorlatából. Ehelyett egyszerű-

³⁵⁴ Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése*, i. m. 30–31.

³⁵⁵ Cantoni v. France, Application No. 17862/91, EJEJ 1996. november 15-i ítélete, Reports of Judgments and Decisions, 1996-V, 1614.

³⁵⁶ A közösségi jogforrás a 65/65/EGK irányelv volt, a vita a francia átültető jogszabályban rögzített gyógyszer-tár-monopólium megsértése miatti büntetőeljárás volt, amellyel szemben a panaszos az Egyezmény 7. cikkének sérelmét igyekezett érvényesíteni a strasbourgi bíróság előtt.

³⁵⁷ Ezen a véleményen van például: BREUER, M.: *Offene Fragen im Verhältnis von EGMR und EuGH: der Fall Emesa Sugar*. EuGRZ, 2005. 231. skk.

en megengedhetőnek nyilvánította a panaszt, igaz ugyan, hogy végül az Egyezmény 7. cikkének sérelmét sem állapította meg, és így megalapozatlanként elutasította a kérelmet. A Cantoni-ügyben 1996-ban hozott strasbourgi döntés talán éppen jelzés kívánt lenni a Közösség és az Európai Bíróság irányába: a közösségi jogi meghatározottságú nemzeti jogszabályokkal szembeni panaszok elfogadhatósága tekintetében a jövőben keményebb fellépésre kell Strasbourghban számítani. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának „öntudatosabb” fellépését még az is erősíthette, hogy a 11. kiegészítő jegyzőkönyv 1998. november 1-jei hatályba lépését követően immár az Egyezmény számára egyetlen és állandó jogorvoslati fórummá vált. Az előzőekben értékelt, 1999-ben eldöntött Matthews-ügyben már látszik is a hatása.

A Senator Lines-ügyben 2004-ben megszületett döntés³⁵⁸ további bizonyítéka a strasbourgi bíróság magabiztosabb fellépésének. Az ügy még 2000 előtt indult: a közösségi versenyjog szabályainak megsértése miatt az Európai Bizottság több hajózási vállalatot megbírságot, köztük a Senator Lines GmbH-t is, melyet közel 14 millió eurós bírság megfizetésére kötelezett. A érintett brémai székhelyű vállalat a bírságról szóló bizottsági határozatot megtámadta az Elsőfokú Bíróság előtt, egyidejűleg kérelmezte az azonnali fizetés helyett nyújtandó bankgarancia alóli mentesítését is, amely kérelmet azonban az Elsőfokú Bíróság, majd pedig az Európai Bíróság is elutasított. Tekintettel arra, hogy a Senator Lines által kezdeményezett jogorvoslati eljárást egyik luxembourgi bírói testület sem fogadta el halasztó hatályúnak a fizetendő bírság, illetve bankgarancia alól,³⁵⁹ a vállalat eljárást kezdeményezett a strasbourgi bíróság előtt az Egyezmény 6. cikkére hivatkozással. A Bizottság közben végrehajtást kezdeményezett Németországban a cég ellen, de hajlandónak mutatkozott arra, hogy a végrehajtás foganatosítását felfüggeszse arra az időre, amíg Strasbourghban megszületik a döntés. A Bizottság végül 2003-ban visszavonta a bírságról szóló eredeti határozatait. Erre tekintettel 2004-ben a strasbourgi bíróság az Egyezmény 34. cikke alapján – a sértetti (áldozati) minőség hiányára tekintettel – a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánította, és az ügyet lezárta.

Néhány érdemi és taktikai lépésre érdemes a fenti ügy kapcsán figyelmet fordítani. Az eljárás tárgya egy közigazgatási típusú közösségi intézkedés, mégpedig az Európai Bizottság bírságoló határozata volt. A Senator Lines elismerte ugyan, hogy a Közösség jogi aktusai közvetlenül nem támadhatók meg az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, de azt mégsem kívánta tudomásul venni, hogy a tagállamoknak módjuk legyen kivonulni az Emberi Jogok Európai Egyezményének kontrollja alól azáltal, hogy hatásköreiket a Közösség intézményeire ruházzák át. A Senator Lines nem kevesebbet kért, mint hogy a strasbourgi bíróság menjen szembe saját korábbi álláspontjával, melyeket a CFDT-ügyben és a Melchers-ügyben kialakított – tehát lényegében végezze el esetenként az Egyezmény szerinti alapjog-kontrollt akár az Európai Bizottság, vagyis a Közösség intézményeinek egyedi aktusai tekintetében is. A strasbourgi bíróság azon-

³⁵⁸ Senator Lines GmbH v. 15 Member States of the European Union, Application No. 56672/00, EJOB 2004. március 10-i határozata.

³⁵⁹ C-364/99 P (R) DSR-Senator Lines GmbH-ügy, EBHT 1999, I-8733.

ban nem válaszolt erre a felvetésre. A kérelem elfogadhatóságát elutasító határozatában nem a korábbi indoklását alkalmazta, miszerint a Közösség aktusai nem képezhetik közvetlen vizsgálat tárgyát, hanem a panaszos sértetti minőségének hiányát állapította meg, tekintettel arra, hogy 2003-ban (!) az Európai Bizottság a kifogásolt határozatot visszavonta.³⁶⁰ A strassbourgi bíróság tüntetően kerülte a valódi kérdéstről való állásfoglalást: négy évet várt határozatának meghozatalával, amit lehet udvarias gesztusnak is tekinteni a Közösség irányába, de nyilvánvalóbbnak tűnik az a feltételezés, mely szerint hallgatásával inkább azt kívánta sugallni, hogy a jövőben nem elégzik meg a közösségi jogot végrehajtó, implementáló tagállami aktusok alapjogi kontrolljával, hanem közvetlenül górcső alá fogja venni magát a közösségi jogi aktust is.³⁶¹

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának erőteljesebb üzenetei nem tévesztettek irányt: az Európai Bíróság is mintha nagyobb igyekezettel keresné a harmóniát a közösségi jog és az Egyezményben garantált alapjogok között, de még a Bizottság is mintha nagyobb hajlandóságot mutatna ezek betartására, amint azt a Senator Lines-ügyben is tanúsított előzékenysége bizonyítja. A két bíróság közti bizonytalan erőviszonyok újabb állomása a 2005 májusában Strasbourgban lezárt Bosphorus-ügy.

5.2.2.3 Bosphorus (2005)

1998-ban került az Emberi Jogok Európai Bíróságához a Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Írország ügy.³⁶² Az alapvita gyökerei azonban már jóval korábbra, az 1990-es évek elejére nyúlnak vissza. A Jugoszlávia-konfliktus során az ENSZ szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, többek között elrendelte földi, vízi és légi járművek lefoglalását, illetve elkobzását is.³⁶³ Az Európai Közösség az említett BT-határozat végrehajtása érdekében kibocsátotta a 990/93/EGK tanácsi rendeletet.³⁶⁴ 1993-ban a Jugoszlav Airlinestől lízingelt gépekkel charter-járatokat működtető, Törökországban bejegyzett Bosphorus légitársaság egy gépe Dublin repterén landolt. Ott ezt a gépet a 990/93/EGK rendelet 8. cikke alapján az ír hatóságok lefoglalták. A török légitársaság az ír hatóságok határozatát annak rendje és módja szerint az illetékes ír bíróságok előtt megtámadta. 1994 júniusában az ír elsőfokú bíróság helyt adott a keresetnek, és megállapította, hogy az EGK tanácsi rendelet nem volt alkalmazható a repülőgép vonatkozásában. Az ír állam fellebbezését követően az ír Supreme Court előzetes döntési eljárást kezdeményezett az Európai Bíróság előtt. A feltett kérdés arra irányult, hogy

³⁶⁰ Az Elsőfokú Bíróság tizenhat felperes hajózási vállalat – köztük a Senator Lines – ügyében 2003. szeptember 30-án hozott ítéletet, melyben a kifogásolt bizottsági határozatot részben hatályon kívül helyezte. T-191/98, T-212/98-214/98 egyesített ügyek, Atlantic Container Line és társai v. Bizottság, EBHT 2003., II-3275.

³⁶¹ Hasonlóképpen vélekedik például: EHLERS, D. (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Walter de Gruyter Recht, Berlin, 2005. 42–43.

³⁶² Application No. 45036/98.

³⁶³ Az ENSZ BT 820 (1993) határozat – olyan járművek lefoglalására terjed ki, amelyek teljes egészében vagy többségében jugoszláv tulajdonban vagy legalábbis jugoszláv ellenőrzés alatt állnak.

³⁶⁴ HL 1993. L 102/14 (1993.04.28.)

vajon a lefoglalás alapját képező rendelet 8. cikke a konkrét helyzetre valóban alkalmazható-e. Az Európai Bíróság 1996. novemberi döntésében alkalmazhatónak ítélte az említett közösségi rendeletet a konkrét ügyre – nem állapította meg sem a tulajdonhoz való jog, sem pedig az arányosság elvének sérelmét.³⁶⁵ Ezek alapján az ír legfelső bíróság helyt adott az ír állam fellebbezésének, vagyis úgy döntött, hogy az ír hatóságok eljárása jogszerű volt: kötötte őket a közösségi rendelet 8. cikke. A repülőgépre időközben megszűnt a Bosphorus Airways bérleti jogviszonya. Miután a Jugoszlávia elleni szankciók alkalmazását felfüggesztették, az ír hatóságok a repülőgépet visszaadták a tulajdonos jugoszláv légitársaságnak. A kérelmező török légitársaság ugyanakkor a négyéves bérleti időszakból három évet elveszített azáltal, hogy a légi járművet Írországból lefoglalták.³⁶⁶ Az ír legfelső bíróság ítélete ellen a Bosphorus légitársaság kérelmet nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bíróságához az Egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét panaszolva. Állítása szerint az a mód, ahogyan az ír hatóságok a szankciókat végrehajtották és a gépet lefoglalták, a tulajdonhoz való jog sérelmét jelentette.

A strasbourgi bíróság nagykamara elé került ügyben tehát egy rendelet, vagyis közvetlenül alkalmazandó, mérlegelést nem engedő szekunder közösségi jogi aktus tagállami végrehajtása váltotta ki a vita tárgyát képező alapjog feltételezett sérelmét. A bíróság ítéletére 2005-ig várni kellett.³⁶⁷ Az előbbieken elemzett ítéletek fényében arra lehetett számítani, hogy a bíróság folytatja keményebb hangvételű gyakorlatát, és közösségi jogi meghatározottságtól függetlenül a tagállami végrehajtási intézkedéseket – jelen esetben a repülőgép lefoglalását elrendelő ír hatósági határozatot és ezzel közvetve a közösségi rendeletet – saját alapjogi vizsgálatának rendeli alá.

A várakozások ellenére mégsem egészen ez történt: a strasbourgi bíróság ugyanis hajlandóságot mutatott némi kompromisszumra. Ellentétben a *Melchers & Co.* ügygel, itt az első lépésben nem vizsgálta a közösségi joggal való összefüggést, és ezért elfogadhatónak minősítette a panaszt. Hasonló módon zajlott az Egyezmény 1. cikke alapján a joghatóság vizsgálata: Írország azzal érvelt, hogy csupán a közösségi jogszabályból eredő végrehajtási kötelezettségét teljesítette, melynek során – amint azt a luxembourgi bíróság is megerősítette – semmiféle mérlegelési lehetősége nem volt. Éppenséggel közösségi jogsértést követett volna el, ha elmulasztja lefoglalni a Bosphorus által használt,

³⁶⁵ C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari, EBHT* 1996., I-3953. Lásd az ügyről többek között: SCHORKOPF, F.: *The European Court of Human Rights' Judgment in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland*. German Law Journal, Vol. 06. No. 09. 1257–1260.; BESSELINK, L. F. M.: *The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus sovereign immunity to full scrutiny?* (2008.01.13.) – további forrásokra utalásokkal. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1132788>; BRÖHMER, J.: *Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*. EuZW, 2006. 71–76.; SCHWEITZER, M.: *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi ./. Ireland*. Menschen Rechts Magazin (MRM), Heft 1/2006. 87–94.

³⁶⁶ Az ügy érdekessége, hogy ez volt az egyedüli ilyen jellegű intézkedés az EU és az ENSZ által bevezetett embargó alapján. Lásd az ügy körülményeinek és a strasbourgi bíróság határozatának rövid magyar nyelvű bemutatását: *Fundamentum*, 2005/4. 139–140.

³⁶⁷ Az 1998-ban a Bírósághoz került ügyben az ítélet végül 2005. június 30-án született meg.

de jugoszláv tulajdonban lévő gépet. Következésképp – érvelt Írország – a feltételezett jogsértést nem a lefoglalást elrendelő hatósági határozat, hanem maga az EK-rendelet idézte elő. Közösségi jogi normák alapjog-kontrollja azonban nem tartozik az Emberi Jogok Európai Egyezményének alkalmazási körébe. A strasbourgi bíróság nem fogadta el az említett érvelést, helyette azt hangsúlyozta, hogy a gép lefoglalása ír hatóságok által ír területen történt, következésképp a Bosphorus cég Írország joghatósága alatt állt, és ezért az Egyezmény alkalmazási köre *ratione personae, materiae* és *loci* egyaránt adott. A bíróság az ügy érdemének vizsgálata során azonban visszatért Írország érvelésére.

A bíróság az ügy megalapozottságának vizsgálata során különösebb teketória nélkül megállapította az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének, vagyis a tulajdonhoz való jognak a sérelmét.³⁶⁸ Álláspontja szerint a jogalapot ehhez az érintett közösségi rendelet lefoglalást előíró 8. cikke szolgáltatta. A kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk második bekezdése³⁶⁹ menthetővé teszi az államok intézkedéseivel előidézett tulajdonjog sérelmet, ha az a köz érdekében történik. Az adott helyzetben a lefoglalással védeni kívánt közérdek Írország Európai Közösséghez való tartozása, illetve az abból adódó kötelezettségei teljesítése, amely legitim, súlyos érdek.³⁷⁰ Indokként a bíróság a nemzetközi együttműködések növekvő jelentőségét, a nemzetközi szervezetek zökkenőmentes tevékenységének biztosítását fogalmazza meg, amely körülmények az Európai Közösség számára döntő fontosságúak.

A strasbourgi bíróság fenti, szimbolikusan tekinthető álláspontjával baráti jobbot látszott nyújtani a Közösségnek és a luxembourgi bíróságnak is. A gesztus valódi jelentősége az érdekegyensúly mérlegelésekor vált nyilvánvalóvá. Mi esik nagyobb súllyal latba a bíróság gondolatmenetében: a közérdek – Írország közösségi jogból adódó végrehajtási kötelezettsége – vagy a tulajdonhoz fűződő magánérdek – a kérelmet előterjesztő Bosphorus cég géphasználatot érintő érdeke? A bíróság a helyzet megoldására egy megdönthető vélelmet állított fel – amely a Közösséget eleve kedvező pozícióba helyezte. Ebből talán megengedhető a következtetés, hogy a Bíróság rendezni szeretne volna az Egyezményben foglalt alapjogok és a közösségi jogrendszer közötti viszonyt.

A bíróság határozatában először megismételte a korábbi döntéseiből már jól ismert formulát. Eszerint az Egyezmény a szerződő államoknak egyrészt nem tiltja hatásköreik nemzetközi, sőt szupranacionális szervezetekre való átruházását. A nemzetközi szervezetek pedig nincsenek alávetve a strasbourgi bíróság joghatóságának mindaddig, amíg az említett szervezet nem válik az Egyezmény részesévé.³⁷¹ Másrésztől a szerződő államok az Egyezmény 1. cikke értelmében szerveik minden intézkedéséért felelősséggel tartoznak

³⁶⁸ Lásd: Kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. Párizs, 1952. március 20.

³⁶⁹ Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk második bekezdés: „Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

³⁷⁰ Lásd az ítélet 150. bekezdését.

³⁷¹ Lásd az ítélet 152. pontját.

függetlenül attól, hogy az intézkedés tisztán nemzeti jogból vagy netán nemzetközi kötelezettségből fakad. Az Egyezmény tudniillik – mondja a bíróság – nem enged semmiféle kivételt az 1. cikke szerinti „tagállami joghatóság” alkalmazása alól.³⁷² Tény viszont, hogy a fenti két szempontnak valahogyan összhangban kell állnia. Nem engedhető meg ugyanis, hogy a szerződő államok korlátozzák az Egyezmény hatályát, vagy ’kiszerződjenek’ alóla azzal az indokkal, hogy más nemzetközi szervezetre átruházott hatásköreik gyakorlása során nem érvényesül az Egyezmény szerinti alapjog-kontroll.³⁷³ Éppen ezért a strasbourgi bíróság felállított egy jogszerűségi vélelmet. Az állam valamely nemzetközi szervezetben való tagságából következő intézkedési kötelezettsége mindaddig jogszerűnek tekintendő, amíg az érintett szervezet anyagi és eljárási szabályokkal az alapjogokat védeni rendeli – mégpedig legalább az Egyezmény által garantált védelemmel megfelelően („equivalent”).³⁷⁴ Majd így folytatja: a megfelelő védelem igénye pusztán hasonló („comparable”) mértékű, de nem azonos védelmet jelent. Az Egyezménnyel azonos („identical”) alapjogvédelem követelménye sérthetné ugyanis az érintett nemzetközi szervezet érdekeit. A megfelelő, hasonló mértékű alapjogvédelem véelme azonban nem végleges, hanem minden lényeges változás fényében vizsgálat tárgyát képezheti. Ha látható, hogy a nemzetközi szervezet az Egyezményhez hasonló mértékű alapjogvédelmet biztosít, vélelmezendő, hogy az állam – az érintett szervezetben való tagságából folyó kötelezettségeit teljesítve – nem tér el az Egyezmény követelményrendszerétől.³⁷⁵ A vélelem akkor megdönthető – folytatja a bíróság –, ha konkrét esetben bebizonyosodik, hogy az Egyezményben foglalt jogok védelme nyilvánvalóan elégtelen („manifestly deficient”). Ilyenkor a nemzetközi szervezet érdekeivel szemben az Egyezménynek mint az európai „ordre public” alkotmányos eszközének³⁷⁶ érvényesülését kell tudomásul venni.

A strasbourgi bíróság tehát három lépésben kívánt eljutni a megoldáshoz:

- ✿ Van-e a Közösség jogrendjében anyagi és eljárásjogi értelemben is megfelelő (nem azonos) alapjogvédelem (egyenértékűség elve)?
- ✿ Ha igen, akkor fennáll a jogszerűség véelme, tudniillik, hogy a tagállam a közösségi jogból fakadó kötelezettségei teljesítése során nem tér el az Egyezmény követelményrendszerétől (jogszerűség véelme).
- ✿ A vélelem azonban megdönthető, ha konkrét ügyben feltételezhető az Egyezményben foglalt jogok nyilvánvaló sérelme.

Összességében a bíróság a Közösség számára kedvező megoldást vázolt fel. A közösségi alapjogvédelemnek az Egyezménnyel egyenértékűnek: tehát nem azonosnak, csupán

³⁷² Lásd az ítélet 153. pontját.

³⁷³ Lásd az ítélet 154. pontját.

³⁷⁴ Lásd az ítélet 155. pontját – itt a bíróság hivatkozik arra, hogy ezzel az állásponttal egyetértettek a felek és az Európai Bizottság is.

³⁷⁵ Lásd az ítélet 156. pontját.

³⁷⁶ Az Egyezmény ilyen értelemben felfogott szerepéről („constitutional instrument of European public order”) a bíróság a *Loizidou v. Törökország* ügyben 1995. március 23-án hozott ítéletében nyilatkozott. Lásd: Series A no. 310. 27–28. § 75.

hasonló mértékűnek kell lennie – ami nyilván alacsonyabb szintű védelmet is jelenthet. Ha az egyenértékűség általában véve adott, gyakorlatilag megfordul az indokolási és bizonyítási teher: a kérelmezőnek kell igazolnia, hogy az általánoshoz képest a konkrét ügy körülményeiben rejlő lényeges változás következett be. A vélelem megdöntése pedig akkor lehetséges, ha bizonyítást nyer, hogy az Egyezményben foglalt jogok védelme a konkrét ügyben nyilvánvalóan elégtelen volt.

A fent vázolt megoldás lépésein végighaladva a strasbourgi bíróság a Bosphorus-ügyben a Közösség számára kedvező döntésre jutott. Első lépésben igen aprólékosan megvizsgálta a Közösség materiális alapjogvédelmét, tankönyvszerű áttekintést adva az írott közösségi jogi rendelkezésekről és a luxembourgi bíróság gyakorlatáról.³⁷⁷ Ezt követően ugyanilyen alaposággal számba vette az eljárásjogi garanciákat – még a közvetlen hatályról és az állami kárfelelősségről sem feledkezve meg.³⁷⁸ A strasbourgi bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi jog által garantált alapjogvédelem egyenértékűnek tekinthető az Egyezmény követelményrendszerével.³⁷⁹

A bíróság ilyen értelmű állásfoglalása azonban korántsem volt magától értetődő. Először is az egyenértékű alapjogvédelem vizsgálata túl absztrakt és túl általános szinten zajlott³⁸⁰ – a bíróság láthatóan törekedett arra, hogy megtalálja és megállapítsa az egyenértékűséget. Nem véletlen ezért, hogy az eljáró nagytanács hat bírāja éppen ezt kifogásolta. Közös különvéleményben³⁸¹ amellet érveltek, hogy az egyenértékűséget ne általában és eleve létezőnek fogadják el, hanem minden egyes esetben konkrét ellenőrzésnek vessék alá, mert ha nem, megtörténhet, hogy az Egyezmény követelményrendszerét a közösségi alapjogvédelem rendszere váltja fel – ami nyilvánvalóan nem kívánatos. A hat bíró ezenkívül arra is emlékeztetett, hogy a Közösség nem részese az Egyezménynek, hogy az EK Sz. 230. cikk (4) bekezdése alapján fennálló jogorvoslat igénybevételének lehetősége magánszemélyek számára igen korlátozott, valamint hogy az előzetes döntéshozatali eljárás csak az eljáró nemzeti bíró számára teszi lehetővé a jogértelmezés tisztázására irányuló kérdés feltételét, de nem nyitja meg a magánszemélyek számára a perlési jogosultságot. Továbbá az EK Sz. 234. cikke alapján a nemzeti bírák ugyan kötve vannak a luxembourgi bíróság ítéletéhez, de az alapügyet végül mégis maguk döntenek el.³⁸² Hasonló kritikát fogalmazott meg Georg Ress német bíró különvéleményében: a nagykamara egyedileg nem vizsgálta a közösségi alapjogvédelmet, továbbá a korlátozott egyéni jogérvényesítés lehetősége problémákat vethet fel az Egyezmény 6. cikke szemszögéből (tiszteséges tárgyaláshoz való jog) is. A jogszerűség vélelmét ezért nem szabad túlfeszíteni – mondja Ress bíró –, nem kellene úgy értelmezni, mint ami kizárja az esetenkénti kontroll lehe-

³⁷⁷ Lásd az ítélet 72–84. pontjait.

³⁷⁸ Lásd az ítélet 85–99. pontjait.

³⁷⁹ Lásd az ítélet 165. pontját.

³⁸⁰ Lásd az ítélet 159–164. pontjait.

³⁸¹ Lásd az ítélethez csatolva a közös különvéleményt. A tizenhét tagú nagykamara hat bírāja – C. L. Rozakis, F. Tulkens, K. Traja, S. Botoucharova, V. Zagrebelsky és L. Garlicki.

³⁸² Lásd a közös különvélemény 3. pontját.

tőségét.³⁸³ Az említett két különvélemény is azt bizonyítja, hogy a Bosphorus-ügyben eljáró nagykamara belül komoly viták zajlottak a közösségi alapjogvédelem minőségéről, szintjéről, az Egyezményvel fennálló egyenértékűségéről. A nagykamara által végül is összességében kinyilvánított, a Közösség szempontjából pozitív döntés, a jogszerűség vélelmének bevezetése nem élvezte a tizenhét bíró egyhangú támogatását.

A jogszerűség/egyenértékűség vélelmének megdöntése kapcsán sem alakult ki egyhangú álláspont a nagykamara belül. A többség és így végül az ítélet szövege szerint a nagykamara vizsgálata során figyelembe vette a tagállami intézkedéssel okozott jogkorlátozást, a lefoglalás alapjául szolgáló közérdeket, a szankciórendszer elemeit és a luxembourgi bíróság előírásait, amelyeknek az ír legfelső bíróság igyekezett döntésében eleget tenni. A strasbourgi bíróság álláspontja szerint nem volt megállapítható, hogy a Bosphorus Airways Egyezményben rögzített jogai indokolatlan és szükségtelen korlátozás alá estek volna.³⁸⁴ Éppen ezért az a vélelem, miszerint a közösségi jogi szabályozás az Egyezményvel összhangban van, illetve azzal egyenértékű alapjogvédelmet biztosít, nem volt megcáfolható. A bíróság így arra a végső következtetésre jutott, hogy a repülőgép lefoglalása nem eredményezte az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének – a tulajdonhoz való jognak – a sérelmét.³⁸⁵ Igazán komoly egyedi vizsgálatnak azonban nem nevezhető a döntéshez vezető szempontok fentiekben is jelzett pusztas felsorolása a nagykamara részéről. Az igazsághoz persze hozzátartozik az is, hogy a nagykamara által meghivatkozott luxembourgi bírósági ítélet korábban maga is eléggé részletes alapjogvizsgálatot végzett.³⁸⁶

Az előzőekben már említett két különvélemény a jogszerűség vélelmének megdöntésével kapcsolatban is tartalmazott kritikát. Mindkettő kiemelte az egyedi vizsgálat szükségességét konkrét esetekben. Ezen felül a különvélemények túl alacsonynak tartották azt a mércét, ami a vélelem megdöntéséhez szükséges: az Egyezményben foglalt jogok „nyilvánvaló” sérelme, vagyis a közösségi jogi kötelezettségből eredő tagállami intézkedés „nyilvánvaló alkalmatlansága” az érintett alapjog védelmére (manifestly deficient) túl kevés.³⁸⁷ Különösen Ress bíró óvott attól, hogy a bíróság a jövőben két alapjogstandardot érvényesítsen: egy alacsonyabb színvonalút a Közösség tagállamai számára, és egy magasabbat a Közösségen kívüli államok számára.³⁸⁸ Ebből is látható, hogy az ügyben eljáró nagykamara bírúinak zöme egyértelműen barátságosabb hangnemet kívánt megütni a Közösséggel és a luxembourgi bírósággal egyaránt. A különvéleményen lévő bírák sem elutasítóak voltak, pusztán óvatosabb álláspontot képviselve hívták fel a figyelmet a közösségi jogrendszer alapjog-kontrolljával összefüggő újabb strasbourgi hozzáállás esetleges veszélyeire.

³⁸³ Lásd az ítélethez csatolt Ress-féle különvélemény 2. pontját.

³⁸⁴ Lásd az ítélet 166. pontját.

³⁸⁵ Lásd az ítélet 167. pontját.

³⁸⁶ Lásd C-84/95 Bosphorus-ügy, EBHT 1996., I-3953, 19. skk. széljegy.

³⁸⁷ Lásd például a közös különvélemény 4. pontját.

³⁸⁸ Lásd a különvélemény 2. pontját.

Az Unió irányába tanúsított megengedőbb strasbourgi magatartást természetesen nem érdemes túlértékelni sem. A strasbourgi bíróság azért nyilvánvalóan fenntartotta magának azt a lehetőséget, hogy szükség esetén újból szorosabbra vonja az ellenőrzést. Hiszen mi is történt voltaképpen a Bosphorus-ügyben? Már nem kell elfogadhatatlanság miatt elutasítani a közösségi joggal összefüggő tagállami intézkedésekkel szembeni alapjog-kérelmeket, függetlenül attól, hogy a közösségi jog enged-e a tagállamnak a végrehajtás vagy implementálás során mérlegelést vagy sem. A bíróság újonnan kialakított módszere – a jogszerűség vélelme – az ilyen okból való elutasítást elkerülhetővé teszi. Így a bíróságnak fennmarad az a lehetősége, hogy a saját alapjog-kontrollját fenntartsa, és keményebb ellenőrzés alá vonja az érintett intézkedést. A luxembourgi bíróság döntését így adott esetben felülbírálhatja, és a jogszerűség vélelmét – a két alapjogvédelmi rendszer egyenértékűségének elvét – is megdöntheti. A közösségi alapjogvédelem szintjének „nyilvánvaló alkalmatlansága” is rugalmasan kezelhető kategória, s ennek következtében elképzelhető, hogy adott esetben a strasbourgi bíróság magasabbra emeli a szükséges és elégséges védelem szintjét a Közösség tagállamaival szemben is. Hiszen az még nem világos, hogy a „nyilvánvaló” sérelem mit jelent: lehet világos, komoly vagy akár súlyos sérelemre utaló kifejezés is, vagy akár a kialakultnak tekintett korábbi gyakorlattól eltérő magatartás is.

A bíróság egyébként a biztonság kedvéért felelevenítette és fenntartotta a Cantoni és a Matthews ügyekben képviselt álláspontját is, kiemelve az említett ügyek és a Bosphorus-ügy közti különbségeket.³⁸⁹

5.2.3 A két bíróság gyakorlatának közeledése

Jelen fejezetben – amint azt az elején már jeleztem – igyekszem az uniós és nemzetközi bíróságok alapjogi gyakorlatának átfedéseire figyelmet fordítani, keresve azokat a jogi normák mögötti jelenségeket, amelyek az említett viszonyrendszert folyamatosan meghatározzák. Így az előzőekben leírtakhoz még néhány szempontot, kérdést, választ egyfajta következtetésként érdemesnek tartok megemlíteni. Megengedve természetesen, hogy a döntéssel felhatalmazott testületek – így a bíróságok – tevékenységének „oknyomozó” módszerrel történő vizsgálata nyilvánvalóan spekulatív eredményre is vezethet. Ennek ellenére úgy vélem, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a közösségi jogrendszer irányába mutató megváltozott hozzáállását nagyjából három körülményre lehet visszavezetni.

Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye viszonylag gyors léptekkel közelít egymáshoz. Annak ellenére, hogy az Európai Unió tervezett alkotmánya már lekerült a napirendről, maga a tény, hogy az EU tagállamai az alapjogi chartát 2004-ben az alkotmánynak szánt szerződés szerves részévé tették – gesztus értékű. Ugyanez igaz a reformszerződésnek nevezett Lisszaboni Szerződésre, amely ugyan nem szövegszerű-

³⁸⁹ Lásd az ítélet 157. pontját.

en emeli be az alapító szerződésbe az alapjogi chartát, de a reformszerződés hatályba lépésével egyidejűleg a charta³⁹⁰ számára jogi kötőerőt ígért, sőt megnyitotta a lehetőséget az Uniónak az Egyezményhez való csatlakozásra is.³⁹¹ Ezzel az Európai Bíróság 2/94-es tanácsadó véleményének alapját képező hatáskör-hiány megszűnik. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött 14. jegyzőkönyv az Egyezmény 59. cikkét egy új (2) bekezdéssel tervezi módosítani, amely lehetővé teszi az Európai Unió szerződő félként való befogadását. A sors furcsa fintora, hogy a két tervezett módosítás egyike sincs még hatályban – mindkét esetben gyakorlatilag egy-egy állam ellenállásán múlik a teljes ratifikáció: a Lisszaboni Szerződés esetében Írország, a 14. jegyzőkönyv esetében Oroszország hiányzó egyetértése az előrelépés akadálya volt.³⁹² Mindenesetre a politikai elhatározás az Európai Unió és az Európa Tanács részéről adott. 2008. június 18-án a két nemzetközi szervezet újabb lépést tett egymás irányába: együttműködési megállapodást írt alá Strasbourgban az Európa Tanács és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. A cél az, hogy a két intézmény egymást kiegészítő munkája szorosabbá váljék, másrészt, hogy elkerülhetőek legyenek a fölösleges átfedések a két szervezetnek az emberi jogok védelmében kifejtett tevékenysége során.³⁹³ Ilyen körülmények között a strasbourgi bíróságnak különösebben nincs arra szüksége, hogy a luxembourgi bírósággal szemben saját jelentőségét túlhangsúlyozza, de a helyzet fordítva is igaz lehet. Egyébként – ha a két fent említett dokumentum hatályba lépése megtörténik – belátható időn belül a két jogorvoslati fórum között intézményesített kapcsolat jön létre, és így, optimális esetben, a feszültség és a különbség is csökkenhet a két alapjogvédelmi rendszer között.

A strasbourgi bíróság egyre pozitívabban reagál a Luxembourgból érkező jelzésekre: az Európai Bíróság látható erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy saját alapjogi gyakorlatában az Egyezményt szélesebb körben alkalmazza, és igyekezzen az Egyezmény és a közösségi jogrendszer közötti összhangot megerősíteni és hangsúlyozni.³⁹⁴

Végül nem elhanyagolható az a szempont sem, amely az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyre elviselhetetlenebb túlterheltségével függ össze. A közösségi jogi relevanciával bíró esetekben a Bosphorus-ügyben kialakított jogszerűségi vélelem lehetőséget ad majd a viták gyorsabb és egyszerűbb elintézésére, sőt – talán éppen az egyéni kérelmezőt

³⁹⁰ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2007. december 12-én ünnepélyesen kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartájaként azt a szöveget, amely kis kiigazításokkal megegyezik a 2000. december 7-én kihirdetett változattal, és amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjában annak helyébe lép. HL 2007. C 303/01.

³⁹¹ Lásd az Európai Unióról szóló szerződés 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés szerinti módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatának 6. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Unió elismeri [...] e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.” A 6. cikk (2) bekezdése szerint pedig: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” A Lisszaboni Szerződés tartalmának bemutatását és magyar munkafordítását közli: HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008.

³⁹² 2008. december vége.

³⁹³ Lásd: Megállapodás az Európai Közösség és az Európa Tanács között az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és az Európa Tanács közötti együttműködésről. HL 2008. L 186/07 (2008. július 15.)

³⁹⁴ Lásd például a Roquette Frères-ügy, EBHT 2002., I-9011, 29. széljegy.

terhelő nagyobb bizonyítási teher miatt – a közösségi jogot érintő új ügyek száma is kevesebb lesz. Tekintettel arra, hogy a tagállamok jogrendjének egyre nagyobb hányada közösségi jogi meghatározottságú, a jövőre nézve nem érdektelen, hogy a Bosporus-ügyben kialakított Solange-szerű strasbourgi felfogással hány konkrét vitát sikerül távol tartani vagy legalábbis gyorsan lezárni. Ugyanis mindaddig, amíg a Közösség/Unió egyenértékűnek vélt alapjogvédelmet képes felmutatni, addig a strasbourgi bíróság valószínűleg nem fog kiegészítő kontrollt végezni.

5.3 A nemzetközi közösség és az Európai Unió rendjét szabályozni hivatott jogrend: a nemzetközi jog és az uniós jog szerencsétlen találkozása

Feszültségek nemcsak a közösségi jog/uniós jog és az Emberi Jogok Európai Egyezménye közti viszonylatban keletkezhetnek, hanem az uniós jog és a nemzetközi jog érintkezési felületein is, főként, ha alapjogi kérdések is felmerülnek. A nemzetközi kapcsolatokban jelentkező „alkotmányos”³⁹⁵ jelenségek hasonló elvárásokat eredményeznek az ENSZ jogával összefüggésben, mint amilyenek érzékelhetővé váltak a közösségi jogrenddel szemben is. A nemzetközi jogi normativitás erősödése együtt jár a nemzeti szuverenitás egyre erőteljesebb relativizálódásával. Ezzel együtt az egyén már nemcsak a tárgy, elegánsabban fogalmazva már nem pusztán kedvezményezettje, hanem egyre inkább alanya is a nemzetközi jognak.

Az alkotmányosodás jelensége azonban eltérő ütemű és intenzitású a nemzetközi jogban és a közösségi jogban. Paradoxnak tűnhet, de főként az egyén státusát érintő rendelkezések kapcsán látszik legerősebben a különbség.

5.3.1 A terrorizmus elleni fellépések kényszere

A terrorizmus elleni nemzetközi harc jegyében az ENSZ Biztonsági Tanácsa általában a terrorizmussal, különösen pedig Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida hálózattal és a Tálibánnal összekötöttségben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről döntött. Ennek érdekében 1999-től kezdődően az ENSZ BT határozatok sorozatát bocsátotta ki – konkrétan nevesített személyek, valamint csoportok és szervezetek listáival. Jogalap az ENSZ Alapokmány VII. fejezet 41. cikke. Ilyen például a 2001. szeptember 28-án kibocsátott 1373 (2001) BT-határozat a terrorizmus leküzdése, különösen a terrorizmus finanszírozása elleni küz-

³⁹⁵ PHILIPP, H. – NASKE, N.: *Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte?* Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), 61. 2006. 600. skk.; DE WET, É.: *The emerging international constitutional order: the implications of hierarchy in international law for the coherence and legitimacy of international decision-making.* Potchefstroom Electronic Law Journal (PER), 2007/2. 1–27.

delem érdekében kialakított széleskörű stratégiák megállapításáról. A Biztonsági Tanács szankcióbizottsága az említett határozatokhoz csatolt listákat általában hathavonta köteles frissíteni. A határozatokat – vagyis a listákon szereplő személyek vagyónának elkobzását és pénzeszközeinek befagyasztását – az ENSZ-tagállamok kötelesek végrehajtani. Az Európai Unió tagállamai helyett a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretében maga az Európai Unió teljesíti a BT-határozatokat KKBP határozatok kibocsátásával. Ezek konkretizálását és végrehajtását a Tanács, illetve a Bizottság rendeletek és határozatok megalkotásával biztosítja.³⁹⁶ Az ilyen módon megalkotott uniós jogforrások tudvalevően az EU-tagállamok nemzeti jogrendjének szerves részeként feltétlen érvényesülést igénylő jogszabályok.

Az említett helyzetekben szoros összefüggés keletkezik az ENSZ által kibocsátott nemzetközi jogi norma és az uniós jog között, és ezért e két jogrendszer viszonya számos problémát felvető átértékelésre szorul. Jelen fejezet előző részeiben tárgyalt, az uniós alapjogok és az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált alapjogok közti konfliktusokat, de akár az itt nem tárgyalt uniós jog – nemzeti jog keretében fennálló alapjogvédelem közti konfliktusokat ma már viszonylagos egyensúlyi helyzetbe lehet hozni. E két utóbbi viszonylatban ugyanis a kialakult, illetve kialakulóban lévő álláspont szerint létezik „egyenértékű” alapjogvédelem, és ezért egyik esetben a strasbourgi bíróság – a Bosphorus-ügyben –, a másik esetben pedig a nemzeti bíróság – például a Solange II-ügyben a német alkotmánybíróság – korlátozza saját joghatóságának gyakorlását a másik bírói testület javára. Megjegyzendő, hogy mindkét viszonylatban a „másik” bírói testület éppen a luxembourgi Európai Bíróság. Persze a joghatóság korlátozása mellett az említett két bíróság mindvégig fenntartotta, illetve fenntartja saját magának a végső kontroll lehetőségét. A három bíróság (nemzeti–luxembourgi–strasbourgi) közti hatásköri villongások kezelhetősége hosszú csatározás eredménye: nagyjából az érintett alapjogvédelmi rendszerek feltételezett egyenértékűségéből fakad.

5.3.2 Azonos értékű anyagi és eljárásjogi szabályok hiánya

A terrorizmus elleni harc jegyében megszületett ENSZ-határozatok azonban más felállást eredményeztek: a nemzetközi jogi normák és a közösségi jog közötti alapjogviszonyról az Elsőfokú Bíróságnak Luxemburgban először 2005 szeptemberében kellett nyilatkoznia.³⁹⁷ A probléma abban mutatkozott meg, hogy általában a nemzetközi jogból, különösen pedig a BT érintett határozataiból hiányzik az uniós jogban immár megszokott alapjogvédelemmel egyenértékű védelem. Materiális értelemben és eljárásjogi értelemben egyaránt, hiszen a BT nem állított fel sem bíróságot, sem pedig egyéb jogorvoslati fórumot, amely előtt az érintettek a meghallgatáshoz való jogukat

³⁹⁶ Ilyen például a 2001/931/KKBP tanácsi közös álláspont (HL 2007. L 344/93) és a 2580/2001/EK rendelet (HL 2001. L 344/70), 2001. december 27.

³⁹⁷ Lásd: T-315/01 Kadi-ügy, EBHT 2005., II-3649 és T-306/01 Yusuf-ügy, EBHT 2005., II-3533.

gyakorolhatták volna, vagy legalább a neveket tartalmazó listák felülvizsgálatát kérhették volna. Mindehhez meg kell említeni azt a tény is, hogy – a dolgok természete szerint – a BT és a szankcióbizottság legtöbbször titkosszolgálati eszközök igénybevételével szerzi a listák alapját képező információkat – ezekről sem az érintettek, sem pedig az Unió szinten eljáró bírói testületek nem értesülhetnek.

5.3.3 A konfliktus három dimenziója – a két jogrend közti feszültség elemei

Az ENSZ BT határozatai és a közösségi/uniós jogrendszer egymásba kapcsolódása rendkívül feszült, kiélezett helyzetben történt, illetve történik meg. A két jogrend közötti feszültség elemei politikai és intézményi jellegűek, valamint jogi értelemben és a kollektív identitás kapcsán értelmezhetőek.

Politikai természetű a feszültség, hiszen a nemzetközi terrorizmus elleni harc vitathatatlan szükségessége és az univerzális értelemben vett közbiztonság garantálása érdekében el kell fogadni egy jog nélküli térséget, amelyben az alapjogokat ismeretlen – pontosabban: nyilvánosságra nem hozható – információk alapján korlátozzák. Intézményi jellegű is a feszültség, hiszen a közösségi/uniós intézmények – jogszabályok által rögzített keretek között, konfliktus esetén bírói vitarendezés alapján járnak el – nemzetközi jogi kötődésük ellenére az uniós jogrend sajátosságai miatt a nemzetközi bíróságok esetében megszokottnál lényegesen nagyobb hatáskokkal működnek. Az ENSZ viszont főként a diplomácia eszközrendszerével, a politikatudomány által is vizsgált tárgyalási technikák segítségével, a nemzetközi kapcsolatok realitásainak figyelembevételével zajlik.

Jogi értelemben véve pedig abból adódik a feszültség, hogy az egyénnek több forrásból is táplálkozó igénye van a védelemhez, a hatékony jogorvoslathoz, a tulajdonhoz való jogához – különös tekintettel arra, hogy a vagyonekbezárs, illetve a pénzeszközök befagyasztása igen nagy mértékben érinti az egyén személyes életvitelét illetve annak körülményeit. Másrészről bármely bíróság – így az európai bírói testületek – esetleges alapjogi kontrollja tovább rontaná az ENSZ amúgy is viszonylag gyenge lábbon álló, ámde egyre kevésbé nélkülözhető normativitását. Végül a két jogrend közti feszültség elemei között meg kell említeni a kollektív identitás eltérő felfogásában rejlő különbséget is. A Közösség/Unió – amely sokáig kereste és talán még ma is keresi az önazonosságát, legitimitásának legfőbb forrását éppen a jogközösségként való felfogásban találja meg – anyagi és eljárásjogi értelemben véve is rendezett keretek között képzei el saját működését. Ezzel szemben más politikai entitások a jogot főként eszköznek tekintik, identitásukat, integrációjukat más alapokra és más mechanizmusokra vezetik vissza – ezért a jogvédelemmel szemben a biztonságot helyezik előtérbe, főként 2001. szeptember 11. után.³⁹⁸

Ebben a feszültségekkel teli légkörben mozognak évek óta a luxemburgi bírói testületek, a Törvényszék (korábban Elsőfokú Bíróság) és az Európai Bíróság, amelyek

³⁹⁸ Lásd: DE WET E.: *The emerging international constitutional order...* i. m. 2.

kénytelenek a BT-határozatokat végrehajtó KKBP-határozatok és uniós rendeletek érintettjei által kezdeményezett ügyekben jogorvoslatot biztosítani. Az Elsőfokú Bíróság 2005-ben, a fellebbezésről az Európai Bíróság 2008 szeptemberében döntött először,³⁹⁹ ellentétes érvelés alapján ellentétes eredményre jutva. Az ENSZ BT-határozatok az uniós alapjogok mérlegére kerülnek több más ügyben is. Általában véve megállapítható, hogy a Törvényszék korlátozza saját hatáskörét alapjog-ügyben, és előzékenyen tudomásul veszi – némi fenntartással – az uniós joggal szemben a nemzetközi jog elsőbbségét, míg az Európai Bíróság – az uniós jog szemszögéből nézve legalábbis – korrigál, és úgy véli, hogy a listára helyezett és vagyonuktól megfosztott személyek joggal tarthatnak igényt az uniós jogból fakadó alapjogaik védelmére.

5.4 Következtetések

Európában többféle szervezet igyekszik a lakosságnak demokratikus jogállamiságot biztosítani, többnyire stabil, kiszámítható eszközrendszerrel. Számos élethelyzetet már nem vagy nemcsak a nemzeti jog, hanem a nemzetközi jog mellett az Európai Unió joga és az Európa Tanács keretében kialakított jogi játékszabályok uralnak. Az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamai tudomásul vették, hogy működésük a jog uralma alatt zajlik, különösen igaz ez az alapjogok védelme terén. A strasbourgi emberi jogi bíróság hallatlan sikere nem utolsósorban a viszonylag könnyű hozzáférésnek köszönhető – és ez az előnye mostanában számos gondot is okoz. A luxemburgi bíróság más alapokról indult: a tagállamok nem kívántak az Európai Közösségnek alapjogokra vonatkozó hatáskört adni, de a gazdasági integráció meghatározott fokán felmerült a közösségi alapjogok feltétlen, bár közvetett védelmének igénye – ezért az Európai Bíróság kezdetben elutasítóan, majd tartózkodóan, később egyre aktívabb és tágabb jogértelmezéssel reagált. A strasbourgi és a luxemburgi alapjogi ítélkezési gyakorlat ma már hol egymást kioltva, hol egymást erősítve, de együtt létezik. Alapjogi átfedések azonban nemcsak belül, az Unió és a tagállamok, illetve az Európa Tanács emberi jogi intézményei közti viszonylatban léteznek, hanem kifelé mutató irányban is. Az uniós jog és a nemzetközi jog érintkezési felületein az utóbbi időben felmerült az alapjogi ügyeknek a kérdése is. Az Európai Közösség Elsőfokú Bírósága 2005 óta olyan ítéletsorozatot bocsátott ki az ENSZ keretében megszületett egyes határozatokkal összefüggésben, amely finoman szólva is vitatható, és amelynek korrekciója 2007 februárja óta zajlik az Európai Bíróság mint fellebbviteli bíróság előtt. Kérdés: az ENSZ és vele összefüggésben az Európai Unió terrorizmus elleni gyakorlatának emberi jogi, alapjogi kontrollját ki jogosult elvégezni? A tét nem kicsi: vizsgálhatja-e, minősítheti-e egyáltalán európai, netán valamely nemzeti bíróság az ENSZ tevékenységét alapjogi szempontból? Akár igenlő, akár tagadó a válasz, a három jogrendszer viszonyának minden bizonnyal újszerű megfogalmazására lesz szükség.

³⁹⁹ C-402/05.P és C-415/05.P. Kadi-ügy, EBHT 2008., II-000000.

6. FEJEZET

A strasbourgi jogvédelmi rendszer felkészülése az uniós jogra

6.1 A téma aktualitása

A második világháború utáni Európa első igazi nagy nemzetközi szervezete az 1949. május 5-én Strasbourg székhellyel alapított Európa Tanács. Jelenleg 47 tagállama van – Fehéroroszország és Koszovó kivételével minden európai állam szerződő fél, a legutóbbi csatlakozó Montenegró volt.⁴⁰⁰ Öt további nemzetközi jogalany megfigyelői státussal rendelkezik: a Szentszék, az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Japán és Mexikó. Az Európai Unió jelenlegi 28 tagállama már uniós tagságát megelőzően az Európa Tanács tagja volt. Az egykor exkluzív nyugati klubként működő szervezet valódi páneurópai intézménnyé vált az elmúlt húsz esztendőben.

Létrejötté óta az Európa Tanács következetesen és kitartóan fellépett az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság fenntartásáért⁴⁰¹ – mindehhez olyan hatáskörök és eszközök álltak és állnak jelenleg is rendelkezésére, amelyek eredményessége bizonyított, és Európán kívüli hatásuk sem elhanyagolható. Az európai posztkommunista demokráciák számára pedig egyfajta politikai és esetenként jogi kapaszkodót is jelentett: Közép- és Kelet-Európa országai hivatkozási pontként tekintettek az Európa Tanácsra, amikor gazdasági reformjaik mellett a feltétlenül szükséges politikai, jogi és alkotmányos reformjaikat kialakították, és azok érvényre juttatásán fáradoztak.

A 21. századi Európa két nagy nemzetközi szervezete, az évtizedek óta részben tudatos, részben ösztönös munkamegosztást megvalósító Európa Tanács és az Európai Unió 2007 májusában aláírta azt a politikai szándéknyilatkozatot,⁴⁰² amelyben együttesen megfogalmazták az emberi jogok védelmére, valamint a demokrácia és jogállamiság közös fenntartására irányuló akaratukat. Eszerint a két szervezet a korábbiaknál még szorosabban és tudatosabban kíván az említett kérdésekben konzultálni és koherens, egymás tevékenységét erősítő intézkedéseket fogantatni. E szándék érdemi megvalósítása elől az utóbbi hónapokban két akadály is elhárult: 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely az Európai Uniót mint nemzetközi jogalanyt felhatalmazza az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez való

⁴⁰⁰ 2007. május 11-én. Lásd az Európa Tanács honlapját: www.coe.int.

⁴⁰¹ Lásd az Európa Tanács Alapszabályának 1. cikkét: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8831>.

⁴⁰² CM(2007) 74, Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. Strasbourg, 2007. május 10–11. Szövege elérhető: <http://www.coe.int/t/cm>.

csatlakozásra, valamint 2010. június 1-jén hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve, amely – az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerkezeti reformja mellett – lehetővé teszi kifejezetten az Unió felvételét a szerződő államok körébe.⁴⁰³

6.2 Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvének rövid története

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt Egyezményt hatályba lépése óta a szerződő felek többször is módosították és kiegészítették. Jelenleg hatályos változatának szövetszerűen is szerves részét képezik a 11. és 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvek rendelkezései, valamint hatályban vannak az Egyezmény mellett az 1., 4., 6., 7., 12. és 13. sorszámú kiegészítő jegyzőkönyvek is.⁴⁰⁴

1989 után az egyéni panaszok számának exponenciális növekedése az Emberi Jogok Európai Bíróságát igen nagy teherterheléssel állította – a jelenség okai viszonylag egyszerűen feltárhatók. Az Európa Tanács tagállamainak száma az elmúlt húsz évben megduplázódott, ráadásul a gyors bővülés olyan kelet- és közép-kelet-európai államok belépését jelentette, amelyek posztkommunista államokként még az átmeneti demokrácia állapotában jártak. Nem rendelkeztek az Európa Tanács által korábban megkövetelt határfokú állami intézményrendszerrel sem. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elé kerülő ügyek javarésze, közel a fele így nem véletlenül még ma is összesen négy-öt kelet-közép-európai országból kerül ki.⁴⁰⁵ Megdöbbentő nagyságrendnek tekinthető az összes ügyszám előbbieken jelzett megoszlása, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy 2010 elején összesen több mint százhuszezer függőben lévő ügy szerepelt a Bíróság napirendjén. A strasbourgi bíróság kétségtelenül túlterhelt: nem csupán az elfogadhatatlan ügyek száma, de az elfogadható esetek száma is elképesztő nagyságrendet képvisel. A kamarák elé utalt, elfogadható ügyek 29%-a pedig legalább három éve (!) folyamatban lévő ügynek tekintendő⁴⁰⁶ – ilyen hosszúságú eljárást nemzeti bíróságok tekintetében

⁴⁰³ Lásd: Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No. 194. Forrás: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/Protocol+No.+14/>.

⁴⁰⁴ ⁵ A többi jegyzőkönyv vagy hatályát veszítette, vagy pedig tárgyatlaná vált. Lásd a Magyar Közlöny 2005/152. (XI. 23.) számában közzétett 2005. évi CXXIV. törvény szövege alapján rendelkezésre álló, nem hivatalos magyar nyelvű szöveget. 2010. júniusi dátummal az Európai Emberi Jogi Bíróság Hivatala is közli a magyar szöveget (http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Translations/Translations_hun.htm). Az Egyezmény és jegyzőkönyvei aláírásának és megerősítésének állapota megtekinthető a <http://conventions.coe.int> weboldalon.

⁴⁰⁵ A legutóbbi évek statisztikái szerint a folyamatban lévő ügyek 50%-a öt államból érkezett: Oroszország – 28%, Románia – 9,1%, Ukrajna – 8,5%, Lengyelország – 3,6% és kissé meglepő módon Szlovénia – 3,3%. Forrás: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/> (utolsó letöltés: 2010. 08. 13.)

⁴⁰⁶ European Court of Human Rights, Analysis of Statistics 2008 (2009), 11.

a strasbourgi bíróság normális esetben éppen az Egyezményben szereplő jogsérelemnek minősítene. A szemlélő persze igen könnyen átléphet a jelenségen, megelégedve azzal a részben igaz megállapítással, miszerint a strasbourgi bíróság saját sikerének áldozata, de nagy valószínűséggel inkább áldozata számos szerződő tagállamban fennálló jogállami deficitnek, amelynek okozója többek között a jogorvoslati eljárások elhúzódása vagy egyebek mellett a jogerős bírósági ítéletek végrehajtásának rendszeres elmaradása. A túlterheltség és a szükséges anyagi jogi és eljárásjogi reformok összefüggéseiről az utóbbi években számos vélemény született különböző formában: jelentések, tudományos eszme-futtatások, javaslatok egyaránt olvashatók a szakirodalomban.⁴⁰⁷ Ahogyan azonban Luzius Wildhaber, a strasbourgi bíróság 1998 és 2007 közötti elnöke fogalmazott,⁴⁰⁸ az Egyezmény és a hozzá kapcsolódó bírósági eljárás az egyéni panasz lehetőségével egyetemben igen nagy szolgálatokat tett az európai jogközösségnek – de nem érinthetetlen képződmény. A folyamatosan felmerülő új problémák kezelése érdekében még a „világ leghatékonyabb emberi jogi rezsimje”⁴⁰⁹ is reformokra szorul – a reformlépések beazonosítása, megalkotása és elfogadtatása minden bizonnyal nehéz és elhúzódó feladat, amelynek elmaradása azonban valóban áldozattá teheti az Egyezményt és eddigi eredményeit.

2004. május 13-án a fentiekben jelzett légkörben került sor a korábbi módosítások és bírósági szerkezeti reformok után az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvének aláírására.⁴¹⁰ Az új kiegészítő jegyzőkönyv az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról szól, tartalma szerint elsősorban a strasbourgi bírósági eljárás gyorsítását kívánja lehetővé tenni. Egy év alatt, 2005. június végéig minden tagállam aláírta, és 2006. október végéig minden tagállam ratifikálta is a jegyzőkönyvet – egyedül Oroszország nem. Aláírta ugyan 2006 májusában, de négy további éven keresztül gyakorlatilag blokkolta a jegyzőkönyv hatályba lépését. A дума, az Orosz Föderáció parlamentje két évnyi halogatás után, 2006 decemberében kifejezetten el is elutasította a jegyzőkönyv ratifikálását.⁴¹¹ Az Európa Tanács tagállamai – bár Oroszország magatartása igen erős visszatetszést keltett – kerülték a közvetlen konfrontációt, és végül taktikusabb megol-

⁴⁰⁷ A teljesség igénye nélkül néhány példa: WILDHABER, LUZIUS: *Ein Überdenken des Zustands und der Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*. EuGRZ, 2009. 541–553.; LEACH, PHILIP: *Access to the European Court of Human Rights – From a Legal Entitlement to a Lottery?* HRLJ, 2006. 11–25.; GREER, STEVEN – WILLIAMS, ANDREW: *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or Institutional” Justice?* Eur.L.J., 15. 2009. 462–481.

⁴⁰⁸ Lásd: WILDHABER, L.: *Ein Überdenken...* i. m. 553.

⁴⁰⁹ KELLER, HELEN – STONE SWEET, ALEC (eds.): *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. 2008. 3., idézi: WILDHABER, L.: *Ein Überdenken...* i. m. 553.

⁴¹⁰ A 2000–2004 közötti előkészítő időszak kronológiáját lásd: Explanatory Report (II.) to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 06.)

⁴¹¹ A orosz hozzáállásról, a дума döntése körüli dokumentumok értékeléséről az *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (EuGRZ), 2007. 507. és következő oldalain olvashatunk, illetve ugyanitt a források német nyelvű változata is elérhető.

dást választottak a helyzet átmenetinek szánt megoldására. Madridban pontosan öt évvel a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv megalkotása után – 2009. május 12-én – a tagállamok megállapodtak a jegyzőkönyv egyes fontos rendelkezéseinek átmeneti hatályba léptetéséről.⁴¹² A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 25. cikke képezi az általános nemzetközi jogi alapot a nemzetközi szerződések vagy egyes részeik átmeneti alkalmazásához.⁴¹³

Az Európa Tanács negyvenhét tagállamából tíz állam igen gyorsan reagált: még 2009. november 1. előtt elfogadták és ratifikálták a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv egyes rendelkezéseit hatályba léptető madridi megállapodást (Albánia, Belgium, Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Liechtenstein, Luxembourg, Németország, Spanyolország és Svájc).⁴¹⁴ A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv 4., 6., 7. és 8. cikke ilyen módon alkalmazhatóvá vált a fenti tíz tagállam vonatkozásában. A 4. cikk az Egyezmény új 24. cikk 2. pontját érinti – a rendelkezés értelmében olyankor, amikor a Bíróság egyesbíróként jár el, munkáját a Bíróság elnökének alárendelt előadók segítik, akik a Bíróság Hivatalához tartoznak. A 14. Jegyzőkönyv 6. cikke az egyesbíróra vonatkozó részében lépett hatályba az Egyezmény új 26. cikkéként, kiegészülve az Egyezmény új 27. cikkével, amely részletezi az egyesbíró hatáskörét (14. Jegyzőkönyv 7. cikk). A 8. cikk – az Egyezmény 28. cikkéként – a Bíróság tanácsainak hatáskörét pontosítja.

6.3 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövője – az interlakeni konferencia

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának svájci elnöksége 2010. február 18–19-re az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövőjéről miniszteri találkozót hívott össze Interlakenbe. A mögöttes szándék is egyértelmű volt: rábírní Oroszországot a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv ratifikálására. Az európai közvélemény többirányú nyomása végül hatásosnak bizonyult. Az orosz parlament 2010 januárjában ratifikálta a jegyzőkönyvet, majd az orosz szövetségi tanács is hozzájárulását adta a jegyzőkönyv elfogadásához. Az interlakeni konferencia első napján, 2010. február 18-án így az orosz igazságügyi miniszter letétbe helyezhette az orosz ratifikációs okmányt az Európa Tanács főtitkáránál.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez készült 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv, amely az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról rendelkezik, az orosz diplomácia hat évig tartó ellenállása után 2010. június 1-jén

⁴¹² Lásd: Agreement of Madrid of 12 May 2009, Detailed modalities for the provisional application of certain provisions of Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights, as they appear in document Doc CM (2009)71 rev2. Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.)

⁴¹³ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szól, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

⁴¹⁴ Az aláírásról és hatályba lépésről szóló listát lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.)

hatályba léphetett, három hónappal az utolsó ratifikációs okmány letétbe helyezését követő hónap első napján, a jegyzőkönyv 19. cikkében foglalt feltételeknek megfelelően.

Felfokozott várakozás előzte meg és követi immár a jegyzőkönyv hatályba lépését: az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerkezeti reformja az egyszerűsítés és gyorsítás jegyében, továbbá az Európai Unió csatlakozása az Egyezményhez az egységesítés jegyében külön-külön is, de egymásra gyakorolt hatása tekintetében is új távlatokat nyithat az európai alapjogi védelemben. Az persze igencsak kérdéses, hogy a remélt változások milyen ütemben és milyen hatásokkal következnek majd be, és az ismert, illetve előrelátható hiányosságok mellett milyen további hézagok válnak nyilvánvalóvá a jövőben. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának svájci, majd jelenleg macedón elnöksége⁴¹⁵ a 2010. februári interlakeni miniszteri konferencián elfogadott nyilatkozatnak és akciótervnek megfelelően igyekszik eljárni, és ütemesen próbál haladni az ott kijelölt úton.⁴¹⁶

Az interlakeni deklarációban az Európa Tanács tagállamai hangsúlyozták többek között a strasbourgi bíróság előtt indítható egyéni panaszok jelentőségét, az ítélkezési gyakorlat világos és egyértelmű voltának szükségességét. A nyilatkozat arra biztatja a Bíróságot, hogy a beérkező kérelmek és folyamatba tett ügyek elfogadhatóságát egységes szempontok szerint és szigorúan vizsgálja, és használjon ki minden olyan eljárásjogi lehetőséget, amellyel a kérelmek ismétlődése, párhuzamossága megakadályozható, illetve kezelhető. A szerződő államokat pedig arra szólítja fel, hogy az ítéleteket mindig teljes egészében, hatékonyan és gyorsan hajtsák végre, továbbá leszögezi, hogy az ítéletek végrehajtását ellenőrző rendszer hatékonyságát növelni kell. Hangsúlyozza a Bíróság pártatlanságának és minőségi munkájának szükségességét, valamint a bírói függetlenség tiszteletben tartásának követelményét.⁴¹⁷ A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv körül kialakult orosz politikai célzatú huzavona tanulságaként – bár ezt így közvetlenül természetesen nem említi a szöveg – a nyilatkozat kívánatosnak látja az Egyezmény – főként szervezeti kérdésekben – szükségessé váló jövőbeli módosításának egyszerűsítését.

Az interlakeni miniszteri konferencia a deklarációhoz politikai iránymutatásként akciótervet is csatolt – ebben részletes, hét pontból álló intézkedési csomagot határozott meg az alábbi tárgykörökhöz: az egyéni panaszhoz való jog, az Egyezmény alkalmazása nemzeti szinten, szűrőrendszer (filtering mechanism) működtetése az eljárás során, a párhuzamos, illetve ismétlődő kérelmek (repetitive applications) nagy számának visszaszorítása például egyoldalú nyilatkozatok vagy békés rendezés kieszközlése révén. Ez utóbbi intézkedési csomagot az akcióterv egyértelműen a szerződő államok és a Miniszteri Bizottság együttes feladatává tette. Külön pontban rendelkezett az akcióterv

⁴¹⁵ A 2010. május és november közötti időszakban.

⁴¹⁶ Lásd: High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration and Action Plan. 19. February 2010. Forrás: http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_de.asp (utolsó letöltés: 2010. július 11.). A macedón elnökség prioritásai között első helyen szintén olvasható az új szerkezetben megvalósítandó alapjogvédelem Interlakenben meghatározott lépéseivel kapcsolatos kötelezettségvállalás. Forrás: <http://www.coe-chairmanship.mk/> (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.).

⁴¹⁷ Lásd a fent jelzett Interlaken Declaration (1)–(11)-ig terjedő pontjait.

a Bíróságról, azon belül is a bírák szakmai hozzáértésének kérdéséről, azt sugallva, hogy e követelményre az eddigieknél lényegesen nagyobb hangsúlyt kell fektetni a bírák jelölésénél és választásánál egyaránt – ez az igény legutóbb az ukrán bíró választásánál vált egyértelművé.⁴¹⁸ Ugyanitt tért ki az akcióterv a Bíróság adminisztratív, még inkább pénzügyi önállóságának szükségességére. Az akcióterv utolsó pontja az Egyezmény egyszerűsített módosítási eljárására tett javaslatot – például azzal, hogy újabb kiegészítő jegyzőkönyvbe foglalta a Bíróság alapszabályát, így a jövőben szükségessé váló szervezeti kérdéseket érintő módosításokat egyszerűbben és gyorsabban lehet majd elfogadtatni.

A miniszteri konferencia az akcióterv végrehajtására végül lépcsőzetesen egymásra épülő határidőket is rögzített: 2011. június – 2012. június közötti, majd 2015–2019 közötti periódusokat jelölt meg, és hangsúlyozta a megfelelő szakmai szervezetek bevonásának szükségességét.

6.4 A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv jelentősége az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága számára

A 14. Jegyzőkönyv legfontosabb célkitűzése az Egyezmény keretében megvalósuló ellenőrző mechanizmus hatékonyságának hosszú távon való megőrzése és javítása – a preambulum szerint. Az összesen 22 cikk terjedelmű dokumentumtól az európai szakmai közvélemény, de legfőképpen maga az Európa Tanács és tagállamai, valamint a Bíróság teljesítménynövelő hatást remél. Lényegesen kevesebb módosítás került azonban a végül elfogadott szövegbe, mint amit az előkészítő évek során – többé-kevésbé 2000 és 2004 között – született javaslatok tartalmaztak.⁴¹⁹ Összességében ezért igazán radikális reformról nem beszélhetünk a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv kapcsán sem.

A rendelkezések érdemi része az eljárás egyszerűsítését és gyorsítását,⁴²⁰ a bírák választási és hivatalviselési rendjét érintő reformot, a bírósági szervezeti rendszer adminisztratív függetlenségét, valamint az Európai Unió csatlakozásának lehetőségét tartalmazza. Az egyszerűsítést és gyorsítást az egyesbíró intézményének meghatározásával és hatáskörének tisztázásával, továbbá a tanácsok hatáskörének pontosításával kívánja

⁴¹⁸ A legutóbbi, még szakmai körökben is visszhangot kiváltó és erős megütközést keltő választási eljárás 2007 és 2010 között zajlott az ukrán állam által jelölt bírák személye körül. Egyértelműen ukrán belpolitikai harcokat tükröző, többször módosított, háromfős jelöltlistáról végül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az ukrán elnök taktikázásának véget vetve 2010. április 27-én határozott többséggel megválasztotta a szakmai szempontból legkevésbé alkalmas személyt – jobb híján. Forrás: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5477 (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.).

⁴¹⁹ Az előkészítő időszak közel négy éve alatt megszületett javaslatokat, figyelembe veendő összefüggéseket, előterjesztéseket részletesen elemzi a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz 2009 tavaszán kiadott értelmező jelentés I. és II. pontja. Lásd: Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 06.)

⁴²⁰ Részletes elemzését lásd: Explanatory Report III. és IV. pontjában – forrás: lásd mint fent.

elérni. A remélt hatás mértéke szempontjából kiemelendő a bírák függetlenségét erősítő módosítás. A hivatalviselés ideje az eddigi – az újraválasztás korlátlan lehetősége mellett – hat évről kilenc évre módosul, az újraválasztás lehetősége nélkül (14. Jegyzőkönyv 2. cikk). A bírák legfeljebb 70. életévükig tölthetik be a posztot, az első időszakukat töltő bírák hivatali ideje meghosszabbodik összesen kilenc évre, a többi bíró pedig kitöltheti a hivatali idejét, amely ipso jure két évvel meghosszabbodik (14. Jegyzőkönyv 21. cikk). A legfőbb bírói posztokat betöltő bírák hivatali időtartama Európa-szerte nem egységes – a kilenc év többek között a magyar alkotmánybíróság, a francia alkotmánytanács esetében hasonló, de van más példa is. A belga és az osztrák alkotmánybíróság tagjai például élethosszig, a német alkotmánybíróság tagjai tizenkét évig viselik tisztségüket. A hosszabb, de meg nem újítható hivatali idő mögötti logika nyilvánvaló: ha a hivatalban lévő bírónak nem kell azon gondolkodnia, hogy miként kerülhet újra a kormánya által összeállítandó és a Parlamenti Közgyűlésnek benyújtandó háromfős listára a következő jelölés alkalmával, bizonyosan személyiség-erősítő és főként a bírói függetlenséget sokkal inkább garantáló helyzetet eredményezhet számára. Ezt a helyzetet tovább erősítheti a bírák díjazására és szociális helyzetére vonatkozó újabb döntés, amely ugyan nem a 14. Jegyzőkönyv érdeme, de azzal összefüggésben született meg 2009 őszén.⁴²¹ Az eddigi rendszer szerinti havi bontású, adómentes éves átalánydíjazáshoz nem járt betegbiztosítás és nyugdíjjogosultság sem.⁴²² Az új rendszer szerint – amely a 2009. október 1. után újonnan megválasztott bírákra alkalmazandó – adómentes alapbérük az Európa Tanács legmagasabb tisztséget betöltő hivatalnokának (főtitkár) díjazásához igazodik, a bírák pedig az Európa Tanács egészségpénztárának tagjává válnak. Nyugdíjjogosultságuk a 63. életév betöltésétől kezdve fennáll. Az új díjazási és szociális rendszer ezzel megkönnyíti a megválasztott és kinevezett bírák életpályájának függetlenítését a mindenkori kormányzatoktól, és döntéseikben a bírói függetlenség és szakmaiság számára további teret nyit.

A 14. Jegyzőkönyv megnyitja az utat a Bíróság adminisztratív függetlenedése előtt is: a Bíróság előadói – akik többek között az egyesbírák tevékenységét kötelesek segíteni – személyzeti értelemben korábban az Európa Tanács főtitkárától függtek, ezt a helyzetet felváltja a Bíróság elnökének való alárendelésük a Bírósági Hivatal keretében, és a Bíróság eljárási szabályzatában leírtak szerint (14. Jegyzőkönyv 4. cikk). A jelzett módosítást az Európai Uniónak az Egyezményhez való csatlakozása is szükségessé tette – az Unió intézményi egyensúlyról vallott felfogása nehezen lett volna összeegyeztethető a korábbi

⁴²¹ Lásd: Resolution CM/Res (2009) 5. A határozatot a Miniszteri Bizottság 2009. október 1-i hatállyal fogadta el. Forrás: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1508697&Site=CM> (utolsó letöltés: 2010. 08. 13.)

⁴²² Betegség esetén a régi rendszer szerint a bírák négy nap betegség után 10%-kal, három hónap betegség után 50%-kal kevesebb juttatást kaptak, hat hónapnyi betegség után pedig megszűnt a juttatásuk.

(jogorvoslat-végrehajtás) alá-fölrendeltségi viszonyal.⁴²³ Ugyanígy: az Európa Tanács főtitkárának jóindulatától való pénzügyi függőség kérdése is hangosabbá vált az Unió csatlakozásának hatására. A Bíróság költségvetésének egyértelmű elkülönítése az Európa Tanács költségvetésén belül már hosszabb ideje téma, és elválaszthatatlan részét képezi az Európa Tanács évek óta változatlan nagyságrendű összköltségvetéséről zajló vitáknak. Az intézmény keretein belül elterjedt álláspont szerint az Európa Tanács és azon belül a Bíróság hozzájárulása a kelet- és közép-kelet-európai államok demokratikus átalakulásához nem mehet végbe tagállamainak megfelelő mértékű pénzügyi hozzájárulása nélkül.⁴²⁴

Összességében elmondható, hogy az ismert tények és számok függvényében a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv önmagában nem elegendő az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága számára elengedhetetlenül szükséges átfogó reformhoz – a várakozások ezért talán túlzóak, és nem feltétlenül megalapozottak. Kétségtelen tény azonban, hogy a 14. Jegyzőkönyv által teremtett jogi és intézményi lehetőségek tudatos kihasználása és az Interlakenben elfogadott akcióterv következetes végrehajtása középtávon fenntarthatóvá teszi az Egyezmény kontrollmechanizmusát. Kincstári optimizmusnak azonban ekkor sincs helye: a közel ötven tagállam politikai és pénzügyi befolyása közvetlenül, a nemzeti jogrendszerek megfelelősége és együttműködési készsége pedig közvetlenül továbbra is meghatározó eleme marad a világ kétségtelenül legprogresszívebb alapjogi rendszerének.

6.5 Az 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv jelentősége az Európai Unió számára

2010. július 7-én hivatalos megbeszélések kezdődtek az Európai Bizottság és az Európa Tanács között az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményéhez való csatlakozásról. A közös folyamat nyitányaként ezen a napon tárgyalásokat folytatott egymással Strasbourgban Thorbjørn Jagland, az Európa Tanács főtitkára és Viviane Reding, az Európai Bizottság alelnöke, a jogérvényesülésért, az alapvető jogokért és az uniós polgárságért felelős uniós biztos. Az itt elhangzott ünnepi beszédek mindegyike világossá teszi, hogy mindkét nemzetközi szervezet komoly, döntő jelentőségű lépésnek tekinti az európai szintéren eddig kialakult alapjogi rendszerek

⁴²³ Az Európa Tanács tagállamai is felismerték ezt a helyzetet, és a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv szellemében az interlakeni miniszteri konferencia E.8.b) pontjában írtak szerint határozott. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration and Action Plan. 19. February 2010.

Forrás: http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_de.asp

⁴²⁴ Az előző években az Európa Tanács hivatalnokaival folytatott személyes beszélgetésben számos esetben elhangzottak hasonló panaszok.

intézményes összekapcsolását.⁴²⁵ A közel harminc éves vita végét jelentő esemény tisztázhatja a felek érdekeit és szerepüket, egyben pedig hamarabb felszínre hozza a még nyitott kérdéseket – remények szerint az egyének stabilabb alapjogi védelme érdekében. Az akadály, amelyre az Európai Bíróság is rávilágított 1996. március 28-i 2/94-es tanácsadó véleményében⁴²⁶ – mely szerint az Európai Közösség a szerződés előzetes módosítása nélkül nem csatlakozhat az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló Egyezményhez, mivel a Közösség nem rendelkezik az ehhez szükséges kifejezett vagy implicit hatáskörrel –, elhárult.

Az Európai Unió a strasbourgi emberi jogi kontrollmechanizmus közvetett érintettjéből⁴²⁷ közvetlen szereplővé, sőt aktív résztvevővé válik a csatlakozást követően, miközben tagállamainak az Egyezménnyel kapcsolatban fennmaradnak nemzetközi jogi kötelezettségei. Az alábbiakban kísérletet teszek arra, hogy a csatlakozási folyamat jelenlegi szintjén, az előzményekre és az előkészítő iratokra tekintettel a fontosnak vélt kérdéseket csoportosítsam és értékeljem, természetesen a teljesség igénye és lehetősége nélkül.

6.5.1 Elvi jellegű kérdések

- ✱ Az Unió nem állami aláíróként csatlakozik – nem az Európa Tanács tagjává válik, hanem pusztán az Egyezmény részesévé –, ebből következően az Európa Tanács és a strasbourgi bíróság testületeiben való részvétele külön tárgyalás eredménye lesz, tekintettel arra, hogy az Egyezmény eredetileg államok számára létrehozott jogi eszköz.
- ✱ Az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzésére vonatkozó szándék fenntartása az Európai Unió működéséről szóló Szerződésből fakadó kötelezettség.

⁴²⁵ A találkozó két főszereplőjének beszédéből érdemes néhány elemet felidézni. Viviane Reding: „Történelmi pillanathoz érkeztünk ma. Eddig hiányzott egy láncszem az alapvető jogok európai védelmének rendszeréből, amely biztosítaná az egységes szemléletmódot az Európa Tanács, illetve az Európai Unió részéről. Most ezt a láncszemet fogjuk pótolni [...] Az EU kiemelt szerepet tölthet be az [E]gyezmény alapvető jogokra vonatkozó rendszerének megerősítésében. Az általunk kidolgozott Alapjogi Charta jelenleg az alapvető jogok legkorszerűbb kódexe a világon. Ez kiváló feltételeket teremt a tárgyalópartnerek közötti szándékesség sikeres megvalósulásához.” Thorbjørn Jagland: „Az emberi jogok európai egyezménye Európa egészé számára alapvető dokumentum az emberi jogok védelme terén. Az Európai Unió a jövőben kész ugyanazon emberi jogi szabályoknak és ugyanazon ellenőrzésnek alávetni saját intézményei munkáját, mint ami valamennyi európai demokráciára alkalmazandó. Ez arról árulkodik, hogy Európa változóban van, és a legbefolyásosabbak és leghatalmasabbak készek felvállalni a változás érdekében és a változás során a rájuk eső felelősséget.” Forrás: Európai Bizottság sajtóközleménye: IP/10/906 Elérhető: http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/a_bizottsag_es_az_europa_tanacs_kozos_megbeszelesek_kezdet_az_eu-nak_az_emberi_jogok_europai_egyezmenyehoz_valo_csatlakozasarol_20100707_hu.htm (utolsó letöltés: 2010. 08. 15.)

⁴²⁶ EBHT 1996., I-1759.

⁴²⁷ Lásd például: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában*. Állam- és Jogtudomány, L. évf. 2009. 365–398.

- ✿ A jogalkotás és ítékezés terén kialakult hatáskörök érintetlensége – sem szűkítéstről, sem pedig kiterjesztésről nem lehet szó – mindkét fél oldalán alapvető feltétele a tárgyalásoknak.
- ✿ A párbeszéd és együttműködés elvének érvényesülnie kell a jogalkotásban és ítékezésben, beleértve mindkét oldalon a szükséges terminológiai egyeztetést is. Különösen hangsúlyos ebben a tekintetben a két bíróság joggyakorlatának kívánatos összhangja – egymás mellé rendelt bíróságokról lévén szó, szervezeti hierarchia nélkül. A csatlakozás nem változtathat a strasbourgi és luxembourgi bíróság joghatóságának jelenlegi rendszerén. A luxembourgi bíróság a tagállamok legfelsőbb bíróságaival megegyező státusszal fog várhatóan rendelkezni.
- ✿ Alapjogi ügyekben azonban – az Európai Unió Bíróságának hitelvesztése nélkül – az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapíthat jogsértést olyan, uniós jogot érintő ügyben, amelyben a luxembourgi bíróság már döntött.
- ✿ A csatlakozás, a strasbourgi bírósághoz fordulás lehetősége bizonyos fokig elensúlyozza azt a tényt, hogy a Lisszaboni Szerződés módosításai révén az Unió kiterjedtebb jogalkotási hatáskört kapott kül- és biztonságpolitikai, de főként belügyi (rendészeti) és igazságügyi kérdésekben⁴²⁸ – amely területen azonban az Európai Bíróság hatásköre korlátozott maradt.

6.5.2 Igazgatási és technikai jellegű kérdések

Az Uniónak szükséges mértékig integrálódnia kell – a fentiekben jelzett elvek fenntartása mellett – az Európa Tanács intézményi rendjébe. Ehhez legalább az alábbi lehetőségekkel, esetenként jogokkal kell rendelkeznie:

- ✿ az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése számára háromfős jelöltlista állításának joga az Uniót képviselő bírói tisztség betöltésére az Emberi Jogok Európai Bíróságában – a háromfős jelöltlista összeállítása az Unión belül lehetőleg a luxembourgi bíróság bírának jelölésére vonatkozó eljáráshoz hasonlóan (az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 255. cikke szerint) történjen;
- ✿ az Uniót képviselő bíró a tagállamokat képviselő bírakkal lehetőleg megegyező jogállású legyen;
- ✿ az Uniónak képviseltetnie kell magát és szavazati joggal kellene rendelkeznie az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának azon ülésein, ahol emberi jogi kérdésekről születik döntés: ilyen többek között a strasbourgi ítéletek végrehajtásának ellenőrzése;
- ✿ az Európai Parlament számára célszerű megadni azt a jogot, hogy a Parlamenti Közgyűlés ülésein, amikor ott a strasbourgi bírák megválasztása van napirenden, megfelelő számban képviseltethesse magát;

⁴²⁸ Lásd főleg az Európai Unió működéséről szóló Szerződés „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” megnevezésű, V. címében foglaltakat. HL 2010/C 83/01.

- ✱ az Unió tagállamai nem tekinthetik az egymás között vagy az Unióval szemben felmerülő és az Unióról vagy az Unió működéséről szóló szerződéssel kapcsolatos értelmezési vagy alkalmazási vitáikat⁴²⁹ – még ha azok konkrétan alapjogot érintő viták lennének is – olyannak, mint amit az Egyezmény 33. cikke értelmében a strasbourgi bíróság lenne jogosult eldönteni;
- ✱ tekintettel arra, hogy az egyéni panaszok teszik ki a strasbourgi bíróság előtti ügyek zömét, ezért lehetőséget kell adni a strasbourgi bíróság előtti eljárás szabályainak kialakítása során arra, hogy az Unió ne csak önálló félként, hanem pertársaságban is részt vehessen az eljárásban, akár felperesi oldalon, akár pedig alperesi oldalon, főként olyan esetekben, amikor a tényállás alapján nem egyértelmű a felelősség megosztása;
- ✱ a két bíróság közötti valamilyen formális átjárás, esetleg előzetes döntéshozatal lehetőségének megadása nem látszik célszerűnek még abban az esetben sem, ha tudható vagy valószínűsíthető a vitatott alapjog eltérő értelmezése – ez a megoldás vélhetően tovább növelné az amúgy is túlterhelt strasbourgi bíróság ügyeinek számát, és további jogbizonytalanságot okozna.

A strasbourgi bíróság működési költségeihez való hozzájárulás természetes velejárója az Egyezményhez történő uniós csatlakozásnak – helyüzt csak visszautalok a jelen tanulmány IV. pontjában jelzett körülményre, miszerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának végre önálló, az Európa Tanács főtitkárnak gyámkodásától független költségvetéssel kell a jövőben rendelkeznie. Egyébként nehezen lesz meghatározható az Unió hozzájárulásának mértéke.

6.5.3 Jogértelmezési kérdések – háromszintű alapjogvédelem?

Az Európai Unió Alapjogi Chartája⁴³⁰ a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével, az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdésének értelmében ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések – tehát az unió elsődleges, írott jogának részévé vált. Az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló Egyezmény már a luxembourgi bíróság alapjogi ítélkezési gyakorlata számára évtizedek óta közismerten inspirációs forrásnak számít – ebben a szerepkörében erősíti meg az Egyezményt a Szerződés 6. cikk (3) bekezdése is, amely az uniós jogrend részét képező, általános elvi szintűnek fogadja el az Egyezményben foglalt jogokat. Az a kérdés, hogy vajon az Unió csatlakozása az Egyezményhez szükségtelenné teszi-e és kiiktatja-e vagy sem a lehetséges hivatkozási források közül magát az Egyezményt a luxembourgi bíróság gyakorlatából – egyelőre erősen vitatható. Jelen tanulmány keretei között részletes vizsgálatra nincs mód – annyi

⁴²⁹ Lásd az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 344. cikkét.

⁴³⁰ Hatályos szövegét az eredeti, 2000. december 7-i változaton Strasbourgban, 2007. december 12-én kiigazított módosításokkal egységes szerkezetben közöl a HL 2010/C 83/02.

azonban előrebocsátható, hogy a szerző álláspontja szerint a 6. cikk (3) bekezdése mint argumentációs bázis nem válik szükségtelemmé.

Lényeges szempont, hogy a csatlakozással az a hiányosság, amely a magánszemélyek uniós jogbeli korlátozott perképesége miatt fennállt – csak szűken értelmezett közvetlen és személyes érintettség esetén lehetett a luxembourgi bírói testületekhez fordulni –, valamelyest pótolható, illetve kiegyensúlyozható lesz, legalábbis az Egyezmény alkalmazási körébe tartozó jogok sérelme esetén. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés új 263. cikk (4) bekezdése maga is javít ugyan valamit ezen a helyzeten, de nem zárja ki, illetve nem tölti ki teljesen a hézagot.

Az Unió Alapjogi Chartájának értelmezése szempontjából pedig – az eddighez hasonlóan – mértékadó forrás lesz immár kötelezően az Egyezmény és a hozzá kialakult ítélkezési gyakorlat, mégpedig úgy, hogy eltérő értelmezés esetén az Egyezmény a kötelezően irányadó forrás.

Számos értelmezési kérdés adódik majd később, a csatlakozást követően is. Ami megítélésem szerint már most előrelátható, főként a gazdasági alapszabadságok terén – így például, ha alapjog, az Egyezmény alkalmazási körébe tartozik, és ezzel a strasbourgi bíróságé a végső szó, ha alapszabadság az uniós jog értelmében, akkor a legfelsőbb döntő fórum a luxembourgi bíróság.

6.6 A csatlakozási folyamat jogalapja és menete

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény új, a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv 17. cikkével módosított 59. cikk (2) bekezdése szerint: „Az Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez.”

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (2) bekezdése az Unió kötelezettségét az alábbiak szerint állapítja meg: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez.” A 6. cikk (2) bekezdéséhez csatolt 8. számú jegyzőkönyv és a Lisszaboni Szerződést elfogadó konferencia zárónyilatkozatában közzétett 2. számú nyilatkozat pontosítja az Unió csatlakozásának elvi feltételeit, amelyekre tekintettel kell lennie a csatlakozási tárgyalások lebonyolítása során, illetve a későbbiekben az Egyezmény részeseként pedig követnie kell. Mindezekon felül a 2009 decemberében elfogadott – a polgárok védelmét szolgáló, nyitott és biztonságos Európát megálmodó – Stockholmi Program is az Egyezményhez való „mihamarabbi” csatlakozásra szólította fel az Uniót, és felkérte a Bizottságot, hogy „sürgősen” nyújtsa be ajánlást a Tanácsnak.⁴³¹

⁴³¹ Lásd a svéd elnökség által az Európai Unió Tanácsának és az Európai Tanácsnak benyújtott és elfogadott dokumentumát: The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens. 2009. december 2., 17024/09 sz. dokumentum. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm (utolsó letöltés: 2010. 08. 15.)

A spanyol EU-elnökség kiemelt feladatként kezelte a csatlakozási tárgyalások megindítását még 2010 első felében, és el akarta érni, hogy még június elején az Európai Bizottság megkapja a szükséges felhatalmazást. Az EU döntéshozó szervei késlekedés nélkül meg is hozták saját határozataikat.

2010. március 17-én az Európai Bizottság előterjesztette a tárgyalási irányelvekre vonatkozó javaslatát.⁴³² Ebben megállapította, hogy a csatlakozás az alapjogok védelmét biztosító újabb jogi kontrollmechanizmust vezet be az Unióban, melynek következtében a strasbourgi bíróság vizsgálhatja majd, hogy az uniós intézmények, testületek és ügynökségek aktusai, így például az Európai Bíróság ítéletei tiszteletben tartják-e az Egyezményt. Új jogorvoslati lehetőség is megnyílik az uniós polgárok számára, akik – miután hazai jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették – a jövőben a strasbourgi bírósághoz fordulhatnak az Uniónak betudható alapjogsértéseket érintő panaszukkal. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a csatlakozás elősegíti a közös alapjogi kultúra kialakulását az Unióban, hitelesebbé teszi az Unió emberi jogi rendszerét és külpolitikáját, és jelzi az elkötelezettségét az alapjogvédelem strasbourgi rendszere mellett. A Bizottság a tárgyalási irányelvekre tett javaslatában továbbá kiemeli, hogy a csatlakozás biztosítja, hogy a luxembourgi és strasbourgi bíróságok ítélkezési gyakorlata egymással összhangban fejlődjön.⁴³³ A Bizottság utalása az Unió külpolitikájának hitelesebbé válására nemzetközi kontextusban értelmezhető. Számos állam – sok esetben világpolitikai szempontból nagyhatalomnak minősülő ország – csak retorikai szinten védelmezi az emberi jogokat, de adott esetben nem részese a saját földrajzi térségében érvényesülő emberi jogi mechanizmusoknak vagy éppen az ENSZ emberi jogi egyezségokmányainak.⁴³⁴ A nemzetközi diplomáciai üzenet egyértelmű: az Unió jogrendje alapjogi szempontból az európai alapjogvédelmi rendszer kontrollja alá kerül, az Unió tehát gondos gazdaként igyekszik a tagállamaitól kapott hatásköröket gyakorolni, miközben polgárainak jogait tagállamaihoz hasonlóan hatékonyan kívánja védelmezni, és ehhez a nemzetközi bírói kontrollt is vállalja és eltűri.

Az Európai Parlament 2010. május 19-én közzétette saját állásfoglalását⁴³⁵ a csatlakozást érintően. Az állásfoglalás, melynek alapja a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentése – hozzáátve a Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi, valamint Külügyi Bizottságának véleményét – néhány elemét érdemes kiemelni. A jelentés körvonalazza a legtöbb problémás kérdést, azokat mindenképpen, amelyek hatásköri

⁴³² Forrás: Európai Bizottság sajtóközleménye, IP/10/291. Elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/291&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=hu> (utolsó letöltés: 2010. 08. 15.)

⁴³³ Lásd mint fent, továbbá MEMO/10/84.

⁴³⁴ Ez a helyzet például az Emberi Jogok Amerikai Egyezményével, amelyet az Amerikai Egyesült Államok és Kanada sem ratifikált, vagy hasonló a helyzet az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, amelyet az USA és Kanada ugyan ratifikált, Kína viszont nem.

⁴³⁵ Lásd: Jelentés az Európai Parlament számára az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vonatkozásairól. A jelentés és állásfoglalás-tervezet előkészítői voltak: Ramón Jáuregui Atondo, társelőadóként: Gál Kinga. Forrás: Az Európai Parlament A7-0144/2010 sz. plenáris ülés dokumentuma.

és intézményi alá-fölérendeltségi viszonyokat érintenek az Unió és az Egyezmény alapjogvédelmi rendszerei között.⁴³⁶ Megerősíti a jelentés, hogy a csatlakozásra vonatkozó megállapodásnak tükröznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzésére vonatkozó szándékot, és kiemeli azokat az érveket, amelyek az Unió érdekeire utalva a csatlakozás mellett szólnak. Így, többek között, a két emberi jogi rendszer közötti jogalkotási és ítélkezési szinten zajló gyakoribb párbeszéd és együttműködés hasznosságára és szükségességére mutat rá a Parlament, viszont szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy a csatlakozás semmiben sem kérdőjelezheti meg az Unió jogrendszerének autonómiáját, illetve nem teremthet szervezeti értelemben vett alá-fölérendeltséget a luxembourgi és a strasbourgi bíróság között. A csatlakozás, a Parlament álláspontja szerint, nem hat ki a hatásköri viszonyokra sem: nem vonja maga után az Unió hatásköreinek kiterjesztését, de nem jelenti az Egyezmény és részes tagállamai közötti belső helyzet változását sem, így például nem érinti az egyes tagállamok által elért és tett esetleges derogációkat és kikötéseket az Egyezménnyel és csatolt jegyzőkönyveivel kapcsolatban.

Az Európai Unió Tanácsa – bel- és igazságügyi miniszteri összetételben – a fenti bizottsági és parlamenti álláspontok ismeretében 2010. június 3-4-én tartott ülésén megadta a felhatalmazást az Európai Bizottságnak az Európa Tanáccsal folytatandó tárgyalások megkezdésére.⁴³⁷

2010. május 26-án az Európa Tanács is megtette a maga részéről szükséges végső, konkrét lépést: a Miniszteri Bizottság ad hoc felhatalmazást adott az emberi jogokért felelős irányítóbizottságnak arra, hogy az EU-val közösen kidolgozza azokat a jogi eszközöket, amelyek az emberi jogok és alapvető szabadságok Egyezményéhez való uniós csatlakozáshoz szükségesek.⁴³⁸ A Miniszteri Bizottság a tárgyalás lezárásának végső időpontjaként 2011. június 30-át jelölte meg.

Az Európai Bizottság tárgyalói és az Európa Tanács emberi jogokkal foglalkozó irányítóbizottságának szakemberei 2010. július 7-től fogva rendszeresen üléseznek a csatlakozási megállapodás kidolgozása céljából. A folyamat befejeztével sor kerül a csatlakozási megállapodás megkötésére az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló Egyezmény negyvenhét szerződő fele és az EU között. Erről a következő fejezetben lesz szó.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 218. cikk (8) bekezdése értelmében az Egyezményhez az Unió csak a Tanács egyhangú döntése alapján, az Európai Parlament egyetértése mellett (218. cikk (6) bekezdés a) ii. pont) csatlakozhat. A 218. cikk (10) bekezdés értelmében a Parlamentet az eljárás valamennyi szakaszában haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell. A megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat

⁴³⁶ Lásd például a jelentés 1. pontját.

⁴³⁷ Lásd az Európai Unió Tanácsának 10630/10 sz. sajtóközleményét. 22. o.

⁴³⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága megadta a tárgyalási felhatalmazás az ún. Steering Committee for Human Rights (CDDH) számára.

^h<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec%282010%291085/4.3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (utolsó letöltés: 2010. 08. 15.)

hatályba lépésének feltétele az EU-tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelő jóváhagyása [218. cikk (8)].

A csatlakozásról szóló megállapodást ezen felül az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló Egyezményhez már csatlakozott negyvenhét szerződő félnek egyenként is meg kell erősítenie saját alkotmányos követelményei szerint (az Egyezmény 59. cikk (1) bekezdése szerint), beleértve azokat a feleket is, akik egyben uniós tagállamok is.

6.7 Következtetések

A Kereskedelmi Világszervezet joga mellett az Európa Tanács emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye képezi már évtizedek óta az európai integrációt megtestesítő Európai Unió számára – saját alapító szerződésai mellett – az alkotmányos alapokat, mindenféle formális és intézményes kötelezettség nélkül. A csatlakozás ténye számos változást eredményezhet a jövőben – amelyeket már most előre lehet látni, és amelyekre még csak nem is gondolunk, a legnagyobb jogászai gondosság mellett sem. Éppen ezért az íratlan jogelvként kezelt jogok rendszere az Egyezmény alapján megítélésem szerint még sokáig szerves része marad a mindennapi jogalkotási és ítélkezési gyakorlatnak az uniós jogot érintő nemzeti és uniós közegben egyaránt. A csatlakozási folyamatot ezzel együtt figyelemmel kell kísérni, és csak remélni lehet, hogy a csatlakozási megállapodás korántsem egyszerű ratifikációs folyamata nem fog évekig elhúzódni.

7. FEJEZET

A strasbourgi jogorvoslati rendszer átalakításának háttere

7.1 Emberi jogi bírászkodás Európában

Immár több mint kilenc évtizede annak, hogy az első állandó nemzetközi bírói fórum, az Állandó Nemzetközi Bíróság Statútumát a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése egyhangú határozattal 1920 decemberében elfogadta – a 20. század első évtizedeinek legkiválóbb nemzetközi jogásza, a nagy elődök álma nem valósult meg:⁴³⁹ az államok közötti kapcsolatokban igénybe vehető kötelező bírászkodásnak a belső jogokhoz hasonló rendszere univerzális szintű világbíróság formájában valóban nem jött létre. Kötelező joghatóságot gyakorló nemzetközi bíróságok azonban egyre nagyobb számban jelennek meg egy-egy nemzetközi szerződéshez vagy nemzetközi szervezethez rendelve.⁴⁴⁰

A nemzetközi közösség, azon belül is az európai jogközösség elvárásaihoz illeszkedve működik az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága – mindkét jogorvoslati fórum a létét elsősorban az európai államok *béke iránti vágyának köszönheti – ez kötelező joghatóságuk eredendő legitimációs bázisa*. Tevékenységüket évtizedek óta a nekik szánt szerep tudatában végzik – miközben a működésükkel érintett államok létszáma és a közvetve vagy közvetlenül érintett személyek száma megsokszorozódott. A joghatóságuk alá rendelt élethelyzetek és jogviszonyok jelenleg jóval bonyolultabbak, mint a bíróságok évtizedekkel ezelőtti megalakulása idején. Az utóbbi időben a nemzetközi bíróságokkal általában és különösen az említett európai bíróságokkal kapcsolatban felmerült sajátos kifogásokat felerősíti az a tény, hogy ítélkezési gyakorlatuk nem értelmezhető pusztán valamely egyedi (nemzeti) jogalkotási mechanizmus kontextusában. Ennek oka az, hogy több, egymáshoz legfeljebb hasonló, de azonosnak semmiképpen nem nevezhető nemzeti jogrendszer számára köteles mindkét európai bíróság – alapító okiratának megfelelően – lehetőleg koherens határozatokat hozni. A különféle jogi igények és egyéb érdekek egyidejű védelmét, egy igazságosabb világ megteremtését a bíróságoktól, így az említett két európai bíróságtól elvárni nagyfokú idealizmus volna. Az eredmény, amelyre ítélkező tevékenységük vezethet, nem több és nem kevesebb, mint az érintett államok konszenzusa alapján a kötelező joghatóságuk alá rendelt *viták jogvitaként való kezelése*, és a jog írott és íratlan szabályainak megfelelő eldöntése – szemben a történelemben

⁴³⁹ LAMM Vanda: *A nemzetközi bírászkodás kilenc évtizede*. Jog-Állam-Politika, 2011. Különszám. Symposium Iubilaei Facultatis lauricensis. 137–154.

⁴⁴⁰ LAMM V.: *A nemzetközi bírászkodás kilenc évtizede*, i. m. 140. skk.

jól ismert, kevésbé békés (tudniillik fegyveres) vitamegoldási módozatokkal. És ez sem kevés. Különösen akkor nem, ha – mint ahogyan az Európai Unió Bírósága, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága esetében is igaz – mindkét bíróság a dinamikusan változó élethelyzeteket és jogszabályi környezetet hasonlóképpen dinamikus ítélkezési gyakorlattal igyekszik követni. Alapító okirataikban erre felhatalmazást is kaptak. Mint minden mozgásban lévő folyamat esetében, úgy e két bíróság jogértelmezési gyakorlatának fejlődése időnként korlátokba ütközik – a részes tagállamok egyes közhatalmi jogosítványainak egyetemleges gyakorlójaként⁴⁴¹ *e két bíróság legitimációs bázisa bizonyos értelemben kiegészítésre és korszerűsítésre szorul.*

Az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága a tagállamai által létrehozott nemzetközi megállapodások és kormányközi együttműködések alapján jár el, ennek megfelelően határozataikat jelenleg is az államok nevében hozzák. A közvetve vagy közvetlenül védendő alanyok azonban az egyének, és ezért a béke biztosítása mint hagyományos legitimációs elem mellett egyre gyakrabban merül fel *a belső jogban kialakult jogorvoslati mechanizmusok egyes demokratikus elemei átvételének igénye*: többek között a nagyobb nyilvánosság a bírák kiválasztásánál, a szélesebb és alaposabb indokolás, a nemzeti és európai bírói testületek közti érdemi párbeszéd bővítése és főként a hatékony működés személyi és tárgyi feltételeinek garantálása.

Az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: Bíróság) az előbbieken felsorolt okok miatt, néhány korábbi módosítás után, *jelenleg lényeges változások előtt áll* – jelen munka a reformfolyamat indokainak, lényeges tartalmi elemeinek, speciális kísérőjelenléseinek részletezésére vállalkozik.

Dean Spielmann, az Emberi Jogok Európai Bíróságának új elnöke⁴⁴² a 2013-as ítélkezési időszakot megnyitó beszédében⁴⁴³ szemléletesen vázolta mindazokat a körülményeket, amelyek megítélése szerint a *2012-es évet a Bíróság történetében emlékezetes évvé* teszik. Jó és rossz eseményekről és hatásokról egyaránt megemlékezett – gondolatmenetének meghatározó eleme annak a ténynek a rögzítése volt, mely szerint az emberi jogok és a védelmükre rendelt eljárás törekeny voltáról mindannyian tudomással bírnunk. Hasonlóképpen törekenynek minősítette magát a Bíróságot mint intézményt is, legalábbis a 2012-es év első felére visszaemlékezve: legfőbb okként az ijesztően magas, másfélszázazres ügyhátralékot, az elfogadhatatlannak minősülő, valamint az ismétlődő ügyek (*repetitive cases*) nagy számát, a tagállami végrehajtás akadozását, illetve bizonyos

⁴⁴¹ VON BOGDANDY, Armin – VENZKE, Ingo: *Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer demokratischen Rechtfertigung*. ZaöRV, 70. 2010. 16.

⁴⁴² A Sir Nicolas Bratza brit elnököt váltó, luxembourgi származású új elnök megbízása 2012. november 1-től három évre szól.

⁴⁴³ Az évnyitó beszéd 2013. január 25. napján hangzott el: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/CED6D21C-629F-456B-AA7C-C7C1E6E6238E/0/Audience_solennelle_Court_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

tagállamok részéről a Bíróságot ért túlzott és igazságtalan politikai támadást⁴⁴⁴ említette. Kiemelt eredményként értékelte az Emberi Jogok Európai Bírósága átfogó reformjának 2012-ben megtett lépéseit és kitért az úgynevezett típusügyekkel kapcsolatban kialakított gyakorlat előnyeire (*pilot-judgment procedure*).⁴⁴⁵ Az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását lehetővé tevő szerződés pedig az aláírás megnyitása előtti utolsó politikai döntésre vár – az érdemi előkészületek gyakorlatilag már 2010 őszén véget értek –, és ez mindkét szervezet számára meghatározó jelentőségű és szükséges lépés, vélte beszédében a Bíróság elnöke.

7.2 A Bíróság reformjának szükségessége – a kiváltó okok

1989 után az egyéni panaszok számának rendkívüli megnövekedése a Bíróságot igen nagy teherterheléssel állította elé, hogy a megfelelő személyi és tárgyi adottságok rendelkezésre álltak volna.⁴⁴⁶ Az európai emberi jogi mechanizmus hatékonyságának megőrzéséről, a szükséges anyagi és eljárásjogi változtatásokról az elmúlt években számos vélemény született különböző formában: jelentések, tudományos eszme-futtatások, javaslatok egyaránt olvashatók a szakirodalomban.⁴⁴⁷ Az Egyezmény nem minden tagállamában fogadták azonban egyforma lelkesedéssel és meggyőződéssel a tervezett változtatások gondolatát, még a reformfolyamat harmadik nagy állomásának számító 2012. áprilisi brightoni konferencia előestéjén is kétséges volt a találkozó eredményes kimenetele a házigazda britek belpolitikai csatározásai miatt.⁴⁴⁸ A Miniszteri Bizottság által kibocsátott és a Bíróság jövőjét érintő, 2012. május 23-i határozat – bár önmagában még nem jelent valódi megoldást, mégis jól mutatja – az Egyezményben részes államok bizonyos értelemben megújult elkötelezettségét a lehető legcélravezetőbb reformlépések

⁴⁴⁴ A Bíróság a *Hirst No.2 v. The United Kingdom* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX ügyben 2005. október 6-án meghozott ítéletében a szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek szavazati jogtól való általános megfosztását mondta ki az Egyezményhez csatolt Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével ellentétesnek. A döntés nyomán a brit belpolitikában egyébként is egymásnak feszülő pártpolitikai érdekek közös célpontjává vált a strasbourgi testület. A többéves huzavona 2010–2011 fordulójára eszkalálódott: egy újabb ítélet hatására (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*, nos. 60041/08 & 60054/08, 2010. november 23.) a brit kormány nehéz szívvel ugyan, de rászánta magát a szükséges jogszabály-módosításra, amit azonban a brit parlament leszavazott.

⁴⁴⁵ A típusügyek kezelésének technikája 2011. február 21-től képezi részét a Bíróság eljárási rendjének. L. Rule 61 of the Rules of Court; http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/853E5F72-020B-4C47-B19F-F269B05D3F70/Article_61_Pilot_judgment_procedure.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁴⁶ Erről részletesebben: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve*. Közjogi Szemle, 2010/3. 33–34.

⁴⁴⁷ Például: ZWAAK, Leo: *Az Európai Emberi Jog Bíróság felülvizsgálati eljárásának reformjáról*. Fundamentum, 1998/4. 10–15.; NAGY Gábor: *A strasbourgi bíróság újabb szervezeti és eljárási reformja*. Acta Humana, 2004/3. 104–109.; WELLER Mónika: *Az európai emberi jogi rendszer reformja*. . . i. m. 78–88.; SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Új távlatok az európai alapjogvédelemben*, i. m. 34., további külföldi szakirodalmi hivatkozásokkal.

⁴⁴⁸ Lásd a Hirt- és a Green-ügy kapcsán fentebb (7. sz. jegyzet) említett konfliktust.

bevezetésére.⁴⁴⁹ A reformfolyamat állomásainak és jelenlegi állapotának értékelése előtt érdemes kísérletet tenni a változtatási igényt kiváltó okok csoportosítására.

7.2.1 A Bíróság túlterheltsége

A Bíróság hatékony működését a hozzá *beérkező kérelmek igen nagy száma* veszélyezteti. Kelet-Közép-Európa egykori kommunista államainak húsz évvel ezelőtti felvétele az Európa Tanácsba megsokszorozta az ügyterhet. Az említett államok a rendszerváltást követően igen gyorsan ratifikálták az Emberi Jogok Európai Egyezményét (a továbbiakban: Egyezmény) elsősorban az Európa Tanácsi tagság megszerzése érdekében anélkül, hogy az Egyezményben foglalt emberi jogok tényleges biztosításához szükséges jogi és szervezeti keretekkel már rendelkeztek volna. A (kezdeti) jogrendszerbeli és az intézményi szerkezeti hiányosságok ezen új tagállamokban nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy állampolgáraik tömegesen fordultak a strasbourgi bírósághoz, amelyre egyfajta mentsvárként tekintettek. *A kelet-közép-európai államok nemzeti igazságszolgáltatásával szembeni bizalmatlanság az egyéni panaszok számának exponenciális növekedéséhez vezetett* tehát. A panaszok javarésze utóbb nyilvánvalóan megalapozatlannak és ezzel együtt elfogadhatatlannak minősült – de eddig a felismerésig el is kellett, illetve el kell jutni ma is, tehát a Bíróság kapacitásait a mindenkori eljárási rendnek megfelelően lefoglalta, és mind a mai napig nagymértékben igénybe is veszi az érdemi vizsgálatot megelőző munkateher. A 2010-ben megindult reformfolyamat eddigi lépéseinek köszönhetően a 2012 októberében mért adatok már némi javulást mutatnak: a beérkező ügyek száma az egy évvel korábbival azonos mértékű maradt, és ez a jelenség újdonságnak számít az 1998 óta tartó, évi 10–15%-os növekedéssel szemben. A 2012 októberében függőben lévő ügyek száma még így is rendkívül magas: 139 500, ami a valaha mért legmagasabb ügyszámhoz képest (2011. szeptember 1.: 160 200 ügy) viszont mégis már jelentős csökkenést mutat.⁴⁵⁰

7.2.2 Az államokon belüli hiányosságok

Az Egyezmény részes államainak *jogrendjében és intézményi felépítésében mutatkozó rendszerhibák* párhuzamosan futó ügyek tömegéhez vezetnek. *Az ismétlődő ügyek (repetitive cases)* háttérben legtöbbször a tagállamok engedetlensége áll: a nyitott jogi kérdéseket

⁴⁴⁹ *Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights*. 122nd Session of the Committee of Ministers, Strasbourg, 23 May 2012. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1942609&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁵⁰ Az adatokat a Bíróság honlapján 2012. október 16-án közzétett jegyzék tartalmazza. Lásd: *The Interlaken Process and the Court*. Letölthető: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/90A252A0-852E-4C0D-91F4-AAE46AC0216C/0/INTERLAKEN_Processus_d_Interlaken_et_la_Cour_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

a Bíróság ugyan eldönti, de az ítéletek végrehajtása a tagállamok részéről elmarad, illetve a vitatott nemzeti jogszabályi háttér vagy intézményi struktúra változatlan fenntartása folyamatos jogsértésekhez vezet, amelyek így újabb és újabb egyéni panaszok formájában elárasztják a Bíróságot. Az Egyezmény részes államainak általános támogatását élvező úgynevezett *pilot judgment procedure* rendszerének kialakításával a Bíróság megpróbál immár közel kilenc éve úrrá lenni a problémán – de valójában ez a megoldás sem működik a bepanaszolt államok együttműködése nélkül. A *típusügyek* technikáját nem a primer jog, tehát nem az Egyezmény rendezi, hanem a Bíróság teljes ülése által elfogadott eljárási szabályok 61. cikke szól róla, ami csak 2011-ben született meg.⁴⁵¹ Így például 2012 év végén a 39 000 (!) ismétlődőnek számító ügy az alábbi államokat érintette: Olaszország (9400), Törökország (7700), Szerbia (6000), Románia (5100), Ukrajna (3500), Egyesült Királyság (2300) és az Orosz Föderáció (1600).⁴⁵² Ilyen esetekben a Bíróság kiválaszt néhány ügyet, és közli az érintett állammal, hogy a jogrendjében vagy intézményrendszerében rejlő hiba korrekcióját milyen intézkedéssel végezheti el.⁴⁵³ Eddig az embertelen vagy megalázó bánásmód, a tisztességes tárgyaláshoz és a hatékony jogorvoslathoz, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához, a tulajdonhoz való jog, valamint a választásokon való részvétel joga bizonyos aspektusainak tárgyában született a típusügyek eljárási rendje szerint döntés.⁴⁵⁴ A jelenleg még függőben lévő típusügy magyar viszonyokat érint. Sajátos helyzet alakult ki ugyanis a 2011. december közepétől kezdve Magyarországgal szemben benyújtott és 2012 októberéig mintegy 11 500-ra duzzadt panasszal kapcsolatban, amelyek tárgya a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetését előíró magyar jogszabály volt.⁴⁵⁵ A Bíróság a szokásos módon történő

⁴⁵¹ A típusügyek kezelésének technikája 2011. február 21-től képezi részét a Bíróság írott eljárási rendjének. Lásd: Rule 61 of the Rules of Court; http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/853E5F72-020B-4C47-B19F-F269B05D3F70/0/Article_61_Pilot_judgment_procedure.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

A jelen kézirat lezárásának pillanatában elérhető legfrissebb adatok 2012. október 1-jei állapotot tükröznek. Lásd: The Interlaken Process and the Court. Letölthető: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/90A252A0-852E-4C0D-91F4-AAE46AC0216C/0/INTERLAKEN_Processus_d_Interlaken_et_la_Cour_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.) Lásd még: BREUER, Marten: *Zur Fortentwicklung der Piloturteilstechnik durch den EGMR*. EuGRZ, 2012. 1. skk.

⁴⁵² Az adatok a fentiekben idézett jegyzékből valók. Lásd: 13. sz. jegyzet.

⁴⁵³ 2012. október 1-ig öt típusügyben született döntés, és egyre gyakrabban kerül rá sor. Lásd: a Bíróság fentebb idézett jegyzékének 10. o.

⁴⁵⁴ A Bíróság honlapján 2013 januárjában közzétett lista: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/61CA1D79-DB68-4EF3-A8F8-FF6F5D3B3BB0/0/FICHES_Arrets_pilotes_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁵⁵ Lásd: 2011. évi CLVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról. Az egyéni panaszosok lényegében az Egyezményhez csatolt Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének (tulajdon védelme), valamint az Egyezmény 14. cikkének (megkülönböztetés tilalma) megsértésére hivatkoztak.

egyedi ügykezelést lehetetlennek ítélve a beérkezett ügymennyiséget 37 típusba sorolta, és megkezdte ezek típusonkénti vizsgálatát.⁴⁵⁶

A reformfolyamat kiváltó okai között minden bizonnyal dobogós helyet foglalnak el azok az esetek, amelyek a *nemzeti jogorvoslati rendszerek hiányosságaiban* mutatkoznak meg; így különösen akkor, ha súlyos emberi jogszértések esetén a sértettnek nem áll rendelkezésére megfelelő hatékonyságú bírói jogvédelem. Ilyen esetekben a Bíróság gyors és hathatós fellépésére volna szükség a panasz benyújtását követően – amire viszont aligha lehet számítani a sokszor emlegetett hat számjegyű ügyteher miatt: a panaszok elbírálása átlagban három évet vesz igénybe.

7.2.3 A Bíróság kiterjesztő értelmezési gyakorlata

Az előzőekben említett kiváltó okok mellett egy olyan körülmény is indokoltta tette a Bíróság reformjának napirendre vételét, ami kevésbé számszerűsíthető. A Bíróság gyakorlatában korábban is létezett, de az elmúlt évtizedben egyre nyilvánvalóbbá váló bátrabb, pontosabban: *kiterjesztőbb jogértelmezés* figyelmet keltett egyrészt az érintett államokban, másrészt a szakirodalomban is – a fogadtatás nem feltétlenül volt barátságos.⁴⁵⁷ Többször háttérbe szorult ugyanis az Egyezményvel kapcsolatban az államokat és intézményeiket megillető mérlegelési hatáskör (*margin of appreciation*) elve, de ugyanígy a *szubszidiaritás elvének* követelménye sem mindig teljesült: az alkotmányoknak az Egyezményvel, a nemzeti jogorvoslati szerveknek pedig a Bírósággal szembeni elsőbbsége a főszabály.

7.2.4 Szakmai felkészültség és finanszírozás kérdése

A Bíróság tagjainak kiválasztási eljárása, a szerződő államok *bírójelölési gyakorlata* az utóbbi években olyan személyek megválasztásához vezetett, akiknek a szakmai előélete, felkészültsége, gyakorlata az általános vélekedés szerint veszélyezteti az Emberi Jogok

⁴⁵⁶ Már 2012. január elején a Bíróság hivatalvezetője kibocsátott egy sajtóközleményt, amelyben választa a jogviták alapját képező típus-tényállást, és a hatékony elbírálás érdekében felhívta az érintett egyéni panaszosokat tömörítő szakszervezeteket és képviselői szerveződéseknek, hogy csoportos kérelmek formájában nyújtsák be újból a panaszokat, az érintett személyek szükséges adatait tartalmazó mellékletekkel kiegészítve. Lásd: European Court Registrar calls for special measures to deal with influx of Hungarian pension cases. Lásd: ECHR 009(2011); [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3802798-4357228#{%22itemid%22:\[%22003-3802798-4357228%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3802798-4357228#{%22itemid%22:[%22003-3802798-4357228%22]}) (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁵⁷ BOSSUYT, Marc: *Should the Strasbourg Court exercise more self-restraint? On the extension of the jurisdiction of the European Court of Human Rights to social security regulations.* Human Rights Law Journal, 2007. 321. skk.

Európai Bírósága több évtized alatt kialakult presztízsét és megbecsülését.⁴⁵⁸ Hasonlóképpen igen hátrányos és az ütemes, magas színvonalú, hatékony jogorvoslatot gátolja a kelet-közép-európai államok belépése utáni tevékenységbővüléssel járó és egyértelműen megnövekedett *költségigény kérdésének mellőzése*.

7.3 A reformfolyamat állomásai

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt Egyezményt hatályba lépése óta a szerződő felek többször is módosították és kiegészítették. Jelenleg hatályos változatának szövetszerűen is szerves részét képezik a 11. és 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvek rendelkezései, valamint hatályban vannak az Egyezmény mellett az 1., 4., 6., 7., 12. és 13. sorszámú kiegészítő jegyzőkönyvek is.⁴⁵⁹

A strasbourgi bíróság 1998 és 2007 közötti elnöke, Luzius Wildhaber megfogalmazása szerint⁴⁶⁰ az Egyezmény és a hozzá kapcsolódó bírósági eljárás az egyéni panasz lehetőségével egyetemben igen nagy szolgálatokat tett az európai jogközösségnek – de nem érinthetetlen képződmény. A folyamatosan felmerülő új problémák kezelése érdekében még a „világ leghatékonyabb emberi jogi rezsimje”⁴⁶¹ is reformokra szorult – a valóban szükséges reformlépések azonosítása, tartalmuk kialakítása és elfogadtatása minden bizonnyal nehéz és elhúzódó feladat nemcsak jogtechnikai szempontból, hanem ratifikációs szempontból is, amelynek elmaradása azonban valóban áldozattá teheti az Egyezményt és eddigi eredményeit.

⁴⁵⁸ ENGEL, Norbert Paul: *Status, Ausstattung und Personalhoheit des Inter-Amerikanischen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Facetten und Wirkungen des institutionellen Rahmens*. EuGRZ, 2003. 122. Az aktuális helyzet részletesebb kifejtését lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Új távlatok az európai alapjogvédelemben*, i. m. 35–36.

⁴⁵⁹ ²² A többi jegyzőkönyv vagy hatályát veszítette, vagy pedig tárgyatlaná vált. Lásd a Magyar Közlöny 2005/152. (XI. 23.) számában közzétett 2005. évi CXXIV. törvény szövege alapján rendelkezésre álló, nem hivatalos magyar nyelvű szöveget. 2010. júniusi dátummal az Európai Emberi Jogi Bíróság Hivatala is közli a magyar szöveget (http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Translations/Translations_hun.htm). Az Egyezmény és jegyzőkönyvei aláírásának és megerősítésének állapota megtekinthető a <http://conventions.coe.int> weboldalon.

⁴⁶⁰ Lásd: WILDHABER, Luzius: *Ein Überdenken ...* i. m. 553.

⁴⁶¹ KELLER, Helen – STONE-SWEET, Alec (eds.): *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, 2008. 3., idézi: WILDHABER, L.: *Ein Überdenken des Zustands...* i. m. 553.

7.3.1 A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv története⁴⁶²

A korábbi módosítások és bírósági szerkezeti reformok után 2004. május 13-án került sor az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvének aláírására.⁴⁶³ Az új kiegészítő jegyzőkönyv az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról szól, tartalma szerint elsősorban a strasbourgi bírósági eljárás gyorsítását kívánja lehetővé tenni. Egy év alatt, 2005. június végéig minden tagállam aláírta, és 2006. október végéig minden tagállam ratifikálta a jegyzőkönyvet – egyedül Oroszország nem. Aláírta ugyan 2006 májusában, de négy további éven keresztül gyakorlatilag blokkolta a jegyzőkönyv hatályba lépését. A duma, az Orosz Föderáció parlamentje két év halogatás után, 2006 decemberében, kifejezetten el is elutasította a jegyzőkönyv ratifikálását.⁴⁶⁴ Az Európa Tanács tagállamai – bár Oroszország magatartása igen erős visszatetszést keltett – kerültek a közvetlen konfrontációt, és végül taktikusabb megoldást választottak a helyzet átmenetinek szánt megoldására. Madridban, pontosan öt évvel a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv megalkotása után – 2009. május 12-én – a tagállamok megállapodtak a jegyzőkönyv egyes fontos rendelkezéseinek átmeneti hatályba léptetéséről.⁴⁶⁵ A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 25. cikke képezi az általános nemzetközi jogi alapot a nemzetközi szerződések vagy egyes részeik átmeneti alkalmazásához.⁴⁶⁶

Az Európa Tanács negyvenhét tagállamából tíz állam igen gyorsan reagált: még 2009. november 1. előtt elfogadták és ratifikálták a *14. Kiegészítő Jegyzőkönyv egyes rendelkezéseit hatályba léptető madridi megállapodást* (Albánia, Belgium, Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Liechtenstein, Luxembourg, Németország, Spanyolország és Svájc).⁴⁶⁷ A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv 4., 6., 7. és 8. cikke ilyen módon alkalmazhatóvá vált a fenti tíz tagállam vonatkozásában. A 4. cikk az Egyezmény új 24. cikk 2. pontját érinti – a rendelkezés értelmében olyankor, amikor a Bíróság egyesbíróként jár el, munkáját a Bíróság elnökének alárendelt előadók segítik, akik a Bíróság Hivatalához

⁴⁶² A jelen tanulmány 3.1. és 3.2. pontja a szerző korábban közzétett tanulmánya II. és IV. pontjának továbbfejlesztett változata. Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR E.: *Új távlatok az európai alapjogvédelemben*, i. m. 34., 35–36.

⁴⁶³ A 2000–2004 közötti előkészítő időszak kronológiáját lásd: Explanatory Report (II.) to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 06.)

⁴⁶⁴ A orosz hozzáállásról, a duma döntése körüli dokumentumok értékeléséről az Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), 2007. 507. skk. oldalain olvashatunk, illetve ugyanitt a források német nyelvű változata is elérhető.

⁴⁶⁵ Lásd: Agreement of Madrid of 12 May 2009, Detailed modalities for the provisional application of certain provisions of Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights, as they appear in document Doc CM(2009)71 rev2. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm> (utolsó letöltés: 2010.07.11.)

⁴⁶⁶ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szól, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

⁴⁶⁷ Az aláírásról és hatályba lépésről szóló listát lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194-1.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.)

tartoznak. A 14. Jegyzőkönyv 6. cikke az egyesbíróra vonatkozó részében lépett hatályba az Egyezmény új 26. cikkéként, kiegészülve az Egyezmény új 27. cikkével, amely részletezi az egyesbíró hatáskörét (14. Jegyzőkönyv 7. cikk). A 8. cikk – az Egyezmény 28. cikkéként – a Bíróság tanácsainak hatáskörét pontosítja.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának svájci elnöksége 2010. február 18–19-re az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövőjéről miniszteri találkozót hívott össze Interlakenbe. A mögöttes szándék is egyértelmű volt: rábírní Oroszországot a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv ratifikálására. Az európai közvélemény többirányú nyomása végül hatásosnak bizonyult. Az orosz parlament 2010 januárjában ratifikálta a jegyzőkönyvet, majd az orosz szövetségi tanács is hozzájárulását adta a jegyzőkönyv elfogadásához. Az interlakeni konferencia első napján, 2010. február 18-án így az orosz igazságügyi miniszter letétbe helyezhette az orosz ratifikációs okmányt az Európa Tanács főtítkáranál.

7.3.2 A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv tartalma

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez készült 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv, amely az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosításáról rendelkezik, az orosz diplomácia hat évig tartó ellenállása után 2010. június 1-jén végül teljes egészében hatályba léphetett, három hónappal az utolsó ratifikációs okmány letétbe helyezését követő hónap első napján, a jegyzőkönyv 19. cikkében foglalt feltételeknek megfelelően.

Felfokozott várakozás előzte meg és követte a jegyzőkönyv hatályba lépését: az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerkezeti reformja az egyszerűsítés és gyorsítás jegyében, továbbá az Európai Unió csatlakozása az Egyezményhez az egységesítés jegyében külön-külön is, de egymásra gyakorolt hatása tekintetében is új távlatokat nyithat az európai alapjogi védelemben. Az persze igencsak kérdéses, hogy a remélt változások milyen ütemben és milyen hatásfokkal következnek majd be, és az ismert, illetve előrelátható hiányosságok mellett milyen további hézagok válhatnak nyilvánvalóvá a jövőben.⁴⁶⁸

A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv⁴⁶⁹ legfontosabb célkitűzése – preambulumszövege szerint – az Egyezmény keretében megvalósuló ellenőrző mechanizmus hatékonyságának hosszú távon való megőrzése és javítása. Az összesen 22 cikk terjedelmű dokumentumtól az európai szakmai közvélemény, de legfőképpen maga az Európa Tanács és tagállamai,

⁴⁶⁸ Lásd: High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration and Action Plan. 19. February 2010. Forrás:http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_de.asp (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.) A macedón elnökség prioritásai között első helyen szintén olvasható az új szerkezetben megvalósítandó alapjogvédelem Interlakenben meghatározott lépéseivel kapcsolatos kötelezettségvállalás <http://www.coe-chairmanship.mk/> (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.).

⁴⁶⁹ Lásd: Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No. 194. <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/Protocol+No.+14/>.

valamint a Bíróság teljesítménynövelő hatást remélt. Lényegesen kevesebb módosítás került azonban a végül elfogadott szövegbe, mint amit az előkészítő évek során – többek között 2000 és 2004 között – született javaslatok tartalmaztak.⁴⁷⁰ Összességében ezért igazán radikális reformról nem beszélhetünk a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv kapcsán sem.

A rendelkezések érdemi része az eljárás egyszerűsítését és gyorsítását,⁴⁷¹ a bírák választási és hivatalviselési rendjét érintő reformot, a bírósági szervezeti rendszer adminisztratív függetlenségét valamint az Európai Unió csatlakozásának lehetőségét tartalmazta. Az egyszerűsítést és gyorsítást a három legfontosabb módosítás szolgálja: az egyesbíró intézményének meghatározása és hatáskörének tisztázása, új elfogadhatatlansági kritérium meghatározása, valamint a tanácsok hatáskörének pontosítása.

✿ Az Egyezmény új 26. cikk (1) bekezdése szerint a Bíróság már egyesbíróként is eljárhat, nem csak tanácsokban vagy kamarákban, munkájukat a Bíróság Hivatalának alárendelt előadók segítik (új 24. cikk (2) bekezdés). Az egyesbírók tevékenysége a további vizsgálat nélküli elfogadhatatlanná nyilvánításra vagy a kérelem törlésére korlátozódik, amely határozat azonban végleges (új 27. cikk). Amennyiben egy határozat nem törölhető, illetve nem nyilvánítható elfogadhatatlannak, az egyesbíró köteles az ügyet egy tanács vagy egy kamara elé utalni. Az egyesbíró intézményével a 14. Jegyzőkönyv egyértelműen a panaszáradat megfékezését és szűrését kívánta elérni.

✿ Az Egyezmény új 35. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint abban az esetben is elfogadhatatlannak lehet minősíteni egy panaszt, ha a „kérelmező nem szenvedett jelentős hátrányt”. Az új elfogadhatatlansági ok már a 14. Jegyzőkönyv kidolgozása során heves vitákat váltott ki: nem kormányzati szervezetek, egyes szerződő államok is küzdöttek a bevezetése ellen azzal érvelve, hogy az új indok korlátozza az egyéni panasz eljárás érvényesíthetőségét.⁴⁷² A végső szöveg ezert a panasz elutasítását jelentős hátrány hiánya esetén ugyan főszabályként kezeli, de két kivételt állapít meg. Amennyiben az emberi jogok tiszteletben tartása érdemi vizsgálatot igényel, illetve ha az ügyet hazai bíróság nem vizsgálta meg megfelelően – ilyen esetekben a panasz akkor sem utasítható el, ha jelentős hátrány nem társult a vélt jogsértéshez.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Az előkészítő időszak közel négy éve alatt megszületett javaslatokat, figyelembe veendő összefüggéseket, előterjesztéseket részletesen elemzi a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz 2009 tavaszán kiadott értelmező jelentés I. és II. pontja. Lásd: Explanatory Report to the Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Forrás: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (utolsó letöltés: 2010. 07. 06.).

⁴⁷¹ Részletes elemzését lásd: Explanatory Report III. és IV. pontjában – forrás: lásd mint fent.

⁴⁷² A 14. Jegyzőkönyv és magyarázó jelentésének részletes elemzését, valamint a jelzett civil szervezetek állásfoglalását az elfogadhatóság tekintetében még a hatályba lépést megelőző időszakból lásd: WELLER Mónika: *Az európai emberi jogi rendszer reformja...* i. m. 78–88.

⁴⁷³ A „jelentős hátrány” kritériumának bírósági gyakorlatban való megjelenését, előzményeit elemzi SZEMESI Sándor: *Egy új elfogadhatósági kritérium – a jelentős hátrány vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. Pro Futuro, 2011/1. 131–138.

- ✱ Az Egyezmény új 28. cikk (1) bekezdés b) pontja értelmében – a korábbiaktól eltérően – a háromtagú bírói tanács nemcsak arról határozhat (de csak egyhangúan!), hogy egy panaszt elfogadhatatlannak nyilvánít vagy töröl az ügylajstromból, hanem arról is, hogy egy panaszt elfogadhatónak minősít, és egyúttal ítéletet hoz az ügy érdeméről, feltéve, hogy a vitatott jogi helyzettel kapcsolatban a Bíróság megalapozott esetjoga rendelkezésre áll.

A Bíróság eljárását érintő, a fentiekben részletezett három legfontosabb módosítás mellett a 14. Jegyzőkönyv remélt hatása szempontjából kiemelendő a bírák függetlenségét erősítő módosítás is. A hivatalviselés ideje az eddigi – az újraválasztás korlátlan lehetősége melletti – hat évről kilenc évre módosult, az újraválasztás lehetősége nélkül (14. Jegyzőkönyv 2. cikk). A bírák legfeljebb 70. életévükig tölthetik be a posztot, az első időszakukat töltő bírák hivatali ideje meghosszabbodik összesen kilenc évre, a többi bíró pedig kitöltheti a hivatali idejét, amely ipso jure két évvel meghosszabbodik (14. Jegyzőkönyv 21. cikk). A legfőbb bírói posztokat betöltő bírák hivatali időtartama Európa-szerre nem egységes – a kilenc év többek között a francia alkotmánytanács esetében hasonló, de van más példa is. A belga és az osztrák alkotmánybíróság tagjai például élethosszig, a német alkotmánybíróság, valamint most már a magyar alkotmánybíróság tagjai is tizenkét évig viselik tisztségüket. A hosszabb, de meg nem újítható hivatali idő mögötti logika nyilvánvaló: ha a hivatalban lévő bírónak nem kell azon gondolkodnia, hogy miként kerülhet újra a kormánya által összeállítandó és a Parlamenti Közgyűlésnek benyújtandó háromfős listára a következő jelölés alkalmával bizonyosan személyiség-erősítő és főként a bírói függetlenséget sokkal inkább garantáló helyzetet eredményezhet számára. Ezt a helyzetet tovább erősítheti a bírák díjazására és szociális helyzetére vonatkozó újabb döntés, amely ugyan nem a 14. Jegyzőkönyv érdeme, de azzal összefüggésben született meg 2009 őszén.⁴⁷⁴ Az addigi rendszer szerinti havi bontású, adómentes éves átalánydíjazáshoz nem járt betegbiztosítás és nyugdíj jogosultság sem.⁴⁷⁵ Az új rendszer szerint – amely a 2009. október 1. után újonnan megválasztott bírákra alkalmazandó – adómentes alpbérük az Európa Tanács legmagasabb tisztséget betöltő hivatalnokának (főtitkár) díjazásához igazodik, a bírák pedig az Európa Tanács egészségpénztárának tagjává válnak. Nyugdíj jogosultságuk a 63. életév betöltésétől kezdve fennáll. Az új díjazási és szociális rendszer ezzel megkönnyíti a megválasztott és kinevezett bírák életpályájának függetlenítését a mindenkori kormányzatoktól, és döntéseikben a bírói függetlenség és szakmaiság számára további teret nyit.

A 14. Jegyzőkönyv megnyitotta az utat a Bíróság adminisztratív függetlenedése előtt is: a Bíróság előadói – akik többek között az egyesbírák tevékenységét kötelesek segíteni

⁴⁷⁴ Lásd: Resolution CM/Res (2009) 5. A határozatot a Miniszteri Bizottság 2009. október 1-i hatállyal fogadta el. Forrás: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1508697&Site=CM> (utolsó letöltés: 2010. 08. 13.)

⁴⁷⁵ Betegség esetén a régi rendszer szerint a bírák négy nap betegség után 10%-kal, három hónap betegség után 50%-kal kevesebb juttatást kaptak, hat hónapnyi betegség után pedig megszűnt a juttatásuk.

– személyzeti értelemben korábban az Európa Tanács főtitkáráról függtek, ezt a helyzetet felváltja a Bíróság elnökének való alárendelésük a Bírósági Hivatal keretében és a Bíróság eljárási szabályzatában leírtak szerint (14. Jegyzőkönyv 4. cikk). A jelzett módosítást az Európai Uniónak az Egyezményhez való csatlakozása is szükségessé tette – az Unió intézményi egyensúlyról vallott felfogása nehezen lett volna összeegyeztethető a korábbi (jogorvoslat-végrehajtás) alá-fölérendeltségi viszonyal.⁴⁷⁶ Ugyanígy: az Európa Tanács főtitkárának jóindulatától való pénzügyi függőség kérdése is hangosabbá vált az Unió csatlakozásának hatására. A Bíróság költségvetésének egyértelmű elkülönítése az Európa Tanács költségvetésén belül már hosszabb ideje téma, és elválaszthatatlan részét képezi az Európa Tanács évek óta változatlan nagyságrendű összköltségvetéséről zajló vitáknak. Az intézmény keretein belül elterjedt álláspont szerint az Európa Tanács és azon belül a Bíróság hozzájárulása a kelet- és közép-kelet-európai államok demokratikus átalakulásához nem mehet végbe tagállamainak megfelelő mértékű pénzügyi hozzájárulása nélkül.⁴⁷⁷

Összességében elmondható, hogy az ismert tények és számok függvényében a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv önmagában nem volt elegendő az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága számára elengedhetetlenül szükséges átfogó reformhoz. Tény azonban, hogy a *14. Jegyzőkönyv által teremtett jogi és intézményi lehetőségek tudatos kihasználása és az Interlakenben elindított reformfolyamat során kialakított módosítások következetes végrehajtása középtávon fenntarthatóvá teheti az Egyezmény kontrollmechanizmusát*. Kincstári optimizmusnak azonban ekkor sincs helye: a közel ötven tagállam politikai és pénzügyi befolyása közvetetten, a nemzeti jogrendszerek megfelelősége és együttműködési készsége pedig közvetlenül továbbra is meghatározó eleme marad a *világ kétségtelenül legprogresszívebb alapjogi rendszerének*.

7.3.3 Interlaken – 2010. február

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának svájci, majd következő elnökségei⁴⁷⁸ a 2010. februári interlakeni miniszteri konferencián elfogadott nyilatkozatnak és akcióterv-

⁴⁷⁶ Az Európa Tanács tagállamai is felismerték ezt a helyzetet, és a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv szellemében az interlakeni miniszteri konferencia E.8.b) pontjában írtak szerint határozott. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration and Action Plan. 19. February 2010. Forrás: http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_de.asp.

⁴⁷⁷ Az előző években az Európa Tanács hivatalnokaival folytatott személyes beszélgetésben számos esetben elhangzottak hasonló panaszok. A Bíróság adminisztratív önállóságáról és forrászerzési stratégiáiról részletesebben szól a Bíróság által 2012. 10. 16-án kiadott közlemény. Lásd: The Interlaken Process and the Court. 3–4. http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/90A252A0-852E-4C0D-91F4-AAE46AC0216C/0/INTERLAKEN_Processus_d_Interlaken_et_la_Cour_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁷⁸ Az elnökségek felsorolását és prioritásaikat l. http://www.coe.int/t/cm/Home_en.asp (utolsó letöltés: 2013.02.15.)

nek megfelelően igyekeztek eljárni, és ütemesen próbáltak haladni az ott meghatározott úton.⁴⁷⁹

Az interlakeni deklarációban az Európa Tanács tagállamai hangsúlyozták többek között a strasbourgi bíróság előtt indítható egyéni panaszok jelentőségét, az ítélkezési gyakorlat világos és egyértelmű voltának szükségességét. A nyilatkozat arra biztatta a Bíróságot, hogy a beérkező kérelmek és folyamatba tett ügyek elfogadhatóságát egységes szempontok szerint és szigorúan vizsgálja, és használjon ki minden olyan eljárásjogi lehetőséget, amellyel a kérelmek ismétlődése, párhuzamossága megakadályozható, illetve kezelhető. A szerződő államokat pedig arra szólította fel, hogy az ítéleteket mindig teljes egészében, hatékonyan és gyorsan hajtsák végre, továbbá leszögezte a deklaráció szövege, hogy az ítéletek végrehajtását ellenőrző rendszer hatékonyságát növelni kell. Hangsúlyozta a Bíróság pártatlanságának és minőségi munkájának szükségességét, valamint a bírói függetlenség tiszteletben tartásának követelményét.⁴⁸⁰ A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv körül kialakult orosz politikai célzatú huzavona tanulságaként – bár ezt így közvetlenül természetesen nem említi a szöveg – a nyilatkozat kívánatosnak nevezte az Egyezmény – főként szervezeti kérdésekben – szükségessé váló jövőbeli módosításának egyszerűsítését.

Az interlakeni miniszteri konferencia a deklarációhoz *politikai iránymutatásként akciótervet is csatolt* – ebben részletes, hét pontból álló intézkedési csomagot határozott meg az alábbi tárgykörökhöz: az egyéni panaszhoz való jog, az Egyezmény alkalmazása nemzeti szinten, szűrőrendszer (filtering mechanism) működtetése az eljárás során, a párhuzamos, illetve ismétlődő kérelmek (repetitive applications) nagy számának visszaszorítása például egyoldalú nyilatkozatok vagy békés rendezés kialakítása révén. Ez utóbbi intézkedési csomagot az akcióterv egyértelműen a szerződő államok és a Miniszteri Bizottság együttes feladatává tette. Külön pontban rendelkezett az akcióterv a Bíróságról, azon belül is a bírák szakmai hozzáértésének kérdéséről, azt sugallva, hogy e követelményre a korábbiaknál lényegesen nagyobb hangsúlyt kell fektetni a bírák jelölésénél és választásánál egyaránt – ez az igény az ukrán bíró választásánál vált különösen súlyos kérdéssé.⁴⁸¹ Ugyanitt tért ki az akcióterv a Bíróság adminisztratív,

⁴⁷⁹ Lásd: High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration and Action Plan. 19. February 2010. Forrás: http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_de.asp (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.). A macedón elnökség prioritásai között első helyen szintén olvasható az új szerkezetben megvalósítandó alapjogvédelem Interlakemben meghatározott lépéseivel kapcsolatos kötelezettségvállalás. Forrás: <http://www.coe-chairmanship.mk/> (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.).

⁴⁸⁰ Lásd a fent jelzett Interlaken Declaration (1) – (11) -ig terjedő pontjait.

⁴⁸¹ A szakmai körökben is visszhangot kiváltó és erős megütközést keltő választási procedúra 2007 és 2010 között zajlott az ukrán állam által jelölt bírák személye körül. Az egyértelműen ukrán belpolitikai harcokat tükröző, többször módosított, háromfős jelöltlistáról végül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az ukrán elnök taktikázásának véget vetve 2010. április 27-én határozott többséggel megválasztotta a szakmai szempontból legkevésbé alkalmas személyt – jobb híján. http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5477 (utolsó letöltés: 2010. 07. 11.)

még inkább pénzügyi önállóságának szükségességére. Az akcióterv utolsó pontja az Egyezmény egyszerűsített módosítási eljárására tett javaslatot – például azzal, hogy újabb kiegészítő jegyzőkönyvbe foglalta a Bíróság alapszabályát, így a jövőben szükségessé váló szervezeti kérdéseket érintő módosításokat egyszerűbben és gyorsabban lehet majd elfogadtatni.

A miniszteri konferencia az akcióterv végrehajtására végül lépcsőzetesen egymásra épülő határidőket is rögzített: 2011. június – 2012. június közötti, majd 2015–2019 közötti időszakokat jelölt meg, és hangsúlyozta a megfelelő szakmai szervezetek bevonásának szükségességét.

7.3.4 Izmir – 2011. április

A svájci kormánynak sikerült az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában viselt elnöksége idején 2010 februárjában megszervezett interlakeni konferencián az évek óta húzódó bírósági reform ügyében áttörést elérnie, és sikerült a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvvel szembeni orosz obstrukciós politikát is leküzdenie, így megnyílt az út a Bíróság valódi szerkezeti és eljárási reformja előtt. A török elnökség idején, 2011 áprilisában újabb magas szintű miniszteri találkozóra került sor Izmirben, ahol az elindított reformlépésekkel kapcsolatos előkészítő munkák állapotáról számoltak be a török kormány előterjesztése nyomán. Érdemét tekintve új elemeket az izmiri konferencia nem hozott, de a kiadott nyilatkozat arról tanúskodik, hogy a reformlendület tart és halad, a korábban elhatározott tennivalókat a felek megerősítették.⁴⁸² A nemzeti bíróságok által a Bíróságtól kérhető, nem kötelező tanácsadó vélemény lehetőségét azonban ekkor erősítették meg a szerződő felek képviselői, amely a későbbi fakultatív jegyzőkönyv tárgyát képezi.⁴⁸³

7.3.5 Brighton – 2012. április

A brightoni nyilatkozat a brit kormány kezdeményezésének terméke. A 2011. november és 2012. május közötti időszakban, elnökségének prioritásaként az Egyesült Királyság a Bíróság reformjának minden részletre kiterjedő vizsgálatát jelölte meg. Minden addig felmerült kérdés megvitatását, elfogadását vagy elvetését tűzte célul, teljes diplomáciai súlyát latba vetette annak érdekében, hogy a negyvenhét tagállam kormányát állásfoglalásra készítse: a felmerült reformlépések közül melyeket támogatják és melyeket nem

⁴⁸² Lásd: High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Izmir Declaration, Izmir, Turkey, 26-27 April 2011. www.coe.int/izmir

⁴⁸³ Lásd: Izmir Declaration. Lásd fent 4. o.

– mindezt annak érdekében, hogy a Bíróság működésének további elbizonytalanodása, az Egyezményben foglalt jogok további eróziója megelőzhető legyen.⁴⁸⁴

A 2012. április 20-án egyhangúan elfogadott brightoni nyilatkozat⁴⁸⁵ korszakváltást készít elő: a nyilatkozat alapján a *Miniszteri Bizottság 2012. május 23-án kibocsátotta határozatát*, amelynek végrehajtása jelenleg is zajlik. A brightoni nyilatkozat részletesen felsorolja mindazokat a kötelezettségeket, amelyek címzettjei az Egyezmény részes államai, az Európa Tanács mint nemzetközi szervezet, valamint maga az Emberi Jogok Európai Bírósága. Ez a határozat⁴⁸⁶ önmagában különösebb értékkel nem bír: nem tesz mást, mint ráépül a brightoni nyilatkozat megállapításaira, kiemeli a teendők időbeli beosztását, és megbízza az Emberi Jogok Irányító Bizottságát (a továbbiakban: CDDH) a további teendők koordinálásával.

A nyilatkozat összesen 39 pontja új tartalmi elemet – a reformfolyamat korábbi időszakaiban felvetett kérdésekhez képest – nem fogalmaz meg, legfőbb célkitűzése továbbra is elsősorban eljárásjogi jellegű: az elviselhetetlenné vált ügytömeg kezelésének megkönnyítése. Új lendületet hozott azonban a reformfolyamatba a *brit kormány által kezdeményezett aktív fellépés*, a szerződő államok kormányainak tevéleges magatartásra való serkentése, a halogató kormányzati magatartás helyett egy időben átlátható, ütemes reformfolyamat véghezvitele. A brightoni nyilatkozat a Bíróságot és a bírákat is emlékeztetni kívánja saját felelősségükre: a szubszidiaritás elvére (a nemzeti bíróságok és a strasbourgi jogorvoslati rendszer között az előbbi javára), konkrét ügyekben a tagállami mérlegelési hatáskör tiszteletben tartására (margin of appreciation), saját hatásköre túlzott kiterjesztése kapcsán önmérséklet tanúsítására, valamint az ítéletek alaposabb, körültekintőbb indokolására.

⁴⁸⁴ A korábbiakban említettek szerint (lásd 7. sz. jegyzet) ezt az alkalmat a brit kormányfő arra is ki akarta használni, hogy a Bíróság hatásköreit korlátozza, főként az elfogadhatóság okainak szűkítésével és a tagállami mérlegelési jogkör bővítésével. Ezzel szemben azonban számos civil szervezet is felemelte a hangját. A próbálkozás azonban nem járt sikerrel – a szerződő államok kifejezett álláspontja és különösen Sir Nicolas Bratza, a Bíróság akkori, brit származású elnökének erőyes közbelépésének köszönhetően. Brightonban elhangzott beszéde angolul: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8D587AC3-7723-4DB2-B86F-01F32C7CBC24/0/2012_BRIGHTON_Discours_Bratza_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.) Lásd a tiltakozó 135 szervezet közös nyilatkozatát: Joint NGO input to the draft Brighton Declaration on the Future of the European Court of Human Rights. 20 March 2012. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR61/005/2012/en/b721f975-c545-4087-90d8-4cbc1501a5d4/ior610052012en.pdf> (2013. 02. 15.) Magyar szöveg: http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/az_emberi_jogok_vedelmenek_megerositese_europaban_nyilt_level.pdf

⁴⁸⁵ Lásd: High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Brighton Declaration, Brighton, UK, 19-20 April 2012. <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Reform+of+the+Court/Conferences/> (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁸⁶ Decision of the Committee of Ministers: Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights. CM122 Session / 23 May 2012. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1943985&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

7.3.6 A brightoni nyilatkozat tartalma

Az alábbiakban sorra vesszük a nyilatkozat megállapításait.

A bevezető (1–6. pont) rögzíti, hogy az államok szuverén egyenlőségének elve valamint a szubszidiaritás elvének együttes betartása mellett a szerződő államok és az Emberi Jogok Európai Bírósága *közös felelősséget viselnek az Egyezmény hatékony érvényesüléséért*. Ezzel együtt, ha a Bíróság megállapítja az Egyezmény megsértését, *az államok kötelesek a végleges ítéletet tiszteletben tartani* („State Parties must abide by the final judgment of the Court” – 3. pont). A megalapozott, elfogadható egyéni panaszok számának növekedése a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvön túlmutató intézkedéseket követel meg.

Az Egyezmény *tagállami szinten való hatékony alkalmazása érdekében teendő legfontosabb intézkedések* (7–9. pont) között különösen az alábbiak érdemelnek említést:

- * a belső jogalkotási és mindennemű politikai tevékenység álljon összhangban az Egyezmény által képviselt védelem szintjével, ideértve a nemzeti parlamentek tájékoztatását az eléjük kerülő jogszabálytervezetek és az Egyezmény koherenciájáról;
- * új jogorvoslati eljárások bevezetése a belső jogban, amennyiben ezek szükségesek az Egyezmény sérelmét jelentő helyzetek tisztázására;
- * a tagállamoktól elvárható, hogy tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a nemzeti bíróságok az Egyezmény elveivel és a Bíróság gyakorlatával összhangban járjanak el;
- * kívánatos a bírák, ügyészek és ügyvédek továbbképzése;
- * hasonlóképpen szükséges a strasbourgi ítéletek és határozatok lefordítása a szerződő államok saját nyelveire.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a szerződő államok intézményei, hatóságai közötti viszonyrendszerre vonatkozóan (10–12. pont) a brightoni nyilatkozat szükségesnek ítéli a szubszidiaritás elve, valamint a mérlegelési hatáskör elvének rögzítését az Egyezmény preambulumban. A két elvet a Bíróság által kialakított tartalommal kell beemelni a preambulumban szövegébe – a nyilatkozat határidőt is tűz: 2013 végéig meg kell alkotni a módosítást lehetővé tevő kiegészítést.⁴⁸⁷

Az *egyéni panaszok* (13–15. pont) benyújtására nyitva álló határidőt a jelenlegi hat hónapról négy hónapra kell csökkenteni. A nyilatkozat felszólítja a Bíróságot arra, hogy az elfogadhatósági kritériumokat határozottabban és előreláthatóbban alkalmazza, és minősítse az egyéni panaszokat elfogadhatatlannak olyan esetekben, amikor a nemzeti bíróságok a Bíróság kialakult és rögzült gyakorlatával összhangban, azt megfelelően

⁴⁸⁷ 2012. szeptember 12–14. között Strasbourgban tartott szövegező bizottsági ülésen (CDDH Drafting Group 'B') már bemutatta a 15. Kiegészítő Jegyzőkönyv szövegtervezetét. Lásd az interlakeni és a brightoni nyilatkozat által meghatározott menetrend szerint megtett lépéseket jelen munka 3.7. pontjában.

figyelembe véve járnak el – kivéve természetesen, ha a Bíróság az Egyezmény súlyos sérelmét véli felfedezni a kérelemben. A nyilatkozat felhívja továbbá a Bíróságot arra, hogy a panaszostól követelje meg a az Egyezményre való hivatkozást már a nemzeti bíróság előtti eljárásban, és a jövőben tekintse az ilyen hivatkozás megtörténtét elfogadhatósági kritériumnak.

Az *egyéni panaszok elbírálásának gyorsítása érdekében* (16–20. pont) a nyilatkozat felszólítja a szerződő államokat, hogy ideiglenesen bírákat és magasan képzett *jogászokat rendeljenek ki* a Bíróság Hivatalához – főként az egyesbírák működését segitendő. A nyilatkozat külön kiemeli és üdvözlí a Bíróság ismétlődő ügyek kezelésére kialakított eljárását (*pilot judgment*), és biztatja annak további folytatására. A magas ügyteher kezelésének gyorsítására a nyilatkozat elismeri a *Bíróság létszámának jövőbeli esetleges növelését*: jelenleg az Egyezmény 20. cikke értelmében egy tagállam egy bíró elv a szabály. A későbbiekben szükségessé válhat más (rövidebb) hivatali időre, eltérő feladatkörrel felruházott bírák kinevezése is.

A *Bíróság tekintélyét és hitelét* (21–25. pont) nagymértékben meghatározza *bíráinak és határozatainak szakmai minősége*, színvonala. Ezért a nyilatkozat a szerződő feleket emlékezteti a háromfős jelölőlistákon szerepeltetett személyekkel szembeni elvárásokra: elvárható, hogy kizárólag magasan kvalifikált személyeket ajánljanak a bírói poszt betöltésére a Parlamenti Közgyűlésnek.⁴⁸⁸ A bírói tisztség betöltésének felső korhatárát 70 évről 74 évre kívánják emelni. A brightoni konferencia résztvevői külön kiemelik a Bíróság Hivatalában tevékenykedő jogászok munkáját, amellyel nagymértékben hozzájárulnak a Bíróság eredményes működéséhez. A nyilatkozat emlékeztet a jogbiztonság fontosságára, és arra hívja fel a Bíróságot, hogy joggyakorlatán csak feltétlenül szükséges esetben változtasson. A Nagykamara szerepét – a joggyakorlat koherenciájának megőrzése érdekében – erősíteni kívánja a nyilatkozat: a Nagykamarának történő hatáskör átadás (Egyezmény 30. cikk) esetén a hétfős Kamara ilyen irányú döntését a jövőben egyik fél sem akadályozhatja majd meg.

A *Bíróság ítéleteinek végrehajtását* (26–29. pont) a Miniszteri Bizottság köteles a jövőben határozottabban figyelemmel kísérni és határozottabban követelni az elmarasztalt szerződő féltől, továbbá a nemzeti parlamenteket fel kell hatalmazni arra, hogy kontrollálhassák a Bíróság ítéleteinek végrehajtása érdekében tett nemzeti intézkedéseket. Ezért a nyilatkozat arra biztatja a szerződő feleket, hogy tegyenek meg mindent, és hozzanak meg minden szükséges intézkedést, amely a Bíróság határozatainak hatékony tagállami alkalmazásához nélkülözhetetlen.

⁴⁸⁸ A bírák jelölésének előkészítéséhez a Miniszteri Bizottság még a brightoni nyilatkozat elfogadása előtt – nem utolsósorban az előző évek nyilvánvaló hibás jelöléseiből okulva –, 2012. március 29-én kiadott egy iránymutatást és magyarázó jelentést is. Lásd: Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, CM(2012)40 final és Explanatory Memorandum CM(2012)40 addendum final.

A *Bíróság kulcsszerepének megtartása* és mint az „ordre public européen”⁴⁸⁹ őrzőjének jövőbeli megerősítése érdekében (30–35. pont) elemzéseket és értékeléseket kell készíteni 2015 végéig a Bíróság tevékenységéről külső szakértők és kutatói hálózatok bevonásával.

A *záró rendelkezések* körében (36–39. pont) a nyilatkozat megaláztatással veszi tudomásul, hogy az Európai Unió csatlakozásának folyamata a végéhez közeledik, és szorgalmazza a gyors befejezést. Szorgalmazza egyúttal az Egyezmény egyszerűsített módosítási formáinak kidolgozását. A nyilatkozat végül felhívja a Bíróságot és a Miniszteri Bizottságot, hogy mérjék fel a – a szükséges költségvetési óvatosságra is figyelemmel – a brightoni nyilatkozat végrehajtásával és megvalósításával összefüggő finanszírozási igényeket.

7.3.7 A következő évek menetrendje – újabb kiegészítő és fakultatív jegyzőkönyvek előkészítése

A brightoni nyilatkozat és a nyomában kibocsátott *2012. május 23-i miniszteri bizottsági határozat*⁴⁹⁰ 6. pontja az Európa Tanács Emberi Jogok Irányító Bizottságát (a továbbiakban: CDDH) konkrét, időpontokhoz kötött feladatokkal bízta meg – a határozott, operatív lépések meg is hozták eddig a kívánt eredményt. Rövid távú, középtávú, valamint hosszabb távon teljesítendő feladatokról van szó.

Rövidtávon a *CDDH 2013. április 15-ig* három feladatot köteles teljesíteni: készítse elő az Egyezmény újabb (15.) kiegészítő jegyzőkönyvét, dolgozza ki egy (16.) fakultatív jegyzőkönyv szövegét, és nyújtson be egy javaslatot az ismétlődő ügyek kezelésére kialakított eljárással kapcsolatban.

A 15. Kiegészítő Jegyzőkönyvnek rendelkeznie kell – a CDDH-nak adott felhatalmazás alapján – az alábbiakról:

- ✿ az Egyezmény preambulumaiba be kell építeni a szubszidiaritás és a tagállami mérlegelési hatáskör elvét úgy, ahogyan az a Bíróság gyakorlatában kialakult;
- ✿ az egyéni panaszok benyújtására nyitva álló, jelenleg Egyezmény 35. cikk (1) bekezdése szerinti hat hónapos határidőt négy hónapra kell csökkenteni;
- ✿ a Kamarától a Nagykamarához történő hatáskörátadás ellen egyik fél (sem az érintett állam, sem pedig a panaszos) se élhessen ellentmondással: az Egyezmény jelenlegi 30. cikkének erre utaló szövegét törölni kell;

⁴⁸⁹ TOMUSCHAT, Christian: *Individueller Rechtsschutz: das Herzstück des „ordre public européen” nach der Europäischen Menschenrechtskonvention*. EuGRZ, 2003. 95. skk.

⁴⁹⁰ Decision of the Committee of Ministers: Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights. CM122 Session / 23 May 2012. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1943985&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (2 utolsó letöltés: 013. 02. 15.)

- ✱ az Egyezmény 23. cikkében a bírák hivatali idejével kapcsolatos életkori szabályt módosítani kell: csak olyan személy választható, aki hivatalba lépésekor még nem töltötte be a 65. életévét – ebből következően és a kilencéves hivatali időre tekintettel a hivatalviselés lehetősége a bírák 74. életévéig tarthat.

A CDDH szövegező bizottsága (Drafting Group 'B') már 2012. szeptember 12–14. közötti strasbourgi ülésén megtartotta első találkozóját, és előterjesztette a *15. Kiegészítő Jegyzőkönyv* szövegtervezetét,⁴⁹¹ amely hűen követi és tartalmát tekintve is megfelel a brightoni nyilatkozatban megfogalmazott követelményeknek. A tervezethez 2013. elején a Miniszteri Bizottság felkérésére a Bíróság is készített egy véleményt,⁴⁹² amelyben meglepéssel vette tudomásul a változtatásokat – különösen pedig egyetértését fejezi ki a preambulumba kerülő kiegészítésekkel (szubszidiaritás, margin of appreciation) kapcsolatos saját gyakorlatára való utalással. A 15. Kiegészítő Jegyzőkönyv szövege várhatóan aláírásra készen lesz a kitűzött határidőig.

A CDDH másik, szintén 2013. április közepéig teljesítendő feladata egy fakultatív jegyzőkönyv kidolgozása volt, amelynek értelmében a jegyzőkönyvet aláíró szerződő állam felsőbb bíróságai a Bíróságtól egy nem kötelező tanácsadó véleményt kérhetnek az Egyezménnyel és kiegészítő jegyzőkönyveivel kapcsolatos elvi kérdésről. A *16. (fakultatív) Kiegészítő Jegyzőkönyv* szövege és magyarázó jelentésének elkészültek.⁴⁹³

Harmadik feladatként a fent jelzett határidőig a CDDH állásfoglalást köteles készíteni arról, hogy a Bíróság egyes ismétlődő ügyekben kibocsátott ítéletei (pilot judgment) ugyanazon állammal szemben benyújtott ugyanazon tényállási feltételek melletti panaszokra automatikusan alkalmazhatóak legyenek-e vagy sem.

2013. október 15. a miniszteri határozat alapján a következő határidő a CDDH számára: a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítésével kapcsolatban kialakult gyakorlatról egy útmutatót, valamint egy eszköztárat, listát kell készítenie a szerződő államok hivatalnokai számára, amelyből ez utóbbiak arról tájékozódhatnak, hogy az Egyezmény alkalmazása számukra milyen kötelezettségekkel jár.

A középtávon, 2013. október 15-ig teljesítendő további feladat szerint a CDDH-nak állásfoglalást kell készítenie a nagyszámú ismétlődő ügy hatékony kezeléséről, és lehet-

⁴⁹¹ Lásd: Meeting Report. CDDH Drafting Group 'B' on the Reform of the Court (GT-GDR-B). 1st Meeting, Strasbourg, 14 September 2012. GT-GDR-B(2012)R1. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_GDR_B/GT-GDR-B\(2012\)R1](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_GDR_B/GT-GDR-B%282012%29R1en_Rapport.pdf) Addendum. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_GDR_B/GT-GDR-B\(2012\)R1en_Addendum.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_GDR_B/GT-GDR-B%282012%29R1en_Addendum.pdf) (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁹² Lásd: Opinion of the Court on Draft Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights. ECHR, adopted on 6 February 2013. http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/58BF65B4-3124-4E7D-A09A-BCDC97CD8036/0/Court_Opinion_P15_EN.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁹³ Szoros ütemben követik egymást a CDDH bizottságainak ülései és előkészítő anyagainak tárgyalásai. Lásd például: Draft Explanatory report to Protocol No. 16. DH-GDR(2012)020. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR\(2012\)020](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_GDR/DH-GDR%282012%29020_Draft%20Explanatory%20Report_Protocol%20no%20%202016_ECHR%20%283%29.pdf) Explanatory%20Report_Protocol%20no%20%202016_ECHR%20%283%29.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

séges megelőzéséről, beleértve annak tisztázását is, hogy a hosszú átfutási idő rövidítése érdekében szükséges-e újabb, pótlólag megválasztandó bírák kinevezése.⁴⁹⁴

A bírák választási eljárásával kapcsolatban a jelzett 2013. októberi határidőig a CDDH köteles állásfoglalást kialakítani. Vezérlő elv a jelöltek kimagasló szakmai felkészültsége és a Bíróság minőségi ítélezésének elősegítése. Ezért a CDDH-t a Miniszteri Bizottság – a brightoni elhatározással összhangban – felkérte arra, hogy a bírójelölteket értékelő és a Miniszteri Bizottság által korábban kijelölt minősítő bizottság⁴⁹⁵ megújítására és kialakítására tegyen új javaslatot.

Igen figyelemreméltó a 2013 októberéig teljesítendő további feladat: a CDDH készítsen állásfoglalást és tegyen javaslatot a Bíróság ítéletét határidőre nem teljesítő tagállammal szembeni hatékonyabb fellépésre a brightoni nyilatkozat 29. d. pontjával összhangban. Tulajdonképpen megfelelő kényszerítő erejű intézkedés bevezetésére kell javaslatot készítenie.

A CDDH *hosszú távon teljesítendő feladata – 2015. március 15-ig* – további állásfoglalások és javaslatok elkészítése a Miniszteri Bizottság számára: a Bíróság jövőbeli szerepéről az Egyezmény autentikus értelmezése során, az Egyezmény újabb módosításáról az ügyteher további csökkentése érdekében, az Egyezmény 41. cikkének, az igazságos elégtétel kérdésének újratárgyalása.

A Miniszteri Bizottság 2012. május 23-i határozatának 8. pontja felszólítja az Európa Tanács főtitkárát, hogy a felhalmozódott, elintézetlen ügyek minél gyorsabb kezeléséhez szükséges pénzügyi források megszerzése érdekében nyisson egy külön számlát. E számla használatának szabályait alakítsa ki. Megjegyzendő, hogy maga a Bíróság is kiter már 2012. októberi közleményében erre a lehetőségre, jelezve, hogy a szerződő államok önkéntes hozzájárulását szívesen fogadja a hátralékos ügyek intézéséhez szükséges költségek fedezésére, és szükség esetén attól sem riad vissza, hogy külső forrásokat keressen, akár a magánszektorból is.⁴⁹⁶

7.4 Következtetések

A Bíróság ítélezési gyakorlatának minőségét befolyásoló számos tényező közül jelen tanulmány azokról kívánt áttekintést adni, amelyek a korábban azonosított problémák,

⁴⁹⁴ Lásd ehhez némiképp kritikusan Marie-Louise Bemelmans-Vidéc rapporteur által a Parlamenti Közgyűlés 2012. januári ülészakán előterjesztett jelentés 46–53. pontjait. *Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Court of Human Rights*. Document 12811 <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=12914&Language=EN> (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁹⁵ Jean-Paul Costa, a Bíróság volt elnöke által 2010. december 8-án felkért minősítő bizottságnak hét tagja van, akik titkos eljárásban értékelik a jelölteket. A bírák választási eljárásáról lásd: *Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights*. AS/Jur/Inf (2012) 02 rev4. 7 December 2012. http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/ajinfdoc02_2012.pdf (utolsó letöltés: 2013. 02. 15.)

⁴⁹⁶ Lásd: *The Interlaken process and the Court*. 16.10.2012. 4. pont.

elvi jellegű és technikai természetű kérdések megoldására születtek az elmúlt egy évtizedben az Egyezmény és a Bíróság történetében. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának valódi célját az Interlaken – Izmir – Brighton reformfolyamat elindításával a szerződő államok valóban szolgálni kívánják. A tervezett és részben már bevezetett változások minden jel szerint képesek lesznek arra, hogy ne engedjék az Egyezményt és a Bíróságot, ezt a példa nélküli emberi jogvédelmi mechanizmust saját sikerének áldozatává válni. A reform konkrét lépésein túl, azok mögött pedig néhány olyan kérdés húzódik meg, amelyek mélyebb vizsgálata újabb tanulmányt érdemel. A Bíróság tagjainak választási eljárása sokat elárulhat a szerződő államok hozzáállásáról, őszinte jogkövetéséről. Ugyanígy a Bíróság szerepfelfogásának változása mélyen érinti a szerződő államok szuverenitás-értelmezését: a szubszidiaritás kontra evolutív, illetve dinamikus jogértelmezés vitája külön figyelmet érdemel. Az „equivalent protection”, vagyis a Bosphorus-formula alkalmazása az előbbi hárommal együtt mind olyan témák, amelyek napirenden lévő dogmatikai kérdéseket vetnek fel. Felerősíti e vitákat az Európai Uniónak az Egyezményhez való csatlakozásával együtt járó és a jogalkalmazókban egyre gyakrabban felmerülő elméleti és eljárásjogi természetű tanácstalanság. Jelen fejezet is, hasonlóan a tárgyalt reformfolyamat eddigi történéseivel, nyitott végű egyenlet, folytatás következik.

8. FEJEZET

Háromrétegű alapjogvédelem – az európai jogközösség alapja

8.1 Bevezetés

Az európai jogközösség által kiemelt jelentőségűnek tekintett alapjogok rendszere az elmúlt két évtizedben különös átalakuláson ment keresztül.⁴⁹⁷ A nemzetközi jogban bekövetkezett változások, sőt, a nemzetközi jog egyre gyakrabban emlegetett fragmentálódása,⁴⁹⁸ szoros összefüggésben a belső jog, a nemzetközi jog és az Európai Unió jogának egymás felé törekvésével, más szóval konvergenciájával felveti – többek között – az alapjogvédelemmel kapcsolatos jogérvényesítés számos elméleti és gyakorlati kérdését. A nemzetközi szintéren egyre karakteresebb szereplővé váló bíróságok nem mindig konzekvens gyakorlata és e bíróságok egymáshoz való viszonya különös súllyal merül fel az alapjogok védelme terén. Az állam szerepének átalakulása, az egyén státusát egyre közvetlenebbül érintő és egyre elterjedtebb nemzetközi viszonyrendszerek, a transznacionális konfliktusok mélyen megbolygatják a nemzetközi jogrend alapjait, és kérdéssé teszik az állam mint az alapjogok védelmének és a nemzetközi biztonság végső letéteményesének alkalmasságát a feladat hagyományos értelemben való ellátására.

Az európai kontinensen az évtizedekkel ezelőtt kialakult munkamegosztás értelmében az alapjogvédelem egyrészt a belső jog, másrészt pedig az Európa Tanács égisze alatt létrejött strasbourgi emberi jogi egyezmény és bíróság⁴⁹⁹ feladata volt, de nem szerepelt a gazdasági integráció intézményesült rendjében. A gazdasági együttműködésért felelős Európai Unió, korábban Európai Közösség működése azonban a dolog természete sze-

⁴⁹⁷ Lásd: *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon. The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions*. Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012. Volume 1. (Julia Laffranque, ed.) Tallinn, 2012. 1–852., a magyar nemzeti jelentés a kötetben: MOHAY, Ágoston – SÁNDOR-SZALAY, Elisabeth: *National Reports – Hungary*. 501–533.

⁴⁹⁸ Részletes elemzés további forrásmegjelölésekkel például az alábbi tanulmányban olvasható: FISCHER, Andreas – TEUBNER, Lescano-Gunther: *Fragmentierung des Weltrechts – Vernetzung globaler Regimes statt etatistischer Rechtseinheit*. In: Mathias Albert – Rudolf Stichweh (Hg.): *Weltstaat – Weltstaatlichkeit: Politische Strukturbildung nach der Globalisierung*. 2005. http://www.velbrueck-wissenschaft.de/pdfs/2005_fischer-lescanoteubner.pdf (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

⁴⁹⁹ A fejezetben az egyszerűség érdekében váltakozva az alábbi rövidítéseket alkalmazom: Emberi Jogok Európai Bírósága helyett: strasbourgi bíróság; Emberi Jogok Európai Egyezménye helyett: Egyezmény vagy EJE.

rint az integráció mélyülésével egyidejűleg meghozta az Európai Unió Bíróságának⁵⁰⁰ alapjogvédelmet megalapozó, jogfejlesztő gyakorlatát is. *Ma már nem az a kérdés, hogy bizonyos alapjogok érvényesíthetők-e megfelelő feltételek esetén egy nemzetközi, illetve európai bíróság előtt, hanem csak az a kérdés, hogy melyik európai bíróság joghatósága terjed ki az éppen vitatott alapjogi kérdésre* – természetesen a nemzeti bíróság eljárását is feltételezve. Hasonlóképpen kérdés az is, hogy mi a jogi alapja az európai szinten tevékenykedő bíróságok közötti viszonyoknak: nemzetközi szerződésben erre a célra szabályozott keretek között zajlik, vagy véletlenszerű, eseti döntés függvénye-e csupán.

Európa két mamut-szervezete: az Európai Unió és az Európa Tanács – hosszas előkészítő időszak után – az utóbbi években tett konkrét lépésekkel megkísérli összekapcsolni a már meglévő írott strasbourgi alapjogvédelmet az évtizedek alatt kialakult íratlan, bírói jogfejlesztés eredményeként formálódó uniós alapjogvédelemmel úgy, hogy közben *kommunikációs csatornát hoz létre a strasbourgi és a luxemburgi bíróság között*. Az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csodálatraméltó kísérlet – sikerét azonban veszélyezteti az a tény, hogy mindkét szervezet jelenleg krízishelyzetben van: az Unió küzd a pénzügyi válság megoldásáért, az Európa Tanács, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig – hallatlan népszerűsége mellett – küzd az ésszerűbb működést biztosító szabályokért és költségvetési pozíciókért. Európa közvéleménye pedig közben jóformán semmit sem érzékel abból a példátlan lehetőségből, amit az uniós jog strasbourgi kontrollja fog jelenteni a csatlakozás után közvetlenül minden uniós polgárnak – és nem csak a nemzeti jogalkotónak vagy jogalkalmazónak. Mindezt tetézi az a tény, hogy *a személyek szabad és kevésbé szabad mozgása az európai kontinensen*, a személyek legális és illegális migrációja Európa országai között és harmadik országokból Európa irányába *minden elképzelhető formában a hétköznapiok természetes jelenségévé vált*.

Jelen tanulmány igyekszik felvillantani azokat a legnyilvánvalóbb kérdéseket, amelyek az Unió alapjogvédelmi rendje, a tagállami alapjogi rendszerek és az Emberi Jogok Európai Egyezménye kölcsönhatásából adódhatnak – a teljesség igénye nélkül. 2009. december 1. után a Lisszaboni Szerződés és ezzel együtt az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatályba lépése, továbbá az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozási eljárása időszerűvé teszi az említett összefüggések némelyikének feltérképezését.

⁵⁰⁰ A fejezetben az egyszerűség érdekében az Európai Unió Bírósága helyett: a Bíróság vagy a luxemburgi bíróság rövidebb megnevezést alkalmazom.

8.2 A háromszintű alapjogvédelem célja – a joghézagok kiküszöbölése

8.2.1 Nemzetközi jog – uniós jog – magyar jog viszonya

Mielőtt az alapjogok európai és nemzeti, azon belül is magyarországi érvényesülésére, azok jelenlegi és jövőbeli összefüggéseire irányuló kérdésekről beszélni lehetne, vázolni érdemes a három jogrendszer egymáshoz való viszonyát.⁵⁰¹

A magyar alkotmányos gyakorlat szerint⁵⁰² a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya egyfajta *mérsékelt dualizmussal* jellemezhető.⁵⁰³ A 2004. május 1-jén hatályba lépett csatlakozási szerződés nyomán a magyar jogrendszerben helyet kellett találni az uniós jognak is.⁵⁰⁴

A 2012. január 1. előtt hatályos *1949. évi magyar alkotmány*⁵⁰⁵ eltérően kezelte a hagyományos nemzetközi jogi kötelezettségeket és az Európai Unióban való tagsággal együtt járó kötelezettségeket: a 7. § (1) bekezdése a kötelező nemzetközi jogra utaló alkotmányos szabályt fogalmazta meg, a 2002-ben bevezetett 2/A. § pedig az Európai Unió jogára közvetettebben utaló szabályt tartalmazta. A tisztán nemzetközi jogi kötelezettségek és az uniós jogra vonatkozó rendelkezés alkotmányos szintű megkülönböztetése, a 2/A. § homályos szövegezése, továbbá az a tény, hogy a magyar alkotmányos szabályozás nem tisztázta az uniós jogforrások helyét a magyar jogrendszerben, azt eredményezte, hogy a magyar alkotmánybíróság egyfajta önkorlátozó gyakorlatot⁵⁰⁶

⁵⁰¹ Kovács Péter: *Les constitutions nationales et les traités européens*. In: Pogačnik Miha et al. (ed.): *Challenges of Contemporary International Law and International Relations – Liber Amicorum in Honour of Ernest Petrič*. Európska Pravna Fakulteta v Novi Gorici, Nova Gorica, 2011. 245–263.

⁵⁰² Ennek alapja főként a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatáról szóló 4/1997. (I. 22.) AB határozat, valamint a 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

⁵⁰³ SONNEVEND, Pál: *Application of EU Law and the Law of the European Convention of Human Rights in Hungary*. In: Kajtár Gábor – Kardos Gábor (ed.): *Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok*. Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára. Bibliotheca Juridica ELTE, Libri Amicorum 40, Saxum-ELTE ÁJK, Budapest, 2011. 213., 214.; SÜLYOK Gábor: *A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása*. *Jog-Állam-Politika*, 2012/1. 17–59.; MOLNÁR Tamás – SÜLYOK Gábor – JAKAB András: *7. § [Nemzetközi jog és belső jog: jogalkotási törvény]*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

⁵⁰⁴ Az uniós jognak a magyar jogban való helyét részletesen elemzi: VARJÚ Márton – FAZEKAS Flóra: *The reception of European Union Law in Hungary: the Constitutional Court and the Hungarian Judiciary*. In: *CML rev.* 2011. 1945–1984.; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában*. In: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. Válogatott tanulmányok. (Szerk. Chronowski Nóra) HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011.; DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. (Második, átdolgozott és bővített kiadás) HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012. 233–237.

⁵⁰⁵ Lásd a többször módosított 1949. évi XX. törvényt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, amely 2011. december 31-ig volt hatályban.

⁵⁰⁶ BLUTMAN László: *A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnembben*. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2. 90.

alakított ki az uniós jog elemzése és értelmezése tekintetében.⁵⁰⁷ Az alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságáról meghozott ítéletében⁵⁰⁸ próbálta összegezni az álláspontját az uniós jogról – eddig talán a legrészletesebben kifejtve –, főként az Unió alapító szerződéseinek a magyar alkotmányos rendben elfoglalt helyzetére összpontosítva.⁵⁰⁹

A 2012. január 1. napján hatályba lépett *Alaptörvény*⁵¹⁰ Q) cikke hitet tesz a nemzetközi közösség és a nemzetközi jog iránti elkötelezettség mellett, E) cikke pedig a magyar alkotmányosság alapelvei között említi az európai integrációt. Első megközelítésben az Alaptörvény „Európa-klauzulája”, az E) cikk összességében hasonlóan fogalmaz, mint a korábbi alkotmány 2/A. §-a. Az E) cikk (3) bekezdése valamivel tovább megy ugyan, és tekintettel a korábban kialakult magyar alkotmánybírói gyakorlatra, igyekszik tisztább helyzetet teremteni, illetve voltaképpen megalapozni az uniós jog és a magyar alkotmányosság viszonyát, anélkül azonban, hogy egyértelművé tenné az uniós jog alkalmazási elsőbbségének elvét a magyar jogrendben.⁵¹¹ A korábbi alkotmánybírói gya-

⁵⁰⁷ Vörös Imre vitatja azt a jogtudományban széles körben elterjedt nézetet, miszerint az Európai Unió jogrendje a magyar jogrendszer része, bár elfogadja, hogy a két jogrend közötti viszonyt nem a konkurencia, hanem sokkal inkább az egymást kiegészítő koegzisztencia jellemzi, amelynek államon belüli célszerű működéséhez azonban megítélése szerint hiányzanak a megfelelő alkotmányossági mércék. Lásd: Vörös Imre: *Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia*. Jogtudományi Közlöny, 66. évf. 2011/7-8. 369–401. Az uniós jog rendszertani tagolásáról szélesebb kontextusban. Új: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Budapest, 2012. 127.

⁵⁰⁸ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat. MOHAY Ágoston: *Decision 143/2010 of the Constitutional Court of the Republic of Hungary regarding the constitutionality of Act CLXVIII of 2007 promulgating the Lisbon Treaty*. ICL Online Journal – Vienna Online Journal on International Constitutional Law, 2012/6. 301–306. <http://www.internationalconstitutionalallaw.net/download/6c3312b920bbe937de3c3f50c0469846/Mohay.pdf> (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

⁵⁰⁹ A magyar alkotmánybíróság és az uniós jogrend közti összefüggéseket több tanulmány is elemzi: BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.)*. Európai Jog, 2007/7. 3–16.; VÁRNAY Ernő: *Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga*. Jogtudományi Közlöny, 2007/10. 423–436.; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: *Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban*. Jogtudományi Közlöny, 2008/2. 63–69.

⁵¹⁰ A 2011. április 25-én elfogadott és 2012. január 1. napjától hatályos magyar alaptörvény. A szövegét lásd: Magyar Közlöny, 2011. április 25. (2011. 43. sz.) 10656–10681. <http://kozlony.magyarorszag.hu/pdf/8946> (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.) A magyar alaptörvénynek szentelt figyelmet magyar és nem magyar szerzők válogatott írásain keresztül a Revue Est Europa 2012. évi első különszáma: <http://www.est-europa.univ-pau.fr/est-europa-la-revue/dernier-numero-special-la-loi-fondamentale-hongroise-du-1er-janvier-2012.html> (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

⁵¹¹ A korábbi magyar alkotmány és az új Alaptörvény részletes összehasonlítását különösen az európai alapjogokra tekintettel lásd: CHRONOWSKI, Nóra: *The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values*. Revue Est Europa, numéro spécial, 2012/1. <http://www.est-europa.univ-pau.fr/images/archives/2012-Hongrie/nora-chronowski.pdf> (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.) Az összehasonlítás magyar változatban is olvasható: CHRONOWSKI Nóra: *Az Unió értékei és az alaptörvény*. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok. (Szerk. Chronowski Nóra). HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011. 45–98. Lásd még: JAKAB András: *A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében*. Jogesetek Magyarázata, 2011/4. 92–93.

korlat irányadó voltát, egyúttal a korábbi alkotmány 2/A. §, valamint az alaptörvény E) cikke közötti egyezést az Alkotmánybíróság 2012 májusában maga is megállapította.⁵¹²

8.2.2 Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a magyar jogban

Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi normák alapvető, természetes tulajdonsága, hogy főszabály szerint határon átnyúló elemet nem tartalmazó, államon belüli viszonyokat érintenek. Ez a tulajdonság különös helyzetet eredményez akkor, ha a korábban tipikus állami funkciók egyre nagyobb hányadát maguk az államok már nem egyedül, hanem egyetemleges felelősség mellett nemzetközi szervezetek keretében gyakorolják. Közismert tény, miszerint a nemzetközi jog belső jogban való érvényesülésének módjáról szóló döntést a nemzetközi jogi gyakorlat hagyományosan átengedi az államoknak – a nemzetközi normák számának növekedésével egyidejűleg azonban valamelyest változott a helyzet. A vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésének „hogyanja” iránt a nemzetközi közösség korábban érdeklődött ugyan, de nem írta elő a módszert – ezzel szemben a jelenkori helyzet már mást mutat. Az emberi jogok nemzetközi és az alapjogok uniós szintű, illetve tagállamon belüli védelmét rögzítő nemzetközi jogi kötőerővel bíró dokumentumok ma már igen gyakran meghatározzák azokat a *feltételeket, módszereket, eljárásokat is, amelyekhez a nemzeti jogot igazítani kell annak érdekében, hogy az állam ne kövessen el nemzetközi szerződészegést.*⁵¹³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlást is közzétett ebben a tárgyban.⁵¹⁴

Magyarországon az *alkotmánybíróság* – saját érveinek alátámasztására – legtöbbször *pusztán összehasonlító jogi alapként* hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére és más nemzetközi emberi jogi dokumentumokra.⁵¹⁵ Legelső rendszerváltó államként Magyarország 1990. november 6-án aláírta, és a szükséges ratifikáció után 1992. november 5-én hatályba léptette az Emberi Jogok Európai Egyezményét.⁵¹⁶

⁵¹² Lásd: 22/2012. (V. 11.) AB határozat.

⁵¹³ Lásd például az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét a szabadsághoz és a biztonságához való jogról és a 6. cikkét a tisztességes tárgyaláshoz való jogról. Hasonlóképpen ezt a célt szolgálja, bár nem konkrét jogra vonatkoztatva az Európai Unió Alapjogi Chartájának 52. cikk (5) és (7) bekezdése is.

⁵¹⁴ Rec(2004)5E – Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights. Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session.

⁵¹⁵ A magyar alkotmánybíróság ilyen irányú gyakorlatát részletesen elemzi: SZENTE Zoltán: *A nemzetközi és külföldi bíróságok ítéleteinek felhasználása a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában.* Jog-Állam-Politika, 2010/2. 47–72.

⁵¹⁶ A ratifikáció az 1991. évi LXXI. törvénnyel történt meg, és a hatályba lépést követően az 1993. évi XXXI. törvény gondoskodott az egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. Jelenleg az egyezmény egységes szerkezetbe foglalt szövege az 58/1998. (X. 2.) OGY határozatban van közzétéve.

Az 1989-es rendszerváltást közvetlenül követő években számos esetben került sor összehasonlító jellegű hivatkozásra: az alkotmánybíróság például megállapította, hogy tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és a strasbourgi bíróság releváns ítélkezési gyakorlatával,⁵¹⁷ vagy a halálbüntetés alkotmányellenességének kimondásakor⁵¹⁸ az EJEE 6. jegyzőkönyvére mint az európai jogfejlődés egyik eredményére hivatkozott. Az említett történelmi korszakban azért komolyabb és érdemibb hivatkozásra is találunk példát: az állam kötelezettségei terjedelmének meghatározása érdekében az alkotmánybíróság az állami iskolaként működtetett egykori egyházi ingatlanok visszaadását szabályozó törvény⁵¹⁹ alkotmányosságának vizsgálatakor a döntését nagymértékben az EJEE 1. jegyzőkönyvének 2. cikkére és az ahhoz kialakult strasbourgi gyakorlatra alapozta.⁵²⁰ Egy másik témakör, amellyel összefüggésben a kilencvenes évek elején az alkotmánybíróság az EJEE alaposabb vizsgálatára vállalkozott, a közszereplőkkel szembeni bírálatot megfogalmazó véleménynyilvánítás határaitra irányult. A strasbourgi gyakorlatra hivatkozva és azzal összhangban az alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az említett határok hivatalos személy esetében tágabbak, mint a magánszemélyek esetében.⁵²¹

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban kialakult számos szempont közül a magyar alkotmánybíróság máskor is választott értelmezési segédletet – bár nem mindig pozitív kontextusban.⁵²² Így például azt a körülményt, mely szerint az alkotmánybíróság az önkényuralmi jelképek használatát szankcionáló magyar büntetőjogi tényállás alkotmányosságának vizsgálatkor a véleményszabadság kapcsán Strasbourgban kialakult szempontrendszerrel nem összefüggéseiben alkalmazta, hanem csak önkényesen kiragadott elemeire hivatkozott, a Vajnai-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága később fel is róttá a magyar alkotmánybíróságnak.⁵²³ Összességében azonban elmondható, hogy például a véleménynyilvánítási, az egyesülési és gyülekezési joggal kapcsolatban az elmúlt húsz évben kialakult magyar jogalkalmazási és jogértelmezési gyakorlathoz nagymértékben hozzájárult az

⁵¹⁷ 64/1993.(XII. 22.) AB határozat.

⁵¹⁸ 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

⁵¹⁹ 1991. évi XXXII. törvény.

⁵²⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

⁵²¹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. A részletes elemzés után az alkotmánybíróság a vitatott jogforrást, a magyar Büntető törvénykönyvnek a hatóság vagy hivatalos személy megsértését szabályozó rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette. A véleménynyilvánítás szabadsága büntetőjogi korlátozásával kapcsolatban több ítélet is született az alkotmánybíróságon: például 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁵²² SÓLYOM László: *The interaction between the case-law of the European Court of Human Rights and the protection of freedom of speech in Hungary*. In: Mahoney, P. – Matscher, F. – Petzold, H. – Wildhaber, L. (eds): *Protecting Human Rights: the European Perspective*. Studies in memory of Rolv Ryssdal, 2000. 1316.

⁵²³ *Vajnai v. Hungary*, Judgment of 8 July 2008, no. 33629/06. Ebben az ügyben a strasbourgi bíróság elmarasztalta Magyarországot a kérelmezővel szemben a vörös csillag használatáért alkalmazott büntetőjogi szankció miatt. A vörös csillag ügysorozatban megszületett legutóbbi strasbourgi döntés gyakorlatilag folytatja a korábbi értelmezési logikát: *Fratanoló v. Hungary*, Judgment of 3 November 2011, no. 29459/10.

alkotmánybíróság tevékenysége. Természetesen a fordított irányú tapasztalatszerzés is hatással volt a magyar jogfejlődésre: Magyarországot több alkalommal marasztalta el a strasbourgi bíróság az Egyezmény 10. és 11. cikkének sérelmére hivatkozva. A fent már hivatkozott Vajnai-ügy mellett említhető például az újabb ügyek közül is néhány. A Bukta-ügyben⁵²⁴ megállapítást nyert, hogy a gyülekezéshez való jog aránytalan korlátozását jelenti a békés gyülekezés oszlatása csupán azért, mert a rendezvényt előzetesen nem jelentették be, és az EJEE-vel ellentétes belső törvényi előírás nem mentesíti az államot a felelősség alól: az ítélet következtében az alkotmánybíróság a vitatott törvényhelyet hatályon kívül helyezte.⁵²⁵ Hasonlóképpen Magyarország elmarasztalására került sor az Uj-ügyben,⁵²⁶ melyben megállapítást nyert, hogy az üzleti hírnév nem egyenértékű az emberi méltósággal, és hogy a közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás védett, még akkor is, ha egyéni üzleti sérelmet okoz, valamint hogy a stílus, illetve a kommunikáció formája a vélemény tartalmával egyetemben védettnek minősül.

Említésreméltó körülmény továbbá, hogy a magyar szakirodalmi álláspontok túlnyomó többsége egyetért abban,⁵²⁷ hogy *ma Magyarországon az alapjogi bíráskodás lényegében a rendes bíróságok kezében van*, amelyek azonban nem érzik magukat felhatalmazva arra, hogy közvetlenül az alkotmányra, illetve az abban foglalt alapjogok közvetlen értelmezésére és alkalmazására vállalkozzanak. A legtöbbször alkalmazott technika szerint az eljáró bírák csak közvetetten, a törvények általános szabályainak a közvetítésével érvényesíthetik az alkotmányban rögzített alapjogokat. Az érintettek közvetlen és konkrét alkotmánybírói panaszjelzést nem kezdeményezhettek – ezért több esetben fordultak az Emberi Jogok Európai Bíróságához, amely az alkotmány egyes rendelkezéseinek az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összeegyeztethetlenségét is megállapította, mint legutóbb például a Kiss-ügyben.⁵²⁸

Következtetésként tehát elmondható, hogy *az EJEE – mint nemzetközi szerződés – elfogadott hivatkozási alap a magyar alkotmánybíróság és egyáltalán a magyar alkotmányosság számára.*⁵²⁹ Mindennek ellenére a magyar alkotmánybíróság vonakodik attól, hogy

⁵²⁴ *Bukta and others v. Hungary*, Judgment of 17 July 2007, no. 25691/04.

⁵²⁵ 75/2008. (V. 29.) AB határozat.

⁵²⁶ *Uj v. Hungary*, Judgment of 19 July 2011, no. 23954/10.

⁵²⁷ HALMAI Gábor: *Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények*. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 920., 215.; SONNEVEND, P.: *Application of EU Law...* i. m. (6. jegyzet) 212–215., 219.

⁵²⁸ *Alajos Kiss v. Hungary*, Judgment of 20 May 2010, no. 38832/06. – Az 1949. évi alkotmány 70. § (5) bekezdése értelmében elveszíti a választójogát az, akit teljes vagy részleges gondnokság alá helyeznek. A strasbourgi bíróság az intézkedés arányosságának értékelésekor megállapította, hogy a választójog válogatás nélküli megvonása „nem teszi lehetővé az érintettek képességeinek és igényeinek egyéniesített vizsgálatát”. Lásd az ítélet 42. bekezdését. CHRONOWSKI N.: *Az Unió értékei és az alaptörvény*, i. m. 53.

⁵²⁹ A 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban az alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény több rendelkezését minősítette alkotmányellenesnek, és egyúttal az EJEE-be ütköznek: a pártatlan bírósághoz és a fair eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. A 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában az egyházügyi törvény kapcsán, valamint a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában a médiaszabályozás egyes kérdéseivel kapcsolatban is hivatkozott az EJEE-re.

az Egyezményben foglalt jogok alkotmányos rangját elismerje. Ezen túlmenően pedig hasonlóképpen megállapítható, hogy a magyar bíróságok – beleértve az alkotmánybíró-ságot – előtti alapjog-érvényesítés konkrét ügyben és közvetlenül az Egyezményre alapozva gyakorlatilag lehetetlen volt, illetve jó esetben és ritka kivételként csak a strasbourgi bíróság esetjogára hivatkozva történhetett meg.⁵³⁰

A magyar szakirodalomban egyes szerzők⁵³¹ a 2012. január 1. óta hatályos Alaptörvény Q) cikkéből⁵³² a nemzetközi jog – és ezzel együtt az EJEE –, valamint a belső jog viszonyára vonatkozóan a nemzetközi jog elsőbbségét vélik kiolvasni: ebből következően a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekkel ellentétes belső jogszabály (rangjától függetlenül és remények szerint) alaptörvény-ellenesnek és ezzel együtt adott esetben alapjog-ellenesnek minősülhet a jövőben. Ebben a szellemben érdemes például a sztrájk törvény alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata tárgyában született alkotmánybíró-sági határozathoz fűzött párhuzamos indokolást értékelni.⁵³³

8.3 Az íratlan uniós alapjogok – az általános jogelvek továbbélése

A Lisszaboni Szerződés az EUSz. 6. cikke tekintetében valódi reformot hajtott végre: jogi kötőerővel ruházta fel és az uniós jogrend szerves részének nyilvánította az Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket (!), kötelezte az Uniót az EJEE-hez való csatlakozásra és egyfajta „megszűntetve megőrzés” módszerrel fenntartotta a korábbi íratlan alapjogok rendszerét mint az uniós jogrend részét képező általános elveket. Az írott (6. cikk (1) bekezdés) és íratlan (6. cikk (3) bekezdés) alapjogok egymás mellett való

⁵³⁰ SONNEVEND, P.: *Application of EU Law...* i. m. (6. jegyzet) 218–219., 222. Ellenpéldának tekinthető a Magyar Gárda Egyesület ügyében hozott 5.Pf.20.738/2009/7. sz. ítélet, melyben a Fővárosi Ítéltábla többször és kifejezetten hivatkozik az Emberi Jogok Európai Egyezményére és a strasbourgi bíróság gyakorlatára akkor, amikor az első fokon eljáró bíróság ítéletét helyben hagyva egyetért az egyesület feloszlásával (BH 2010. 126). A Legfelsőbb Bíróság szintén hivatkozott a strasbourgi gyakorlatra a Gárda-ügy kapcsán (EBH 2009. 2053). A jelen tanulmány nyomdába adásának napján (2012. október 15.) került a szerző kezébe a Közjogi Szemle legfrissebb száma, benne a nemzetközi bíróságok döntésének a magyar jogrendben elfoglalt helyéről értekező írás: MOLNÁR Tamás: *Két kevésbé ismert nemzetközi jogforrás helye a belső jogban: a nemzetközi bíróságok döntései, valamint az egyoldalú állami aktusok esete a magyar jogrendszerrel.* Közjogi Szemle, 2012/3. 1–7.

⁵³¹ SONNEVEND, P.: *Application of EU Law...* i. m. (6. jegyzet) 219.; VÁRJÚ M. – FAZEKAS F.: *The reception of European Union Law in Hungary...* i. m. (7. jegyzet) 1951.

⁵³² Magyarország Alaptörvénye Q) cikk (2): „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

⁵³³ Kovács Péter alkotmánybíró a 30/2012. (VI. 27.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában egyértelműen és részletesen tárgyalja az Alkotmánybíró-ság említett kötelezettségét, általános kötelezettségként megfogalmazva a nemzetközi vállalásokkal konform alkotmánybíró-sági értelmezést: „...az Alkotmánybíró-ságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kénszerűen nem következne.” (71. pont)

fenntartása első pillantásra legalábbis szokatlannak és feleslegesnek tűnik, különösen a Charta 52. cikk (3) és (4) bekezdésével együtt olvasva. Az uniós alapjogok *dinamikus továbbfejlesztése*,⁵³⁴ amely az EJEE és a tagállami alkotmányok jövőbeni változásaira, fejlődésére tekintettel lehetővé és esetleg szükségessé válhat – az írott jogforrástól: a Chartától függetlenül – így kettős forrásból táplálkozhat. Az EUSz. 6. cikk (3) bekezdésére látszólag nincs szükség, hiszen a Charta említett 52. cikk (3) bekezdése ugyanazt a kötelezettséget fogalmazza meg. Ez a megoldás, amely az alapjogi rendszerek és források egyfajta versengésén alapszik, fenntartja a korábbi – kényszerűségből eredő – helyzetet: az Európai Bíróság évtizedes alapjogi jogfejlesztő tevékenysége valóban főként az EJEE és a strasbourgi bíróság gyakorlata alapján tárta fel és tette az uniós jog általános jogelveinek részévé az integráció zavartalan működéséhez szükséges alapjogokat. A Charta 52. cikk (3) bekezdésének megjelenése azonban megfelelő csatorna ugyanennek a jogfejlesztő tevékenységnek a feltárására, amennyiben az szükségessé válna. *Az Európai Bíróság a jövőben előreláthatóan a Chartában foglalt írott alapjogokra fog hivatkozni* minden olyan esetben, amikor az uniós jog értelmezése ezt megköveteli – erre bizonyíték az a több mint harminc jogeset, amelyekben ez így történt már a Charta 2009. decemberi hatályba lépését követően is.

Mégis, *mikor lehet szükség külön az EUSz. 6. cikk (3) bekezdésére* – függetlenül a Charta 52. cikk (3) bekezdésétől? Legalább egy olyan esettípus valószínűsíthető, amelyben az EJEE-re és a tagállami alkotmányos hagyományokra mint az általános jogelvek megismerési forrásaira való hivatkozás szükségessé válhat. *A jövőben minden olyan eset, amely nem tartozik a Charta alkalmazási körébe* – tehát az ügy összes körülményére tekintettel sem vizsgálható a vitatott uniós jogi norma alapjogi megfelelősége a Charta segítségével – csak akkor kaphat megfelelő alapjogi garanciát, ha az uniós jogrendhez tartozó általános jogelvekre fennmarad a hivatkozás lehetősége. Márpedig *az Unió nem mondhat le az alapjogok legalább eddig kialakult szintjének védelméről*. Ha elfogadjuk – márpedig az EUSz. 6. cikk (3) bekezdésének léte ténykérdés –, hogy az íratlan alapjogok, mint általános jogelvek és ezzel az uniós jog részei alkalmazandó jognak számítanak, akkor további kérdés *az írott és íratlan alapjogok egymáshoz való viszonya*. Önállóan és egymástól függetlenül létező alapjogi rendszereknek kell-e tekintenünk őket, amelyek mindegyike a rá jellemző rendszersajátosságok alapján alkalmazható, és párhuzamosan, valamint opcionálisan is hivatkozhatóak? Vagy pedig valamiféle sorrendiség alapján az íratlan jogelvek szubszidiárius jellegűek, és csak az írott alapjogok „némasága”, illetve hiánya esetén hívhatók segítségül? Bármi legyen is majd a későbbiekben a válasz ezekre a kérdésekre, az mindenképpen kerülendő, hogy az Európai Bíróság joghatósága alá tartozó ügyekben az írott Charta-alapjogok, illetve az általános jogelvek között ellentmondó értelmezés alakuljon ki.

Arra a kérdésre, hogy az általános jogelvek továbbra is az alapjogi jogvédelem forrásai maradnak-e, a luxemburgi bíróság először a Yoshikazu kontra Stadt Ulm ügy-

⁵³⁴ A továbbfejlesztés igényéről lásd: Considerations of Working group II. of the Constitutional Convention, CONV. 354/02 2002.10.22., 9.

ben⁵³⁵ válaszolhatott volna egyértelműen: 2011 januárjában egy német bíróság előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtott be a Bíróságnak, amelyben többek között az uniós jogrend általános elveivel összefüggésben értelmezett EUSz. 6. cikk (3) bekezdésének értelmezését kéri a Bíróságtól. A vita középpontjában a „családtag” fogalmának tisztázása áll, amely kérdés egyaránt tárgya egy uniós irányelvnek, az Alapjogi Chartának, az EJEE-nek és az uniós jogrend általános elveiként továbbélő alapvető jogoknak, különös tekintettel a Carpenter-ügyben⁵³⁶ korábban adott meghatározásra. A Bíróság azonban „előzékenyen” átfogalmazta a német bíróság kérdéseit, és nem válaszolt az általános jogelvekkel kapcsolatos kérdésre.

Fölmerülhet még egy esettypus: a Charta alkalmazását csak a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 30. sz. jegyzőkönyvben foglalt korlátozásokkal vállalta Lengyelország és az Egyesült Királyság, valamint a Cseh Köztársaság is nyilatkozatban hangsúlyozta a különállását a Lisszaboni Szerződés aláírásakor. Esetükben is releváns lehet a jogelvekből kiolvasható alapjogvédelem fennmaradása az uniós jogrendben.

8.4 A horizontális közvetlen hatály jelenségének szerepe az alapjogvédelemben

A magánszemélyeket megillető írott és íratlan uniós alapjogokat az Unió intézményei és egyéb szervei minden tevékenységükkel összefüggésben, a tagállamok pedig az uniós jog alkalmazási körében kötelesek betartani – ez az evidencia a jogszabályi rendelkezésekre és az Európai Unió Bíróságának kialakult gyakorlatára tekintettel külön bizonyítást jelen tanulmány keretei között nem igényel. Az 1970-es évek közepe óta foglalkoztatja viszont a jogalkalmazókat – beleértve a tagállami bíróságokat és az Európai Unió Bíróságát is – az a kérdés, hogy *magánszemélyek egymás közti viszonylatában az uniós alapjogok milyen hatást fejtenek ki*. Másképpen fogalmazva: nyitott kérdés még ma is, hogy milyen feltételek mellett érvényesíthet alapjogi igényt egy magánszemély egy másik magánszeméllyel szemben az uniós jog alkalmazási körében. Tekintettel arra, hogy az alapjogvédelem korszakunkban nemzetközi, uniós és belső jogi jellegére tekintettel többdimenziós és egyúttal egyensúlyi kérdés is,⁵³⁷ az alapjogok horizontális alkalmazásának átértelmezése egyre gyakrabban felmerülő igény.

Az Európai Unió Bíróságának a 'horizontális közvetlen hatály/horizontal effect' tárgyában kialakított gyakorlata szerint a primer uniós jog, különös tekintettel az EUMSz. egyébként közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseire, magánszemély általában nem hivatkozhat, a horizontális közvetlen hatály lehetősége mindig a konkrét ügy összes tényállási elemének együttes és egyedi vizsgálata alapján dönthető el. A vizsgálatnak legalább ki

⁵³⁵ C-40/11. sz. Yoshikazu Iida kontra Stadt Ulm ügy [A Bíróság 2012. november 8-i ítélete, EBHT-ben még nem közzétéve.]

⁵³⁶ C-60/00. sz. Mary Carpenter kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-06279.]

⁵³⁷ CHRONOWSKI Nóra: *Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon*. Fundamentum, 2009/1. 87.

kell terjednie a hivatkozott primer jogi rendelkezés jellegére, tartalmára, szerepére a piaci környezetben.⁵³⁸

A másodlagos jogforrások közül a rendelet természetéből adódó⁵³⁹ közvetlen hatálya horizontális és vertikális irányban is jogokat és kötelezettségeket keletkeztethet, tehát akár magánszeméllyel szemben is igényt lehet rá alapítani, nem csak a tagállammal szemben. Az irányelv esetében teljesen más a helyzet: főszabály szerint nincs is közvetlen hatályuk, hiszen céljuk eléréséhez – magánszemély jogosításához vagy éppen kötelezéséhez – tagállami jogalkotási aktusra van szükség. A Bíróság által kialakított feltételek esetén kivételesen lehet szó közvetlen hatályú irányelvi rendelkezésekről, de ezek csak a tagállammal szemben érvényesíthetők az elfogadott luxemburgi bírósági álláspont szerint. Az ebben az összefüggésben hozott ítéletek⁵⁴⁰ értelmezését a magyar rendes bíróságok gyakorlatilag különösebb eltérés nélkül követték, és számos esetben alkalmazták.⁵⁴¹

A horizontális közvetlen hatály elfogadhatósága azonban együtt jár az elsőbbség kérdésének a kezelésével a tagállamok jogrendjében és gyakorlatában. Magyarországon nincs olyan magas szintű belső jogszabály, amely kifejezetten rögzítené az uniós jog elsőbbségét a magyar jogrendben és jogalkalmazásban, ezért ebben a tekintetben egyelőre a magyar bíróságok által kialakított gyakorlatra lehet alapozni.⁵⁴² Elgondolkodtató azonban a Lisszaboni Szerződés alkalmával a tagállamok által a kormányközi konferencia záróokmányához fűzött 17. számú, az elsőbbség elvéről szóló nyilatkozat. Ha az ilyen módon a korábbi bírói gyakorlatból átörökített elsőbbség elvét az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésével, továbbá az Alapjogi Charta 53. cikkével, valamint például az EUMSz. 82. cikk (2) bekezdésével együttesen értelmezzük, akkor érdekes helyzet adódhat, éppen az alapjogok tagállamon belüli alkalmazásával kapcsolatban: megtörténhet, hogy a tagállamok például egy büntetőeljárásban a természetes személyek számára magasabb szintű védelmet biztosíthatnak, mint amit az uniós szabályozás egyébként előírna.⁵⁴³

⁵³⁸ A primer uniós jogi rendelkezések horizontális közvetlen hatályához alapesetnek számít a 43/75. sz. Gabrielle Defrenne kontra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet [EBHT 1976., 455.], lásd a főként az ítélet 39–40. pontjait.

⁵³⁹ Az EUMSz. 288. cikk szövegezéséből következik.

⁵⁴⁰ 152/84. sz. M.H. Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1986., 723.] 48. pont; C-188/89. sz. A. Foster és társai kontra British Gas plc. ügyben 1990. július 12-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-3313.] 18., 20. pont; C-91/92. sz. Paola Faccini Dori kontra Recreb Srl. ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-3325.]

⁵⁴¹ VARJÚ M. – FAZEKAS F.: *The reception of European Union Law in Hungary...* i. m. (7. jegyzet) 1970., 1975.

⁵⁴² Részletes elemzését lásd: BLUTMAN, László – CHRONOWSKI, Nóra: *Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law*. Vienna Journal on International Constitutional Law, 5/3. 329–348. <http://ssrn.com/abstract=1961034> (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

⁵⁴³ A tagállamok által biztosított magasabb szintű alapjogvédelem a jogalkalmazásban – a pusztán speciális uniós jogelvként elfogadott elsőbbség elvének áttörésével, illetve korlátozásával – megelőzheti az alacsonyabb szintű uniós alapjogi mércét.

A magyar jogrendben az alapjogok horizontális hatálya, az úgynevezett *Drittwirkung* a munkajog és a szociális jog terén nyilvánult meg legszélesebb körben: különösen a munkajog területén a jogalkotó – de a jogalkalmazó sem – mentesülhet az alkotmányból fakadó kötelezettsége alól, amely köteletség teljesítését többé-kevésbé kikényszeríti az alapjogok intézményi védelme is. Tekintettel arra, hogy a munkajog a „magánjog renitens, alapjaiban közjogiasult része”,⁵⁴⁴ ezért a munkajog magánjogi rendszere az alapjogok magánszemélyek közti hatályának elismerése nélkül nem lenne fenntartható. Az, hogy ez a horizontális hatály közvetlen vagy közvetett hatály-e, és hogy a magyar jogrendszer ebben az összefüggésben a magyar jogalkotóra és jogalkalmazóra – elsősorban a bíróságokra – milyen kötelezettséget telepít, széles körű, alapvetően dogmatikai viták tárgya.⁵⁴⁵

A magyar jogrendszerben a horizontális hatály kérdései furcsa mód az uniós jogi normák nyelvi változatai miatti különbségekkel is összefügghetnek. Felmerült, hogy a csatlakozás körüli időszakban a magánszemélyek közti viszonylatban egyaránt kötelezettségekkel járó szekunder uniós jogi normák késői közzététele sérthette a jogbiztonság elvét. Az Európai Unió Hivatalos lapjában való közzététel hiányából adódó probléma először a nemzeti bíróságok előtt merült fel. A kérdés az volt, hogy vajon a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseket lehet-e abban az esetben érvényesíteni a magánszeméllyel szemben, ha a rendelkezések közzététele elmaradt.⁵⁴⁶

8.5 A plurális alapjogvédelemből adódó konfliktusok kezelése

A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzeti jog összefonódásai a jelenkor komplex joghatósági viszonyai közepette plurális alapjogi rendszert eredményeztek Európában.⁵⁴⁷ A helyzetet tovább bonyolítja, hogy köztudott módon *az alapjog-fejlődés egyes korszakaihoz kötődő alapjog-generációk eltérő intenzitású szabályok, amelyek érvényesíthetősége szintén eltérő hatékonyságú egy olyan intézményrendszerben, amelynek elemei között nem feltétlenül van átjárhatóság.* A pluralitás tehát nem képezhető le pusztán függőleges és vízszintes koordinátákkal, hanem átlós, sőt kétirányú összefüggéseket is eredményez.

⁵⁴⁴ Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban.* Justis Tanácsadó Bt., Pécs, 2010. 184.

⁵⁴⁵ Az úgynevezett *Drittwirkung*-jelenség nemzetközi, európai és magyar szakirodalmának és a hozzá kapcsolódó bírói gyakorlatnak a leg részletesebb elemzését adja: Kiss Gy.: *Alapjogok kollíziója a munkajogban,* i. m. (45. jegyzet) 1–668.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 216.

⁵⁴⁶ Erről részletesebben lásd: SZABADOS Tamás: *The role of language in legal interpretation: The case law of the Court of Justice of the European Union.* In: Somssich Réka – Szabados Tamás (eds): *Central and Eastern European Countries after and before the Accession.* ELTE Faculty of Law, 1. sz. Budapest, 2011. 158. http://jmce.elte.hu/docs/ConfDocVol1/EuropaiJogiTanulmányok_8_2_0.pdf (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

⁵⁴⁷ Lásd: PETERS, Anne: *Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt und das Prinzip der Grundrechtstoleranz.* Archiv des Völkerrechts, Band 48, 2010/1. 1–57.

Az egyén szemszögéből nézve a védelmet garantáló intézmények körének bővülése egyúttal számos bizonytalansági tényezővel egészült ki, amit nem javít az a körülmény sem, hogy sokszor maguk az eljáró bíróságok sem feltétlenül vannak tisztában az alkalmazandó jog terjedelmével, de még az értelmezésre felhatalmazott legmagasabb szintű fórum mibenlétével sem. Különösen ez volt a helyzet a 2004-es csatlakozás után az új tagállamokban. Az előzetes döntéshozatali eljárás által megnyitott lehetőséget számos esetben félreértelmezve a nemzeti – jelen esetben a magyar – bíróság a luxemburgi bírósághoz fordult olyankor is alapjogi ügyben, amikor előre látható volt, hogy hatáskör hiányában az nem fog tudni érdemi döntést hozni.⁵⁴⁸

Ugyanúgy, ahogy a nemzetközi közösség és az európai jogközösség is keresi a konkurens alapjogrendszerek „menedzselésének” ésszerű és hatékony intézményi és dogmatikai kereteit,⁵⁴⁹ ugyanúgy a tagállami, jelen esetben magyar jogrendszer is ezt teszi. Nem állítható, és az okok feltárása nem is férne e tanulmányba, hogy konzekvens és stabil kollíziós szabályok állnának már rendelkezésre ebben a tárgykörben a magyar jogalkalmazásban vagy jogi szakirodalomban annak ellenére, hogy az alapvető jogok értelmezéséről a magyar szakirodalomban számos forrás kimerítően értekezik.⁵⁵⁰

Ami a gyakorlatban problémát jelent, de mégis az egyén szempontjából kívánatos koherens végső értelmezéshez és ezzel együtt magas szintű védelemhez vezethet, az egyfajta *jogi interferencia*⁵⁵¹ jelenségével írható le. A jogi interferenciának legalább három formáját már a jogfejlődés jelenlegi szakaszában azonosítani lehet: egyrészt az alapjogi normák egyszerű egymás mellett élése, másrészt az alapjogi normák kölcsönös egymásra hatásából fakadó hasonló vagy egységes sztenderdek kialakulása és végül az egymás hatását lerontó alapjogi normák. Az egyes formák tendenciaszerűen bizonyos alapjog-generációk tekintetében nagyobb valószínűséggel jelennek meg.

A magyar jogrendszer és például az EJEE vagy még kevésbé az Alapjogi Charta viszonylatában *nem találunk általánosan elfogadott kollíziós szabályokat vagy akár elveket*: az esetleges konfliktusokat végső soron a tágran értelmezett alkotmányosság követelményére tekintettel lehet feloldani. Konkrét példaként talán a tartózkodási jog és az

⁵⁴⁸ Ilyen volt a korábban már említett Vajnai-ügy, amely először az Európai Bíróság előtt eredménytelenül, majd azt követően a strasbourgi bíróság előtt érdemi ítélettel zárult. Az ügyről ebből a szempontból részletesebben: SOMSSICH Réka: *Preliminary references from the new Member States – an attempt to identify problems of common interest and regional specificities*. In: Somssich Réka – Szabados Tamás (eds): *Central and Eastern European Countries after and before the Accession*, i. m. 105–139.

⁵⁴⁹ WEISS, Wolfgang: *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon*. *European Constitutional Law Review*, 2011/7. 64–95., 66.

⁵⁵⁰ A források felsorolása – igen nagy számukra tekintettel – gyakorlatilag lehetetlen. A vonatkozó szakirodalom igen alapos feldolgozása született meg 2009-ben: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 3008.

⁵⁵¹ HEIKO, Sauer: *Bausteine eines Grundrechtskollisionsrechts für das europäische Mehrebenensystem*. EuGRZ, 2011. 197.

egyenlő bánásmód kapcsán kialakult magyar jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlatot érdemes említeni.⁵⁵²

Bármiféle vélt vagy valós alapjogsérelem esetén első kérdés annak tisztázása, hogy ki által okozott sérelemről van szó, tehát ki köteles helytállni a sérelemért, mely fórumnál lehet jogorvoslatra számítani, és milyen tevékenység okozta: jogalkotás vagy annak elmulasztása, esetleg valamely igazgatási/közhatalmi aktus vagy egyéb aktus?

Az alapjogok érvényesülése és a magyarországi jogalkotás összefüggéseiről – mint a félresikerült implementálás példája – a faji diszkriminációt tiltó uniós irányelv kapcsán érdemes szót ejteni.⁵⁵³ A 2000/43/EK irányelv implementálásának magyar története a hiányos implementálás története, amely azonban egy kényes bírósági eljárás-folyamhoz vezetett: a hajdúhadházi roma iskola ügye⁵⁵⁴ talán az egyik legellentmondásosabb ügy, amely magyar bíróság előtt a faji diszkriminációt tiltó irányelvvel kapcsolatban megtörtént.⁵⁵⁵ Az egyenlő bánásmódra vonatkozó különböző uniós irányelvekkel összefüggésben megszületett magyar jogszabályok alapján működik az Egyenlő Bánásmód Hatóság, amely – hatósági tevékenysége mellett – véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jelentések tervezeteit, javaslatot tesz kormányzati döntésekre, jogi szabályozásra. Az említett hajdúhadházi roma iskola ügyében a magyar jogszabályban, illetve a magyar joggyakorlatban kialakult értelmezési zavar tisztázása okozta a legtöbb problémát az eljáró magyar bíróságoknak: tudniillik a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés mérhetősége és a bizonyítási terhelés kérdése.

8.6 Az Unió Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásának előnyei és hátrányai

Köztudomású, hogy az integráció első évtizedeiben a primer szabályozás hiánya miatt az Európai Közösség működésének alapjogi kontrollja szükség esetén a tagállamok mindenkor alkotmányainak függvénye volt. Később, miután világossá vált, hogy az

⁵⁵² Erről részletesen: GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: *Free movement of persons – a synthesis*. In: Somsich Réka – Szabados Tamás (eds.): *Central and Eastern European Countries after and before the Accession*, i. m. 51–101., 75., 78.

⁵⁵³ A faji diszkrimináció európai vonatkozásairól részletesebben lásd: SZAJBÉLY Katalin: *A faji diszkrimináció elleni fellépés az Európai Unióban, a standardok átültetése Franciaországban, Nagy-Britanniában és Magyarországon*. Doktori értekezés. SZTE ÁJTK Doktori Iskola, Szeged, 2009. 237.

⁵⁵⁴ Az ügy három bírói szintet is megjárta (Hajdú-Bihar megyei Bíróság, 6.P.20.341/2006/50. sz. ítélet; Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.361/2007/8. sz. ítélet; Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.936/2008/4.sz. ítélet). Lásd: SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az emberi jogok európai rendszerében és a magyar jogrendben*. Kül-Világ, VII. évf. 2010/4. 1–13.; VÁRJÚ M. – FAZEKAS F.: *The reception of European Union Law in Hungary*...i. m. (7. jegyzet) 1975–1976.

⁵⁵⁵ Az implementálás részletes folyamatáról lásd: VÁRJÚ M. – FAZEKAS F.: *The reception of European Union Law in Hungary*...i. m. (7. jegyzet) 1975–1976.

arra alkalmas közösségi (ma uniós) jog alkalmazási elsőbbséget⁵⁵⁶ élvez a nemzeti jog szabályaival szemben, a tagállami jogrendszerekben rejlő alapjogok elvesztették kontroll-szerepüket. Ilyen módon fennállt a veszélye egy *alapjogi vákuum* kialakulásának: az Európai Bíróság – kezdeti vonakodása ellenére – a jogforrások számának növekedésével arányosan ezt az űrt fokozatosan kitöltötte kifejezetten az integráció célkitűzéseivel összhangban lévő, önálló tartalmú közösségi (ma: uniós) indíttatású alapjogokkal.

Az Európai Unió az ismert folyamatnak köszönhetően az egyetlen olyan nemzetközi szervezetté vált, amely saját aktsaival szemben alapjogi védelmet garantál – immár közel öt évtizede.⁵⁵⁷ A konfliktusokkal teli közel öt évtized mérlege nem is olyan rossz: széles körű, összességében konzekvens luxemburgi bírói gyakorlat; írott, primer jogforrás minőségű alapjogi charta, továbbá a tagállami felsőbíróságok⁵⁵⁸ által, sőt a strasbourgi bíróság által is lényegében egyenértékűnek tekintett uniós alapjogvédelem vétele.⁵⁵⁹ Az Unió csatlakozási kötelezettségének kimondása az Egyezményhez szinte már *non-plus-ultra*-hatást kelt.

A csatlakozástól remélt magasabb szintű alapjogvédelem a jelenlegi uniós alapjogvédelem hiányosságait – vagy legalábbis azok egy részét – hivatott kompenzálni. E hiányosságok mibenléte természetesen szintén viszonylagos – ezért az Egyezményhez való csatlakozásért fizetendő ár, vagyis az esetleges *eljárásjogi nehézségek és bizonytalanságok* csak a hiányosságnak tekintett jelenségek fényében értelmezhetők igazán.

Az uniós alapjogvédelem közel öt évtizedes hullámzó, de összességében bővülő fejlődési folyamata során *az Európai Bíróságot mint az uniós alapjogvédelem leteremtényesét számos kritika érte*. Az egyik legtöbbször emlegetett hiányosság a Bíróság „felületessége”, az érdemi érvelés, az ítélettel érintett uniós alapjog dogmatikai megalapozásának elmaradása volt.⁵⁶⁰

Tény továbbá, hogy *az egyedi uniós aktusok sokkal többször szerepeltek a Bíróság napirendjén alapjogi kontroll miatt, mint az általános szekunder normák*. Az uniós intézmények, főként a Bizottság versenyjogi⁵⁶¹ tárgyú, továbbá az uniós köztisztviselőket⁵⁶² vagy a vámjogot érintő egyedi aktsaival kapcsolatban számos alapjogi vonatkozású ítélet született az elmúlt évtizedekben. Az Unió bíróságai gyakran és érdemben vizsgálták

⁵⁵⁶ Általában lásd: 6-64. sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyet [EBHT 1964., 585.], speciálisan az alapjogok vonatkozásában lásd: 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft ügyet [EBHT 1970., 1125.].

⁵⁵⁷ MAYER, Franz C.: *Der Vertrag von Lissabon und die Grundrechte*. EuR, 2009/1. 87.

⁵⁵⁸ Így értékelhetők többek között a leginkább kritikus német alkotmánybíróság Solange- és Maastricht-ítéletei [BVerfGE 73., 339. (387) – Solange II-ítélet; illetve a BVerfGE 89., 155. (175) Maastricht-ítélet].

⁵⁵⁹ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v Ireland*, Judgement of 30 June 2005, no. 45036/98, § 149–158.

⁵⁶⁰ SCHROEDER, Werner: *Neues zur Grundrechtskontrolle in der Europäischen Union*. EuZW, 2011/12. 463.

⁵⁶¹ 155/79. sz. *AM&S Europe Limited kontra az Európai Közösségek Bírósága* ügyben 1982. május 18-án hozott ítélet [EBHT 1982., 1575. o.]

⁵⁶² C-340/00 P. sz. *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Michael Cwik* ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-10269. o.]

alapjogi megfelelőségük szempontjából az Unió intézményeinek egyedi aktusait, nem egyszer alapjogsérelmet állapítva meg. Nem vizsgálták azonban ilyen gyakorisággal és intenzitással az uniós jogalkotó: a Tanács és a Parlament által kibocsátott általános uniós jogforrások alapjogi megfelelőségét.

Az elmúlt tíz-tizenöt év során az *uniós jogalkotás intenzitása* eddig nem látott méreteket öltött – primer és szekunder jogforrások szintjén egyaránt. A nagy számban és gyors ütemben kibocsátott uniós jogszabályok „alapjog-érzékenysége” ezzel egyidejűleg háttérbe szorult.⁵⁶³ Az EUMSz. 114. cikkében foglalt „a védelem magas szintje” kitétlen keresztül a belső piac célját szolgáló harmonizációs aktusok esetében alapjogi és arányossági kérdések egyre gyakrabban fognak felmerülni, nemrégiben például a magas roaming-díjak miatti Vodafone-ügyben.⁵⁶⁴ A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó uniós jogszabályok alkalmazási köréhez tartozó esetek pedig minden eddiginél mélyebben érintik az egyén jogait, hiszen maguk az intézkedések közvetlenül és lényegüknél fogva személyes természetűek.⁵⁶⁵

Az *uniós jogi aktusok egyre szélesebb és mélyebb tárgyi és személyi hatálya egyre több kemény alapjogi konfliktust fog eredményezni*, amelyek kezelése már egy másfajta alapjogi kultúrát feltételez, mint amivel az Unió intézményei eddig rendelkeztek. Amennyiben az Uniót a tagállamai továbbra is jogközösségként kívánják működtetni, úgy az ahhoz vezető egyik állomás – az Alapjogi Charta primer jogi rangja mellett – az Unió intézményeinek beemelése abba a szélesebb értelemben vett európai alapjogi közegbe, amelynek jelenleg az Európa Tanács keretében működő Emberi Jogok Európai Bírósága és az alapját képező Egyezmény a megtestesítője. A csatlakozás eredménye azon túl, hogy az *Egyezmény a jövőre nézve közvetlenül kötelezővé és ezzel együtt számon kérhetővé válik az Unió intézményeivel szemben is*, remélhető, hogy a kétféle alapjog-értelmezési standard (Luxemburg–Strasbourg) közelíteni fog egymáshoz.

A fent említett jogi kultúra szerves része nemcsak az *alapjogi normák magas szintű és lehetőleg koherens volta*, hanem a jogorvoslat lehetőségének megteremtése is. A hatékony és átlátható rendszerű jogorvoslat kialakítása két ilyen, a maga nemében páratlan nemzetközi szervezet esetében igen nehéz, különösen, ha tekintetbe vesszük mindkét oldalon az érintett tagállamok magas számát is. Ezért már az előző mondatban említett jelzők nélküli, *de legalább összehangolt jogorvoslati rendszer megszületése is nyereségnek tekinthető*.

Az ár, amit a magasabb szintű alapjogvédelemért valószínűleg fizetni kell, egyelőre nem mérhető. Elméletileg adódhatnak azonban problémák az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt indítható eljárás során a *beavatkozás, illetve a pertársaságok* kapcsán. A tagállamok és az Unió számára egyaránt megadja a csatlakozási szerződés jelenlegi

⁵⁶³ HERDEGEN, Matthias: *Europarecht*. 12. ed., C.H. Beck 2010. § 8. 22.

⁵⁶⁴ C-58/08. sz. *The Queen kérelme alapján Vodafone Ltd és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* ügyben 2010. június 8-án hozott ítélet [ECR 2010., I-4999.]

⁵⁶⁵ Ilyenek többek között a sokszor emlegetett Kadi-ügysorozatot kiváltó rendeletek (pl. 2002/881/EK rendelet I. sz. melléklete) vagy az európai elfogatóparancsra vonatkozó kerethatározat (2002/584/IB).

szövegtervezete (3. cikk)⁵⁶⁶ azt a lehetőséget, hogy egy már megindított eljárásba beavatkozzon, illetve pertársasággá alakuljanak. A tervezet azonban csak lehetőséget említ, nem kötelezettséget – ami akkor válik problémássá, ha az Unió alkotta jogszabály alapján megszülető tagállami intézkedés okozza az Egyezményvel összeegyeztethetetlen alapjogsérelmet, és csak az Unió vagy csak a tagállam szerepel az eljárásban. Az Egyezmény sérelmének megállapítása persze megtörténhet akár egyetlen féllel szemben is, de a jogsértés fennmarad, ha az eljárásban nem az a fél vett részt, amelyik a felelős a jogsértésért – hiszen uniós jogszabályt csak az Unió, tagállami jogszabályt pedig csak az adott tagállam korrigálhat. Ellentmondásnak tűnik ez a megoldás, különös tekintettel arra, hogy az Unió Egyezményéhez való csatlakozásának egyik célja éppen az volt, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ne kelljen a jogsértő aktusok potenciális felelősei közül választani.

Eljárásjogi szempontból bizonyosan *több problémát* vet fel az előzőeknél az olyan helyzet, *amelyben az Unió beavatkoziként vagy pertársaságban szerepel az ügyben, de korábban még nem volt módja a vitatott uniós jogi aktus Egyezményvel való összhangjáról döntést hozni* (3. cikk 6. pont). A csatlakozási tárgyalások korai szakaszában felmerült annak lehetősége, hogy intézményesítsenek egyfajta előzetes döntéshozatali eljárást a strasbourgi bíróság részéről az Európai Unió Bírósága felé. Ez az opció azonban a jelenlegi szerződéstervezetben már nem szerepel, nyilvánvalóan azért nem, mert feltehetően sértené az uniós jogrend autonómiáját – legalábbis ami saját eljárásjogi rendjének kialakítását illeti. Az EUSz. 6. cikk (2) bekezdéséhez csatolt 8. számú jegyzőkönyv sérelme is valószínűsíthető volna egy előzetes döntéshozatalhoz hasonló eljárás bevezetésével. Az Uniónak magának kell ezért arról gondoskodnia – a csatlakozási szerződéstervezet 3. cikk 6. pontja szerint –, hogy az Európai Unió Bírósága a lehető leggyorsabban elvégezze az előzetes vizsgálatot a vitatott uniós jogi aktus Egyezményvel való összhangjára vonatkozóan úgy, hogy az ne okozzon szükségtelen késedelmet a strasbourgi bírósági eljárás számára.⁵⁶⁷ Messziről látszik, hogy ez a rendelkezés *az eljárások általános elhúzó-dását idézheti elő, ez az ár, amit feltehetően a koherensebb alapjogvédelem érdekében meg kell fizetnie minden érintettnek.*

A 2011. október 12–14-én tartott rendkívüli ülésén a Steering Committee for Human Rights (CDDH) közzétette a 12 cikkelyből álló *csatlakozási szerződés szövegtervezetét* és annak indokolását.⁵⁶⁸ Az CDDH tagjainak egy része – beleértve az Európa Tanács főtitkárát, valamint számos uniós és nem EU-tagállamot is – a benyújtott szövegterve-

⁵⁶⁶ Szövegét lásd: Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011, CDDH(2011) 009. 3-4. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/cddh-ue_documents_EN.asp (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

⁵⁶⁷ A megállapodás-tervezet 3. cikk 6. pontja szerint: „The European Union shall ensure that such assessment is made quickly so that the proceedings before the Court are not unduly delayed.”

⁵⁶⁸ Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011, CDDH (2011) 009. 3-4. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/cddh-ue_documents_EN.asp (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

zetet kiegyensúlyozott kompromisszumos dokumentumként mihamarabbi elfogadásra ajánlotta. Az Európai Bizottság képviselője azonban a csatlakozással kapcsolatos Unión belüli tárgyalásokra utalva kifejtette, hogy a szerződéstervezet szövegét illetően az EU tagállamai között még nem alakult ki közös álláspont. Az EU egyes tagállamai által leginkább vitatott rendelkezések a beavatkozás, illetve a pertársaság létrejöttének kérdésére (tervezet 3. cikk 2. és 3. pont), valamint a strasbourgi bíróság ítéleteinek végrehajtását ellenőrző rendszerre (tervezet 7. cikk 2. b. és c. pont) irányulnak.

Mindezek fényében a Steering Committee úgy döntött, hogy a tervezetet – a függőben lévő kérdések politikai vonatkozásai miatt – további útmutatást kérve megküldi a Miniszterek Tanácsának. Annak ellenére, hogy az Unió csatlakozási kötelezettsége (!) az EJEE-hez (Egvezmény) a Lisszaboni Szerződés elfogadásával tagállami konszenzust tükröz – mégis tisztán érzékelhető a tagállamok óvatossága és esetenként bizonytalansága a megvalósítás terén. Megjegyzendő, hogy bár már a magyar EU-elnökség idején, 2011 első félévében, javában folytak az EJEE-hez való uniós csatlakozás tárgyalásai, ezek előrehaladásáról, a tartalmi kérdésekkel kapcsolatos tagállami álláspontokról csak a szűken vett szakmai közösség tudott részletesebb információt szerezni. Hasonló csend övezi azóta is ezt a kérdést. Más a helyzet a szakirodalom terén: a nyilvánosan hozzáférhető periodikák az elmúlt években igen széles körben tárgyalták és elemezték a csatlakozás számos aspektusát és lehetséges következményeit.

8.7 A strasbourgi bíróság Bosphorus-formulájának jövőbeli szerepe

Az egyenértékű alapjogvédelem EJEB által felállított vélelme az Uniót és a tagállamokat vitán felül privilegizált helyzetbe hozza – ez utóbbiakat csak akkor, ha mérlegelést nem engedő uniós jogi norma alkalmazási körében járnak el. Az a kérdés, hogy a Bosphorus-formula szerinti kedvezményes bánásmód, vagyis *az egyenértékű uniós alapjogvédelem vélelme* mennyire rugalmas kategória – elsősorban az EJEB jövőbeni gyakorlatán múlik.⁵⁶⁹ Ésszerű az volna, ha a Bosphorus-vélelem alkalmazása nem eredményezne alacsonyabb szintű EJEE-védelmet, de nem vezetne magasabb szintű alapjogvédelmi elvárásokhoz sem az uniós jog alkalmazási körében sem az Unióval, sem pedig a tagállamokkal szemben. A Kokkelvisserij-ügyben láthatóan sikerült a kettős mérce veszélyét elkerülni.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ A Bosphorus-üggyel (*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ticaret Anonim Sirketi v Ireland*, Judgment of 30 June 2005, no. 45036/98) ellentétben, a Kokkelvisserij-ügyben a strasbourgi bíróság részletesen és érdemben vizsgálta a vélelem megdönthetőségének körülményeit. (*Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij v Netherlands*, Judgment of 20 January 2009, no.13645/05).

⁵⁷⁰ A Kokkelvisserij-ügyben megállapítást nyert, hogy nem jelenti a fair eljáráshoz való jog, vagyis az EJEE 6. cikk (1) bekezdés sérelmét az a tény, hogy az Európai Bíróság főtanácsnokának záróindítványával szemben nem lehet észrevételeket tenni.

A szerző tudomása szerint a magyar bíróságok előtt eddig olyan ügy még nem volt folyamatban, amelyben a Bosphorus-formulára való közvetlen hivatkozás elhangzott volna. Az a kérdés, hogy a magyar alkotmánybíróság és a magyar rendes bíróságok az uniós alapjogvédelemnek az EJEE-vel való egyenértékűségét és összhangját a jövőre nézve miként fogják anyagi jogi és eljárásjogi szempontból kezelni, a tanulmány készítésének pillanatában nem megválaszolható.

Az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozása joggal veti fel a Bosphorus-formula továbbélésének kérdését. A válasz legalább annyira összetett, mint amilyen összetett az alapjogvédelem helyzete ma Európában – a legtöbb szakirodalmi forrás elfogadni látszik a vélelem fenntartásának szükségességét,⁵⁷¹ ha másért nem, hát egyszerű praktikus okok miatt: az EJEB túlterheltsége statisztikai tény. Jelen tanulmány keretei között mélyebb elemzésbe a Bosphorus-formula továbbélését illetően, főként terjedelmi okok miatt, nem lehet bocsátkozni – egy körülmény mégis rövid említést érdemel.

A Bosphorus-vélelem az Unió és az Európai Unió Bírósága számára a tagállami alkotmánybíróságokkal és felsőbbbíróságokkal szemben privilegizált helyzetet teremtett – az első pillantásra korrekciót igénylő állapot felveti a vélelem alkalmazásának kiterjesztését az említett tagállami bíróságokra is. A kiterjesztés mellett érvként említhető az EJEE-ben rejlő szubszidiaritás elv,⁵⁷² valamint a tagállami felsőbbbíróságok iránti nagyobb bizalom igénye⁵⁷³ – ami a magyar felsőbbbíróságok fentebb vázolt attitűdjéből és eddigi gyakorlatából következően minden bizonnyal támogatható volna. A kiterjesztés elleni érvek – összhangban számos szakirodalmi állásponttal⁵⁷⁴ – azonban nyomósabbak: így például a tagállami felsőbbbírósági értelmezések, egyenértékűség esetén is, szétforgácsolnák az EJEB egységes gyakorlatát. A fő ellenérv azonban éppen az EJEE lényegében rejlik: tudniillik veszélyben forogna az egyéni jogorvoslat biztosítása egyedi jogviták esetén.

⁵⁷¹ A Bosphorus-formula szükségességéről, illetve a csatlakozás következményeiről szóló szakirodalom már-már beláthatatlan nagyságrendű – a magyar nyelvű források száma csekélyebb. Lásd többek között: POLAKIEWICZ, Jörg: *Durchsetzung von EMRK-Standards mit Hilfe des EU-Rechts? Chancen und Risiken erläutert am Beispiel der Verfahrensgarantien im Strafverfahren*. EuGRZ, 2010. 11–20.; SCHROEDER, Werner: *Neues zur Grundrechtskontrolle in der Europäischen Union*. EuZW, 2011/12. 462–467.; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában*. In: Állam és Jogtudomány, 2009/3. 365–398.; Uő: *Új távlatok az európai alapjogvédelemben*. Közjogi Szemle, 2010/3. 33–40.

⁵⁷² EJEE 35. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷³ Sokatmondó és nem is véletlen az a körülmény, hogy ilyen álláspontot éppen a német alkotmánybíróság leköszönő elnöke, Jürgen Papier fogalmazott meg 2010-ben: Scheidender BVerfG-Präsident Hans-Jürgen Papier warnt EGMR vor Akzeptanzverlust. EuGRZ, 2010. 368.

⁵⁷⁴ WILDHABER, Luzius: *Bemerkungen zum Vortrag von BVerfG-Präsidenten Dr.H.-J. Papier auf dem Europäischen Juristentag 2005 in Genf*. EuGRZ, 2005. 743.; BAUMANN, Jessica: *Auf dem Weg zu einem doppelten EMRK-Schutzstandard?* EuGRZ, 2011. 10.

8.8 Az Unió Alapjogi Chartája és a nemzeti alapjogvédelem versengésének esetei

A kérdésre adható válasz igen sokrétű, ezért csak egy olyan részterületre térnénk ki néhány szóval a tanulmány keretében, amely felveti *a tagállami alapjogok helyének és szerepének ügyét azokban az esetekben, amikor uniós jogban gyökerező tagállami aktus alapjogi kontrolljáról van szó*. A legelősebben az irányelvek tagállami implementációja során merül fel a kérdés, hiszen ezekben az esetekben az irányelv, valamint az implementáló tagállami aktus funkcionális egységet képeznek. Ilyen módon valószínűsíthető, hogy *a tagállami aktusnak, legalábbis bizonyos részeiben, az uniós alapjogokkal összhangban kell lennie*.

Az nem világos, hogy az implementáló nemzeti jogszabály kibocsátásakor a tagállami jogalkotó milyen mértékig köteles a belső és milyen mértékig az uniós alapjogokkal összhangban eljárni. Az Európai Bíróság viszonylag egyértelműen fogalmazva *fenntartja a kontroll lehetőségét* az uniós alapjog számára⁵⁷⁵ – és ezzel kiterjeszti az uniós alapjogok számonkérhetőségét mindenféle implementáló, illetve végrehajtási célú tagállami aktusra. A Bíróság álláspontja azonban *támadható az Alapjogi Charta 53. cikke szerint* akkor, ha a tagállam az érintett alapjog tekintetében magasabb szintű védelmet tud(na) biztosítani, mint az uniós alapjogok. *Az uniós és tagállami alapjogok párhuzamossága – tartalmi egyezés szempontjából – legalább háromféle formában mutatkozik meg*.⁵⁷⁶ Nyilván nem jelent jogalkalmazási problémát, ha egy *tagállami aktus mindkét mérce szerint egyaránt vagy alapjog-ellenes vagy pedig alapjog-konform*. A második esettípusban a tagállami alapjogvédelem magasabb szintű az uniós mércénél – ez a helyzet a Charta 53. cikke szerint kezelendő. A harmadik esettípus hordozza az igazi konfliktus-potenciált: amikor *az uniós mérce magasabb szintű alapjogvédelmet nyújt a tagállami mércénél*. Ilyen esetben az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdésének első mondatában rögzített szubszidiaritás elv értelmében a tagállami alapjogvédelem mellett rendelkezésre áll az uniós alapjogvédelem is. Ha az uniós alapjogvédelem tehát magasabb szintű, mint a tagállami, az esetleges tartalmi konfliktus az uniós jog alkalmazási elsőbbségének elve alapján feloldható – az uniós alapjogi mérce javára.

Következtetésképpen a tanulmány korábbi részeiben leírtak szerint megállapítható, hogy az *uniós jogi relevanciával bíró magyar jogszabályok uniós alapjogi megfelelésének legtöbb terhét a magyar jogalkotó viseli*. A Chartával összefüggő luxemburgi bírósági ítéletek

⁵⁷⁵ A családegyesítési irányelv ügyében hozott ítéletében az Európai Bíróság álláspontja szerint az irányelvek végrehajtásához szükséges belső aktusok kibocsátása során a tagállamok az uniós alapjogokhoz kötvé vannak. C-540/03. sz. Európai Parlament kontra Európai Unió Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-05769.] 104.

⁵⁷⁶ MATZ-LÜCK, Nele: *Die Umsetzung von Richtlinien und nationaler Grundrechtsschutz*. EuGRZ, 2011. 207–211.; KOKOTT, Juliane – SOBotta, Christoph: *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon*. EuGRZ, 2010. 265–272.

következtetési a szerző ismeretei szerint konkrét hivatkozásként még nem mutathatók ki a magyar jogalkalmazásban és ítélkezési gyakorlatban.⁵⁷⁷

A tanulmány ezen pontján feltétlenül említést kell tenni egy új tudományos vitáról. A külföldi és magyar szakirodalom az utóbbi években igen széles körben foglalkozott az uniós és tagállami alapjogok párhuzamosságának kérdésével, főként azután, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2005-ben – gyakorlatilag a Solange-formula mintájára – felállította az úgynevezett Bosphorus-vélelmet az EJEE és az uniós jog viszonylatában. Ezek után szinte kézenfekvő volt, az Unió Alapjogi Chartájának jogerőre emelkedése miatt is, hogy körvonalazódjon az úgynevezett „fordított Solange”-vélelem⁵⁷⁸ a Charta és a tagállami alapjogok viszonylatában. Armin von Bogdandy és munkatársai tették közzé először angol és német szaklapokban, majd a nyomukban a magyar szakmai folyóiratokban⁵⁷⁹ azt a koncepciót, amely valójában a jogalkalmazás számára igyekszik egyfajta sorrendiséget mutatni alapjog-kontrollt igénylő jogvitákban. A vélelem legfőbb célja, hogy a nemzeti bíróságoknak értelmezési segédletet nyújtson alapjogi „vészhelyzet” (vagyis az alapjogok súlyos és tartós megsértése) esetén annak érdekében, hogy az uniós polgárnak is minősülő tagállami állampolgárok számára a nemzeti bíróság, akár a mindenkori államhatalommal szemben, legalább az uniós alapjogi védelem kialakultnak tekinthető szintjét garantálni tudja.⁵⁸⁰ A vélelem melletti és elleni érvelés egyaránt izgalmas kihívás – alkalmazásához pedig öntudatos és bátor jogértelmezésre vállalkozó nemzeti bíróságokra van, illetve volna szükség.

⁵⁷⁷ Általánosságban pozitív hangvételű várakozások érzékelhetők főként a közjogász társadalomban, imitt-amott kétségek fogalmazódnak meg magánjogászok körében. A Charta kevésbé pozitív szerepéről értekezik HARMATHY Atila: *Az Európai Unió Alapjogi Chartája és a nemzeti jogalkalmazás*. Állam- és Jogtudomány, 2009/3. 273–293.

⁵⁷⁸ A vélelem tartalma Armin von Bogdandy megfogalmazása szerint: „Az Alapjogi Karta alkalmazási területén kívül egy tagállam alapjogilag autonóm marad mindaddig, amíg [solange] az EUSZ 2. cikkében foglalt szintet általánosan biztosítja. A betartást vélelmezni kell. Amennyiben azonban ez a vélelem megdől, a tagállami bíróságok az uniós alapjogok lényeges tartalmának védelme érdekében minden tagállami intézkedéssel szemben felléphetnek, az egyén pedig uniós polgári státusza alapján követelheti ezt.” VON BOGDANDY, Armin et al.: *Fordított „Solange” – az európai médiaszabadság védelme a tagállamokkal szemben*. Fundamentum, 2011/4. 5–22.

⁵⁷⁹ A koncepcióval kapcsolatos külföldi tudományos munkák téziseinek rövid összevetését lásd: FAZEKAS Flóra: *A bátrak igazsága? A „fordított Solange”-javaslat és kritikája*. Fundamentum, 2012/1. 111–119.

⁵⁸⁰ Jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt nem vállalkozunk a vélelem elemeinek vizsgálatára. Azok a logikai lépések, amelyek a fordított Solange-vélelemmel összefüggnek, a szerző néhány korábbi munkájában is felmerülnek. Lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában*. Állam- és Jogtudomány, 2009/3. 365–398.; Uő: *Új távlatok az európai alapjogvédelemben*. Közjogi Szemle, 2010/3. 33–40.; Uő: *Az uniós polgárság: Az EUM-Szerződés 20–25. cikkéhez fűzött kommentár*. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. (2. kiadás) Budapest 2011. 1010–1043.; Uő: *Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei*. Európai Jog, 200/3. 3–8.

8.9 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének jogforrási helye az Unió jogrendjében

Általános uniós alapjogi kompetenciáról megítélésünk szerint a jelenlegi primer jogforrások alapján nem lehet beszélni – annak ellenére nem, hogy az Európai Bíróság igyekszik az uniós alapjogi kontrollt saját korábbi gyakorlatától eltérően nagyobb intenzitással számon kérni. Ma már az nem vitás, hogy az Uniónak működése során vállalnia kell az alapjogok védelmét.⁵⁸¹ Ahhoz azonban, hogy az Unió szintjén általános alapjogi hatáskörrel lehessen beszélni, materiális értelemben az alapjogok tartalmának egyértelműbbé és koherensebbé válására volna szükség – ehhez a Charta hatályba lépése és az EJEE-hez való csatlakozással megnyílt az út. Általános és valódi alapjogi hatáskör *kialakulásának reális esélye azonban csak akkor volna, ha eljárásjogi korrekcióra is sor kerülne*: a tagállami alkotmányjogi panasz mintájára bevezetett egyéni alapjog-érvényesítés lehetősége már felmerült korábban is, komoly eredmény nélkül.⁵⁸² Csekély vigasz, hogy az EUMSz. 263. cikk negyedik mondatának új szövege a magánszemélyek keresetindításának lehetőségét valamelyest könnyebbé teszi, így az Unió aktusai remények szerint gyakrabban válhatnak alapjogi kontroll tárgyává Luxemburgban.

Az EJEE – a csatlakozási szerződés hatályba lépése után – a primer és szekunder jog közötti státussal fog rendelkezni. Az EUMSz. 216. cikk (2) bekezdése alapján és a 218. cikke szerint megkötött nemzetközi szerződések a primer jog alá rendelve, de a szekunder uniós jogforrások fölött helyezkednek majd el. Így vélhetően az uniós jogrendszer speciális jogelvei – alkalmazási elsőbbség, közvetlen alkalmazhatóság és közvetlen hatály – az uniós jogrendbe inkorporált EJEE-beli alapjogokra is érvényesek lesznek.⁵⁸³ Így az Egyezményt mint az uniós jogrendszer integráns részét minden bizonnyal egyfajta köztes státus illeti majd meg. Másrésztől viszont a fentiek alapján az is feltételezhető, hogy *legalábbis a szekunder uniós jogi normák közvetett és közvetlen alapjogi kontrollja szempontjából a végső bírói fórum – a strasbourgi bíróság lesz.*

Az alapjogi kontroll érvényesítése a szerző álláspontja szerint követi a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztás mindenkori állapotát, a hatáskörmegosztásnak pedig közvetve vagy közvetlenül, de az egyén érdekeit és jogait kell szolgálnia. Ha mindez egy plurális rendszerben történik, akkor a jogorvoslatnak is ehhez kell igazodnia – a legnagyobb felelősség pedig mindig azon a szereplőn kell legyen, akár a jogalkotás, a végrehajtás vagy jogorvoslat letéteményese legyen is a szereplő, amely az adott élethelyzet szempontjából a döntő szereplő. Az Unió evidens módon ilyen szereplő – ezért döntési pozícióban lévő intézményei feladatukat legitim módon csak akkor láthatják el, ha azt

⁵⁸¹ Erre kötelezi az EUSz. 2. cikke, a 6. cikke, a Charta preambulumaának 4. pontja szerint még az alapvető jogok erősítése is.

⁵⁸² SCHROEDER, Werner: *Neues zur Grundrechtskontrolle in der Europäischen Union*. EuZW, 2011/12. 467.

⁵⁸³ Ezen az állásponton van WEISS, Wolfgang: *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon*. European Constitutional Law Review, 2011/7. 64–95., 72.

megfelelő alapjogvédelem mellett teszik. Az Európai Unió Bírósága pedig az utóbbi időben igyekszik az Unió jogalkotó szerveinek aktusait sokkal komolyabb alapjogi szempontú kontrollnak alávetni, különösen az Alapjogi Charta hatálybalépését követően.⁵⁸⁴

8.10 Az alkotmányos hagyományok szerepe

A jogrendszerek jelenkori összefonódása állapotában⁵⁸⁵ *nincs igazán üdvözítő válasz* arra a kérdésre, hogy vajon milyen funkciója lesz a jövőben a közös európai vagy akár a nemzeti alkotmányos hagyományoknak. Az egyes tagállami alkotmánybíróságok fáj-lalják évtizedekkel ezelőtti *értelmezési monopóliumuk elvesztését*, más tagállamok alkotmánybíróságai – mint a magyar – *legjobb esetben hivatkozási alapként* kezelik a vállalt nemzetközi kötelezettségekből eredő alapjogi mérce alkotmányos mércének való elfogadását, az Emberi Jogok Európai Bíróságát *önkorlátozása* miatt éri kritika, az Európai Unió Bíróságát pedig *alapjogi „imperializmussal”*⁵⁸⁶ vádolják. *Szereptévesztésről volna szó?* A tagállamok alkotmányai és az uniós szintű alapjogvédelem közti viszony nem statikus kapcsolat és nem is egyirányú utca. A közlekedési szabályokat a tagállamok írják részben az Unió tagállamaiként, részben pedig egy szélesebb alapjogi közösség, az Emberi Jogok Európai Egyezménye tagjaiként. Az alapjogvédelem tartalma, korlátai, érvényesítésének eszközei és intézményei nemzetközi, uniós és nemzeti szinten igen változatosak – de egyik sem alkalmas önmagában a hatékony védelemre, ezért mindegyikre szükség van.

⁵⁸⁴ Így többek között a természetes személyek védelme a személyes adatok kezelése vonatkozásában képezte egy vizsgálat tárgyát, összevetve az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkével. Ld: C-92/09 és C-93/09. sz. Volker und Markus Schecke GbR és Hartmut Eifert kontra Land Hessen ügyben 2010. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2010. I-11063.].

⁵⁸⁵ LADEUR, Karl-Heinz: *Ein Recht der Netzwerke für die Weltgesellschaft oder Konstitutionalisierung der Völkergemeinschaft?* AVR, 2011. 246–275.

⁵⁸⁶ PETERS, Anne: *Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt und das Prinzip der Grundrechtstoleranz.* AVR, 2010. 1–57., 56. Hasonlóképpen kemény kritika érte a luxemburgi bíróságot a Mangoldt-ügy kapcsán. Kritikus, bár nem tudományos írás: HERZOG, Roman – GERKEN, Lüder: *Stop the European Court of Justice.* Frankfurter Allgemeine Zeitung. Centrum für Europäische Politik. (2008. 09. 08.) http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Pressemappe/CEP_in_den_Medien/Herzog-EuGH-Webseite_eng.pdf (utolsó letöltés: 2012. 09. 27.)

9. FEJEZET

Bevándorlási politika az Európai Unióban és Magyarországon⁵⁸⁷

9.1 Ízelítő az előzményekből – avagy a tények röviden – a szubjektív elem

Sokszor elhangzik, hogy a migráció gyakorlatilag egyidős az emberiséggel, tehát korántsem beszélhetünk újkeletű jelenségről. 1930-ban Ferenczi Imre magyar származású, gazdaságtudománnyal foglalkozó kutató például már kísérletet tett arra, hogy az egyes történelmi korszakok népességmozgásait tipizálja.⁵⁸⁸ A Nemzetek Szövetsége mellett működő, genfi székhelyű Nemzetközi Munkaügyi Hivatal megbízásából Ferenczi – az európai népességmozgások és migrációs politikák szakértőjeként – a maga idejében úgy vélte, hogy az általa beazonosított népmozgás-kategóriák markáns tulajdonságok és formák szerint különböznek egymástól. Álláspontja szerint az újkor kezdetéig a jellemző népességmozgás a népvándorlás és az úgynevezett meghívásra bekövetkező népességmozgás volt. Ezt követte a különböző okból menekülők kényszervándorlása a 17. században. A 18. századot pedig – Ferenczi megfigyelése szerint – a monarchiák által generált betelepítési célú népmozgások tudatos ösztönzése jellemezte.⁵⁸⁹ A migráció mint jelenség tehát valóban nem tekinthető újkeletűnek, tudományos vizsgálata bizonyíthatóan igen korai időkre nyúli vissza. Ugyanakkor az is tény, hogy ez a folyamat az elmúlt néhány évtizedben látványosan felgyorsult,⁵⁹⁰ és volumene érzékelhetően megnőtt. Az Európai Unió és minden tagállama pedig évek, sőt évtizedek óta kénytelen tudomásul venni, hogy a kontinens a jobb élet reményében útnak induló emberek egyre vonzóbb célpontjává vált.

⁵⁸⁷ A jelen fejezet alapja egy tanulmány, amely az IRM/TKFO/69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött „Itt vagyunk!” című projekt (EIA/2007/3.1.1.2.) számára készült az IDResearch Kutatási és Képzési Kft. megbízásából 2009 június–júliusában.

⁵⁸⁸ FERENCZI, Imre: *Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker*. Ein geschichtlicher Überblick, Kieler Vorträge, H. 32, Jena 1930.; idézi: OLTMER, Jochen (Hrsg.): *Eingliederung und Ausgrenzung. Beiträgen aus der Historischen Migrationsforschung*. IMIS-Beiträge, Heft 12/1999. Universität Osnabrück. Forrás: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>. (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

⁵⁸⁹ FERENCZI, I.: *Kontinentale Wanderungen und die Annäherung der Völker*, i. m. 6.; idézi: OLTMER, J.: *Eingliederung und Ausgrenzung*, i. m. 7.

⁵⁹⁰ Lásd: GYÖRKÖS Mariann: *Legális bevándorlás: lépések egy átfogó, uniós szintű politika létrehozására*. Európai Tükör, 2007/10. 154.

A közös bevándorlási politika jogi alapjait éppen tíz éve rakták le az Európai Unió tagállamai:⁵⁹¹ aktuális tartalma és formája nagymértékben azokon a közvetlen és friss tapasztalatokon nyugszik, amelyeket ezek a tagállamok főként az 1990-es évek elejétől kezdve maguk szereztek. A migrációs politika mára kialakult sokrétegű szabályozásának⁵⁹² megértéséhez érdemes a 20. századvégi Európát közelebből szemügyre venni.

Előrebocsátható: az alábbi tények elemzése arra is fényt deríthet, hogy egy közös bevándorlási politika legalább annyira szükségszerű az európai béke és biztonság fenntartása céljából, mint amennyire szükséges a gazdasági és demográfiai problémák kezeléséhez, valamint az illegális migráció elleni fellépéshez.

A kilencvenes évek elején az egykori Jugoszláviából érkező háborús menekültek százezrei kértek és kaptak védelmet Nyugat-Európa államaiban – legalábbis átmenetileg. A menekültek zöme olyan „spontán”, illetve önkéntes menekülőnek számított, aki saját elhatározása alapján, többnyire nyugaton élő rokonainak vagy ismerőseinek a segítségével távozott a választása szerinti EU-tagállamba vagy más európai országba.

1999-ben Koszovó és Szerbia más részeiből a háborús cselekmények következtében egy millió ember indult el tömegesen: közülük csupán néhány tízezer spontán, illetve önkéntes menekülőnek sikerült valamely EU-tagállamba beutaznia és menedéket kérnie. További mintegy ötvenezer személyt telepítettek ki olyan EU-tagállamokba, amelyek hajlandók voltak őket befogadni: de ezt is csak korlátozott időtartamra és csak a befogadó állam által meghatározott létszámkeret erejéig. Érthető okból a koszovói menekültek valódi nagyságrendje ismeretlen: az említett években rengetegen távoztak Nyugat-Európa országaiba hatósági regisztráció nélkül. Feltételezések szerint nem mentek túl messze: legtöbbször a szomszédos országokban, régiókban igyekeztek megtelepedni. Megint mások jobb híján a NATO vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága vagy éppenséggel valamely nem-kormányközi szervezet által Macedóniában és Albániában felállított menekülttáborokba kényszerültek. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiválasztott maroknyi menekültet leszámítva – akiket egy-egy EU-tagállam befogadott – minden más menekült számára a táborok elhagyása gyakorlatilag kizárt volt. A menekülteket jogilag ugyan nyilván nem, de ténylegesen fogolyként kezelték ezekben a gyakran határmenti táborokban, amelyek mindennek a tetejébe bármikor újabb harci cselekmények színhelyévé válhattak.

Néhány évvel később Európa nyugati felét is megdöbbentő eseménysorozat rázta meg, amely a spanyol bevándorlási politika kudarcát, illetve a társadalmi beilleszkedésre irányuló francia politika alkalmatlanságát jelezte. 2005 szeptemberében például több

⁵⁹¹ Lásd: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

⁵⁹² Lásd: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_hu.pdf. A kézikönyv a tagállami tapasztalatok értékelése alapján készült. (Utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

ezer afrikai irreguláris⁵⁹³ migráns (menekült, illetve bevándorló) özönlött két, Spanyolországhoz tartozó észak-afrikai exklávéba (Melilla és Ceuta)⁵⁹⁴ annak ellenére, hogy a marokkói hatóságok igyekeztek feltartóztatni őket. 2005 októberében és novemberében francia nagyvárosok elővárosi negyedeiben élő bevándorló családok⁵⁹⁵ zömmel fiatalok tagjai napokon keresztül garázdálkodtak, gyújtogattak, erőszakos cselekményeket követettek el, rettegésben tartották környezetüket és igencsak fejtörést okoztak a francia kormánynak.⁵⁹⁶ Érdekessége a társadalmi integrációt elősegíteni hivatott francia politikának, hogy e fiatalok, akik bevándorló családok gyermekeiként Franciaországban születtek, már születésük tényével megszerezték a francia állampolgárságot.

A nyitott, befogadó szemlélettel és sikeresnek hitt társadalmi beilleszkedési politikával rendelkező Hollandia lakosságát 2004 novemberében mélyen megrázta az iszlámmal szemben kritikus hangot megütő holland filmrendező, Theo van Gogh meggyilkolása. A radikális iszlámista elkövető tettét a demokrácia elleni terrorcselekménynek minősítették.⁵⁹⁷ Németországot sem kerülte el a bevándorlási és társadalmi beilleszkedést elősegítő politika meg-megújuló vitája: 2006 tavaszán egy pedagógusokból álló csoport⁵⁹⁸ levelet intézett Berlin város szenátusához, amelyben felhívták a figyelmet a bevándorló családok gyermekei által egyre nagyobb mértékben tanúsított erőszakos és emberi méltóságot sértő magatartásra, és egyúttal segítséget kértek a helyzet kezeléséhez.

A fentiekhez hasonló események és jelenségek sora végtelenül hosszú: az Európába irányuló, harmadik államok állampolgárait érintő bevándorlási politika és az európai társadalmakba való beilleszkedésük szabályozásának szükségessége és mikéntje tehát nem véletlenül áll az ezredforduló életbevágóan fontos kérdéseinek a körében. A migráció és kísérőjelenségei a globalizáció korában meghaladták a nemzeti kereteket, és evidens módon összeurópai feladattá váltak. A belső határok nélküli Európai Unióban

⁵⁹³ Az irreguláris-illegális kifejezések használatához lásd: KAROLINY Eszter – MOHAY Ágoston: *A nemzetközi migráció jogi keretei* c. tanulmányát (25.), amely jelen tanulmányhoz hasonlóan az IRM/TKFO69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött projekt részeként készült.

⁵⁹⁴ Melilla és Ceuta Spanyolország autonóm közösségei közé tartozó városok. A hírt kommentálja például a Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2005. 10. 07. 233. szám, 1.

⁵⁹⁵ Franciaországnak mintegy 62 millió lakosa van, közülük 5 millióan élnek még ma is olyan elővárosi kerületekben, amelyeket a köznyelv „Banlieues”-nek, egyfajta elátkozott helynek nevez (angol nyelvterületen: suburb). Ilyen nagyvárosi kerületet közel 750-et tartanak számon Franciaországban. Lásd például: <http://parisbanlieue.blog.lemonde.fr/files/2007/06/paris-banlieues-creaphis.1181308035.jpg> (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

⁵⁹⁶ Lásd erről például egy francia tanár, újságíró cikkét: <http://www.signandsight.com/features/455.html>. (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

⁵⁹⁷ Lásd erről például: SCHÜMER, Dirk: *Die Niederlande nach dem Mord*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2005. 11. 11. Magyar nyelvű hírként számadatokkal lásd: <http://index.hu/kulfold/1105fortuyn/>; <http://www.origo.hu/filmklub/20041102lelottek.html> (utolsó letöltés: 2009. július 31.)

⁵⁹⁸ A pedagógusok Berlin Neukölln kerületében működő Rütli-gimnázium tanárai voltak. Az iskolát zömében bevándorló családok gyermekei látogatják, illetve látogatták.

Forrás: Seite „Rütli-Schule“. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 19. Juni 2009, 11:09 UTC. URL: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=R%C3%BCtli-Schule&oldid=61319020> (letöltve: 2009. 07. 17., 16:24 UTC)

a tagállami bevándorlási politikák önállóan már nem értelmezhetőek, lerontják egymás hatásmechanizmusát, vagy legjobb esetben nem segítik. Európa vezető politikusai beláták a nemzeti bevándorlási politikák helyébe lépő közös európai bevándorlási politika kialakításának szükségességét. Európa gazdasági és demográfiai helyzete megfelelő jogi alapokon nyugvó közös bevándorlási politikát követel meg, amely képes egyensúlyt teremteni – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett – egyrészt a gazdasági célú, jogszerű migráció és társadalmi beilleszkedés szabályozása, másrészt az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem között.⁵⁹⁹

A migrációval együtt járó előnyök és hátrányok felismerése, a jelenség közösségi, illetve uniós szintű szabályozásának megkezdése, működési rendjének kialakítása legalább két évtizedes folyamat volt, amely ma még egyáltalán nem nevezhető lezárt feladatnak. A keretek és prioritások ma már láthatóak ugyan, de a migrációs problémákör összetettsége és az érintett szereplők – EU-tagállamok és a migráns személyi csoportok – eltérő adottságai, beidegződései miatt a részletek kidolgozása igen nagy körültekintést és összehangolt munkát igényel még hosszú ideig.

Nem könnyíti meg az Unió és a tagállamok dolgát további két olyan kérdés kezelése sem, amely nélkül pedig nem lesz igazán hatékony közös bevándorlási politika Európában. Egyrészt igen nehéz feladat egyidejűleg a legális bevándorlóknak a fogadó társadalmi közegbe való integrálódását segítő jogi és igazgatási keretek és (!) az illegális migráció elleni küzdelem hatékony eszközrendszerének kialakításáról gondoskodni. Másrészt ma már evidencia, hogy a bevándorlás, bár felbolygatja a fogadó társadalmak kialakultnak mondott rendjét – különösen az illegális migráció és számos büntetendő kísérőjelensége (például embercsempészet) miatt –, mégis kapóra jöhet az egyre jobban előregedő népességű európai államoknak, amelyek számára legalábbis hosszú távon akár gazdasági kényszerré is válhat a harmadik államok felől az Unió és tagállamai felé törekvő munkaképes személycsoportok befogadása. Bizonyos gazdasági ágazatokban és régiókban már most sem boldogul az Unió harmadik államokból érkező bevándorlók nélkül.

A legális és illegális bevándorlás az EU-tagállamokban – azok korábbi, kifejezetten restriktív politikája ellenére – az elmúlt évtizedekben igen nagy méreteket öltött. Európa 20. századvégi történelme kísértetiesen hasonlít a 20. század eleji állapotokhoz: százezres nagyságrendű tömegek mozognak különböző irányokba,⁶⁰⁰ de főként délről északi és nyugati irányba. Evidens, hogy a tagállamoknak össze kell hangolniuk az intézkedéseiket, és az is evidens, hogy az Uniónak szüksége van egy közös bevándorlási politikára úgy, hogy a migrációs folyamatok uniós szinten kezelhetők legyenek a tagállami hatáskörök durva elvonása nélkül.

⁵⁹⁹ Lásd A Bizottság közleményét az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek, A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. COM2004 (401) végleges. 2004. 06. 02. 5. skk.

⁶⁰⁰ Lásd: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/statistics/doc_immigration_statistics_de.htm. (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

9.2 Alapfogalmak

Az Európai Unióba irányuló bevándorlás (szűkebb) fogalomköréhez a tanulmány – a nemzetközi és magyar szakirodalommal egyezően – a következő személymozgásokat rendeli: huzamos idejű tartózkodás egy tagállam területén, családegyesítés címén történő bevándorlás, képzési, tanulmányi, kutatási célú bevándorlás, önálló vagy függő munka végzése céljából történő bevándorlás időtartamra való tekintet nélkül. A bevándorlás szűkebb értelemben vett fogalma közvetve és közvetlenül is csak és kizárólag harmadik államok állampolgárságával rendelkező személyekre és hontalanokra, pontosabban minden olyan személyre alkalmazható, aki nem rendelkezik egyetlen EU-tagállam állampolgárságával sem, és nem hozzátartozója egyetlen EU-tagállami állampolgárnak sem. Az uniós polgárok, vagyis valamely EU-tagállam állampolgárságával rendelkező személyek – és hozzátartozóik – szabad mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való joga egy másik tagállam területén teljességgel kívül esik a szűkebb értelemben vett bevándorlás fogalomkörén.⁶⁰¹ Sajátos helyzetet teremt azonban a kettős állampolgársággal rendelkező személyek besorolása.

A bevándorlás fogalomkörének heterogenitása az Európai Unió tagállamainak körében azonban lehetetlenné teszi egy abszolút egységes fogalomrendszer használatát: nemcsak számszerűség és a bevándorlás céljában rejlő különbségek okozzák ezt a heterogenitást, hanem a tagállamok történelmi viszonylatban szerzett migrációs tapasztalatai és a hatályos belső jogi szabályrendszer, sőt az esetenként igen eltérő társadalmi attitűd is. Ezért a bevándorlás tágabban értelmezett fogalomkörébe – adott esetben, konkrét helyzet tekintetében – beleértendőek olyan személyek, illetve személycsoportok is, akik adott pillanatban valamely tagállam állampolgárságával (már) rendelkeznek, korábban azonban nem volt rendezett státusuk.

Ezért tűnik célszerűnek a bevándorlás fogalmakörét egy tágabb és egy szűkebb értelemben megvonni: a szűkebb fogalomkörbe vonandók azok a személycsoportok, amelyek nem rendelkeznek egyetlen EU-tagállam állampolgárságával sem, míg a tágabb fogalomkörbe tartozók személyek esetében nem tekintendő feltételnek a tagállami állampolgárság megléte vagy hiánya. Ezért minden esetben az adott szövegösszefüggés szerinti tágabb vagy szűkebb fogalomkörbe tartozó személyösszességet értem a bevándorló fogalmán. A főszabály a kettő közül természetesen a szűkebb értelemben vett bevándorló fogalom, a kivétel a tágabb kategória. Különösen így értelmezendő a jelen fejezet „Probléma-kaleidoszkóp” című része.

Jelen fejezet célja, hogy az Európai Unió közös bevándorlási politikájának néhány elemét, főként azok jogi és igazgatási kereteit értelmezze, és rámutasson néhány szabályozási és alkalmazási szempontból bizonytalan, kényes kérdésre.

⁶⁰¹ Lásd: FELFÖLDI Enikő: EKSz. 63. cikk, in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1. kötet. CompLex Kiadó, Budapest, 2008. 405. skk.

9.3 Az Európai Unió közös bevándorlási politikájának kialakulása – a jogi keret

9.3.1 Az elsődleges jogi szabályozás szintje – nemzetközi (alapító) szerződések és mellékleteik

A Rómában aláírt alapító szerződés értelmében az Európai Közösség a gazdasági alap-szabadságokra⁶⁰² és a diszkrimináció tilalmának⁶⁰³ elvére épül. E szabályok alkalmazása nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok állampolgárai már öt évtizede kiszámítható körülmények között, rendezett jogi helyzetben végezhetnek gazdasági tevékenységet egy másik tagállam területén akár hosszú, akár rövid időtartamban, és így könnyebben is illeszkedhettek be a fogadó állam társadalmába. Harmadik államokból érkező bevándorlók beilleszkedésének kérdése, huzamosabb ideig való tartózkodásuk és a fogadó államba való integrálódásuk összefüggései és tudatos összekapcsolása csak mostanában vált a közgondolkodás tárgyává. Miután a bevándorlás szabályozása korábban szinte kizárólag tagállami hatáskör volt, csak 2003 körül jelentek meg a közösségi szabályozás szintjén azok a nézetek, melyek szerint az EU tagállamaiban való huzamos tartózkodás a fogadó társadalomba való eredményes beilleszkedés következményeként engedélyezhető. Ilyen módon tehát, ha sikertelen a fogadó államba való integrálódás, illetve nem várható az érintett személy esetében a beilleszkedés, ez elegendő ok lehet a huzamos tartózkodási engedély megtagadására.

Az igazságügyi és belügyi feladatkörhöz tartozó vízum-, menekültügyi és bevándorlási politika terén a tagállamok közötti együttműködés az 1970-es években kezdődött, és napjainkig három fázisban fejlődött. A tagállamok közötti hagyományos, nemzetközi jogi alapú együttműködés szakasza a Maastrichti Szerződésig (1992) tartott, majd 1992-től az Amszterdami Szerződésig tartó második szakasz már az EU jogi keretei közötti kormányközi jellegű együttműködés formájában zajlott, és végül 1997-től az Európai Közösség jogi és intézményi keretei közötti szupranacionális jellegű együttműködés jelenti a harmadik szakaszt.

A fent jelzett első szakasz idején, tehát 1992-ig az Európai Közösségnek még nem volt hatásköre a menekültügyi és bevándorlási politika terén. A szabad mozgásra vonatkozó szerződéses rendelkezések csak a gazdasági célú személymozgás bizonyos elemeit szabályozták a tagállamok közti viszonylatban. A menekültkérdés és a bevándorlás terén a tagállamok közötti együttműködés a hagyományos nemzetközi jogi eszközrendszer segítségével, egymással és más államokkal kötött nemzetközi megállapodások közvetí-

⁶⁰² Áruforgalom, személyek (munkavállalók és vállalkozók), szolgáltatások és tőke-, illetve fizetési műveletek szabadsága. Sajátos eset a harmadik állam állampolgárságával rendelkező alkalmazott révén nyújtott szolgáltatások szabadságának kérdése: C-43/93 Vander Elst-ügy, EBHT 1994. I-3803.

⁶⁰³ A ma hatályos rendelkezések értelmében tilos az állampolgárságon, a nemen, a fajon, az etnikai származáson, a valláson és a világnézetén, a fogyatékonyságon, az életkoron vagy a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés. Lásd: EKSz. 12. és 13. cikkét.

tésével zajlott, az Európai Közösség jogi és intézményi keretein kívül. Tekintettel arra, hogy a Közösség nem minden akkori tagállama vett részt ebben az együttműködésben, az 1985. június 14-én létrejött Schengeni Megállapodás és az 1990. június 19-én létrejött Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁶⁰⁴ is még az Európai Közösség keretein kívül született meg.⁶⁰⁵ A rendszerben részt vevő államok egymás között a belső határátlépéseket lényegesen megkönnyítették, továbbá a külső határok megerősítésére közös szabályok bevezetését határozták el, és döntöttek a határon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint közös vízum- és menekültügyi politika kialakításáról. Harmadik államok állampolgáraival összefüggésben is léptek a schengeni térséghez tartozó tagállamok: a térségen belüli mozgás könnyítése érdekében a vízumpolitika és a tartózkodás bizonyos rendelkezéseit harmonizálták.

A fent jelzett fejlődési szakaszok közül a második szakasz a Maastrichti Szerződés (teljes neve: Szerződés az Európai Unióról – EUSz.)⁶⁰⁶ hatálybalépésével indult 1993 őszén: az újonnan létrejött Európai Unió harmadik pillérének részévé vált a korábban teljesen az Európai Közösség keretein kívüli vízum-, menekültügyi és bevándorlási politika, és ezzel az unió egységes intézményi keretei között kezdődhetett meg egy újabb fejlődési folyamata az említett politikáknak. Ellentétben az unió első pillérét jellemző szélesebb, mélyebb – szupranacionálisnak nevezett – integrációval, az unió második és harmadik pillére 'csak' kormányközi jellegű együttműködést igénylő tevékenységi terület. Ebben a körben a tagállamok messzemenőig maguk gyakorolják a szuverenitásukhoz tartozó hatásköröket, pusztán kormányközi szintű egyeztetésre és együttműködésre kötelezettek.⁶⁰⁷ A Tanács az EUSz. akkori számozása szerinti K.3. cikk értelmében gyakorlatilag nemzetközi jogi alapú felhatalmazást kapott az említett politikák vonatkozásában. A Bizottság ajánlásokat fogalmazhatott meg, a Parlament konzultációs jogkörrel rendelkezett, az Európai Bíróságnak pedig nem terjedt ki a joghatósága az érintett tárgykörökre. A menekültügyi politika és a külső határellenőrzés mellett ekkor vált a bevándorlási politika először az EU-tagállamok együttműködésének egyik célkitűzésévé (EUSz. ex-K.1. cikk).

Végül az Amszterdami Szerződés⁶⁰⁸ emelte be a fent említettekkel együtt a bevándorlási politikát az Európai Közösség intézményi, döntéshozatali és jogforrási rendjébe. Így 1999 májusától a vízum-, menekültügyi és bevándorlási politika teljes egésze a kormányközi együttműködésből az unió első pillérébe, a szupranacionális Európai Közösség keretei közé került. Megnyílt az út a tagállami bevándorlási szabályok tényleges európai koordinációja előtt: az amszterdami kormányközi konferencia egyik célja

⁶⁰⁴ HL 2000. L 239, magyar szöveg: http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf.

⁶⁰⁵ Lásd: KAROLINY Eszter – MOHAY Ágoston: *A nemzetközi migráció jogi keretei* c. tanulmányát (35.), amely jelen tanulmányhoz hasonlóan az IRM/TKFO69-55/2008. sz. pályázat keretében létrejött projekt részeként készült.

⁶⁰⁶ HL 1992. C 191.

⁶⁰⁷ A tagállamok 1992 óta közösen működtetnek egy menekültügyi információs központot (CIREA) és egy határátlépésre és bevándorlási kérdésekre specializálódott központot (CIREFI).

⁶⁰⁸ HL 1997. C 340.

éppen az volt, hogy az úgynevezett schengen-acquis⁶⁰⁹ a közösségi jog részévé váljon. Az EKSz. (Európai Közösségről szóló Szerződés) 61. cikk a) pontja kifejezetten hivatkozik a Közösség alapító szerződésének 14. cikkére az alábbiak szerint:⁶¹⁰ „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása céljából a Tanács a 14. cikknek megfelelően a személyek szabad mozgásának biztosítását célzó intézkedéseket fogad el [...] a bevándorlással kapcsolatos kísérő intézkedésekkel együtt...” Az EKSz. 61. cikk b) pontja pedig a harmadik államok állampolgárainak jogi védelmét is a Közösség feladatává teszi.⁶¹¹

Az Unió harmadik pilléréből az Európai Közösségről szóló Szerződés IV. címébe való átvétellel – mely a „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” megnevezést viseli – olyan tárgykörök „közösségiesítésére” került sor, amelyek korábban a tagállamok nemzeti szuverenitásának szerves részét képezték. Lényeges változás vált így lehetővé az érintett tárgykörökben: alkalmazandóvá váltak a szupranacionális döntéshozatali mechanizmusok, a közösségi jogforrások, a transzparencia, valamint a bírósági és parlamenti kontroll – amelyek a korábbi, uniós kormányközi együttműködés időszakában nem álltak rendelkezésre. Legfontosabbnak éppen a Közösség új jogalkotási hatáskörei tekinthetők.

Az EKSz. fent jelzett új IV. címében foglalt rendelkezésekkel szemben azonban a tagállamok számos fenntartást tettek: hét kiegészítő jegyzőkönyv, tizenhét zárónyilatkozat és négy kormánynyilatkozat kíséri az EKSz. 61–69. cikkeit. Sőt, az EKSz. 69. cikke utal arra, hogy az Egyesült Királyság, Írország és Dánia az EUSz.-hez csatolt jegyzőkönyvek értelmében nem vesznek részt a vízum, a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelméről szóló EKSz. új IV. cím alkalmazásában.

Az EKSz. 61. cikke megalapozza a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozását. Ez a rendelkezés az EKSz. IV. címe és az Unió harmadik pillére (EUSz. VI. cím) között, vagyis a közösségi feladatok, illetve a jog és az uniós feladatok, illetve a jog egyfajta funkcionális kapcsolatát teremti meg. Az EUSz. 42. cikke értelmében ugyanis a Bizottság vagy valamely tagállam kezdeményezésére, a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag úgy

⁶⁰⁹ A Schengeni Megállapodás és Végrehajtási Egyezmény nyomán létrejött anyagi és eljárási szabályok, szokások, gyakorlat, intézmények összessége.

⁶¹⁰ Az EKSz. 14. cikke a közösségi integráció legfontosabb alapelveéhez, a belső piac létrehozásához szükséges felhatalmazást adja meg a Közösség intézményeinek. A (2) bekezdés pedig meghatározza a belső piac fogalmát, melynek szerves része a személyek szabad mozgása az alábbiak szerint: „(2) A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben e szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. (3) A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel meghatározza az összes érintett ágazat kiegyensúlyozott fejlődésének biztosításához szükséges iránymutatásokat és feltételeket.”

⁶¹¹ EKSz. 61. cikk b) pont: „egyéb intézkedéseket fogad el a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelme terén a 63. cikk rendelkezéseinek megfelelően.”

határozhat, hogy a 29. cikkben⁶¹² említett területeken való fellépésre az EKSz. IV. címét kell alkalmazni (passerelle-klauszula).⁶¹³

Az Európai Unió tervezett – de az ismert népszavazási kudarcok miatt félretett – alkotmány szerződése megismétli, az EUSz. jelenleg hatályos szövegének 2. cikk negyedik mondatában foglaltakhoz hasonlóan, azt a megfogalmazást (I-3. cikk (2) bekezdés), mely szerint az Unió fenntartása és fejlesztése a bevándorlásra (is) vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.⁶¹⁴ Sőt, az alkotmány szerződés és később a helyébe lépő liszaboni reformszerződés túl is megy az úgynevezett „megfelelő intézkedések” ígérletén: egyértelműen egy közös bevándorlási politika kialakítását tekinti feladatának. A Lisszaboni Szerződés módosításainak értelmében az Unió kifejezetten – primer jogi kötelezettségként – vállalja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretei között a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló közös bevándorlási politika kialakítását, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít (EUMSZ. 67. cikk (2) bek.).⁶¹⁵ A részletekről is rendelkezik az Európai Unió működéséről szóló szerződés, amennyiben 79. cikkében jogalkotási hatáskört ad a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek meghatározott, a bevándorlási politikával összefüggő speciális rész kérdések szabályozására. Érdemes e primer jogi rendelkezés teljes szövegét ismertetni, tekintettel arra, hogy világosan tükrözi az elmúlt tíz év ez irányú uniós és tagállami törekvéseit.

EUMSZ. 79. cikk⁶¹⁶

(1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

⁶¹² Az EUSz. 29. cikke szerint az Unió célja, hogy „Az Európai Közösség hatásköreinek sérelme nélkül [...] a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein a tagállamok közös fellépésének kidolgozásával, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul.”

⁶¹³ A szaknyelv ezt a funkcionális összekapcsolást nevezi „passerelle-klauszulának” – a kifejezés a francia „híd” szóból származik.

⁶¹⁴ A Szerződés az Európai Unió alkotmányáról c. dokumentum szövegét 2004. 12. 16-án fogadták el a tagállamok, szövege megtalálható: HL 2004. C 310.

⁶¹⁵ Az EUMSZ., vagyis az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikk (2) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.” (HL 2010. C 83)

⁶¹⁶ Lásd uo., mint fent.

a) a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok, beleértve a családegyesítési célúakat is,

b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,

c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,

d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.

(3) Az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területen tartózkodó olyan személyek származási vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok egyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek eleve nem vagy már nem felelnek meg.

(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak.

(5) E cikk nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.

Az Unió és a Közösség primer jogi keretei között létrejött, nemzetközi szerződésekben rögzített rendelkezések mellett programjellegű, politikai irányvonalak is napvilágot láttak az elmúlt tíz évben. Az alábbiakban ezek közül néhány bemutatására térek át.

9.3.2 A kezdeti politikai programok

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásának érdekében, az Amszterdami Szerződés szándékainak konkretizálásaképpen a tagállamok állam-, illetve kormányfőit tömörítő Európai Tanács több esetben politikai iránymutatást is adott az elmúlt tíz évben a Közösség, illetve az Unió érdemi döntéshozó hatáskörrel rendelkező intézményeinek. Ezen intézmények – a kötelező, szekunder jogforrások megalkotásán túl, illetve azok megalapozásaként és értékeléseként – szintén kiadtak programjellegű, vagyis sokkal inkább politikai, semmint jogi kötőerejű dokumentumokat.

Elsőként említendő az 1999. október 15–16-án Tampérében elfogadott dokumentum, amelyben az Európai Tanács megerősítette a közös menekültügyi és bevándorlási politika, valamint a sokkal intenzívebb beilleszkedést elősegítő politika szükségességé-

gét.⁶¹⁷ Ezzel együtt rögzítette a tamperei program azt is, hogy a menekültügy és a bevándorlás ügye egymással szorosan összefüggő tárgykörök ugyan, de önálló kezelést igényelnek. A Tanács pontos menetrendet (1999–2004) és célokat határozott meg, és a bel- és igazságügyi célkitűzések közt lefektette a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait is. Az úgynevezett Tamperei Program abból indul ki, hogy a legális és az illegális migrációt viszont csak együtt lehet kezelni, mert a legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége elsősorban az illegális harc hatékonyságától függ.

A legális migráció elősegítésére a Tamperei Program végrehajtása keretében az alábbi főbb jogi aktusok elfogadására került sor:

- ✿ *Családegyesítés: a 2003/86/EK irányelv megkönnyíti a családegyesítést, mely alapfeltétele a migránsok társadalmi integrációjának.*
- ✿ *A huzamosabb idejű tartózkodás: a 2003/109/EK irányelv az Unióban huzamosabb idejű tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogállásáról szól. Az irányelvben érvényesül az a Tampereiben megfogalmazott alapelv, hogy a tartósan az Unióban tartózkodók jogait közelíteni kell az uniós állampolgárok által élvezett jogokhoz.*
- ✿ *Diákok: a 2004/114/EK irányelv lehetővé teszi a harmadik országból származó diákok számára az Unió területén tanulást, részvételt csereprogramban, illetve szakmai gyakorlaton.*
- ✿ *Kutatók: a 2005/71/EK irányelv a szellemi potenciál elcsábításával („agyelszívás”) kapcsolatos. Az irányelv lehetővé teszi ugyan, hogy harmadik ország kutatói könnyített eljárással kapcsolódhassanak be európai kutatási programokba, ugyanakkor támogatja a tudósok visszatérését is, hogy saját hazájuk fejlődéséhez is hozzájárulhassanak a tapasztalataikkal.*

A fentiekben felsorolt jogi aktusok⁶¹⁸ mellett az Európai Bizottság 2003. június 3-án közleményt – jogi kötőerőt nélkülöző dokumentumot – adott ki a bevándorlásról, valamint a bevándorlók beilleszkedésének és foglalkoztatásának elősegítéséről.⁶¹⁹ A Bizottság a közleményt az Európai Unió Tanácsának, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának címezte. A bevándorlóknak a fogadó állam társadalmába való beilleszkedését, az integrációt a Bizottság egyébként olyan kölcsönösségen alapuló folyamatnak tekinti ebben a közleményben, amely feltételezi az adott tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik államokbeli állampolgárok és

⁶¹⁷ A dokumentum 3. és 18. pontja. A záróközlemény – ismertebb nevén: Tampere Program – német és néhány más nyelvű szövege az alábbi linken érhető el: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm# (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

⁶¹⁸ A jogszabályok az EUR-Lex adatbázisban megtalálhatók.

⁶¹⁹ Forrás németül: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:DE:PDF>, angolul: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf. A dokumentum egyebekben kiváló összefoglalását adja a Bizottság által 2003-ig kiadott közleményeknek, amelyek a bevándorlás számos aspektusát, statisztikai adatokkal alátámasztva ismertetik.

a fogadó állam saját állampolgárainak azonos jogait és kötelezettségeit, és amelynek célja a bevándorlók átfogó, széleskörű, tevékeny részvétele az adott társadalom életében. A Bizottság szerint a fogadó állam a bevándorlók gazdasági, szociális, kulturális és társadalmi beilleszkedése érdekében köteles megteremteni és biztosítani a szükséges jogi kereteket. Másrészről pedig maguktól a bevándorlóktól elvárható, hogy tiszteletben tartsák a fogadó állam alapvető normáit és értékeit, és saját identitásuk feladása nélkül ugyan, de aktívan részt vegyenek ebben az integrációs folyamatban.⁶²⁰ A Bizottság láthatóan azon az állásponton van tehát, hogy a beilleszkedést igazán hatékonyan csak a bevándorlók fogadó állambeli tartózkodásának stabil, megbízható rendezése képes biztosítani.

Öt évvel az Európai Tanács tamperei ülése után szükségessé és időszzerűvé vált egy új menetrend kidolgozása annak érdekében, hogy az Unió felhasználhassa az addig elért eredményeket, és hatékonyan kezelhesse az előtte álló újabb kihívásokat. 2004 novemberében e célból fogadta el az Európai Tanács a Hágai Program nevet viselő dokumentumot,⁶²¹ amely öt évre tíz prioritást határoz meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program a tamperei célok megvalósítását viszi tovább. Legfontosabb új eleme az úgynevezett irányított migráció (managed migration). A program megfogalmazza, hogy a legális migráció jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megteremtésére, ehhez azonban ellenőrzött, irányított migrációs politikára van szükség. A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács úgynevezett Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazza a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, valamint az intézkedések elfogadásának és végrehajtásának ütemezését. A tíz prioritás az alábbi⁶²² – láljegyzetben az egyes prioritásokhoz a programban röviden megfogalmazott intézkedések olvashatók:

- ✱ Alapvető jogok és uniós polgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása⁶²³
- ✱ A terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása⁶²⁴

⁶²⁰ Lásd a COM(2003) 336 bizottsági közleményt, 18.

⁶²¹ Az Európai Tanács 2004. november 4–5-én elfogadta a Hágai Program című programdokumentumot, amelynek végrehajtása érdekében a Bizottság közleményt adott ki a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A Bizottság közleménye (2005. 05. 10.), COM(2005) 184 végleges a következő címet viselte: Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:HU:PDF>. (utolsó letöltés: 2009. 07. 31.)

⁶²² A Hágai Programhoz csatolt mellékletben a Bizottság részletesen közli a program végrehajtását célzó intézkedések listáját és meghozataluk tervezett időpontját. COM(2005) 184, 14. skk.

⁶²³ „Az alapvető jogok valamennyi polgár számára történő biztosítását ellenőrző és segítő, valamint az uniós polgárságot erősítő politikai stratégiák kidolgozása.” COM(2005) 184, 6.

⁶²⁴ „A megelőzés, felkészültség és válaszadás különböző aspektusainak vizsgálata a terrorizmus elleni küzdelemhez rendelkezésre álló tagállami kapacitások további növelése, illetve adott esetben kiegészítése érdekében a következő területeken: emberi erőforrás, finanszírozás, kockázatvizsgálat, veszélyeztetett infrastruktúrák védelme és következménykezelés.” COM(2005) 184, 6.

- ✿ Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával összhangban⁶²⁵
- ✿ A bevándorlás kezelése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása⁶²⁶
- ✿ Beilleszkedés: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása⁶²⁷
- ✿ Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért⁶²⁸
- ✿ Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése⁶²⁹
- ✿ Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása⁶³⁰
- ✿ Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságügyi térség biztosítása mindenki számára⁶³¹
- ✿ Szabadság, biztonság és jog: a felelősség megosztása és szolidaritás⁶³²

⁶²⁵ „A közös menekültügyi térség létrehozására irányuló munkák, figyelembe véve az Unió humanitárius hagyományát és nemzetközi kötelezettségeit; egy egységes eljárás hatékonysága.” COM(2005) 184, 6.

⁶²⁶ „A bevándorlás kiegyensúlyozott megközelítésének kidolgozása olyan közös bevándorlási politika kialakításával, amely a legális bevándorlást az Unió szintjén kezeli; ugyanakkor tovább kell erősíteni az illegális bevándorlás, csempészet és emberkereskedelem – különösen a nők és gyermekek kereskedelme – elleni küzdelmet.” COM(2005) 184, 6.

⁶²⁷ „A tagállamokat támogató intézkedések kidolgozása, továbbá megfelelőbb beilleszkedési politika folytatása a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása, valamint a migráns közösségek elszigetelődésének és társadalmi kirekesztésének megelőzése érdekében. Ez – az Unió alapvető értékei alapján – hozzá fog járulni a vallások és kultúrák közötti párbeszédhez és egymás megértéséhez.” COM(2005) 184, 6.

⁶²⁸ „A külső határok integrált igazgatásának és a közös vízumpolitikának a további fejlesztése a személyek szabad mozgásának biztosítása mellett.” COM(2005) 184, 6.

⁶²⁹ „A megfelelő egyensúly megteremtése a bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok közötti információcserében az adatvédelem és biztonság területén: az érdekelt felek közötti konstruktív párbeszéd támogatása és ösztönzése mind a magánélethez és az adatvédelemhez való alapvető jogokat, mind pedig a Hágai Programban megfogalmazott, az információhoz való hozzáférés elvét figyelembe vevő kiegyensúlyozott megoldások megtalálása érdekében.” COM(2005) 184, 7.

⁶³⁰ „Az EU szintjén stratégiai koncepció kidolgozása és végrehajtása a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Az Eurojust és az Eurojust további fejlesztése, valamint az általuk nyújtott lehetőségek teljes kihasználása.” COM(2005) 184, 7.

⁶³¹ „Olyan európai igazságügyi térség kialakítása, melyben mindenki számára biztosított az igazságszolgáltatáshoz való jog, valamint a határozatok végrehajtása. A közeledést tovább kell folytatni, különösen a személyek magas szintű védelmét biztosító rendelkezések elfogadásával, tekintettel a kölcsönös bizalom kiépítésére és a kölcsönös elismerés erősítésére, mely továbbra is az igazságügyi együttműködés sarokkövét jelenti. Fejlesztetni kell az EU szerződéses jogának anyagi rendelkezéseit.” COM(2005) 184, 7.

⁶³² „A felelősség megosztása és a tagállamok közötti szolidaritás fogalmainak gyakorlati tartalommal való megtöltése; olyan megfelelő pénzügyi források nyújtása, melyekkel a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének célkitűzései a lehető leghatékonyabban megvalósíthatók.” COM(2005) 184, 7.

A Hágai Program figyelembe vette a Tamperei Program 2004. június 2-i bizottsági értékelését,⁶³³ valamint az Európai Parlament által 2004. október 14-én elfogadott ajánlást,⁶³⁴ különösen az EK-Szerződés 251. cikke szerinti eljárásnak (együtdöntési eljárás) az EK-Szerződés IV. címében foglalt területeken való bevezetésével kapcsolatban. Az Európai Tanács politikai ösztönzésének köszönhetően 2004. december 22-én a Tanácsnak módjában állt elfogadni egy olyan határozatot, melynek értelmében az együtdöntési eljárás és a minősített többség 2005. január 1-jétől – a törvényes bevándorlás kivételével – a IV. cím alapján hozott valamennyi intézkedés esetén alkalmazandó.⁶³⁵ Ez a Hágai Program első eredménye. Az Európai Parlament növekvő szerepe erősíti a demokratikus legitimációt, továbbá az egyhangú szavazás eltörlésével valószínűleg a munkák nagyobb részét lehet majd véghezvinni.

A 2004. december 22-i tanácsi határozat azonban a Szerződés 67. cikkében előirányzottakkal ellentétben nem tartalmaz a Bíróság hatáskörének kiigazításával, illetve módosításával kapcsolatos rendelkezéseket. A Bizottság továbbra is azon az állásponton van, hogy az egyének jogait ilyen szorosan érintő területeken az Európai Bírósághoz való fordulás jogának kiterjesztése különösen nagy jelentőséggel bír. Az Európai Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárás keretében nyújtott jogvédelem kiterjesztése olyan kérdés, mely az ilyen ügyek gyors elbírálásának igényére tekintettel különös átgondolást igényel,⁶³⁶ ahogyan azt a tervezett Alkotmány III-369. cikkének negyedik bekezdése is elismerte, és ahogyan arra a Hágai Program is utal.

A jogi keret – főként a releváns szekunder jogforrások és programjellegű dokumentumok részletes felsorolása és rendszerezése más szakirodalmi forrásokban bőséggel rendelkezésre áll.⁶³⁷

A politikai programok sorában a harmadik program, a stockholmi program részletes bemutatása a magyar szakirodalomban több szerző tollából is megjelent.⁶³⁸

⁶³³ „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség: a Tamperei Program mérlege és az új iránymutatások” – COM(2004) 401, 2004. 06. 02.

⁶³⁴ P6_TA (2004) 0022, 2004. október 14. „Az Európai Parlament ajánlása a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőjéről, valamint a legitimitásának és hatékonyságának növeléséhez szükséges intézkedésekről”.

⁶³⁵ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 251. cikke szerinti eljárásnak a Szerződés Harmadik része IV. címének hatálya alá tartozó egyes területekre történő alkalmazásáról szóló, 2004. december 22-i 2004/927/EK tanácsi határozat (HL 2004. L 396., 2004. 12. 31., 45.).

⁶³⁶ Ahogyan azt az EU-ról szóló Alkotmány III-369. cikkének negyedik bekezdése is elismerte, és ahogyan arra a Hágai Program is utal.

⁶³⁷ Lásd például: KAROLINY E. – MOHAY Á.: *A nemzetközi migráció jogi keretei*, i. m.

⁶³⁸ MOHAY Ágoston: *A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei: A legális migráció európai uniós szabályozásának példája*. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid (szerk.): *Új népvándorlás: Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Publikon Kiadó, Pécs, 2011. 207–226. http://www.itvagyunk.eu/application/essay/132_1.pdf

9.4 Probléma-kaleidoszkóp

9.4.1 A migrációs hálózatok szerepe

A migráció vitán felül igencsak interaktív társadalmi folyamat: mások tapasztalatai, kapcsolatai, felhalmozott szellemi és anyagi tőkéje igen nagy szerepet játszanak az emberek migrációval, lak- és tartózkodási, valamint munkahely megválasztásáról való döntésében. Az ilyen szubjektív és objektív elemekből álló halmaz migrációs hálózatként fogható fel.⁶³⁹

A Romániából Spanyolországba irányuló migráció példája igazolja, hogy a széles spektrumú migrációs hálózatok szerepe mekkora hatással lehet a migrációs politika mindenkori tartalmára. Az ilyen hálózatok az előre elhatározott migrációs intézkedéseket szélsőségesen befolyásolhatják: teljességgel meggátolhatják az érvényesülésüket, sőt egyáltalán a kibocsátásukat, másrészt viszont – nyilván a tervezett intézkedés irányától és szándékától függően – fel is gyorsíthatja azok megalkotását, illetve erősítheti az érvényesítését. Az Európai Unión kívüli migrációs térségekben – mint például a Mexikó–USA viszonylatban, vagy Marokkó–Franciaország/Belgium viszonylatban⁶⁴⁰ – már bizonyítható, hogy a kialakult migrációs hálózatoknak és tagjaiknak adott esetben olyan kapcsolataik, ismereteik és anyagi forrásaik lehetnek, amelyekkel a területi állam jogalkotási szándékát, szabályozási terveit, sokszor még a fizikai akadályokat (például határátkelőket) is képesek meg- és kikerülni. Ellenkező irányban is létezik azonban ismert hatásuk: kialakult, rögzült, nagyobbára integrálódott migrációs hálózatok elősegíthetik a területi állam migrációs politikájának megvalósítását, eredményességét – erről elsősorban a bevándorlás növelését remélő államok esetében lehet szó. Ilyen esetekben a migrációs hálózatok direkt és indirekt közvetítő szerepének köszönhetően megnövekszik a bevándorlók létszáma – a befogadó állam politikai szándékainak megfelelően.

Ilyen helyzet adódott többek között akkor, amikor az Egyesült Királyság a 2004-ben csatlakozott tagállamok számára megnyitotta a munkaerőpiacát. Az ezzel összefüggésben készített előzetes becsléseket a valóság messze túlhaladta, ami minden bizonnyal az előbb említett migrációs hálózatok szerepére és tevékenységére vezethető vissza.

A jövőre nézve – függetlenül attól, hogy korlátozó vagy befogadó típusú bevándorlási politikáról van-e éppen szó – a migrációs hálózatok erősítő-gyengítő hatásával sokkal komolyabb tényezőként kell számolni, mint ahogyan azt akár nemzeti, akár pedig uniós szinten eddig megtehték a döntéshozók.

⁶³⁹ ELRICK, Tim: *Netzwerke und ihr Einfluss auf Migrationspolitik*. In: Focus Migration. Kurzdossier Nr. 11. 2008. Forrás: www.focus-migration.de

⁶⁴⁰ Lásd erről például: HEERING, L. - VAN DER ERF, R. – VAN WISSEN, L.: *The Role of Family Networks and Migration Culture in the Continuation of Moroccan Emigration: A Gender Perspective*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 2004/30. 323–337.

9.4.2 Irreguláris migráció kezelése

Az EU tagállami belügyminiszterek egy bizonyos körének nyomására az Unió igen nagy anyagi ráfordításokat szán a külső határok őrizetére. Tervezi továbbá a belső munkaerőpiacok ellenőrzésének megerősítését. Mindkét tevékenység – mint az irreguláris migráció visszaszorításának remélt eszközei – szkeptikus fogadtatásra talál a gyakorlati és elméleti kutatók körében. A határőrizet megerősítésével ugyanis a jogellenes beutazás kockázatai és költségei – az érintett személy szemszögéből természetesen – igencsak megnövekedhetnek, sőt, akár az életre és testi épségre is nagyobb veszélyt jelenthetnek.⁶⁴¹

Egyrésztől a tervezett erőteljesebb uniós fellépés nyilván elretentő hatással is lesz a potenciális irreguláris migránsok egy csoportjára. Másrésztől azonban a szigorúbb határőrizet növelheti a szubjektív tényezők erejét: a lezárt határok mögötti mesés kereseti lehetőségek képzete felerősödhet, amit az embercsempész bandák nyilván szándékosan erősítenek is. További hátrányos következmény lehet a vissza-”szivárgás” szándékának csökkenése is.

A belföldi munkaerőpiac ellenőrzésének fokozása a jelenlegi kutatások és megfigyelések szerint nagy valószínűséggel csökkenteni fogja a jogszerű tartózkodási jogcím nélküli bevándorlók számára nyitva álló foglalkoztatási lehetőségeket. A 2007 óta terítéken lévő és főként a munkaadói oldalt terhelő, tervezett és részben bevezetett uniós kötelezettségek hatékonysága legalábbis kérdéses. A legtöbb feltételezés ebben az összefüggésben abból indul ki, hogy a munkaadói oldal inkább nem vállalja, nem fogja vállalni az irreguláris migránsok reguláris, adóköteles foglalkoztatási jogviszonyba való „terelését”. Ezenfelül az is kétségesnek látszik, hogy a kiterjesztett ellenőrzési kötelezettség módja és mértéke vajon megvalósítható-e abban a formában, ahogyan azt a közösségi jogalkotó elképzelte. További részben feltételezés, részben pedig már érzékelhető tény, hogy a munkaadóktól elvárt megerősített ellenőrzési kötelezettség végrehajtása valóban megtörténik-e – a munkaadók ilyen szempontú ellenőrzése jelenleg ugyanis egyáltalán nem nevezhető effektívnek.⁶⁴²

Az irreguláris migránsok számára bizonyos mértékig persze előnyös lehet a fent jelzett munkaadói ellenőrzés fokozása, hiszen a különösen durva, visszaélésszerű, kizsákmányoló jellegű foglalkoztatás esetén – még ha a kitoloncolás veszélyével kell is számolnia – az érintett migráns számára megadja a lehetőségét annak, hogy a munkaadóval szemben fellépve jog által szabályozott keretek között jusson hozzá az őt esetleg megillető jutataihoz, béréhez. Mindazonáltal a dolog szép részét elcsúfítja az a tény, hogy olyan személycsoport számára biztosít a fenti jogi szabályozás egyfajta biztonságot, amelynek tagjai nem vagy alig rendelkeznek erről a lehetőségről megfelelő információval, és a hozzáférésük ehhez az információhoz sem nevezhető egyenes vonalúnak vagy éppen

⁶⁴¹ Lásd például: <http://www.picum.org> vagy www.forum-illegalitaet.de

⁶⁴² VOGEL, Dita – CYRUS, Norbert: *Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien*. In: Focus-Migration. Kurzdossier Nr. 9., 2008. Forrás: www.focus-migration.de

zavartalannak. Támogatás és tanácsadás nélkül gyakorlatilag kizárt, hogy az említett csoport tagjai hozzáférjenek az őket megillető jogi védelemhez. A rendelkezés így valódi célját tulajdonképpen nem tudja elérni – független tanácsadó szervekre van, illetve volna ezért szükség – amiről azonban semmilyen rendelkezés és döntés eddig még nem igazán született.

Az Unió és a tagállamok is adósok még mindezekben felül a migrációs folyamatok ellenőrzésére fordított erőfeszítések rendszerezett kiértékelésével. A munkaerő-piaci ellenőrzések gazdaságosságáról, hatékonyságáról és hasznosságáról igazán megalapozott, értékelhető adatok, kutatások még nem állnak rendelkezésre. Ilyenek hiányában pedig nagy a veszélye annak, hogy a munkaadók fölösleges tehernek, a költségvetések pedig fölösleges pénzkidobásnak fognak tekinteni minden olyan lépést, amelyet arra fordítanak, hogy a fokozottabb ellenőrzéssel az illegális bevándorlókat visszatartsák a munkaerőpiacon való megjelenéstől.

9.4.3 Magasabb szakmai képzettséggel rendelkező nők migrációja

A nők teszik ki közel a felét – 2005-ben például a 49,6%-át – a világviszonylatban vizsgált migrációnak. Ez a számadat 1960-ban is már 46,6% volt, tehát a növekedése 45 év alatt nem mondható számottevőnek.⁶⁴³ Nem csoda, hogy az empirikus kutatások és a szakirodalmi értékelések teret szentelnek a migráció ezen aspektusának is.

A női migráció témaköre kapcsán a figyelem középpontjában azonban – főként a szakirodalomban – elsősorban az alacsonyabb szakképzettségű vagy éppen szakképzetlen női munkaerő helyzete és jelenségei állnak. A veszélyes, piszkos és rosszul fizetett tevékenységet végző, a szexiparban és a magánháztartásokban foglalkoztatott alacsony iskolai végzettséggel rendelkező női bevándorlókra viszonylag nagy szakirodalmi és média-figyelem irányul.

A legtöbb olyan tagállam viszont, ahol a magasabban képzett női munkaerőt szívesen látják és bevándorlását támogatják, nem állt különösebben sem az empirikus kutatások, sem pedig a kiemelt szakirodalmi figyelem középpontjában.⁶⁴⁴ Az eddig ismeretek szerint körvonalazódó kérdések és problémák néhány központi eleme azonban megfogalmazható már. A magasabb szakmai képzettséggel rendelkező női migránsok egyrésztől a bevándorlási politika, másrésztől pedig a diplomák és képzettségek elismerésével összefüggő szabályok együttes hatása következtében szembesülnek bizonyos korlátokkal és nehézségekkel.

Az alábbiakban rövid, részletezés nélküli és véletlenül sem teljes körű felsorolásra kerül sor, amely pusztán számba veszi azokat a legfontosabb tényezőket, amelyek

⁶⁴³ Lásd részletesebb adatokkal: MORRISON, A. – SCHIFF, M. – SJÖBLOM, M.: *The International Migration of Women (Trade and Development)*. Washington, 2007., idézi: KOFMAN, Eleanor – RAGHURAM, Parvati: *Arbeitsmigration qualifizierter Frauen*. In: Focus-Migration. Kurzdossier Nr. 13., 2009. Forrás: www.focus-migration.de 1.

⁶⁴⁴ KOFMAN, E. – RAGHURAM, P.: *Arbeitsmigration qualifizierter Frauen*, i. m.

evidens módon befolyásolják – a dolgok jelen állása szerint leginkább korlátozzák – a magasabban képzett női migránsok elhelyezkedését az Európai Unió tagállamainak munkaerőpiacán:

- ✿ hiányosak az információk és az adatok a magasan képzett női migránsokról nemzeti, európai, sőt világviszonylatban;
- ✿ nem transzparenssek, nem azonosíthatók be egyértelműen azok a rendelkezések az uniós és nemzeti bevándorlási politikákban, amelyek a nemek egyenjogúságát hivatottak szolgálni;
- ✿ hasonlóképpen kevés az információ arról, hogy miként befolyásolja a bőrszín, az etnikai, nemzeti hovatartozás, az életkor, a vallás a nemi hovatartozással együtt értelmezve a magasabban képzett női migráció folyamatait;
- ✿ az egyes tagállamok bevándorlási politikájában inherens módon jelen lévő előítéletesség a női migránsokkal szemben.

Minden bizonnyal a jövőbeli migrációs kutatások egyik kiemelt kérdésévé válik a fenti tárgykör.

9.4.4 A kettős állampolgárság által teremtett sajátos helyzet

A kettős állampolgárság már a 20. század elején a nemzetközi figyelem középpontjában állt – a hontalanság állapotával együtt. Az 1900-as évek elején megtartott államközi konferenciák mindkét státust kivételesként, sőt nem kívánatosként kezelték, és aszerint is szabályozták – természetesen annak elfogadásával, hogy az állampolgárság intézménye alapvetően nem nemzetközi jogi jogintézmény, hanem alkotmányos, nemzeti jogi hatáskörbe tartozó kérdés.

Egy évszázad elteltével a kettős vagy többes állampolgárság más történelmi és gazdasági dimenzióban, másfajta összefüggésben újból a társadalmi és politikai közbeszéd középpontjába került. Eltekintve most attól az aspektustól, ami a magyar politikai közéletet foglalkoztatja 2004 ősze óta, jelen fejezet keretei között inkább egy másik szempontot kívánok röviden körvonalazni.

Ez az aspektus pedig éppen az uniós és tagállami bevándorlási politikák kapcsán merül fel: a tagállamok és ezzel az Unió területén tartósan letelepedett bevándorlóknak a fogadó társadalmakban ezzel integrálása természetesen felveti az állampolgársági jogviszony megadásának kérdését. Néhány uniós tagállamban – leghangosabban talán Németországban – felerősödtek azok a hangok, amelyek nem kívánják kényszeríteni a bevándorlókat arra, hogy az ideiglenes tartózkodás helyett a tartós letelepedés mellett döntő személyek korábbi állampolgárságuk és a fogadó állam állampolgársága között válasszanak, hanem sokkal emberibb és demokratikusabb megoldásnak tekintik a kettős állampolgárság intézményét, tehát a második, vagyis az eredeti mellé a fogadó állam által is megadott állampolgársági státusz biztosítását. A kettős állampolgárságot támogató

vélemények⁶⁴⁵ legfőbb érve az, hogy főként a második generációs bevándorlók opciós kényszerhelyzetbe hozása – hogy tudniillik a szülei állampolgárságát tartja meg, vagy pedig áttér a fogadó állam állampolgárságára – számos esetben kiválthatja az ilyen személyi körhöz tartozók ellenállását, ami, azok társadalmi, gazdasági és ma már gyakran politikai súlyára is tekintettel, egyáltalán nem szerencsés. Arról nem beszélve, hogy szubjektív elemként nem túl sok jót árulna el a fogadó állam társadalmáról. A kettős állampolgárság pedig – a fenti vélemények tükrében – a tartósan letelepedni kívánó bevándorlók első, második és további generációi számára a természetes folyamatok logikus következményeként átalakíthatja a fogadó társadalmak bevándorlással összefüggő mentalitását is: a vegyes kulturális identitású személyek egyre nagyobb csoportja pedig nem hátrány a fogadó állam számára, hanem előny és nyereség.

A kettős állampolgárság és a bevándorlási politika összefüggéseinek tisztázása azonban még a jövőbeli kutatásokra vár.

9.5 Következtetések

Az európai bevándorlási politika – a menekültügyi politikával együtt – formális létezésének eddigi tizenöt éve alatt dinamikus fejlődést produkált, és ma az Európai Unió központi kérdéseinek és prioritásainak egyike. A tagállamok közötti együttműködés egyik lényeges szempontja éppen az Unió polgárainak az a reménye, hogy az integrációs szervezet hivatott és alkalmas a leginkább ennek a kérdéskörnek a kezelésére.

A bevándorlók integrálásának folyamata azonban nem feltétlenül ellentmondásmentes, egyenes vonalú egyenletes mozgásként jelenik meg.

Két nagyobb paradoxon határozza meg e politikai tevékenység fejlődését: a szupranacionális szabályozás egységesítő tendenciája és a szuverenitáscsökkentő nemzeti szabályrendszerek közötti feszültség egyrésztől, másrésztől pedig az állam számára elsőbbséget élvező belső biztonság és az univerzális emberi jogok között, valamint a emberiség szempontok és a gazdasági érdekek között feszülő ellentmondás.

A szupranacionális szereplők – az Európai Bizottság, az Európai Parlament, sőt, az Európai Unió Bírósága – hatáskörének megerősítésével és kibővítésével az utóbbi néhány évben a bevándorlási politika kiemelt jelentőségű feladattá vált.

Ami uniós és tagállami szinten is jelenleg napirenden van: első lépések a munkavállalási célú migráció kapcsán érkező személyek befogadásának közös szabályai érdekében; a nemzeti menekültügyi rendszerek erőteljesebb összehangolása; a tagállamok migrációval összefüggő terheinek szolidárisabb elosztása; átfogó külpolitikai stratégia kialakítása a fejlesztéspolitika és a migrációs politika együttes értelmezésével.

⁶⁴⁵ Lásd részletesebben: NAUJOKA, Daniel: *Die doppelte Staatsbürgerschaft. Der Diskurs um ethnische und politische Grenzziehung in Deutschland*. In: Focus-Migration. Kurzdossier Nr. 14., 2009. Forrás: www.focus-migration.de

Tekintettel az Unió hallatlan és vitathatatlan heterogenitására, valamint a folyamatosan fennálló, mindig újabb és újabb események által generált, érzelmeiktől sem mentes társadalmi vitákra, a bevándorlási politika alakítói óvatos lépésekkel elfordulni látszanak a keményebb, rugalmatlanabb jogi szabályozás erőltetésétől. Az újabban érzékelhető irány a hangsúlyt inkább az operatív koordinációra, ezzel egyidejűleg pedig az óvatosabb, enyhébb fokozatú harmonizálásra teszi át.

A tartósan fennálló, külső migrációs nyomás, a bevándorlási igény folyamatos és erős jelenléte az Európai Unió irányába azonban továbbra is nélkülözhetetlenné teszi a közös uniós migrációs – menekültügyi és bevándorlási – politika kialakítását. Ehhez a 2009. december 1-jén hatályba lépett, Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés meg is adja a lényegesen hatékonyabb jogforrási keretet és a lényegesen nagyobb jogalkotási hatáskört az Unió döntéshozó szerveinek.

9.6 Létezik-e magyar bevándorlási politika?⁶⁴⁶

A magyar bevándorlási politika megvalósítása egyes szakirodalmi álláspontok szerint egyszerűen az uniós hard és soft law rendelkezések végrehajtásában merül ki. Hiányzik e vélemények szerint a valódi, önálló migrációs politikai stratégia.

Ezek a vélemények bizonyos mértékig nyilván valóságos tartalommal bírnak. Egyes személycsoportok tekintetében – például a határon túli magyar nemzetiségű személyek integrálásának körvonalai – valóban megtalálhatók a magyar politikai felfogásban és jogszabályi háttérben bizonyos tiszta elképzelések. Ami viszont az általános, egyértelmű migrációs politika kialakítását illeti, a magyar állam elmaradásban van: az ehhez szükséges szakmai előkészítés legjobb tudomásom szerint nagy erőkkal zajlik, a szükséges intézményi háttér azonban folyamatos személyi és átszervezési változások okán nem tekinthető stabilnak és kiszámíthatónak.

A rendszerezett, koherens nagy stratégia hiánya mellett azonban egyre több olyan szakmai csoport és kutatói hálózat létezik és működik, amely a magyar migrációs politika kialakítása szempontjából biztató, és előrevetíti annak közeljövőbeli lehetőségét, hogy a fragmentált összkép helyébe egy koncepciózus migrációs politika és egy erre alappal felépített releváns és tudatos magyar jogalkotás lépjen.

⁶⁴⁶ Lásd például a magyar szakirodalomból: TÖTTŐS, Ágnes: *Is there a Hungarian migration policy?* Kézirat, 2009.; HAJDUK Annamária: *Esély vagy veszély? Bevándorlás Magyarországra*. DEMOS Magyarország Alapítvány, Budapest, 2008.; HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László (szerk.): *Ami összeköti? Státustörvények közel s távol*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.; NYÍRI Pál: *Új ázsiai migráció Kelet-Európába: a magyarországi kínaiak*. In: Kováts Nóra – Szarka László (szerk.): *Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 161–179.; Kováts András: *A magyarországi bevándorláspolitikai problémái*. In: Kováts N. – Szarka L. (szerk.): *Tér és terep*, i. m. 297–309.

10. FEJEZET

A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága

10.1 A nyelvhasználat jogi szabályozásának kezdeti lépései

Az Európai Unió huszonnyolc tagállama egyetértett azzal, hogy az Unió működése során huszonnégy nyelv egyenértékű módon használható legyen, sőt, az unió jogforrásai is ezeken a nyelveken hitelesek. Az unió polgárai számára – legalábbis az Unió intézményeivel való kommunikáció során – e huszonnégy nyelv használata megengedett. Az alapjogi charta is szabályozza a nyelvhasználat kérdését. Éppen ezért érdemes e speciális kérdés néhány disszonáns elemére felhívni a figyelmet.

A nyelvhasználat jogi szabályozása az újkor találmánya. Az ókorban a nyelvhasználatot a körülmények által kialakított szokás, majd ennek nyomán esetleg a szokásjog határozta meg. Az 1545-ös tridenti zsinat rögzítette először jogi kötőerővel egy adott nyelv elsőbbségét a többi, abban a korszakban ismert és használt nyelvvel szemben: így például a *Bibliát* csak latin nyelven volt szabad olvasni – és azt is csak az egyház avatott képviselőinek, laikusoknak nem.

Később, főként az újkor kezdetén – nem utolsósorban a könyvnyomtatásnak köszönhetően – a jog egyre több élethelyzet meghatározó és szabályozó eszközévé vált. Ez a jelenség magával hozta a nyelvhasználat jogi értelemben vett felértékelődését és szabályozásának igényét is. A reformkorban a nyelvhasználat pedig korábbi egypólusú és egyoldalú funkciójából kilépve a két- és többszereplős kommunikáció eszközévé vált. Évszázadokon keresztül ugyanis nem az egyoldalú parancs megértése volt a cél, hanem a követése – akár egyházi/vallási, akár császári parancsról volt is szó. Ezzel szemben a reformkor jelentős eredményének tekinthető, hogy a polgár érteni akarta a hozzá intézett hatalmi szó tartalmát, ha azok végrehajtását várták tőle.

Történelmi időtávokban előre lépve evidens tehát, hogy egy adott közös nyelv aktív és passzív ismerete a modern államszervezet számára konstitutív tényezőnek bizonyult – a nyelv a hatalomgyakorlás egyik eszközévé vált. Egyes szerzők szerint éppen a híres-hírhedt francia bíboros, Richelieu volt az első politikus, aki tudatos nyelvpolitikát folytatott, s az általa alkalmazott képlet igen egyszerűen alakult: állam/nemzet = egységes nemzeti nyelv (*nacionalizmus*). A modernkori birodalomépítés idején pedig a képlet még tovább változott: egy nemzet, illetve állam hatalma és jelentősége aszerint volt mérhető, hogy milyen távoli földrajzi térségekben használták a nyelvét. Gondoljunk csak az angol és a francia birodalom anyaállamtól távoli részeiben bevezetett angol, illetve francia nyelvhasználatra az állam és igazgatási szervezeteinek működése során.

10.2 A jogi szabályozást meghatározó tényezők

Egy adott nyelv elsőbbségének, kötelező használatának tudatos előtérbe helyezése pedig értelemszerűen magával hozta más nyelvek háttérbe szorítását, esetleg használatuk megtiltását. A múltban és a jelenben is minden bizonnyal statisztikai adatokkal is alátámasztható az a jelenség, mely szerint a mindenkori állam nyelvpolitikai aktivitása, valamint az állam területén jelen lévő regionális vagy kisebbségi nyelvek használatára irányuló társadalmi és politikai aktivitás homorú-domború viszonyban vannak egymással. Ez a viszony államonként más és más konkrét jogi szabályozás formáját ölti – ha ölti egyáltalán.

A nyelvhasználat jogi szabályozását és szabályozhatóságát determináló főbb tényezők részletes kifejtésére nem, csak felsorolásukra vállalkozhatom jelen tanulmány keretében. Megjegyzendő, hogy ezek nem statikus, hanem dinamikus, önmozgással rendelkező tényezők – tehát relatívak: időben és térben is meghatározottak. Továbbá egymásra hatásuk következtében – helyzettől függően – kiolthatják vagy éppen erősíthetik egymás hatását.

A jogi szabályozásról való döntést befolyásoló főbb determináló tényezők véleményem szerint az alábbiak:

- ✿ az állam, illetve a többségi nemzet történelmi előzményeiből adódó tapasztalatok;
- ✿ az állam területén beszélt nyelvek száma és aránya – a nyelvet használók száma szerint;
- ✿ az állam aktuális helye és szerepe a regionális és nagypolitikában, belpolitikai kényszerhelyzetek (presztízspolitizálás);
- ✿ az állam területén beszélt nyelvek anyanemzeteinek (ha van) helye és szerepe a regionális és nagypolitikában;
- ✿ az állam és társadalma aktuális gazdasági és szociális állapota;
- ✿ az államforma és az ebből adódó államszervezési modell;
- ✿ az univerzális és regionális nemzetközi jog releváns forrásai;
- ✿ az állam részvétele korábbi és aktuális *hard law* és *soft law* – jogi kötőerővel bíró és azt nélkülöző – nemzetközi dokumentumok megalkotásában és működtetésében – különös tekintettel a jóhiszeműség és lojalitás követelményére;
- ✿ az állam alkotmányának és alsóbb szintű jogszabályainak belső összhangja – a jogalkalmazás hatékonysága;
- ✿ a belső jogrendszer és intézményrendszer alkalmassága arra, hogy a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket és politikai ígéreteket az állam betartsa;
- ✿ az állam lakosságának körében uralkodó pszichológiai klíma állapota.

Tény, hogy ma semmilyen nemzetközi jogi norma nem létezik, amely akár tiltaná, akár pedig előírná, hogy az államnak hivatalos nyelve vagy nyelvei, vagy még kevésbé, hogy államnyelve legyen. A nemzeti, hivatalos és az államnyelv kifejezések definíciószerű megfogalmazása hiányzik, egységes tartalommal való használatuk sem egyér-

telmű. Szabályozásukra igen változatos megoldások születtek, leggyakoribb az állam alkotmányában a hivatalos vagy államnyelv(ek) megnevezése, illetve az alkotmányból származó felhatalmazás alapján megalkotott alsóbb szintű jogszabály vagy jogszabályok kibocsátása. Egyes államok a területükön beszélt regionális vagy kisebbségi nyelve(ke)t is alkotmányban rögzítik. Számos esetben e belső jogszabályok egy tágabb és egy szűkebb nemzetközi közösséghez való tartozás következményei, vagy éppen annak érdekében születnek meg (ENSZ, EBESZ, ET, EU). Szlovákia EU-tagságának kifejezett előfeltétele volt a területén beszélt kisebbségi nyelvek védelme. Gyakran az ilyen céllal született jogszabályok meg is maradnak az elmélet, vagyis az írott jog szintjén, anélkül, hogy gyakorlati megvalósulásukról az állam gondoskodna. Hozzá kell tenni a teljesség kedvéért persze azt is, hogy az univerzális és regionális nemzetközi jog szintjén a nemzetközi jogérvényesítés, a feltételként támasztott jogszabályok kontrollja is igen gyenge lábakon áll.

10.3 A nyelvhasználat jogi szabályozásával elérni kívánt cél jelentősége

Érdemes ezért megvizsgálni, hogy – figyelemmel a fentiekben felsorolt főbb befolyásoló tényezőkre is – a nyelvhasználat jogi szabályozásának melyek a lehetséges céljai:

- ✿ az állam és állampolgára közti kommunikáció biztosítása;
- ✿ a hatalomgyakorlás és a vezető szerep biztosítása;
- ✿ az identitás kifejezése és megőrzése;
- ✿ a sokszínűség megőrzése.

A jogi szabályozás intenzitása, eszköztendone, szankciórendszere tehát annak megfelelően változik, hogy a fentiek közül melyik ok késztteti a jogalkotót a jogszabály kibocsátására. Régi igazság: a jog alkalmatlan arra, hogy minden élethelyzetet – így például a nyelvhasználatot – teljes spektrumban szabályozzon, főként, ha a szabályozás a természetesen kialakult körülményekkel ellentétes magatartásra kívánja kötelezni az érintett alanyi kört.

A nyelvhasználat jogi szabályozása a dolog természete szerint legtöbbször az uralkodó politikai többség döntése. A cél minden esetben egy adott nyelv védelme: a szabályozás születhet egyrésztől az állammal szembeni védelem céljából a nyelvhasználat szabad megválasztásának joga érdekében; másrésztől célja lehet az állam általi védelem egy adott nyelv fennmaradása, megóvása, fejlesztése érdekében.

10.4 A szlovák államnyelvtörvény disszonáns hangjai

A kisebbségek anyanyelvhasználatának pénzbírsággal történő szankcionálása a szlovák államnyelvtörvény rendelkezéseinek megsértése miatt nem 2009-es találmány: a demok-

ratikus jogállamiság szlovák értelmezése és alkalmazása jól megfért ezzel a szabályozással már 1995-ben is.

1995-ben született meg Szlovákiában a Szlovák Nemzeti Párt és a Matica slovenská akaratából⁶⁴⁷ – a szlovák–magyar alapszerződés parlamenti ratifikálásáért cserébe – az a szlovák államnyelvtörvény, amelynek 2009. június 30-án elfogadott módosítása a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvhasználatát példátlan mértékben kívánja korlátozni. Az amúgy is feszült szlovák–magyar viszonyt⁶⁴⁸ ez az újabb, nyilvánvalóan tendenciózus szlovák lépés mélységes aggodalomra okot adó állapotba sodorta.

Amint azt fentebb már említettem, Szlovákia számára az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik politikai előfeltétele – a koppenhágai kritériumok értelmében – az volt, hogy a kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó belső jogforrásokat megalkossa. Ennek a jogalkotási folyamatnak volt része – a kisebbségi nyelvhasználati törvény kibocsátása mellett – az 1995-ös államnyelvtörvény több elemének módosítása a kilencvenes évek végén: többek között ki kellett emelni belőle a pénzbírsággal való fenyegetést. A 2009. júniusi módosítás fő szándéka és célja éppen ennek a rendelkezésnek a visszaállítását volt.⁶⁴⁹ Ugyanakkor nem hallgatható el az a kellemetlen érzés sem, amely a jogszabályok értelmezéséhez és alkalmazásához szokott érdeklődőben megfogalmazódik a módosított szlovák államnyelvtörvény olvasása során. Tény ugyanis, hogy a törvény szövege különbséget tesz az állam területén élő, egyaránt szlovák állampolgárságú, de eltérő kisebbségi csoporthoz tartozó személyek anyanyelve között. Ebből arra lehet következtetni, hogy a szlovák nyelv védelme – és ezen keresztül a szlovák nemzetállami identitás hisztérikus keresése – az aktuális szlovák politikai elit számára egyenes arányban áll az ország területén beszélt kisebbségi nyelvek közül egyiknek, a magyar nyelvnek a hátrányos megkülönböztetésével, ezen keresztül pedig a szlovákiai magyarság nem létezővé tételével politikai értelemben.

Egyes személycsoportok anyanyelve ugyanis kivételt képez – a diszkrimináció eklatáns példájaként. A törvény 3. § (5) bekezdésének nem hivatalos magyar fordítása szerint „Természetes személy és jogi személy [...] hivatalos érintkezés során az államnyelvet használja [...]. Az a személy, akinek anyanyelve az államnyelv szempontjából az alapvető érthetőség követelményének megfelel, [...] hivatalos érintkezés során használhatja anyanyelvét.” S hogy a tudatlan szemlélő sokáig ne maradjon kétségben „az alapvető érthetőség követelményének megfelelő”, kivételnek minősülő nyelvet illetően, a törvényszöveg következő mondata az alábbi kiegészítést teszi: „Az (1) bekezdés szerinti szervek és jogi személyek⁶⁵⁰ kötelesek elfogadni az államnyelv szempontjából az alapvető

⁶⁴⁷ HAMBERGER Judit: *Lehet-e az Európai Unióban büntetni az anyanyelv használatát? A szlovák államnyelvtörvény módosítása és a nemzetközi kötelezettségek.* MKI-tanulmányok. T-2009/17. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2009. 1–24. http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2009-17-Hamberger_Judit-szlovak_nyelvtorveny.pdf 3.

⁶⁴⁸ HAMBERGER Judit: *A feszült szlovák–magyar viszony okairól.* Szempont. S-2008/1. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2008. 1–15. http://www.kulugyiintezet.hu/szempont/Hamberger_Judit-szlovak-magyar.pdf

⁶⁴⁹ HAMBERGER Judit: *Lehet-e az Európai Unióban büntetni az anyanyelv használatát?* i. m. 3.

⁶⁵⁰ Vagyis az állami és közigazgatási szervek és az általuk létrehozott jogi személyek.

érthetőség követelményének megfelelő nyelvű okiratot, amennyiben a Cseh Köztársaság illetékes szervei által kiadott vagy hitelesített okiratról van szó.” A cseh anyanyelvű szlovák állampolgárok tehát más elbírálás alá esnek, mint szlovák állampolgárságú, ámde magyar anyanyelvű honfitársaik?

Nehéz szabadulni attól a gondolattól is, hogy a nyelvhasználat jogi szabályozásának ez az esete nem nélkülözi a pszichikai nyomásgyakorlás szándékát sem – nem kell túl mélyre ásni a rendelkezések között ahhoz, hogy a jogalkotói célok között felfedezzük a félelemkeltés szándékát a kisebbségben élő személyek körében. Bizonyítékként elég utalni arra, hogy indokolatlanul eltolja a törvény a közélet–magánélet közti határt úgy, hogy a közélet, vagyis a „hivatalos és nyilvános” kommunikáció területét kiszélesíti anélkül, hogy pontosan meghatározná a fogalmat. Ezzel megnyitja az utat a végrehajtói önkényből eredő jogbizonytalanság és az esetleges bírói jogorvoslat előrevetíthető eredménytelensége előtt. Hozzá kell tenni persze, hogy a szlovákság nagyobb részét nyilván a törvény önmagában nem érdekli.

A nyelvhasználat szabad megválasztásának joga az európai alkotmányos hagyományok alapértékeként az ember legbelsőbb személyiségi jogainak szerves része, szorosan összefügg az emberi méltósággal és annak jog általi garantálásával. Az egyént megillető alapjogok szerves részeként az európai államok alkotmányai és a legutóbbi évtizedek nemzetközi szerződésai kifejezetten rendelkeznek róla, esetenként hallgatólagosan, *implicit*e magukban rejtik, és a szokásos jogértelmezési módszerekkel felszínre hozhatók a jogalkalmazók számára.

A nyelvhasználat szabad megválasztásának joga és annak jogi szabályozása a magánéletben és a közéletben feltételezi a „közélet” – másképpen „hivatalos érintkezés” fogalmának tisztázását. Az európai államok – különösen az Európai Unió tagállamai – mára egy olyan jogközösség tagjaivá váltak, amelyben bizonyos jogi kategóriák – főként az embert megillető alapjogokkal együtt értelmezve – már nem tisztán és kizárólag állami (értsd: eseti politikai) döntések függvényei, hanem kontrollszervek felügyelete alatt állnak. E kontrollszervek pedig éppen az államok által létrehozott, az európai alkotmányos és egyéb jogi hagyományokat közvetítő európai szintű bírói testületek: az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg), illetve az Európai Közösségek Bírósága (Luxembourg). Így a „közélet” fogalma és alkalmazási köre sem határozható meg egyetlen állam által önkényesen vagy visszaélészerűen.

Az államtól elvárható, hogy működése során – jog által szabályozott keretben – a magánélet és a közélet (mint a kommunikáció horizontális és vertikális színterei) közötti egyensúly folyamatos fenntartására törekedjen, és ne avatkozzon bele szükségtelenül és aránytalanul állampolgárainak „magánéletébe”: így többek között ne tiltsa meg vagy ne korlátozza a nyelvhasználatához való jog gyakorlását. A modern értelemben felfogott állam és az általa adott időben és helyen kialakított jogrend – legalábbis az Európában kialakultnak és általánosan elfogadottnak tekinthető jogrend – a 21. század elején nem tud már olyan legitim célt felmutatni, amely igazolhatná a leginkább személyiségfüggő kommunikációs eszköz, a nyelv megválasztásához és használatához fűződő jog szükségtelen és aránytalan korlátozását.

A magabiztos és öntudatos államnak ma Európában már nincs miért gúzsba kötnie a nyelvválasztás és nyelvhasználat jogát – függetlenül attól, hogy a magánélet vagy a közélet síkjáról van-e szó. Bizonyítható, hogy az államok javarésze megtanulta vagy legalábbis jó úton halad afelé, hogy megtanulja a leckét: élő, önmozgással rendelkező, sokféle meghatározottság, determináció következtében folyamatosan változó természetes jelenségként a nyelv – a természeti környezet sok más hasonló szereplőjével együtt – csak igen alacsony határfokkal igazolja vissza a mesterséges (emberi) beavatkozást és (jogi) irányítást. Ezzel összefüggésben meg kell említeni azt a felfogást is, mely szerint az állampolgárok közt csak akkor lehet tényleges egyenlőség a nyelvhasználatban, ha egyetlen állampolgárnak sem kell az anyanyelvén kívül más nyelvet azért megtanulnia, hogy alapvető állampolgári jogaival élhessen. Az államalkotó többség számára ez természetes, de ez a jog a kisebbségi nyelvet beszélőket is megilleti.⁶⁵¹

Az állam nyilván – a működéséhez feltétlenül szükséges és elégséges mértékig – joggal tart igényt arra, hogy a mindennapi ügymenet során (nevezzük ezt a szintet „közéletnek”) az állampolgáraival való egyértelmű kommunikáció érdekében meghatározza a használható nyelvet, illetve nyelveket. Egy adott nyelv – például az úgynevezett államnyelv kategória – piedesztálra emelése a jog eszközével azonban ezen az igényen jóval túlmutat. A közéletben való nyelvhasználat alkalmazási körének kiterjesztése a magánéleti nyelvhasználat rovására természetellenes és szükségtelen, és arra utal, hogy a jogi szabályozást megalkotó állam félre- és túlértelmezi saját szerepét, és félreérti vagy éppen félre akarja érteni általában is és speciálisan is a jogi szabályozás alkalmazhatóságát, illetve alkalmasságát és hatékonyságát.

A nyelvhasználat jogi szabályozására vállalkozó belső jogi normák – ott ahol ilyen az állam jogrendszerének részét képezi – úgynevezett *lex imperfectaként* születnek meg: tipikusan nélkülözik a szankcióval való fenyegetést mint a jogszerű magatartást kikényszerítő eszközt. Ehelyett a belátáson, az önkéntes jogkövetésen alapuló jogalkalmazásban bíznak – állami szervek, jogi személyek és természetes személyek részéről egyaránt. A pénzbírsággal való fenyegetés – visszafogottan szólva – szokatlan és igencsak meglepő megoldás.⁶⁵² Főként akkor, ha a pénzbírság alapja egyfajta „nyelvrendőrség” közreműködésével való ellenőrzés, amelynek a szlovák államnyelvtörvény esetében sem a szempontrendszere, sem pedig a vele szemben igénybe vehető jogorvoslat lehetősége nem tisztázott.

Aggályos az olyan rendelkezés is, amely

- ✿ egy adott nyelv kizárólagos használatának kötelezővé tételét kívánja meg a társadalmi élet bizonyos területein;
- ✿ a természetes személyekre költségviselési terhet ró az államnyelv használatával összefüggésben.

⁶⁵¹ VÍZI Balázs: *Az európai integráció és a kisebbségi nyelvek*. Kisebbségkutatás, 2004/1. 8–17. 3.

⁶⁵² HAMBERGER Judit: *Lehet-e az Európai Unióban büntetni az anyanyelv használatát?* i. m. 8.

Ugyanakkor a felhívott rendelkezések nincsenek összhangban a nemzeti kisebbségek szabad nyelvhasználatát, a megkülönböztetés-mentes bánásmódot, a kisebbségi nyelvek fejlesztését és használatának bátorítását, illetve az elbátortalanítás tilalmát előíró általános nemzetközi normákkal. Ezek a normák egy sor univerzális és regionális nemzetközi szerződésben vagy különböző nemzetközi szervezetek ajánlásaiban megtalálhatók, és ilyet mond ki a magyar–szlovák alapszerződés is.⁶⁵³ Részletes szabályok az *Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményében*, a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartájában*,⁶⁵⁴ illetve az EBESZ ajánlásaiban találhatók. Feltételezhető, hogy az államnyelvtörvény módosított rendelkezései nem felelnek meg a szlovák alkotmányossági követelményeknek sem.⁶⁵⁵

A teljesség igénye nélkül álljanak itt a legfontosabbnak ítélt nemzetközi dokumentumok:

- * Polgári és politikai jogok egyezségokmánya – 1966, New York – 27. cikk
- * Emberi Jogok Európai Egyezménye – általános diszkrimináció tilalma – 14. cikk
- * 12. Kiegészítő Jegyzőkönyv – általános tilalom
- * A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája
- * Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről – nyelvhasználat – 9–11., 14. cikkek
- * Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 21. cikk a megkülönböztetés tilalma
- * Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 47/135 számú, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata
- * A kulturális sokrétűség egyetemes nyilatkozata (UNESCO 2001)
- * Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának 1990. június 29-én kelt dokumentuma
- * az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) számú ajánlása
- * Párizsi Charta (1990)
- * Európai stabilitási egyezségokmány (1995)
- * A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló Hági ajánlások (1996)
- * A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói ajánlások (1998)
- * A nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről szóló Lundi ajánlások (1999)

⁶⁵³ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről (Párizs, 1995. március 19.) 14–15. cikkek.

⁶⁵⁴ A hivatkozást jelentősen gyengíti az a körülmény, hogy a Szlovák Köztársaság az egyezmény megerősítésekor számos rendelkezéséhez tett fenntartásnak minősülő nyilatkozatot (például 20%-os küszöb), amelyet az egyezmény csak bizonyos cikkek vonatkozásában enged meg.

⁶⁵⁵ *A Szlovák Köztársaság Alkotmánya* – 34. cikk.

10.5 A jogi védelem lehetséges eszközei az Európai Unió keretei között

Joggal merül fel a kérdés: van-e – a hagyományos, de a jog szempontjából végső soron irreleváns diplomáciai tárgyaláson és a nemzetközi közvélemény nyomásgyakorló hatásán kívül – érdemi anyagi jogi és eljárásjogi eszköz annak a regionális nemzetközi közösségnek a kezében, amelynek tagjaként egy állam, Szlovákia a fentiekben részletezett elvekkel és értékekkel ellentétes nyelvhasználati rendszert alakított ki, és amelynek láthatóan érvényt is kíván szerezni.

Az Európai Unió, melynek Szlovákia Magyarországgal együtt 2004 óta tagja, megítélem szerint több olyan jogintézményt is fel tud mutatni, amely különböző szinteken teszi lehetővé a helyzet jogi értelmezését. A szlovák államnyelvtörvény és az Európai Unió, illetve azon belül az Európai Közösség jogrendje közti összhang meglétének vagy hiányának megállapítása több uniós intézmény előtt is vitássá tehető. A lehetséges eszközök annak megfelelően csoportosíthatók, hogy kötelező joghatás kiváltására alkalmasak-e vagy sem.

A kötelező joghatás kiváltását nélkülöző, puha eszközök közül feltétlenül említést érdemel az Unió Alapjogi Chartája,⁶⁵⁶ a bécsi székhellyel működő alapjogi ügynöksége, az Európai Parlament nyomásgyakorló hatása, a bizottság új szakpolitikaként megfogalmazódott többnyelvűséget ösztönző keretstratégiája – a sor folytatható.

Kötelező joghatás (jogerős bírósági ítélet vagy végrehajtandó tanácsi határozat formájában) kiváltására alkalmas eljárások körében említendők az alábbiak.

Az Unió jogrendjén belüli közösségi jog a diszkriminációtilalom, valamint az egyenlő bánásmód alapelvén és az ezeket részletező másodlagos jogforrásokon keresztül megnyithatja az utat a közösségi szintű, vagyis Unión belüli bírói jogvédelemhez például a tagállammal szemben indított szerződészegési eljárás keretei között.⁶⁵⁷ Az eljárást főszabály szerint az Európai Bizottság indítja – kivételesen tagállam is fordulhat tagállam ellen –, ha a tagállam közösségi joggal ellentétes magatartását véli felfedezni. Reális esélye a Bizottság fellépésének akkor van, ha a tagállami intézkedés – jelen esetben a szlovák államnyelvtörvény valamely rendelkezése – a közösségi jog alkalmazási körébe eső élethelyzetben megnehezíti vagy ellehetetleníti az adott személyi kör (gazdasági) tevékenységét.

Az Európai Unió jogrendjének ezen felül létezik egy viszonylag újszerű intézménye, amelyet azonban nagyon nagy óvatossággal kezelnek jogászok és politikusok egyaránt. Ez a lehetőség tulajdonképpen 1999-ben nyílt meg, amikor a tagállamok az Amsterdami Szerződéssel, majd 2003-tól a Nizzai Szerződéssel pontosítva módot teremtettek

⁶⁵⁶ Amelyet a Lisszaboni Szerződés jogi kötőerővel ruházott fel – bár önálló jogorvoslati eljárást nem társított hozzá.

⁶⁵⁷ KARDOS Gábor – MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs: *A szlovákiai államnyelv-törvény módosításának elemzése.*

http://www.mtaki.hu/docs/all_in_one/szlovakiai_allamnyelv_torveny_modositasanak_elemzése.pdf (utoljára letöltve: 2009. szeptember 11.). 1–6.

arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében rögzítettek szerinti emberi jogok, illetve alapjogok védelme érdekében a tagállamok az Unió keretei között egy kontroll-, illetve szankciómechanizmust alkalmazzanak. Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. és 7. cikkének együttes alkalmazása – a demokratikus jogállamiság és az emberi jogok tartós és súlyos megsértése esetére – az uniós tagságból eredő szavazati jog felfüggesztését eredményezheti.

A Lisszaboni Szerződéssel a tagállamok módosították az Európai Unió alapító szerződésének 2. és 3. cikkét. A tagállamok a védendő jogok körét kifejezetten kibővítik, és az Unió alapértékei közé sorolják az emberi jogok védelme mellett a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a védelmét is. Ezzel egyértelműen kinyilvánítják, hogy a kisebbségi jogok uniós szinten alapjogként, alapértékként kezelendők.⁶⁵⁸ A 3. cikk (3) bekezdésben, az Unió célkitűzései között a tagállamok egyúttal az Unió nyelvi sokféleségének tiszteletben tartását is vállalják: „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”

Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke szabályozza azt a mechanizmust, amelynek keretében az Unió – voltaképpen pedig az Unión keresztül a tagállamok közössége – megállapíthatja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az alapjogokat, jelen esetben az anyanyelvhasználathoz való jogot. A kontrollmechanizmus több lépcsőfokot tartalmaz, a végső eszköz az Unió kezében az érintett tagállam szerződésből eredő jogainak – például a Tanácson mint az Unió legfőbb döntéshozó intézményén belüli szavazati jogának – felfüggesztése. Maga az eljárás rögzített rend szerint zajlik – fenntartva az érintett állam bírói jogorvoslathoz való jogát is. Eddig ennek a kontrollmechanizmusnak az igénybevételére nem került sor, egy „majdnem” ügyre viszont van példa. Az Ausztriával szemben 2000-ben bevezetett úgynevezett szankciók ügye,⁶⁵⁹ amely jogi értelemben véve nem a kontrollmechanizmus keretei között zajlott, de mégis tükrözte az akkori tizennégy EU-tagállam nemtetszését egy vélelmezett alapjogsértő tagállami magatartás miatt. A tagállamok ekkor technikai szintre süllyesztették Ausztriával a diplomáciai kapcsolataikat. Ott és akkor valódi alapjogsérelem nem bizonyosodott be, más lenne azonban a helyzet ma, ha tényleges alapjogsérelem például az államnyelvtörvény végrehajtása során igazolható lenne. Teljesen nyilvánvaló, hogy az ilyen nemtetszés-nyilvánítás az Európai Unió részéről az említett kontrollmechanizmus lépéseinek betartása mellett rendelkezésre álló jogi eszköz. Egyértelmű azonban, hogy a 7. cikk szerinti eljárás igénybevétele nagyon durva jogi és diplomáciai helyzet esetén válhat aktuálissá.

⁶⁵⁸ EUSz. új 2. cikke (Lisszaboni Szerződés): „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

⁶⁵⁹ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei*. Európai Jog, 2001/3. 3–8.

10.6 Következtetések

Az államok felfogásában ma már nyilvánvaló az a tendencia, amely a kisebbségi nyelvet nem az amúgy is az uralkodó többség által beszélt nyelv vagy nyelvek konkurenciájaként, még kevésbé veszélyeztető tényezőként fogja fel, hanem a kisebbségi nyelvet az általános kulturális örökség, valamint (!) az állampolgári tényleges egyenlőség részeként kezeli, s amelyet éppen ezek garantálása érdekében kötelező tiszteletben tartani és védeni – ha kell, akár a jog eszközeivel is.

A szlovák államnyelvtörvény körül jelenleg is forrongó tudományos, diplomáciai és politikai megnyilvánulások most értelmezhetetlenné tesznek bármiféle végkövetkeztetést. Ezért én magam csak élni kívánok a nyelvhasználat szabad megválasztásának jogával, és – egy csöppnyi szarkazmust megengedve – egy közmondással zárom jelen soraimat. A közmondást 2005-ben az Európai Bizottság a többnyelvűség ösztönzésére kiadott keretstratégiája mottójául választotta: *Kol'ko jazykov vieš, tol'kokrát si človekom.* Ami magyarul annyit tesz: „Ahány nyelven tudsz, annyi ember vagy.”

AJÁNLOTT IRODALOM

- ASZTALOS Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. Miskolc: PhD értekezés. Miskolc, 2009. www.doktori.hu
- ASZTALOS Zsófia: *Az Európai Ombudsman – Gyökerek, felállítás, fejlődés*. Európai Tükör, 11. évf. 2006/11. 110–115.
- ASZTALOS Zsófia: *Új irányelv az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról*. Európai Tükör, 2004/7. 99–106.
- AUST, Helmut Philipp: *Von Unionsbürgern und anderen Wählern – Der Europäische Gerichtshof und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament*. ZeuS, 2008. 253–275.
- BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.
- DOMRÖSE, Ronny – KUBICKI, Philipp: *Das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht und der Zugang zu sozialen Leistungen des Herkunftsstaates*. Europarecht, 2008/6. 873–891.
- EHLERS, Dirk (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Walter de Gruyter Verlag, Berlin, 2005.
- GYÖRGY András: *Nyelvek és nyelvi jog az ezredfordulón*. Jogtudományi Közlöny, 2001/7–8. 265–277.
- HAMBERGER Judit: *A feszült szlovák–magyar viszony okairól. Szempont*. S-2008/1. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2008. 1–15. http://www.kulugyiintezet.hu/szempont/Hamberger_Judit-szlovak-magyar.pdf
- HAMBERGER Judit: *Lehet-e az Európai Unióban büntetni az anyanyelv használatát? A szlovák államnyelvtörvény módosítása és a nemzetközi kötelezettségek*. MKI-tanulmányok. T-2009/17. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2009. 1–24. http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2009-17-Hamberger_Judit-szlovak_nyelvtorveny.pdf
- HAMZA Gábor: *A Luxemburgi Bíróság szerepe az európai jog egységesítésében*. Jogtudományi Közlöny, 2005/12. 479–488.
- HANNES, Tretter: *Eine Menschenrechteagentur für die Europäische Union, Jahrbuch Menschenrechte*. 2006. 265–275. <http://www.univie.ac.at/bim/php/bim/get.php?id=295>
- HATJE, Armin – HUBER, Peter M.: *Unionsbürgerschaft und soziale Rechte*. Europarecht Beiheft, 2007/1. 1–111.
- HAVELKOVÁ, Barbara: *Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den EuGH bei der Feststellung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts*. Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2008/2. 305–357.
- HUSTER, Stefan: *Gleichheit im Mehrebenensystem: Die Gleichheitsrechte der Europäischen Union in systematischer und kompetenzrechtlicher Hinsicht*. In: Europarecht, 2010/3. 325–338.
- KADELBACH, Stefan: *Union citizenship*. Jean Monnet Working Paper 9/03 (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-04.pdf>)
- KÄMMERER, Jörn Axel: *Inländer im Europarecht – Obsoleszenz oder Renaissance eines Rechtsbegriffs?* Europarecht, 2008/1. 45–56.

- KARDOS Gábor – MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs: *A szlovákiai államnyelv-törvény módosításának elemzése*.
http://www.mtaki.hu/docs/all_in_one/szlovakiai_allamnyelv_torveny_modositasanak_elemzése.pdf (utóljára letöltve: 2009. szeptember 11.). 1–6.
- KIRÁLY Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998.
- KOCH, Katharina – NGUYEN, Alexander: *Schutz vor mittelbarer Diskriminierung – Gleiches Recht für alle?* Europarecht, 2010/3. 364–377.
- KONSTADINIDES, Theodore: *La Fraternité Européenne? The Extent of National Competence to Condition the Acquisition and Loss of Nationality From the Perspective of EU Citizenship*. European Law Review, 2010/3. 401–414.
- KOVÁCS Virág: *A szexuális irányultság mint a diszkrimináció egyik fajtája és annak jogi értékelése a magyar és uniós joggyakorlatban*. Magyar Jog, 2003/8. 484–491.
- LACH, Andreas: *Umgekehrte Diskriminierungen im Gemeinschaftsrecht*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008.
- LEOPOLD, Anders – SEMMELMANN, Constanze: *Civis europaeus sum. Gewährleistungen und Grenzen der Freizügigkeit der Unionsbürger*. Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 2008/2. 275–304.
- LOVÁSZY László: *Szemelvények az Európai Unió fogyatékos emberekre vonatkozó antidiszkriminációs jogából, különös tekintettel az Európai Bíróság joggyakorlatára*. Európai Jog, 2006/4. 3–8.
- MOHAY Ágoston: *A Rottmann-ügy: újabb adalékok az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság összefüggéséhez*. JeMa, 2011/2. 50–58.
- MOHAY Ágoston: *A Matthews-ügy utóélete – Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésének kérdése*. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2008/10. 486–496.
- REINER, Arnold – NICOLA, Grau: *Sprachpolitik und Recht*. In: Mehlich, Diane – Arnold, Rainer – Grau, N. – Dolnik, J. – Arens, M. – Dumbrava, V. (eds.): *Nationale Sprachpolitik und europäische Integration*. forost, München, 2003. 17–26.
- SÖDERMAN, Jacob: *Az Európai Ombudsman – az állampolgárok szolgálatában*. Európai Jog, 2001/4. 3–7.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A mellőzéstől a dinamikus értelmezésig – gondolatok a bírói gyakorlat szerepéről az „európai polgár” intézménye kapcsán*. In: *Csapó Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. PTE ÁJK, Pécs, 2009. 324–340.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttéré és következményei*. Európai Jog, 2001/3. 3–8.
- SZARKA László: *Államnyelv, hivatalos nyelv – kisebbségi jogok Kelet-Közép-Európában*. In: *Szarka László – Nádor Orsolya (szerk.): Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 15–35.
- SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009.
- TSADIRAS, Alexandros: *The Position of the European Ombudsman in the Community System of Judicial Remedies*. European Law Review, 2007/5. 607–626.
- VIZI Balázs: *Az európai integráció és a kisebbségi nyelvek*. Kisebbségkutatás, 2004/1. 8–17.

- WOLLERNSCHLÄGER, Ferdinand: *Grundfreiheit ohne Markt*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2007.
Európai Bizottság közleménye: *Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére*. COM(2005) 596 végleges, 1–35.
- Európai Bizottság közleménye: *Többnyelvűség: európai tőke és közös elkötelezettség*. COM(2008) 566 végleges, 1–17.
- 79/05. sz. Sajtóközlemény (2005. szeptember 21.) Az Elsőfokú Bíróságnak a T-306/01. és a T-315/01. sz. ügyekben hozott ítéletei Ahmed Ali Yusuf és az Al Barakaat International Foundation, valamint Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága
- 60/08. sz. Sajtóközlemény (2008. szeptember 3.) A Bíróság C-402/05.P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyekben meghozott ítélete Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság.

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG IRÁNYADÓ HATÁROZATAI

- 1/72. sz. Rita Frilli kontra belga állam ügyben 1972. július 22-én hozott ítélet [EBHT 1972., 00457. o.]
- 293/83. sz. Françoise Gravier kontra Ville de Liège ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet [EBHT 1985., 00593]
- C-369/90. sz. Mario Vicente Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-04239. o.]
- T-572/93. sz. Odigitria AAE kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet [EBHT 1995., II-02025. o.]
- C-80/94. sz. G. H. E. J. Wielockx kontra Inspecteur der directe belastingen ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-02493. o.]
- C-107/94. sz. P.H. Asscher kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben 1996. június 27-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-03089. o.]
- C-299/95. sz. Friedrich Kremzow kontra Republik Österreich ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-02629. o.]
- C-323/95. sz. David Charles Hayes és Jeannette Karen Hayes kontra Kronenberger GmbH ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-01711. o.]
- C-64/96. és C-65/96. sz. Land Nordrhein-Westfalen kontra Kari Uecker és Vera Jacquet kontra Land Nordrhein-Westfalen egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-03171. o.]
- C-85/96. sz. María Martínez Sala kontra Freistaat Bayern ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-02691. o.]
- C-323/97. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság ügyben 1998. július 9-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-04281.]
- C-378/97. sz. Florus Ariël Wijsenbeek elleni büntetőeljárás ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-06207. o.]
- C-224/98. sz. Marie-Nathalie D’Hoop kontra Office nationale de l’emploi ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-06191.o.]
- C-411/98. sz. Angelo Ferlini kontra Centre hospitalier du Luxembourg ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-08081. o.]
- C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve ügyben 2010. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-06193. o.]
- C-192/99. sz. The Queen kontra Secretary of State for the Home Department ex parte: Manjit Kaur ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-01237. o.]
- C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091]
- C-361/01. P. sz. Christina Kik kontra Belső Piaci Harmonizációs Hivatal ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-08283. o.]

- C-482/01. sz. és C-493/01. sz. Georgios Orfanopoulos és társai és Raffaele Oliveri kontra Land Baden-Württemberg egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-05257. o.]
- C-138/02. sz. Brian Francis Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-02703. o.]
- C-148/02. sz. Carlos Garcia Avello kontra belga állam ügyben 2003. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613.o.]
- C-192/02. sz. K. Tas-Hagen és R.A.Tas kontra Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10451. o.]
- C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925]
- C-224/02. sz. Heikki Antero Pusa kontra Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-05763. o.]
- C-234/02. P. sz. Európai ombudsman kontra Frank Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-02803.o.]
- C-456/02. sz. Michel Trojani kontra Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS) ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-07573.o.]
- C-403/03. sz. Egon Schempp kontra Finanzamt München V. ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletben [EBHT 2005., I-06421. o.]
- T-140/04. sz. Adviesbureau Ehcon BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. szeptember 14-én hozott végzése [EBHT 2005., II-03287.o.]
- C-144/04. sz. Werner Mangold kontra Rüdiger Helm ügyben 2005. november 22-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-09981. o.]
- C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-07917. o.]
- C-258/04. sz. Office national de l'emploi kontra Ioannis Ioannidis ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-08275. o.]
- C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-08055. o.]
- C-406/04. sz. Gérald De Cuyper kontra Office national de l'emploi ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-06947. o.]
- C-520/04. sz. Pirkko Marjatta Turpeinen ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10685. o.]
- C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA. ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-06467. o.]
- C-76/05. sz. Herbert Schwarz és Marga Gootjes-Schwarz kontra Finanzamt Bergisch Gladbach ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-06849.o.]
- C-411/05.sz. Felix Palacios de la Villa kontra Cortefiel Servicios SA. ügyben 2007. október 16-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-08531.o.]
- C-11/06. sz. és C-12/06. sz. Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-09161. o.]

- C-303/06. sz. S. Coleman kontra Attridge Law and Steve Law ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05603. o.]
- C-353/06. sz. Stefan Grunkin és Dorothee Regina Paul ügyben 2008. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-07639. o.]
- C-427/06. sz. Birgit Bartsch kontra Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH ügyben 2008. szeptember 23-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-07245. o.]
- C-499/06. sz. Halina Nerkowska kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-03993. o.]
- C-33/07. sz. Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București kontra Gheorghe Jipa ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-05157. o.]
- C-158/07. sz. Jacqueline Förster kontra Hoofdirectie van de Informatie Beheer Groep ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-08507. o.]
- C-221/07. sz. Krystyna Zablocka-Weyhermüller kontra Land Baden-Württemberg ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-09029. o.]
- C-544/07. sz. Uwe Rüffler kontra Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu ügyben 2009. április 23-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-03389. o.]
- C-555/07. sz. Seda Küçükdeveci kontra Swedex GmbH & Co. KG. ügyben 2010. január 19-án hozott ítélet (EBHT-ben még nem tették közzé).
- C-22/08. sz. Athanasios Vatsouras és Josif Koupatantze kontra Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-04585. o.]
- C-115/08. sz. Land Oberösterreich kontra ČEZ ügyben 2009. október 27-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-10265. o.]
- C-135/08. sz. Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet [hivatalos lapban még nem tették közzé]
- C-208/09. sz. Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé]

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszachenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.