

PACZOLAY PÉTER\*

## ELŐSZÓ

Már rég magunk mögött hagytuk azokat az időket, mikor a szuverenitáshoz tapadó „egy állam – egy jog” megközelítés uralkodott, és a jogi viták intézését az állam joghatóságának monopóliumához kötötték. Azt nem mondhatjuk, hogy az állami szuverenitás vonzereje mára teljesen elhalványult volna, de a világ és annak nem elhanyagolható részeként a jogászok együtt élnek az egy állam területén érvényesülő többes joghatóság valóságával.

Jó fél évszázada Hans Kelsen még feltette azt a kérdést, hogy léteznek-e olyan tárgyak, melyeket természetüknél fogva csak a nemzetközi jog, vagy – ellenkezőleg – természetüknél fogva csak és kizárólag a nemzeti jog szabályozhat. Határozott válasza, hogy nincs olyan kérdés, amelyet természeténél fogva csak a nemzeti jog szabályozhat. Nincs olyan tárgy, így Kelsen, mely természeténél fogva kizárólag az állam belső joghatóságába tartozna, és ne határozhatná meg általános vagy egyedi normával a nemzetközi jog. A nemzetközi jog minden tárgyat szabályozhat, olyat is, amelyeket általában az államok belső ügyének tekintenek, például olyan alkotmányos kérdéseket, mint a kormányforma, az állampolgárság megszerzése vagy elvesztése, a társadalompolitika egésze, a bevándorlás vagy vámkérdések, büntetőjogi és büntető eljárási, illetve polgári jogi és polgári eljárási kérdések.<sup>1</sup> Kelsen 1952-ben megjelent angol nyelvű művében nem titkoltan azokat a nemzetközi fejleményeket üdvözölte lelkesen, melyek az Egyesült Nemzetek Szövetsége létrehozásához vezettek, és amelyek hosszú vajúdas után világra hozták az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát. Miközben globális szinten minden nagyhatalom, így a Szovjetunió is részese volt e törekvéseknek, Európa két egymással ellentétes tömbre szakadt ketté. E tragikus fejlemény ellenére a demokratikus nyugati országok történelmi jelentőségű lépést tettek a szuverén államok feletti szervezet létrehozására. Az a Churchill, aki 1946. március 5-i fultoni beszédében megállapította, hogy „vasfüggöny” ereszkedett le Európában, ugyanezen év szeptember 19-én Zürichben az Európai Egyesült Államok létrehozására szólított fel, majd megalapította az Egyesült Európa Mozgalmat (United European Movement), mely 1948-ban, a nagyszabású hágai Európai Kongresszus után átalakult Európai Mozgalommá (European Movement). Az Európai Mozgalom első nagy sikere 1949 májusában az Európa Tanács (Council of Europe, továbbiakban ET) létrehozása volt. A sokak által megfogalmazott föderalista eszményekhez képest ugyan korlátozott hatáskörű ET létrehozása mégis történelmi léptékű tett volt, mert először jött létre nemzetek feletti politikai szervezet. Célja az igazságosságon és a nemzetközi együttműködésen alapuló béke megőrzése, a népek közös örökségét alkotó szellemi és erkölcsi értékek iránti elkötelezettség, a valódi demokrácia alapját képező az emberi jogok

\* Bíró, Emberi Jogok Európai Bírósága, F-67075 Strasbourg cedex.

<sup>1</sup> HANS KELSEN: *Principles of International Law* (New York: Rinehart 1952) 191.

és az alapvető szabadságok és a joguralom biztosítása volt a gazdasági és társadalmi fejlődés érdekében.

Ezeknek a célkitűzéseknek a gyakorlatba történő hatékony átültetése érdekében 1950-ben aláírták a tagállamok az Emberi Jogok Európai Egyezményét (pontosabban „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről”, a továbbiakban Egyezmény), és annak alkalmazására létrehozták az Emberi Jogok Európai Bizottságát és az Emberi Jogok Európai Bíróságát (továbbiakban EJEB vagy Bíróság). Bár a szorosabb európai egység fő intézményi kerete nem az Európa Tanács lett, a szervezet korlátozott lehetőségei ellenére nagy szerepet játszott a „vasfüggöny” lebontása utáni Európa közös értékek alapján történő egységesítésében, így az eredetileg 10 állam által alapított szervezetnek ma 47 tagja van. A szervezet ilyen kibővülése érthetően egyúttal komoly nehézségek forrása is, hiszen a közös örökséget meglehetősen eltérő módon megélő, sokban különböző politikai, történelmi, kulturális, vallási háttérrel rendelkező országok működnek együtt az Európa Tanács intézményeiben (hol jól, hol kevésbé jól).

Ezek a nehézségek kihatnak az EJEB működésére is, melyet elfogultság nélkül nevezhetünk az Európa Tanács legnagyobb hatású intézményének, hiszen alakítja és befolyásolja a tagállamok jogrendszerét, és a nemzetközi emberi jogi szabályrendszer fejlődését. Teszi ezt az említett Egyezmény (és annak Kiegészítő Jegyzőkönyvei) rendelkezéseiben meghatározott jogok védelme és érvényesítése révén. A Bíróság 1959-ben kezdte meg működését, első ítéletét 1960. november 14-én hirdette ki, a már címében is szimbolikus *Lawless v Ireland* ügyben. Megalakulása óta a Bíróság közel húszezer ítéletet hozott, ezek 17%-át török, 12%-át olasz, 10%-át orosz ügyben. Összesen 712 659 kérelmet bírált el 2016 végéig a Bíróság, ebből 10 496 magyart, amellyel az „örökranglista” 16. helyén állunk (amelynek értékeléséhez persze figyelembe kell venni a Bíróság szervezeti változásait, és a tagállamok eltérő csatlakozási időpontját).

A Bíróság nemzeti jogrendszerekre gyakorolt sokrétű hatásának két korszakát emelem ki. Az első időszakban az alapító tagállamoknak a belső jog az állam szuverenitásából fakadó kizárólagosságának jogfilozófiai elvét kellett megtörni, hiszen ezek a demokratikus államok igen fejlett jogi kultúrával rendelkeztek, saját jogukat a maguk számára legmegfelelőbbnek, és a hagyományokban gyökerezőnek tekintették. Ugyanakkor ezek a jogrendszerek jelentősen különböztek egymástól, elég csak az angol és az ír, a francia és olasz, a német, vagy a skandináv jogrendszerek közötti eltérésre gondolni. A többség még a jog-összehasonlítást a kortársai által is szeszélyesnek tartott Montesquieu tanításaiból táplálkozó luxusnak tekintette. Ezek után elképzelhető, hogy milyen nehézségekbe ütközött a Bíróság, amikor az Egyezmény megsértését mondta ki a tagállami intézkedés, akár bírósági ítélet miatt.

A második nagy, „küldetéses” korszak a kilencvenes évekkel, a szovjet típusú diktatúrák bukása után jött el, amikor demokratikus hagyományok nélküli, vagy legalábbis a demokráciát évtizedeken keresztül nélkülöző országokkal bővült az ET. Ezeknek az államoknak meg kellett ismerniük a jogállami intézményeket, működésüket, az emberi jogok védelmének mechanizmusait. Az EJEB esetjoga ebben konkrét jogsérelmek tényleges orvoslásával és normatív, jogalkotási változások kikényszer-

rítésével is szerepet játszott. Magyarország esetében – mint ezt Sólyom Lászlónak az EJEB egykori elnöke, Rolv Ryssdal tiszteletére írt tanulmánya kimutatta – az Alkotmánybíróság kezdetektől, vagyis 1990-től fogva hivatkozott az Egyezményre, mikor Magyarország még nem is csatlakozott ahhoz. Az EJEB döntéseit pedig 1993 eleje óta hivatkozza. Igaz, a strasbourgi esetekre hivatkozás csak kiegészítő érvet jelentett az alkotmánybírói véleményekben.<sup>2</sup>

A Bíróság sikerének egyik kulcsa épp az, hogy csak meghatározott keretek és korlátok között alakíthatja a tagállamok belső jogrendszerét. Mindenekelőtt az Egyezménynek eltérő a jogforrási helye a tagállamok jogrendszerében – alkotmányos vagy törvényi rangja van-e –, és ennek megfelelően érvényesülése is eltérő. Maga az EJEB csak az Egyezményben szabályozott jogok sérelmét állapíthatja meg, míg a nemzeti alkotmányok alapjogi katalógusa szélesebb kört ölel fel. Az EJEB következetesen alkalmazza a szubszidiaritás elvét,<sup>3</sup> és nem helyettesítheti a legfőbb nemzeti bírói fokot. Miután jelenleg 47, egymástól jelentősen eltérő jogrendszerrel és hagyományokkal rendelkező ország alkotja a Tanácsot, ezért széles mozgásteret enged a nemzeti sajátosságok érvényesülésének (*margin of appreciation*), és igyekszik megtalálni azt a közös nevezőt, amelyben konszenzus van a tagállamok között.<sup>4</sup>

Mondhatjuk úgy is, hogy ezen keresztül a nemzeti és nemzetközi bíróságok közötti párbeszéd előmozdítója. Nem véletlenül jelentet meg a Bíróság minden évben ilyen címmel tanulmánykötetet. Köztudott, hogy a „bírók párbeszéde” fogalmát 1978-ban a francia Államtanács egyik bírója, Bruno Genevois alkotta meg a *Ministre de l'Intérieur c Cohn-Bendit* ügyben, arra szólítva fel, hogyha adott ügyben több joghatóság jár el, abból ne „bírói kormányzás” vagy „bírók háborúja” alakuljon ki, hanem a „bírók párbeszéde”. Maga a fogalom ennél jóval szélesebb együttműködést takar: a nemzeti és nemzetközi bíróságok közötti párbeszédet, de a különböző nemzeti joghatóságok közötti eszmecserét is, például a rendes bíróságok és az alkotmánybírók, vagy a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróságok (vagy Államtanács) közötti diskurzust.

Az alapjogi bíraskodás gyenge pontja nemzetközi összehasonlításban az, hogy sokszor nem kikényszeríthetők az alapjogi vonatkozású ítéletek. Azokban az országokban, ahol a szokásos bírói fórumok hoznak ítéletet, megfelelő mechanizmus szolgálja a végrehajtást is. Ahol azonban az alapjogi bíraskodás külön erre a célra létrehozott alkotmánybírói feladata, az ítéletek végrehajtása a többi állami szerv, így a „rendes” bíróságok, törvényhozás, kormány politikai kultúráján, akaratán és lehetőségein (például szükséges törvényhozási többség) múlik. Az EJEB egyik erőssége éppen ítéletei végrehajtásának megfelelő mechanizmusában rejlik. Az Európa Tanács, melynek jogalkotása is elsősorban a *soft law* világába tartozó dokumentu-

<sup>2</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 204.

<sup>3</sup> Luis LÓPEZ GUERRA: „Two Dimensions of Subsidiarity” in Marek ZUBIK (szerk.): *Human Rights in Contemporary World. Essays in honour of Professor Leszek Garlicki* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2017) 83–92.

<sup>4</sup> Péter PACZOLAY: „Consensus and Discretion: Evolution or Erosion of Human Rights Protection?” in *Dialogue between Judges* (Strasbourg: European Court of Human Rights 2008) 103–120.

mokban, például ajánlásokban testesül meg, elsősorban „puha” eszközökkel segíti az emberi jogok nemzeti alkalmazását: tanácsadással, szakértőkkel, „jó gyakorlatok” kimunkálásával, jogharmonizációs és igazságügyi reformjavaslatokkal, a joggyakorlat egységesítésének elősegítésével. Az ET különböző intézményei szorosan együttműködnek egymással e célok megvalósítása során.

Az EJEB szankciórendszere ennél erősebb. Mindenekelőtt a tagállamok által magukra nézve kötelezőnek elfogadott nemzetközi egyezményt érvényesít, és ez felhatalmazza a Bíróságot „igazságos elégtétel” kiszabására (41. Cikk). Az Egyezményben részes felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek. Az Egyezmény megsértését kimondó, végleges ítéletek végrehajtását a Miniszteri Bizottság ellenőrzi (46. Cikk).

Az elmarasztalt állam kötelessége a sérelem orvoslása, azonban ennek módja kiválasztásában széles szabadságot élveznek. Az állam határozza meg, milyen módon orvosolja az Egyezmény megsértését, és ezt ellenőrzi a Miniszteri Bizottság. A választott intézkedés lehet egyéni természetű (például bírósági eljárás újra nyitása) vagy általános jellegű (például jogalkotás).

A strasbourgi bíróság sikereinek és eredményeinek ára van. A Bíróság valóban saját sikereinek az áldozata lett. A beérkező kérelmek számának drámai növekedése feldolgozhatatlannak tűnő ügyhátralékot eredményezett. Ezért a Bíróság működése és eljárása állandó reformálásra szorul, szerencsére a részes államok átértékelik ennek felelősségét, és munkamódszerek és eljárási szabályok változtatása eredményeként 2016-ban minden eddiginél több, 2 066 döntés született, és az ügyhátralék először csökkent a reform kezdete, 2010 óta 10 000 alá.<sup>5</sup>

A végrehajtási mechanizmus működése nem jelenti azt, hogy az EJEB döntéseit – mint minden bíróságét – ne fogadná értetlenség, vagy a visszautasításig menő kritika. Természetesen ebben maga a Bíróság sem ártatlan mindig, hiszen az öt szekció és a Nagytanács működésében elkerülhetetlen következetlenségek, ellentmondások, nem kellően megindokolt értelmezések érthetők tetten. Erre is vannak gyógymódok, így épp az említett bíróságok közötti párbeszéd, illetve a belső kritika nyilvánossá tételét szolgáló különvélemény intézménye. Ez kifejezésre juttatja a testület 47 tagjának egymástól különböző bírói szerepfelfogását, ami nemcsak a hazai jogrendszerek eltérésében, a bíróknak korábbi jogászai pályafutásában gyökerезik, hanem az emberi jogokról vallott filozófiájukban, és az Egyezmény megsértésének időnként gyökeresen ellentétes értelmezésében. Néhány hónapos strasbourgi bírói tapasztalatom alapján is látom a bírói szerepfelfogások színes kavalkádját, az emberi jogokért minden körülmények között harciasan kiálló bíróktól kezdve a szigorú jogpozitivistákon keresztül azokig, akik az emberi jogok koncepcióját az egyetemes morális érvényesség helyett a néphez, vagyis választott képviselőik akaratához kívánják kötni.

<sup>5</sup> *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights*. 10th Annual Report of the Committee of Ministers 2016. (Strasbourg: Council of Europe 2017) 9.

Nagy élmény az ilyen állandó mozgásban-változásban levő közegben dolgozni, és ezért is örülök ennek a tanulmánykötetnek, mely a Bíróság joggyakorlatának, elsősorban a magyar jogrendszerre gyakorolt hatásának fontos vonatkozásait dolgozza fel. A tanulmányok elemzik egyebek között Magyarország csatlakozásának tanulságos történetét, a magánszféra fogalmát és a magánélethez való jogot, a szubsidiaritás már korábban említett elvét, a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, a vallásszabadság kérdését. Két tanulmány is foglalkozik a szólásszabadság védelmének különböző vonatkozásaival: a Bíróság szerepével a szólásszabadság védelmében, és az internetes közvetítők szólásszabadságával. Több tanulmány tárgya a 3. cikk, a szabadsághoz és biztonsághoz való jog, a Bíróság joggyakorlatának (ellentmondásos) hatása a büntető igazságszolgáltatásra, és a gyűlölet-bűncselekmények üldözése.

A felsorolásból látható, hogy a jeles szerzők (egyetemi oktatók és gyakorlati szakemberek, köztük a testület volt magyar tagja, illetve a Bíróság előtt eljáró ügyvédek) a teljesség e keretek között teljesíthetetlen igénye nélkül, néhány fontos, az Egyezményben szabályozott jogot világítanak meg közelebbről, a gyakorlat és az elmélet mai állása alapján. A különszám így jól szolgálja azt a kívánatos célt, hogy a strasbourgi esetjog iránt érdeklődők naprakész betekintést nyerjenek a testület joggyakorlatába. Nyilván erre a kötetre is igaz a strasbourgi bíróság joggyakorlatát feldolgozó, immár négy kiadást megért kötet szerzőinek mentegetőzése, miszerint „a joggyakorlattal kapcsolatos bármely elemzés csupán a mozgófilm egy kockája lehet”,<sup>6</sup> azonban az emberi jogok mindig fölvetnek általános érvényű kérdéseket és válaszokat is, és ezt igazolják az itt következő tanulmányok.

<sup>6</sup> GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 15.