

## „FORCED COMPLIANCE”

ORVOSOLHATÓK-E KÜLFÖLDÖN A HAZAI JOGSÉRTÉSEK?

Az elmúlt két évben jelentősen meggyengült a fékek és ellensúly rendszere Magyarországon. A kormánytöbbség különféle módszerekkel felszámolta, „elfoglalta”, működésükben jelentősen korlátozta azokat az intézményeket, amelyek a végrehajtó hatalom kontrollját jelenthetik. Példaként felhozható az Alkotmánybíróság hatásköreinek csorbítása, az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének radikális szűkítése, az Országos Választási Bizottság lecserélése, az adatvédelmi biztos és a Legfelsőbb Bíróság elnökének idő előtti „menesztése”, vagy a nagy részükben vezető tisztséget viselő, 62 év feletti bírák elküldése.

A lehetőségek beszűkülése, illetve a megmaradó intézményekkel kapcsolatban – a személycserék miatt, vagy egyéb okokból – felmerülő bizalmatlanság szükségszerűen fordította a jogvédő szervezetek figyelmét a nemzetközi fórumok felé. A Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért és az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet „jogállamvédő” platformja például a húsz éven át – bár nem hibátlanul, de – alapvetően megfelelő módon működő alkotmányos rendszer lebontásának kezdete óta igyekezik naprakész elemzésekkel felhívni az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek, így például az Európa Tanács különböző szerveinek figyelmét a jogállamiságot fenyegető lépésekre és folyamatokra. A legtöbb esetben eredménnyel: legalábbis annyiban, hogy – a kezdeti hitetlenkedést követően – a megkeresett szervek elkezdtek komolyan foglalkozni a magyar helyzettel. Ennek a fokozott figyelemnek egyes esetekben kézzelfogható hozadéka is van – gondoljunk például a bírósági szervezetrendszer szabályozásában a Venecei Bizottság véleménye<sup>1</sup> alapján eszközölt módosításokra<sup>2</sup> –, azonban „sikerről” ezen fejlemények kapcsán sem beszélhetünk, hiszen az így elért változások az alapvető hibák kiküszöbölésére jellemzően nem alkalmasak, nem teszik az intézmények szabályozását a jogállami követelményeknek megfelelővé.

Ez annyiban nem tekinthető meglepőnek, hogy a legtöbb szóba jöhető szerv aktusai nem rendelkeznek jogi kötőerővel, vélemények, ajánlások csupán; figyelmen kívül hagyásuknak így nyilvánvalóan legfeljebb politikai, diplomáciai következményei lehetnek – ezek viszont láthatóan nem tántorítják el a kormánytöbbséget attól, hogy tovább haladjon a megkezdett úton.

Első pillantásra különbözőnek tűnik az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban Bíróság), amely nem csak megállapít, véleményez és ajánl, hanem – adott esetben igen jelentős – szankcióval is sújthatja az alapvető jogokat megsértő államot. Erre tekintettel úgy gondoltam, írásomban érdemes körüljárni, hogy ténylegesen mennyire lehet hatékony eszköze a Bíróság a jogállamiság lerontásával szembeni fellépésnek.

A mindenki által kezdeményezhető absztrakt utólagos alkotmánybírósági normakontroll megszüntetésének legsúlyosabb következménye az, hogy a jogállamiság iránt elkötelezett magányszemélyeket és szervezeteket megfosztja annak lehetőségétől, hogy egyes, a fékek és egyensúlyok rendszerét torzító, de egyéni sérelemként meg nem fogható normák alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezzék. Ugyanez a probléma a Bíróság eljárásával kapcsolatban is felvethető, hiszen az Egyezmény<sup>3</sup> nem a szerződő felek államszervezeti működésének demokratikus voltát hivatott biztosítani, hanem a részes államok joghatósága alatt álló személyek számára garantál egyéni jogokat és szabadságokat.

Megmutatkozik ez a dilemma az indokolás nélkül elbocsátott kormány-, illetve köztisztviselők ügyében is. A Helsinki Bizottság a közszféra zökkenőmentes „kitakarítását”, a politikailag nem megbízhatónak tartott közszolgák tömeges elküldését lehetővé tévő, az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek talált,<sup>4</sup> de csak három hónapos türelmi idővel, *pro futuro* megsemmisített szabályozás tucatnyi áldozatának nyújtott segítséget abban, hogy a Bíróság előtt kérje sérelme orvoslását. Egyéni jogérvényesítésről lévén szó, a kérelem nyilvánvalóan nem foglalkozhatott a panaszosokat sújtó törvényi rendelkezések rendkívül káros általános hatásaival: a felhalmozódott tudás és tapasztalat elvesztegetésével és – ami még ennél is fontosabb – a (széles értelemben vett) köztisztviselői kar elbizonytalanításával, a közszolgák politikai szempontoknak és szándékoknak való kiszolgáltatásával, amely a lehetetlenséggel határos mértékig megnehezíti számukra, hogy – amint azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta – „*magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket*”.<sup>5</sup>

A kérelem a magyar állami szervek eljárásán egy ezekről a problémáktól teljesen független kérdésben „talált fogást”; azt sérelmezte ugyanis, hogy az indoklási kötelezettség hiánya teljesen kiüresíti a felmentéssel szembeni bírósághoz fordulás lehetőségét (hiszen az elbocsátott köztisztviselő nem tud mire hivatkozni a munkaügyi perben), és ez sérti az Egyezmény 6. cikkét, amelynek értelmében – a Bíróság kiterjesztő esetjoga szerint – mindenkinek joga van bírói döntésre polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában. A K.M.C. kontra Magyarország-ügyben<sup>6</sup> a Bíróság el is fogadta ezt az érvet, és megállapította, hogy a kérelemben kifogásolt szabályozási konstrukció teljes mértékben megfosztotta a kérelmező 6. cikkben foglalt jogát az érdemi tartalmától, és erre tekintettel 6000 euró nem vagyoni kárt, továbbá 3000 euró perköltséget ítélt meg a panaszosnak. A további ügyek függőben vannak.

Felmerülhet a kérdés, hogy érdemes volt-e megindítani ezeket az ügyeket, ha előre tudni lehetett, hogy az indokolás nélküli felmentés bevezetésének nagyobb társadalmi és jogpolitikai összefüggései nem jelenhetnek meg a Bíróság döntésében. A válaszom határozott igen: azon túl, hogy egy vélhetően politikai motivációjú, tömeges alapjogsértés áldozatainak egyéni jogérvényesítését – a tágabb kontextustól függetlenül is – fontosnak tartom elősegíteni, a jogi fellépés szimbolikus jelentőséggel bír. Tudatosítja (vagy erősíti) a közvéleményben, hogy az indokolás nélküli elbocsátások alkotmányellenesek és jogszerűtlenek voltak, és azt közvetíti, hogy az egyén egy ilyen rendkívül aszimmetrikus helyzetben is kiállhat a jogaiért, ami egyébként visszahathat a közszolgálatban maradók éthoszára, és így valamelyest csökkentheti a tömeges felmentések romboló hatását is.

Azokban az esetekben azonban, amikor a jogállami intézményrendszer deficitje egyénileg is megragadható és a kérdés érdemével összefüggő egyezményesértést eredményez, a strasbourgi eljárásban rejülő potenciál megkérdőjelezhetetlen, különösen azokban az esetekben, amikor – ahogy ez mostanában nem ritkaság – a kormánytöbbség az Alaptörvénybe írja bele az alapjogilag kétséges megoldásokat, így az alkotmánybírósági út nagy valószínűséggel nem járható.

Példa erre a bírósági ügyek áthelyezésének kérdése. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény szerint<sup>7</sup> az Országos Bírósági Hivatal elnöke az ügy elbírálására az illetékes bíróság helyett kivételesen más, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki, ha az ügy elbírálása a bíróság rendkívüli és aránytalan munkaterhe miatt ésszerű időn belül másként nem biztosítható, és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével. Mivel e

szabályt alkotmányjogilag bebetonozzák Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései,<sup>8</sup> ezért az áthelyezéssel érintett felek, illetve terheltek számára az alkotmányjogi panasz nem kecsegtet túl sok eredménnyel, noha az ügyeknek a törvény szerint eljárni köteles bíróságtól való elvonása (az áthelyezésről szóló határozatok elégtelen indokolására, a fellebbezés benyújtásának szabályaira és az *érdemi* jogorvoslati jog hiányára is tekintettel) egyértelműen sérti az Egyezmény 6. cikkének azon rendelkezését, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét *a törvény által létrehozott* bíróság tárgyalja.<sup>9</sup>

A jogszabály hatályba lépése óta több mint 30 esetben került sor jelentős ügyek (köztük politikailag is igen szenzitív büntetőügyek) áthelyezésére; bizonyos, hogy ezek közül több Strasbourgan fog kikötni, és nagyon valószínű, hogy ezekben a Bíróság meg fogja állapítani az Egyezményesértést. Ebben az esetben a büntetőeljárás törvény alapján<sup>10</sup> a jogerős ítélet felülvizsgálatának lesz helye, amelynek eredményeként a Kúriának hatályon kívül kell helyeznie a jogerős döntést, és az eljárásokat előlről kell kezdeni – immár a törvény által létrehozott (azaz a magyar jogszabályok alapján hatáskörrel és illetékes-séggel rendelkező) bíróság előtt.

Mivel itt nagy közérdeklődésre számot tartó és több esetben a jelenlegi törvényhozási többség számára politikailag is kiemelten fontos – ráadásul jellejük miatt várhatóan hosszan elhúzódó – ügyekről van szó, a hazai jogalkotás presztízsvesztesége akár egyetlen strasbourgi elmarasztalás és annak következtében újrakezdett tárgyalás esetén is annyira nagy lehet, hogy elvezethet a kifogásolt szabályozás megváltoztatásához. Itt tehát olyan stratégiai pereskedés lehetősége nyílik meg a jogvédő szervezetek számára, amely már egy jól megválasztott és következetesen végigvitt egyéni panaszon keresztül orvoslást jelenthet a magyar szabályozás jelentős hiányosságára, mivel „kellően kínossá” teszi a strasbourgi marasztalást a hazai hatóságok számára.

Az ügyek egy másik csoportjában a panaszok kritikus tömegének megfelelő felmérése kecsegtet átfo-gó változással. Ügyterhének racionalizálása érdekében ugyanis a Bíróság bevezette az úgynevezett „teszt-ítélet”-eljárást (‘pilot judgement’),<sup>11</sup> azoknak a kérelmeknek az elintézésére, amelyek egy részes állam jogalkotásának vagy jogalkalmazásának rendszerszintű, illetve ismétlődő elégtelensége miatt keletkeznek. A pilot judgement sajátossága, hogy – tulajdonképpen elmozdulva a szigorú értelemben vett egyéni jogérvényesítéstől – nem csak az adott ügy egyedi panaszosa tekintetében próbál igazságos elégtételt nyújtani, hanem szélesebb körben, az alapul fekvő probléma megoldására tesz kísérletet. Az eljárás

rás lényege, hogy amennyiben a Bíróság nagyszámú olyan kérelmet kap, vagy nagyszámú olyan kérelem benyújtására számít, amely ugyanabból a rendszer szintű problémából fakad, kiválaszt egyet – vagy néhányat – a beérkezett ügyek közül, és elsőbbséggel, tehát viszonylag rövid időn belül dönt a kérelemről.

Amennyiben ebben az ügyben megállapítja az egyezményesértést, úgy megjelöli a belső jog azon rendelkezését vagy hiányosságát, amely az egyezményesértést okozza; (szükség esetén határidő tűzése mellett) előírja az érintett államnak, hogy milyen rendelkezéseket kell hoznia a rendszerszintű egyezményesértés kiküszöbölése érdekében; és lehetősége van arra, hogy az igazságos elégtétel kérdését részben vagy egészben függőben tartsa addig, amíg ki nem derül, hogy az érintett állam milyen egyedi és általános intézkedéseket hoz a jogsértés kiküszöbölése érdekében. Az ilyen eljárásokban a Bíróság gyakran felfüggeszti a „pilot-ügyhöz” hasonló egyéb kérelmek elbírálását addig, amíg a pilot-ügy le nem zárul (ideértve az annak nyomán hozott kormányzati intézkedés értékelését is). Amennyiben az érintett állam nem a pilot-ügyben hozott döntésben foglaltaknak megfelelően jár el, a Bíróság tovább folytatja a felfüggesztett ügyek vizsgálatát.

Az eljárás lefolyását jól szemlélteti a Broniowski kontra Lengyelország-ügy,<sup>12</sup> amelyben a tulajdonelvonás miatti elégtelen kárpótlás kapcsán a Bíróság megállapította a kérelmező tulajdonhoz való jogának sérelmét, és kimondta, hogy a lengyel államnak biztosítania kell a kérelmezőhöz hasonló helyzetben lévő személyek (a II. világháború után ingatlanaiktól megfosztott személyek, illetve örököseik) tulajdonhoz való jogát, vagy megfelelő kompenzációt kell nyújtania. A Bíróság emellett fenntartotta magának a jogot, hogy a konkrét kérelmező vagyoni és nem vagyoni kárának kérdésében később döntsön, valamint felhívta a kormányt és a kérelmezőt, hogy ebben a kérdésben hat hónapon belül jelezzék az álláspontjukat. A kérelmező és a kormány egyezséget kötött, a lengyel parlament pedig elfogadott egy törvényt azok kárpótlására, akik a kérelmezőéhez hasonló helyzetben voltak. Ezután (mivel a törvénnyel – a Bíróság értékelése szerint – a hasonló panaszok is megfelelő orvoslást nyertek), a Bíróság megoldottként törölte a lajstromból a többi hasonló, addig felfüggesztett ügyet.

A pilot-judgment tehát egyedi üggyhöz kapcsolódó kvázi-normakontrollként működhet, így kellően nagyszámú panaszos fellépése esetén alkalmas lehet a jogszabályok rendszerszintű hibáinak kezelésére, különösen, mivel a kérelmező is kezdeményezheti ilyen típusú eljárás lefolytatását (bár a kezdeményezés a Bíróságot nem köti), és mivel a Bíróság tulaj-

donképpen vagyoni szankció terhe mellett írhatja elő a jogsértő helyzet kiküszöbölésének módját.

A rendvédelmi dolgozók szolgálati nyugdíjának megvonása, illetve átalakítása tárgyában benyújtott kérelmek sorsa ugyanakkor azt is megmutatta, hogy óvatosan kell bánni a pilot-eljárás reményében dömpingszerűen benyújtott kérelmekkel, amikor ugyanis is 2011 decemberében és 2012 januárjában néhány hét alatt az átlagos éves magyar ügyszám többszöröse – 8000 beadvány – érkezett a Bíróságra, speciális eljárásrendet kellett bevezetni. A Bíróság sajtóközleményben jelezte, hogy a kérelmeket nem tudja feldolgozni a szokásos ügyrendben, felhívta a rendvédelmi szakszervezeteket, hogy a kérelmezőket összefogva, csoportosan nyújtsák be ismételtlen a korábban egyénileg előterjesztett kérelmeket, és figyelmeztetett, hogy azokat a kérelmeket, amelyeket nem szakszervezeten keresztül nyújtanak be, átmenetileg nem fogja iktatni.<sup>13</sup>

Kontraproduktív lehet tehát, ha egyszerre túl nagy számú kérelmező fordul a Bírósághoz, mert jelentős fennakadást okozhat az ügymenetben, ami nem csak a kérdéses ügy, hanem az összes többi magyar vonatkozású kérelem elbírálását is jelentősen késlelteti, ezzel diszfunkcionálissá téve a Bíróságot mint szóba jöhető jogorvoslati fórumot.

A fentiekből kitűnően a strasbourgi eljárások megindítása szimbolikus szempontból és a jogállamisággal össze nem egyeztethető jogi megoldások tényleges kiküszöbölése érdekében egyaránt alkalmas eszköze lehet a jogállam védelmében való fellépésnek. Nyilvánvalóan nem kerülhető meg ugyanakkor a végrehajtás kérdése, tehát az a probléma, hogy noha Bíróság döntésének jogi karaktere – a kötéserővel rendelkező bírósági ítélet – nagyban eltér a különböző nemzetközi testületek ajánlásaitól, a strasbourgi végrehajtási mechanizmus nem tekintendő túlságosan hatékonyak.

A Bíróság döntését követően, amennyiben azt a tagállam nem hajtja végre, az Európa Tanácsnak – a tagállamok külügyminisztereiből álló – Miniszteri Bizottsága felhívja az érintett államot, hogy akciótervben mutassa be, milyen lépéseket tett, vagy szándékoszik tenni az ítélet végrehajtása érdekében. A Miniszteri Bizottság az évente általában négy alkalommal megtartott emberi jogi üléseken tekinti át az akcióterveket, és az adott ügyet mindaddig napirendjén tartja, amíg ügy nem találja, hogy a részes állam a bíróság döntését megfelelően végre nem hajtotta, és az ügy úgynevezett „végleges határozattal” le nem zárható.

A folyamat során – amennyiben az érintett állam nem hajlandó megfelelően végrehajtani a Bíróság döntését – a Miniszteri Bizottság tulajdonképpen ugyanolyan – diplomáciai jellegű – eszközökkel

(megelégedést vagy aggályokat kifejezésre juttató közbenső határozatokkal, a megfelelő végrehajtásra vonatkozó ajánlásokkal, sajtóközleményekkel) élhet, mint azok a szervezetek, amelyekről a bevezetőben megkülönböztettük a Bíróságot.

Bár a strasbourgi eljárást megreformáló 14. kiegészítő jegyzőkönyv megteremtette azt a lehetőséget, hogy végső esetben a Miniszteri Bizottság a Bíróság döntését kezdeményezhesse annak megállapítására, hogy egy részes állam az Egyezményből fakadó kötelezettségét megszegve nem hajtotta végre a bírósági ítéletet, ez nyilvánvalóan nem oldja meg a problémát, hiszen a szerződésszegést megállapító bírósági döntés ismét csak a Miniszteri Bizottság elé kerül a „megfelelő intézkedések” megtétele céljából.

A végrehajtási eljárásban nyilvánvaló szakadék tántog, hiszen a „blame and shame” típusú (tehát az érintett állam eljárását nyilvánosan kárhóztató) diplomáciai lépések és egy tagállamnak – a joguralom elvének megsértése és az emberi jogok valamint alapvető szabadságok biztosításának elmulasztása miatt – az Európa Tanácsból való kizárása<sup>14</sup> között semmiféle átmeneti lehetőség nincsen. A 2012. április 19-én a strasbourgi mechanizmus jövőjének tárgyában elfogadott úgynevezett Brightoni Nyilatkozat<sup>15</sup> megszövegezése során több elképzelés is felmerült arra, hogy milyen módon lehet köztes lépéseket beiktatni a rendszerbe (pl. a bírósági döntések végrehajtását rendszeresen elmulasztó államok által a Bíróság működéséhez fizetett hozzájárulás mértékének növelése, vagy az ismétlődő kérelmek esetén az ismétlődő jelleg – súlyosító tényezőként való – figyelembe vétele az igazságos elégtétel megítélése kapcsán). Ezek a lehetőségek azonban végül kimaradtak a nyilatkozatból, amely mindössze arra hívja fel a Miniszteri Bizottságot, hogy üléseinek biztosítson nagyobb publicitást, és fontolja meg, hogy szükség van-e a bírósági döntések végrehajtását elmulasztó államokkal szembeni hatékonyabb fellépést lehetővé tévő megoldások bevezetésére.<sup>16</sup>

Ezzel azonban vissza is jutunk a kiindulópontra, hiszen igazán hatékony nemzetközi végrehajtási mechanizmus hiányában azt kell megvizsgálnunk, hogy egy megnyert strasbourgi ügyet miként „kamatoztathatunk” itthon. A jogalkotási folyamat során például az elmúlt időszak kodifikációs stílusát figyelembe véve nemigen mutatkozik esély erre, de a bíróságok fogékonyabbá tétele a strasbourgi esetjog figyelembe vételére és felhívására nem tűnik eleve reménytelen vállalkozásnak. A konklúzió tehát az, hogy bár az Emberi Jogok Európai Bírósága fontos tényező lehet a jogállamért folytatott küzdelemben, ezt a harcot végső soron az országhatárokon belül kell megvívni.

1. Lásd: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf)
2. Lásd: 2012. évi CXI. törvény a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény módosításáról.
3. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.
4. Lásd: 8/2011. (II. 18.) AB határozat.
5. Uo.
6. 19554/11 számú ügy.
7. 62–64. §§.
8. 11. cikk (3) bekezdés.
9. Ezt a következtetést erősíti a Bíróságnak a *DMD GROUP, a.s. kontra Szlovákia-ügyben* (19334/03 sz. kérelem) kifejtett álláspontja („a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége megköveteli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben [a bíró, illetve a bíróság kijelölése során] alkalmazni kell, és hogy világos biztosítékok garantálják [a döntés] objektivitását, átláthatóságát, továbbá azt, hogy az önkényességnek még a látszata se merüljön fel az ügyek kiszignálása során”) és a Velencei Bizottságnak az ügyek áthelyezéséről kialakított véleménye (lásd: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary. [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)001-e.pdf), 90–93. §§) is.
10. 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról, 416. és 428. §§.
11. Lásd: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/853E5F72-020B-4C47-B19F-F269B05D3F70/0/Article\\_61\\_Pilot\\_judgment\\_procedure.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/853E5F72-020B-4C47-B19F-F269B05D3F70/0/Article_61_Pilot_judgment_procedure.pdf)
12. 31443/96 számú ügy.
13. Lásd: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx#{„display”:\[„1”\],”dmdocnumber”:\[„898290”\]”}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx#{„display”:[„1”],”dmdocnumber”:[„898290”]”})
14. Az Európa Tanács Alapszabályának 8. cikke alapján, lásd: 1991. évi LXXI. törvény.
15. Lásd: <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>
16. Lásd: 29 (c) és (d) pont.