

A JELENTŐS HÁTRÁNY HIÁNYA ÉS AZ EMBERI JOGOK TISZTELETBEN TARTÁSA: AZ EJEB-ELJÁRÁS DILEMMÁI

BEVEZETŐ

Az Emberi Jogok Európai Bírósága túlterhelt. Az volt már az elmúlt évtizedekben is. Ez a helyzet számos eljárási reformhoz vezetett, amelyeket ennek a gondnak a kezelésére vezettek be. Az ötlet, hogy talán duplájára kellene növelni a bírák számát – és a mögöttük álló szervezetet –, minden államból két bírót választva, komolyan fel sem merült. Igaz, hogy egy ilyen megoldással az EJEB költségvetése jelentősen nőne, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének részes államai alighanem úgy vélik, hogy a jelenlegi Bíróság is – nem csupán a működési költségek, de főként az EJEB döntéseinek végrehajtása tekintetében –, túl sokba kerül, anyagi és politikai értelemben is. Persze, az emberi jogok költséges dolgok. Az érdemi jogsértések hazai megállapításhoz, ezáltal a panaszok számának csökkenéséhez, kifinomultabb, jobban működő – drágább – intézményrendszerre lenne szükség.

Igy nem maradt más megoldás, mint az ügyteher csökkentése. Az ebből a célból tett intézkedések egyike tette lehetővé, hogy az EJEB egyes – egyébként minden eljárási feltételnek megfelelő – panaszokat azon az alapon utasítson el, hogy csekély súlyúak, vagyis bagatell emberi jogi jogsértésekhez kapcsolódnak.

Ez az EJEB számára biztosított lehetőség súlyos elméleti dilemmákat vet fel. Lehet-e egy emberi jogi jogsértés bagatell? El szabad-e egy panaszt már az eljárás elején ilyen indoklással utasítani, miközben az ügy valódi súlya a részletes vizsgálat során válhat esetleg csak világossá? Vagyis, később még kiderülhet, hogy valójában mégis jelentős emberi jogi jogsértésről van szó. A visszautasítás révén meginog-e az EJEB nyújtotta jogvédelem realitása az egyén szemében? Mindezzel szemben viszont mivé lenne a testület érdemi tevékenysége, ha nem mentesítenék a jelentéktelen ügyektől, a *de minimis non curat praetor* elv szerint?

Valójában – és ezt sokan elismerik – a siker által okozott gondról van szó. Arról, hogy az EJEE szövege és az EJEB tevékenysége érdemben és mélyen beépült a részes államok jogi kultúrájába – az egy-

kori keleti államok esetében is –,¹ a testület tevékenysége révén tekintélyt szerzett és ismertté vált a szakma és a szélesebb közönség előtt is. Ma már aligha fordul elő az, ami az 1980-as évek végén egyes északi államokban történt, hogy tudni illik emberi jogi szervezetek tejes dobozokon hirdettek a Bíróságot és a hozzá fordulás feltételeit.

A KECSKE ÉS A KÁPOSZTA

A 14. Jegyzőkönyv előkészítése során vita volt a részes államok képviselői között, hogy miből is álljon strasbourg-i bírósághoz való fordulás, az egyéni panasz joga. Elegendő-e, ha az egyénnek joga van az előterjesztésre, és ezzel felkínálhatja az ügyét az elfogadhatósági feltételek szerinti vizsgálatra? Vagy csupán akkor beszélhetünk valódi emberi jogi garanciáról, ha a rendszer az érdemi értékelést is biztosítja?²

A kérdésre lehetne az a válasz, hogy a 14. Jegyzőkönyv előtt is léteztek elfogadhatósági feltételek, és csupán bővült ezeknek a száma akkor, amikor megteremtődött a csekély súlyú emberi jogi jogsértések elutasításának lehetősége. Következésképpen, egy bejártatott mechanizmus kiterjesztéséről van szó, amit a gyakorlat megkövetel, és ha a korábbi elfogadhatósági feltételek nem minősültek a panaszjog csorbításának, akkor az új jogalap bevezetését sem kell annak tekinteni. Ez azonban téves okoskodás, mivel az utóbbi esetben nem eljárási, hanem anyagi jogi jellegű, az ügy érdemére vonatkozó elfogadhatósági feltételről van szó; arról, hogy az EJEB előzetesen „könnyűnek találja” az ügy lényegét. Persze, úgy is lehet érvelni, hogy a Bíróság „értékelési margója” is korlátja az érdemi elbírálásnak: a panaszt a gyakorlatban a betérjesztés jogára szűkíti. Ez a megközelítés azonban nem veszi figyelembe, hogy az „értékelési margó” alkalmazása a részes államok szabályozása egyenértékűségének elve szerint történik, míg a jelentős hátrány elszenvedése hiányának megállapítása egyszerűen indokolatlannak nyilvánítja az állami jogrendszerének EJEB általi vizsgálatát az adott ügy kapcsán. A jelentős hátrány elszenvedésének hi-

ánya miatti elutasítás leginkább a panasz nyilvánvalóan megalapozatlan jellege miatti megengedhetőségi esethez hasonlít, hiszen ebben az esetben is előre hozott érdemi vizsgálat alapján születik meg a döntés. Ugyanakkor az utóbbi eset lényege, hogy a panaszban foglaltak nem is tűnnek emberi jogi jogsértésnek, vagyis nem az, mint a jelentős hátrány hiánya esetén: amikor emberi jogi jogsértésről van szó, ám a súlya bagatellnek minősül. Mindazonáltal egy *második* előzetes mérlegelés – a jelentős hátrány hiányára vonatkozó klauzula – beépítése a rendszerbe túl sok diszkréciót adhatott volna a Bíróságnak a panaszjog tartalmának további csorbítására; legalábbis akkor, ha nem kapcsolódnak hozzá korlátozások.

Ebben a helyzetben elkerülhetetlen volt a kompromisszum: az EJEB nem kaphatta meg a testület akkori elnöke által is támogatott javaslat szerinti azt a jogot, hogy a lényeges kérdéseket nem felvető ügyeket egyszerűen elutasíthassa.³ Ez ugyanis azt jelentette volna, hogy egy újabb előrehozott érdemi értékelésen nyugvó elutasítást azonosként kezelt volna a formai problémák miatti elutasítással. Engedményeket kellett tenni az érdemi vizsgálat lehetőségének, ami azzal valósult meg, hogy a szabályozás a kivétel – „nem szenvedett jelentős hátrányt” – alól kivételt teremt az – „emberi jogok tiszteletben tartása a kérelem érdemének szükségességét teszi szükségessé” – visszaterelve az ügyet a rendes ügymenet útjára, hiszen elvi megfontolások vagy az adott emberi jog lényege forog kockán.

Igy az EJEE 35. cikk 3. bekezdésének releváns szövege a 14. Jegyzőkönyv vonatkozó rendelkezésének beépítésével a következőképpen alakult:

„A Bíróság a 34. cikk alapján előterjesztett egyéni kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítja, amennyiben úgy találja, hogy (...) b) a kérelmező *nem szenvedett jelentős hátrányt*, kivéve, ha az Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben meghatározott *emberi jogok tiszteletben tartása a kérelem érdemének vizsgálatát teszi szükségessé*, és azzal a feltétellel, hogy *ezen az alapon egyetlen ügy sem utasítható el, amelyet hazai bíróság nem vizsgált meg megfelelően*” (kiemelések a szerzőtől).

Azaz, nem csak egy, de két biztonsági hálót is kialakítottak a rendelkezések révén.

A második tulajdonképpen azt jelenti, hogy ha felmerül, hogy az emberi jogsértés bagatell jellegű volt, akkor a Bíróságnak különös figyelmet kell fordítania arra a kérdésre, hogy valóban szilárdak-e és megbízhatók-e a rendelkezésre álló bírói jogorvoslatok. Ha igen, akkor nincs szükség a második klauzula alkalmazására – állapítja meg az EJEB a *Korolev Oroszország elleni ügyében*.⁴ Ugyanakkor ez az a pont, ahol a Bíróság egy egyéni ügy kapcsán eljuthat arra

a következtetésre is, hogy mégis érdemben foglalkoznia kell a panasszal, mivel a szóban forgó részes államban az emberi jogok bírói védelmével kapcsolatban súlyos hibák tapasztalhatóak.⁵ Ezt a rendelkezést egyébként a hatályba lépés előtt álló 15. Jegyzőkönyv ki fogja iktatni – ennek fő oka feltehetően az, hogy így a kisebb részes államokban tapasztalható bírói problémák esetén elvileg elmaradhat a bagatell jelleg miatti elutasítás, ezáltal nem csökken kellő mértékben az ügyteher. Emellett a Jegyzőkönyv implicite teret enged annak a megfontolásnak, amely szerint a részes államok bírói eljárásai kapcsán tapasztalható hibáival az EJEE 6. cikke alapján kell foglalkozni.

Elmondható azonban, hogy a Bíróság idejekorán, több esetben is tisztázta, hogy a második klauzula célja az ügy megfelelő bírói vizsgálatnak való alávetése – akár nemzeti szinten, akár az EJEB szintjén –, ezáltal elkerülve az igazságszolgáltatás megtagadásának esetét.⁶ Olyan ügyben is szóba került, amikor nem alkalmazták a klauzulát, mivel a panaszos a kontradiktórus eljárás során legalább egy eljárási szinten előadhatta az érveit.⁷ Továbbá előkerült akkor is, amikor egy szabálysértési ügyben a bíróság elmulasztotta megfelelően indokolni elmarasztaló döntését.⁸

A főszabály és a kivételek összhangjának megteremtése, az alkalmazandó jog finomhangolása gyakorlást és iránymutatást igényel. Ezért a hatályba lépést követő két esztendőben, 2012. június 1-ig csupán az EJEB Nagykamarája és Kamarái alkalmazhatták a 35. cikk 3. bekezdésének b) pontját.

A JELENTŐS HÁTRÁNY HIÁNYA ÉS AZ EMBERI JOGOK TISZTELETBEN TARTÁSA, AZ ELVEK ÉRTELMEZÉSE

A már említett *Korolev Oroszország elleni* ügyében a Bíróság leszögezte, hogy az emberi jogsértésnek el kell érnie a súlyosság minimális szintjét, amelyet két tényező összefüggésében kell vizsgálni: a panaszos szubjektív észlelése, valamint a szerint, hogy objektíve mi forog kockán az ügyben.⁹ Az egyéni percepciót meg kell vizsgálni abból a szempontból, hogy objektíve alátámasztható-e. Következésképpen, a minimális szint viszonylagos jellegű és az ügy összes körülményének mérlegelésétől függ.¹⁰

Amint az sejthető volt, az EJEB egyes védett emberi jogok esetében kényesnek találta, hogy a jelentős hátrány hiányára vonatkozó szabályt érdemben alkalmazza. Azaz, önmagában az adott emberi jog természete vagy legalábbis bizonyos feltételek meg-

léte jelentősen megnehezíti annak megállapítását, hogy a jogsértés nem érte el a súlyosság minimális szintjét. Ezzel persze a Bíróság hierarchiát teremtett a védett emberi jogok között: minden emberi jog egyenlő, de vannak egyenlőbbek. Valójában ez a hierarchia már korábban létrejött; akkor, amikor a Bíróság bizonyos jogok esetében ragaszkodni kezdett az európai mérce alkalmazásához, nem engedve teret az eltérő részes állami megoldások egyenrangúságán alapuló „értékelési margó” alkalmazásának. Egyébként, amint az alábbi felsorolásból kitűnik majd, azonos védett jogokról van szó. Ide tartozik például a kínzás, illetve megalázó és embertelen bánásmód és büntetés tilalma (3. cikk),¹¹ valamint a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog (5. cikk).¹² A véleménynyilvánítás (10. cikk) esetében pedig a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy tárgyának fontossága a közéleti vita szempontjából alkalmazhatatlanná teheti a jelentős hátrány hiányának megállapítására vonatkozó szabályt.¹³

Az EJEB már a *Giusti Olaszország elleni* ügyében kiemelte – általános kritériumokat kidolgozva a jelentős hátrány hiányának megállapításához – az adott emberi jog természetének kérdését, továbbá itt is kiemelte a már említett szubjektív és objektív elemet, a jogsértés következményeinek jelentőségét és következményeit a panaszos számára, valamint a szóban forgó kérdés objektív emberi jogi súlyát.¹⁴

A Bíróság számára viszonylag egyszerűen tisztázható a jelentős hátrány hiányának megállapítása, ha a panaszosnak az ügyben anyagi kára keletkezett, és annak összegét meg kell határozni a benyújtott adatok alapján. Az már bonyolultabb kérdés, hogy a kár milyen súlyú a panaszos életében, hazájának anyagi körülményei között. A Bíróság felfogásában – nyugat-európai jövedelmi viszonyok szerint kalkulálva – a csekély összegű, vagyis nem perdöntő kár kevesebb mint ötszáz euró. Lehet, hogy a panaszos helyzetében egy ilyen összeg nagyon is sok, különösen, ha Európa egy szegény államának lakosa. Észak-Macedóniában például jelentékeny anyagi hátránnak minősült a havi harminceurós részlet megfizetése.¹⁵

Hogy mi tekinthető pénzben nem megállapítható jelentős hátránnak, az kényesebb kérdésnek tűnhet, amelynek megválaszolásában a már említett hierarchia segíthet, vagyis az ügyben érintett védett jog természetének vizsgálata. További segítséget jelent az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó elv alkalmazása, ami azt jelenti, hogy az ilyen szempontból fontos ügyek esetében semmiképpen nem állapítható meg a jelentős hátrány hiánya, míg a fennmaradó esetekben megállapítható, adott esetben. Amint erre a szakirodalom rámutat, a Bíróság joggyakorlata alapján öt olyan esetkör azonosítható,

amely kapcsán a testület szükségesnek tartja az érdemi eljárás lefolytatását, noha megállítható lehetne a jelentős hátrány hiánya.¹⁶ Ezek a következők:

- amikor indokolt a különleges figyelem;
- amikor fontos elvi kérdéssről van szó;
- amikor más ügyekben is megjelenő, (relatív) új emberi jogi problémáról van szó;
- amikor az ügy az adott védett jog magjához tartozó részjoggal kapcsolatos;
- amikor az ügy szélesebb perspektívában történő vizsgálatára van szükség.

Ami az első ügycsoportot illeti, a *Turturica és Casian Moldova és Oroszország elleni* ügyében a Bíróság úgy tekintett az emberi jogok tiszteletben tartására a Moldovához tartozó transznisztriai területen, mint különleges figyelmet érdemlő ügyre, és ezért eltekintett a jelentős hátrány hiányának vizsgálatától.¹⁷ Ami azt jelenti, hogy a Bíróság különleges figyelemmel tekint a sajátos *de facto* státuszú területek emberi jogi helyzetének vizsgálatára.

A második ügykört tekintve a *Karelin Oroszország elleni* ügye említhető, amelyben a Bíróság megállapította, hogy noha a kiszabott büntetés még az adott állam gyakorlatában is csekély mértékűnek minősül, mégis – tekintettel arra, hogy a szabálysértési eljárásnak nem szereplője a vádat képviselő fél –, elvi kérdéssről van szó, amely egyébként számos más panaszban is megjelenik.¹⁸ Vagyis, az elvi kérdés garanciális okok miatt fontos.

A harmadik ügycsoporthoz sorolható *Mihajlova Oroszország elleni* ügyében a Bíróság elfogadta, hogy a bírság összege csekély, de mégsem alkalmazta a jelentős hátrány hiányának szabályát, mivel a méltányos bírói eljáráshoz való jog (6. cikk) részjogának tekintette az ingyenes jogi segítséghez való jogot, még a szabálysértési tárgyalások esetében is.¹⁹

A negyedik ügykört példaként a *Rosianu Románia elleni* ügye, amelyben a Bíróság a *Kenedi Magyarországnak elleni* ügyében megállapítottokra utalt: a foglalkozás gyakorlásához szükséges információk szolgáltatásának megtagadásával jogalap nélkül avatkoztak be a panaszos 10. cikkben védett véleménynyilvánítási szabadságába.²⁰ A Bíróság megerősítette tehát, hogy egy védett jog magjához tartozó részjogosítványról van szó, ami jelentéktelen hátrány esetében is szükségessé teszi a panasz érdemi vizsgálatát.

Az ötödik ügykör kapcsán említhető a *Finger Bulgária elleni* ügye, amelyben a Bíróság a csekély anyagi hátrány ellenére az ügy folytatása mellett döntött, mert az ésszerűtlen ideig húzódó elbírálás, amire a panasz vonatkozott, általánosan jellemző volt az érintett állam igazságszolgáltatására.²¹ Vagyis, az általában jellemzőnek tekinthető eljárás mód jelentette az ügy szélesebb kontextusát.

TOVÁBBI KÉRDÉSEK

Amikor a jelentős hátrány hiányában elfogadhatatlannak nyilvánított ügyekről van szó, fontos emlékeztetni arra, hogy ezekben az esetekben valójában egy előrehozott, sűrített érdemi vizsgálat zajlik, hiszen a 35. cikk 3. bekezdésének b) pontjába foglalt főszabály, valamint az az alóli kivételek értelmezése és alkalmazása lényegében lefedi azt. Ezért a Bíróság előtti emberi jogi jogvédelmi realitás szempontjából nézve az ilyen eljárás megfelelősége a lebonyolítás garanciális szabályaitól függ. A Bíróság esetjoga alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a testület megfelelően kialakította az értelmezés osztályait és kereteit, ezért itt nem ezekre, hanem az eljárás egyes elemeire gondolok, amelyek kapcsán kétségek merülhetnek fel abban a tekintetben, hogy azok garanciális szempontból megfelelőek-e. Nevezetesen, hogy a jelentős hátrány hiányáról való döntés, a többi elfogadhatósági feltétellel együtt, az esetek nyolcvan százalékában egyesbíró – valójában pedig az előkészítő apparátus – kezében van. Ez megfelelő lehet az eljárási feltételek esetén, noha ott sem minden esetben, de az ügy érdemében bírói tanácsnak kellene – érdemben – döntenie.

VÉGJEGYZETEK

1. Laurence R. HELFER: Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime, *European Journal of International Law*, 2008/1, 131–142.
2. SZEMESI Sándor: Egy új elfogadhatósági kritérium – a jelentős hátrány vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, *Pro Futuro*, 2011/ 1, 133–134.
3. WELLER Mónika: Az európai emberi jogi rendszer reformja: egy új elfogadhatósági kritérium. Ami a tizennegyedik jegyzőkönyv magyarázó jelentéséből kimaradt, *Acta Humana*, 2004/4, 79.
4. *Korolev Oroszország elleni* ügye, 25551/05. számú kérelem, az EJEB2010. július 21-jén kelt döntése.
5. Janneke H. GERARDS és Lize R. GLAS: Access to justice in the European Convention on Human Rights system, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2017/1, 21.
6. Dinah SHELTON: Shrinking Acces to the European Court of Human Rights, *Human Rights Law Review*, 2016/2, 317.
7. *Adrian Mihai Ionescu Románia elleni* ügye, 36659/4. számú kérelem, az EJEB 2014. június 1-jén kelt ítélete, 40. bek.
8. *Fomin Moldova elleni* ügye, 36755/06. számú kérelem, az EJEB 2011. október 11-én kelt ítélete, 33. bek.
9. Lásd *Korolev Oroszország elleni* ügye, A pont.
10. SHELTON (6. vj.) 312.
11. Lásd erre *Y. Lettország elleni* ügye, 61183. számú kérelem, 61183/08. számú kérelem, az EJEB 2014. október 21-én kelt ítélete, para 44. bek.
12. Lásd erre *Zelcs Lettország elleni* ügye, 65367/16. számú kérelem, az EJEB 2020. február 20-án kelt ítélete, para 44. bek.
13. Lásd erre *Margulev Oroszország elleni* ügye, 15449/09. számú kérelem, Az EJEB 2019. október 8-i ítélete, 41–42. bek.
14. *Giusti Olaszország elleni* ügye, 13175/03. számú kérelem, az EJEB 2011. október 18-án kelt ítélete, 34. bek.
15. Lásd erre *Strezovski és mások Észak-Macedónia elleni* ügye, 14460/16. számú és 7 további kérelem, az EJEB 2020. február 27-én kelt ítélete 47–49. bek.
16. GERARDS–GLAS (5. vj.) 20.
17. *Turturica és Casian Moldova és Oroszország elleni* ügye, 28648/06. számú kérelem, 18832/07. számú kérelem, 43. bek.
18. *Karelin Oroszország elleni* ügye, 926/08. számú kérelem, az EJEB 2016. szeptember 20-án kelt ítélete, 41. bek.
19. *Mikhaylova Oroszország elleni* ügye, 46998/08. számú kérelem, az EJEB 2015. november 19-én kelt ítélete, 49. bek.
20. *Rosiianu Románia elleni* ügye, 27329/06. számú kérelem, az EJEB 2014. június 24-én kelt ítélete, 59. bek.
21. *Finger Bulgária elleni* ügye, 37346/05. számú kérelem, az EJEB 2011. május 10-én kelt ítélete, 72. bek.

INTÉZMÉNYEK
ÉS ALAPJOGOK
KÁKÁNIÁBAN

