
Az Emberi Jogok Európai Bírósága mint európai alkotmánybíróság?

Paczolay Péter*

1. Az értelmezés hatalma

Bragyova András munkássága a nemzetközi jog és az alkotmányjog területén egyaránt kiemelkedő, és miután sokat foglalkozott az alkotmánybíráskodás elméletével is, nem meglepő, hogy egyik érdekes előadásának témája az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban EJEB vagy Bíróság) mint befolyásos nemzetközi bíróság és az alkotmánybíróságok kapcsolata.¹ A két joghatóság viszonyát tárgyaló, sokszor bizonytalan körvonalú megközelítésektől eltérően éles szemmel mutatott rá, hogy „lényegi különbség van az *Egyezmény és az alkotmánybíróságok* kapcsolata, illetve a *Bíróság és az alkotmánybíróságok* kapcsolata között.”² Míg az alkotmánybíróságok alapjában elfogadják az Egyezmény kötelező jellegét, a Bíróság ítéletei és általában az esetjoga vonatkozásában ezt nem ismerik el. Másként: a végső értelmezés jogát vagy hatalmát a nemzeti alkotmánybíróságok maguknak tartják fenn. Mindez logikusan következik – mutat rá Bragyova András – az Egyezmény és a Bíróság nemzetközi jogi helyzete közötti különbségtételből. Amint az is, hogy a Bíróság nemzetközi jogi bírói fórum, és nem nemzetközi alkotmánybíróság.³

Érdemes itt megállni, és körbejárni ezt a tételt. Tudjuk, hogy több szerző is írt „európai alkotmánybíróságról”, s bár sokan az Európai Unió bíróságában látják vagy képzelik el az európai alkotmánybíróság lehetőségét, ezeket a felvetéseket itt most nem tárgyalom. Megjelent az irodalomban az a nézet is, amely szerint az EJEB lenne az európai alkotmánybíróság. Röviden bemutatom először a strasbourgi bíróság európai alkotmánybírósági szerepét óvatosan felvetők álláspontját. Utána bemutatom az EJEB európai alkotmánybírósági szerepét már valóságként kezelők érveit. Végül kifejtem saját álláspontomat a kérdésben, ezzel lehetőséget adva a további együttgondolkodásra.

* Egyetemi tanár, kandidátus, az Emberi Jogok Európai Bíróságának bírója.

¹ Az előadás magyar fordítása: Bragyova András: Az értelmezés hatalma. Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra, *Alkotmánybírósági Szemle* (2011) 1., 83-92. o.

² Bragyova: i. m. 83. o.

³ Bragyova: i. m. 84. o.

Bragyova szerint a bírói felülvizsgálat abban dönt, hogy egy jogi norma vagy bírói döntés megfelel-e egy alapvető jog tartalmának.⁴ A normakontroll – teljes alkotmánybírósági hatáskör esetében – magában foglalja a jogi norma megsemmisítésének lehetőségét, sőt kötelességét. Az EJEB ugyanakkor nem semmisít meg egyetlen jogi normát sem.

2. Az EJEB mint európai alkotmánybíróság: a kérdés (óvatos) felvetése

Az itt tárgyalt téma megnyitása három, viszonylag hosszabb ideig hivatalban levő elnök nevéhez köthető.⁵ Rolv Ryssdal, az EJEB hetedik, és a „régí” Bíróság 1985 és 1998 között utolsó elnöke beszédeiben többször tett utalást arra, hogy az EJEB Európa alkotmánybírósága lehetne. Ez ihlette E. A. Alkema leydeni professzort arra, hogy a Ryssdal emlékének szentelt kötetben számba vegye, valóban lehet-e az Egyezmény egy európai alkotmány része, a Bíróság pedig annak egyik szerve.⁶ Ryssdal a Bíróság elé kerülő ügyeket sokban hasonlónak találta ahhoz az alapjogi bírászkodáshoz, amelyet a politikai demokráciák alkotmánybíróságai vagy legfelsőbb bíróságai végeznek. Ugyanakkor ő maga figyelmeztetett, hogy az analógiát nem szabad túl messzire vinni.⁷ Ryssdal tételének alapját a 9. kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépése adta (1994 októberében), mely megnyitotta a lehetőséget az egyéni kérelmek benyújtására, amelyet aztán a 11. jegyzőkönyv függetlenített a tagállamok kormányainak beleegyezésétől. Az Egyezmény alkotmányos jellegére maga a Bíróság (és a Bizottság) is tett utalást az azóta gyakran idézett Loizidou ügyben: „A Bíróságnak szem előtt kell tartania az Egyezménynek, mint az európai közrend (*ordre public*) eszközének sajátos jellegét”⁸, mely az egyének védelmében és az államok által vállalt kötelezettségeik teljesítésének biztosításában ölt testet. Alkema az Egyezmény és egy alkotmány közötti analógiát problémásnak és kényesnek tartja, mert szerinte az Egyezményben csak töredékesen jelennek meg az alkotmány jellemzői, az Egyezmény keretrendszere nem alkotmány.⁹ Az EJEB pedig nem annyira alkotmánybíróság, mint inkább *sui generis* bíróság.¹⁰

⁴ Bragyova: i. m. 87. o.

⁵ Az EJEB működése kapcsán az egyik kritika, hogy nem igazán dolgoz ki elméleteket. Szerintem ennek egyik oka, hogy a 47 országból érkező bírók folyamatosan cserélődnek, és többnyire az elnökök is rövidebb ideig vannak hivatalban. Elveket ebben a helyzetben a Bíróság csak ítéleteiben tud kidolgozni.

⁶ E. A. Alkema: *The European Convention as a constitution and its court as a constitutional court*, in: *Protection des droits de l'homme, Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal* (Paul Mahoney et al., eds.), Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 2000, 541-563. o. Ryssdal vonatkozó beszédeit és írásait a tanulmány 1. lábjegyzete tartalmazza, 41. o.

⁷ Alkema: i. m. 44. o.

⁸ *Loizidou kontra Törökország (1996)*

⁹ Alkema: i. m. 62. o.

¹⁰ Alkema: i. m. 46. o.

A kérdést jó pár évvel később Jean-Paul Costa, a Bíróság akkori elnöke vetette fel újra.¹¹ Costa szerint, ha az alkotmánybíráskodás lényege az, hogy a legfelsőbb bírói szerv ellenőrzi a törvények alkotmánnyal való összhangját, akkor az EJEB nem alkotmánybíróság. Összeveti az EJEB és az alkotmánybíróságok hasonlóságát-különbségét az indítványozás, az ítéletek joghatása, az érvelés, a felülvizsgálat szempontjaiból. Végkövetkeztetése, hogy az EJEB nem alkotmánybíróság a szó szoros és klasszikus értelmében.¹² Mindenekelőtt nincs európai alkotmány (az Európai Unió keretei között sem). Az EJEB-nek nincs joga megsemmisíteni a nemzeti jogrendszer normáit, hanem főszabályként a jogszabály alkalmazásának Egyezményvel való egyezését vizsgálja. Ugyanakkor az egyének indítványozási lehetősége Strasbourgban szélesebb, mint azon alkotmánybíróságok előtt, melyeknél nincs alkotmányjogi panasz. Az EJEB „politikai szerepvállalása” jóval kevésbé aktivista, mint a nemzeti alkotmánybíróságoké, hiszen komolyan vesz olyan, a nemzeti jogokban nem szereplő elveket, mint a *margin of appreciation* és a szubszidiaritás.¹³

De mindezek ellenére olyan jelenségeket észlel, amelyek alkotmánybírói, vagy legalábbis kvázi alkotmánybírói szerepet adnak a strasbourgi bíróságnak.¹⁴ Costa szerint a Bíróságnak közvetve, de többé-kevésbé világosan kifejtett álláspontja, hogy az Egyezménynek elsőbbsége van a nemzeti alkotmányokkal szemben.¹⁵ Az EJEB mint végső jogorvoslati fórum egyfajta „európai felülvizsgálatot” végez, aminek tételes alapja az Egyezmény 19. cikke, mely szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága „a Magas Szerződő Felek által az Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítása céljából megalakul”.¹⁶ A Bíróság ítélete a 46. cikk alapján közvetlenül az érintett államot kötelezi, de hatása kiterjed a többire is. Végül megemlíti, hogy Törökország és Görögország a Bíróság ítéletének hatására módosította alkotmányát.¹⁷ A végkövetkeztetést – miszerint az EJEB nem alkotmánybíróság, a szó szoros értelmében – azzal finomítja, hogy adott a 47 országra érvényes európai emberi jogi rendszer, európai „felülvizsgálat”, mely az egyezményi eljárási követelmények tiszteletben tartásához, és az anyagi jogi értelmezés harmonizációjához vezet, és ez a felülvizsgálat nyilvánvalóan egy alkotmánybírói jogot illet.¹⁸

Steven Greer bristoli professzor és Luzius Wildhaber, az EJEB korábbi elnöke közös tanulmányukban szélesebb összefüggésbe helyezték a Bíróság

¹¹ Jean-Paul Costa: La Cour européenne des droits de l’homme est-elle une cour constitutionnelle?, in: *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l’honneur de Jean Gicquet*, Montchrestien, Paris, 2008, 145-156.

¹² Costa: i. m. 155. o.

¹³ Costa: i. m. 148. o.

¹⁴ Costa: i. m. 150. o.

¹⁵ Álláspontja igazolására az *Open Door kontra Írország* (1992) és a *Zielinski kontra Franciaország* (1999) ügyeket hozza fel, ahol a kérdéses rendelkezéseket a nemzeti bíróságok alkotmányosnak találták, a Bíróság azonban egyezményesértést állapított meg.

¹⁶ Costa: i. m. 144. o.

¹⁷ *Inçal kontra Törökország* (1998), *Hornsby kontra Görögország* (1997)

¹⁸ Costa: i. m. 156. o.

„alkotmányosításának” kérdését.¹⁹ Az Egyezmény és az EJEB szerintük a következő alkotmányos jellegzetességeket mutatja: 1, az Egyezmény „alkotmányos eszköz”; 2, az emberi jogi bírászkodás az államokon belül alkotmányon alapuló eljárás; 3, az EJEB a tagállamokon belül, ha eltérő mértékben is, alkotmányos jelentőségre tesz szert; 4, az EJEB hasonló kérdéseket bírál el és hasonló eljárással, mint a nemzeti alkotmánybíróságok, lényegében alkotmányos elvek alapján; 5, implicit módon, de szakadatlanul folyik a nemzetközi emberi jogi rendszer, sőt a nemzetközi jog alkotmányosítása.²⁰ Közelebbről magát az alkotmánybírósági jelleget vizsgálva kiemelik, hogy az utóbbi időben 1, egy ítélettel dönthetők el az azonos tartalmú indítványok; 2, meghatározzák az elsőbbséget élvező ügyeket; 3, új elfogadhatósági kritériumok kerültek bevezetésre a 35. cikkben; 4, megszületett a *pilot judgment* eljárás, amit maga a Bíróság dolgozott ki.²¹ A szerzők az „alkotmányos pluralizmus” álláspontját fogadják el²², amit Alec Stone Sweet dolgozott ki, aki egyértelmű álláspontot képvisel arról, hogy az EJEB európai alkotmánybíróság.

3. Akiknek az EJEB az európai alkotmánybíróság

Alec Stone Sweet az európai alkotmánybíróság mellett érvelők markáns képviselője²³ láthatóan átlépi a definíciós nehézségeket, amikor kijelenti, hogy az EJEB transznacionális alkotmánybíróság, mert hatásköre, joggyakorlata, képessége arra, hogy meghatározza, mi a jog, és a politikai és jogrendszerekre gyakorolt hatása a legnagyobb hatású alkotmánybíróságokéhoz mérhető. Ugyancsak állítja, hogy az Egyezmény egyre inkább alkotmánnyá válik, mert sok állam közvetlen hatást és törvényhozás feletti rangot biztosít neki. Nem vitatom, hogy számos jelenség mutat ebbe az irányba, de ez nem jelenti azt, hogy ez a fejlődés átlépte a Rubicont. Az alkotmányos pluralizmus az államokon belül is megjelenik, főleg a felsőbbbíróságok fragmentált, töredezett rendszerében, de ettől nem lesz a felsőbbbíróságok mindegyike alkotmánybíróság.

Az EJEB portugál bíróját, Paulo Pinto de Albuquerque több alkalommal is kifejtette egyértelműen, hogy az EJEB az európai alkotmánybíróság. Érvelése szerint az alkotmánybírósági jelleget igazolja az egyéni indítványozási jog, az államok kötelezettsége a Bíróság döntéseinek való engedelmisségre (46. cikk 3.), továbbá az, hogy a bírósági ítéletek nem pusztán deklaratívák, hanem előírók, végül pedig a Bíróság – a *pilot judgment* és a 46. cikk szerinti kvázi *pilot judgment* formájában – általános érvényű intézkedéseket is hoz.²⁴

¹⁹ Steven Greer - Luzius Wildhaber: Revisiting the Debate about 'constitutionalising' the European Court of Human Rights, *Human Rights Law Review*, Volume 12, Issue 4, December 2012, 655–687. o.

²⁰ Greer – Wildhaber: i. m. 667-670. o.

²¹ Greer – Wildhaber: i. m. 671. o.

²² Greer – Wildhaber: i. m. kül. 684. o.

²³ PI Alec Stone Sweet: On the Constitutionalization of the Convention: The European Court of Human Right as a Constitutional Court (Faculty scholarship series, paper 71, 2009) .

²⁴ Paulo Pinto de Albuquerque: The European Court of Human Right as the European Constitutional Court. in: Dário Moura Vicente: *Towards a Universal Justice? Putting International Courts and*

Az álláspont, mely szerint az EJEB Európa alkotmánybírósága, a jelenre vonatkoztatva nem indokolható az összehasonlító alkotmányjog fogalomrendszerén belül. Amennyiben ez egy jövőre vonatkozó óhaj, akkor ideológiai programmal van dolgunk. Ugyanakkor a vonatkozó vitában megjelent szépszámú érv azt jelzi legalábbis, hogy a merev és következetes tagadó álláspont finomításra szorul.

4. A köztes álláspont

Azt, hogy az itt tárgyalt kérdés nyitott, érzékelteti a Bíróság 2019-ben leköszönt elnöke, Guido Raimondi tiszteletére összeállított kötet egyik tanulmánya. Ebben Rosario Sapienza, a cataniai egyetem professzora vetette fel a kérdést: alkotmánybíróság-e az EJEB?²⁵ Sapienza okfejtésében új elem, hogy szerinte a 15. és a 16. kiegészítő jegyzőkönyvek alapvetően újítják meg az EJEB szerepét. A 15. kiegészítő jegyzőkönyv a preambulumba illeszteni a *margin of appreciation*²⁶ és a szubszidiaritás elveit. A 16. jegyzőkönyv bevezette a részes államok legmagasabb szintű bíróságai által kezdeményezhető tanácsadó vélemény intézményét. Az Egyezmény e két módosításából azt szűri le, hogy a két kiegészítésből világos, hogy az EJEB mélyen és teljesen beépült a tagállamok felsőbbbíróságainak rendszerébe, és új alkotmányos szerepet kapott. Összességében Sapienza következtetése, hogy az Egyezmény sajátos természetű, de egyértelműen nemzetközi egyezmény. A tagállamok kötelezettségeinek objektív jellege miatt alkotmányos természetűnek is látható, mert az egyének jogainak védelmét biztosítja az államok jogsértésével szemben, és nem az államok kölcsönös jogainak az elismerését. De az alkotmánybíráskodás kelsen-i értelmében (az alkotmány a jogrendszer csúcán elhelyezkedő normarendszer, amely a többi norma érvényességének a mércéje) egyértelmű, hogy a strasbourgi bíróság nem vizsgálhatja a nemzeti jogalkotás érvényességét. Ugyanakkor, némely egyedi esetben, a Bíróság kimondhatja az egyezményt sértő nemzeti jog alkalmazhatatlanságát közvetve *erga omnes* hatállyal. Ebben az értelemben

Jurisdictions into Perspective, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, 89-97.o., kül. 89 – 93. o. A *Baka kontra Magyarország* ügyhöz írt csatlakozó véleményében egyenesen azt fejtegette, hogy az Egyezmény képviseli az európai *ius constitutionale commune*-t, az európai földrész legfőbb jogszabálya, és a tagállamok hazai jogával szemben elsőbbséget élvez, mint az európai közrend alkotmányos eszköze. Ezért a *Baka* ügyben például Magyarországnak semmissé kell nyilvánítania minden olyan hazai jogszabályt, rendeletet vagy közigazgatási intézkedést, amely ellentétes az Egyezménnyel (§ 23-25).

²⁵ Rosario Sapienza: The European Court of Human Rights as a European Constitutional Court: the Margin of Appreciation Doctrine and Beyond? in: *Liber Amicorum Guido Raimondi*. Wolf Legal Publishers, Tilburg, 2019., 813-821. o.

²⁶ Magyarul Bán Tamás diszkrecionális mozgástérnek, Masenkó Mavi Viktor mérlegelési hatalomnak, Szemesi Sándor mérlegelési jogkörnek, Lattmann Tamás „értékelési mozgástérnek” nevezi. Legszerencsésebbnek Polgári Eszter «magyarítását» tartom, aki a *margin of appreciation* doktrínáját tagállami mérlegelési szabadságként definiálja. Polgári Eszter: A tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadság doktrínája az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány* (4) 2017, 43. o.

tekinthető az EJEB *lato sensu* alkotmánybíróságnak; a Bíróság úgy viselkedik mintha alkotmánybíróság lenne, az Egyezmény pedig alkotmány.²⁷

A hasonlóan köztes álláspontot képviselő, itt most nem tárgyalt szerzők sokszor bizonytalan, néha ellentmondásos, egymással is versengő érveket sorakoztatnak fel.²⁸ Lényegében a sajátos nemzetközi bíróság, és a mögötte álló egyezmény „alkotmányosítása” jelenségét írják le, azt, hogy milyen jelek mutatják az ebbe az irányba történő elmozdulást. Álláspontjukat lehetséges aszerint is megkülönböztetni, hogy mennyire tartják kívánatosnak ezt az irányt, vagy éppen, hogy mennyire kéne gyorsítani az elmozdulást.

5. Következtetések

Egyetérttek Bragyova András (és mások) különbségtételével az Egyezmény és a Bíróság között. E distinkció szerintem eleve gyengíti az EJEB alkotmánybírósági szerepe melletti érveket. Az Egyezmény nemzetközi jogi kötelező jellegét elismerik a részes államok, de az Egyezmény nem európai alkotmány, hanem jogokat biztosít az államok joghatósága alatt lévő személyeknek. Ráadásul a védett jogok katalógusa is részleges, még más nemzetközi egyezményekhez képest is. Az EJEB így már logikailag sem lehet alkotmánybíróság, mert nem áll mögötte alkotmány. Vagy Kelsent kiforgatva: az EJEB nem lehet negatív törvényhozó, mert az Európa Tanács rendszerén belül nincs törvényhozó hatalom. Ettől még adhatna az Egyezmény normamegsemmisítési jogot, de egy ilyen irányú kiegészítő jegyzőkönyv elfogadását teljesen kizártnak tartom. Olyan rendelkezések már születtek, melyek ilyen irányba mutatnak, továbbá a Bíróság önmaga is létrehozott ilyen eszközöket, de normamegsemmisítés jogkörével rendelkező, valódi alkotmánybírósággá nem fog átalakulni az EJEB.

Továbbá: az EJEB ítéletei kötelező jellegének megítélése igen bonyolult és ellentmondásos. A Bíróság ítéletei a 46. cikk alapján kötelezőek a félként részt vett államra. A megszővegezés az *erga omnes* hatály kizárását sugallja, de a kép itt is igen összetett. Főleg a Nagykamara esetében az ítéletek hatása túlterjed az érintett államon. Az ítéletek végrehajtásának hatékonysága és „kultúrája” országonként eltérő. Láthatunk szélsőséges eseteket, mint az angol jogásztársadalom „lázdása” a *Hirst* ítélet ellen, vagy azt az orosz törvényt, mely felhatalmazza a kormányt, hogy az orosz szövetségi alkotmánybíróság előtt kezdeményezze annak kimondását, hogy az EJEB valamely ítélete ellentétes az orosz alkotmánnyal. Eltérő az államok felsőbíróságainak és alkotmánybíróságainak álláspontja arra nézve, hogy mennyiben tartják magukra nézve kötelezőnek az EJEB egyes ítéleteit. Ugyanakkor a nemzeti jogrendszerekre és joggyakorlatra gyakorolt, fentebb példákon illusztrált hatás jelentősége nem kisebbíthető.

²⁷ Sapienza: i. m. 821. o.

²⁸ Nico Krisch: The Open Architecture of European Human Rights Law, *Modern Law Review* 71 (2008); Geir Ulfstein: The European Court of Human Rights as a Constitutional Court? *PluriCourts Research Paper* No. 14-08, Oslo, 2014.

Az alkotmányosítás, a többszintű alkotmányosság, az alkotmányos pluralizmus utóbbi évtizedekben egyre népszerűbb teóriáinak az EJEB vonatkozásában történő alkalmazása viszont nem nevezhető érdektelennek vagy indokolatlannak. Valóban számos közös vagy legalábbis hasonló elem van az EJEB és a nemzeti alkotmánybíróságok működésében: a védett alapjogok, az eljárások, az érvelési módszerek és technikák, a kidolgozott alapelvek. Joggal mondható, hogy a Bíróság érvelése kevésbé a nemzetközi jogban, sokkal inkább az alkotmányjogban gyökerezik.

Végül nem elhanyagolhatók a normakontroll irányába mutató jelek. A 46. cikk (4) bekezdése arra reagált, hogy az Európa Tanács jelentős bővülése és az egyéni panaszjog korlátlaná tétele tömegével eredményezett hasonló vagy azonos tartalmú indítványokat. A rendszerszintű problémák megoldását kimondó vagy előíró ítéletek orvoslására főszabályként jogalkotással kerülhet sor, ami közvetve a hatályos és a tömeges problémákat okozó szabályozás kritikája, ha úgy tetszik kontrollja. A *pilot judgment* eljárás, mint sajátos eljárás az Egyezményben nem szerepel, a Bíróság saját eljárási szabályzatában intézményesítette (Rule 61). Akkor kerülhet sor ezen eljárás alkalmazására, amennyiben egy kérelemben foglalt tények alapján a bepanaszolt tagállam jogrendjének valamilyen strukturális vagy rendszerszintű hiányossága fedezhető fel, és ebből a hiányosságból számos további hasonló panasz benyújtására kerülhet sor. A Bíróságnak egyfelől azonosítania kell a nemzeti jog azon hibáját vagy hiányosságát, mely a tömeges jogsértést okozhatja, a sérelem orvoslására pedig meg kell jelölnie, hogy a bepanaszolt államnak milyen jogorvoslati lehetőséget kell nemzeti szinten biztosítania.²⁹ Tehát itt sem normakontrollról van szó, hanem az Államnak kell meghatároznia azokat a megelőző vagy kártérítési jogorvoslatokat, melyekkel eleget tesz a Bíróság által lefektetett kritériumoknak.

Megítélésem szerint tehát bár az EJEB nem alkotmánybíróság, de valóban mutat alkotmánybírósági szerepre utaló jegyeket. Ennek a fejlődésnek az iránya és mértéke rendszeres tudományos elemzést igényel, illetve része kell, hogy legyen annak a párbeszédnek, amely a nemzeti és a nemzetközi bíróságok között folyik. A Bíróság hatásköre, eljárása, a szűrési mechanizmusok, legfőképp az egyéni indítványozási jog mind változtak és változnak az idővel, és ebben a történeti dinamikában kell értékelni a testület döntéseinek normatív hatását is.

²⁹ Szemesi Sándor: Az emberi jogok európai öréke új fegyvere: a pilot judgment eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában, *Jog Állam Politika: Jog és Politikatudományi Folyóirat* 4(2013), 52. o.