

„AZ EMBERI JOGOK NEMZETKÖZI VÉDELME OTT LENNE A LEGNAGYOBB SZÜKSÉG, AHOL ERRE NINCS LEHETŐSÉG”

BRAGYOVA ANDRÁS ALKOTMÁNYBÍRÓVAL SULYOK GÁBOR BESZÉLGET

Oktatói és tudományos munkásságára, valamint alkotmánybírói tisztségére figyelemmel alkotmány-jogászként, nemzetközi jogászként vagy jogelméleti szakemberként határozná meg önmagát?

Ha korrekt akarok lenni, ma már nem nevezném magam nemzetközi jogásznak, hiszen elég hosszú ideje nem tanítom, és idő hiányában nem is művelem a nemzetközi jogot. Valaha az voltam, de most legfeljebb csak nosztalgiából mondanám magam nemzetközi jogásznak. A jelenlegi munkám nagy része értelemszerűen az alkotmányjog területére tartozik, de mivel ezt a jogot elméleti szemmel nézem, szívem szerint jogelméleti szakembernek tekinteném magam. Hozzá kell azonban tenni, hogy Magyarországon egy hivatalban lévő alkotmánybírónak nem illik tételes alkotmányjogi kérdésekről, kiváltképp vitatott kérdésekről nyilatkozni a szakmai fórumokon. Ez némi visszafogottságot kíván, egyszersmind behatárolja mindazt, amivel a lellem mélyén foglalkozni szeretnék. Az Egyesült Államokban ezzel szemben a bírók a legnagyobb nyugalommal nyilatkoznak bármilyen témáról – az ő függetlenségüket ettől még nem vonják kétségbe.

A bírói függetlenséget maradéktalanul tiszteletben tartva, kicsit túl az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának hatvanadik évfordulóján, miben véli felfedezni az emberi jogok nemzetközi védelmét érintő legjelentősebb kihívásokat?

Ez rendkívül nehéz kérdés. Ne feledjük, hogy a nemzetközi jog a második világháborút megelőzően csak minimális mértékben védte az emberi jogokat. Ekkoriban még senkinek nem jutott eszébe, hogy emberijog-védelemről beszéljen, a hangsúlyt elsősorban a kisebbségek védelmére helyezték. A legnagyobb probléma jelenleg az, hogy az emberi jogok nemzetközi védelmére ott lenne a legnagyobb szükség, ahol erre nincs lehetőség. A vonatkozó kötelezettségek vállalására ugyanis döntően azok az ál-

lamok hajlandók, ahol a védelem ilyenén megerősítésére nem igazán van szükség. Más szavakkal: az emberi jogok nemzetközi jogi védelme alapvetően azokra az államokra terjed ki, amelyekben nemzetközi kötelezettségek nélkül is nagyjából rendben mennek a dolgok. Nyilvánvaló persze, hogy ezekben az országokban is felmerülnek nehézségek, hiszen a különböző emberi jogi fórumok gyakran elmarasztalják őket, de ez a helyzet lényegén nem változtat.

Az egyik probléma tehát az, hogy az államok közül azok merik nyugodtan vállalni a nemzetközi kötelezettségeket nemzetközi szinten, amelyek egyébként is élen járnak az emberi jogok védelmében. Ez szubjektív tényező, amely az államok akaratától függ. Tetten érhető-e a nemzetközi közösség életében ezen kívül olyan objektív körülmény, amely még akkor is megnehezíti az emberi jogok hatékony nemzetközi védelmét, ha az államok erre hajlandónak mutatkoznának? Gondolok itt elsősorban a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok védelme problémás kérdéseire.

Véleményem szerint itt több tényező is megemlíthető. Az első az emberi jogok kultúránként eltérő felfogása. Mivel európai szemmel olykor nehéz az iszlám vagy a távol-keleti kulturális sajátosságok megismerése és megértése, sokan úgy vélik, hogy az emberi jogok védelme tökéletesen csak a nyugati civilizációban valósul meg. Ez tévedés, hiszen aki nem ismeri ezeket a kultúrákat, nem fogalmazhat meg ilyen véleményt, aki viszont ismeri, biztosan nem fog ilyet állítani. Ezzel szorosan összefügg a terrorizmus elleni küzdelem problémája itt, hiszen ennek keretében más országokban akarjuk megvédeni az emberi jogokat és érvényre juttatni saját kulturális elvárásainkat. Kicsit hasonló a helyzet a hidegháború időszakához, amikor a szembenálló tömbök egymáson kérték számon az emberi jogok tiszteletben tartását: a nyugati államok a polgári és politikai jogok, a szo-

cialista államok viszont a gazdasági és szociális jogok tiszteletben tartásának színvonalá miatt bírálják a másik tábor tagjait.

Ezzel lényegében azonosítottunk egy további problémát: az emberi jogok a politikai vagy az ideológiai harc eszközeként is használhatók.

Így van. De egy pillanatra visszatérve a terrorizmus elleni küzdelemhez, tegyük hozzá: annak középpontjában nem az emberi jogok védelme, hanem a közbiztonság jelentősen kiterjesztett fogalma áll. Ennek ellenére komoly aggályokat vet fel, hogy a nyugati értékrendet valló országok ráerőltethetik-e más államokra az általuk helyesnek vélt elvárásokat.

Úgy tűnik, az ENSZ Biztonsági Tanácsának nincsenek ilyen aggályai. A Biztonsági Tanácsot szemlátomást a legkevésbé sem érdeklik a világ egyes régióiban tapasztalható kulturális különbségek, és – az Alapokmányban biztosított hatáskörével élve – a biztonságnak és az emberi jogoknak a nyugati értékrendnek megfelelő felfogását próbálja érvényre juttatni a világban. Az utóbbi időszakban ráadásul olyan kényszerintézkedéseket kezdett alkalmazni, amelyek egyes szakértők szerint fessegetik a jogszerűség határait. Elegendő felidézni a terrorcselekmények elkövetésével vagy támogatásával gyanúsított személyek, csoportok és entitások listázását és pénzeszközeik befagyaszttását, amely gyakorlat komoly problémákat vet fel az ártatlanság védelme és a jogorvoslatához való jog kontextusába helyezve.

A probléma valóban abban áll, hogy ezek az intézkedések fessegetik a Biztonsági Tanács VII. fejezet szerinti hatásköreinek határait. Bár ezek az aktusok elvileg nem zárják ki, hogy a tagállamok jogvédelmet nyújtsanak az érintett személyeknek, ám ha ez sikeresnek bizonyul, az állam nem hajthatja végre a rá nézve kötelező tanácsi döntést, vagyis megsérti a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeit. Jóllehet a közösségi jog keretei között, de ugyanez a probléma merült fel nemrégiben az Európai Bíróság előtt a Yassin Abdullah Kadi és az Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ügyben is. Az Alkotmánybíróság küldöttsége egyébként éppen ezekben a napokban tett látogatást Luxemburgban, így testközelből láthattam a meglehetősen ellentmondásos eredményre vezető eljárást. Mellékesen jegyzem meg, hogy a Lockerbie-ügyben annak idején sokkal könnyebb volt a Nemzetközi Bíróság helyzete, mivel az ENSZ egyik főszerveként nyugodtan kimondhatta, hogy az Alapokmányból

follyó kötelezettségek elsőbbséget élveznek a montreali egyezményrel szemben, így a Biztonsági Tanács határozatait végre kell hajtani.

Tegyük fel, hogy a Magyar Köztársaságnak választania kell, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével és a fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban haladéktalanul teljesíti a tanácsi kényszerintézkedést, vagy az Európai Bíróság említett döntésének megfelelően először biztosítja a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Hogyan oldható fel ez a dilemma? Noha a Biztonsági Tanács már elfogadott egy, a listáról való levétel módjait szabályozó határozatot, de akkor is van egy olyan időszak, amikor a magyar államnak két egymásnak ellentmondó kötelezettség teljesítése között kell választania.

Ez nehéz kérdés. A hazai jogban ez a dilemma a közösségi jog és a magyar jog előírásai, valamint az alkotmányos kötelezettségek közötti összeütközésként jelenik meg. Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a közösségi jog nem nemzetközi jogként viselkedik a magyar jogrendszerben. Ez helyes megállapítás volt, amellyel maradéktalanul egyetértek. A problémák a nemzetközi jog – jelen esetben az ENSZ Alapokmányából folyó kötelezettségek – tartalmának feltárásával és értelmezésével veszik kezdetüket. Az Alkotmánybíróság nem értelmezheti belátása szerint azt a nemzetközi jogi előírást, amelybe szerinte a magyar jog ütközik – ez ugyanis nem alkotmánybírósági hatáskör. A bíróság ilyen esetekben a nemzetközi jogi előírás nemzetközi jog szerinti értelmével köteles dolgozni. Ez a kérdés egyébiránt az 1993. évi sortűzhatározat, illetve a vatikáni megállapodás kapcsán is felmerült. Ez utóbbi ügyben például érthetetlen volt számomra, hogy – a vitarendezési klauzulával összhangban – miért nem lehetett a megállapodás rendelkezéseinek értelmezését rábízni a szerződő felekre. Tény, hogy valami alapján dönteni kellett, de az Alkotmánybíróság egész egyszerűen állást foglalt egy meghatározott tartalom mellett, amely korántsem biztos, hogy azonos módon érvényesül a nemzetközi jogban. Amíg a nemzetközi jog értelmezésével kapcsolatban felmerülő nehézségeket megnyugtatóan nem rendezzük, nehéz lenne megjósolni, hogy a kérdésben említett dilemmát miként oldaná fel a bíróság.

Ha már az alkotmányosságánál tartunk: a nemzetközi jogi szakirodalomban több olyan írás is napvilágot látott, amelyek az ENSZ Alapokmányát a nemzetközi közösség alkotmányának minősíti. Mi a véleménye erről?

A válasz attól függ, milyen értelemben alkalmazzuk az alkotmány kifejezést. Ha metaforaként használjuk, a kijelentés teljesen helytálló. Ha azonban egy minimális definícióval, egy adott jogrendszer normáinak érvényességét meghatározó szabályként közelítünk az alkotmány fogalmához, eltérő eredményre jutunk. Ebben az esetben nem az Alapokmány lesz az alkotmány, hanem a nemzetközi szerződések jogára vonatkozó szokásjogi szabályok. Nem véletlenül említettem szokásjogi szabályokat, hiszen a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény még nem vonatkozott, nem is vonatkozhatott az Alapokmányra. Ennyiben a nemzetközi jog alkotmánya tehát szokásjogi jellegű. Körültekintőnek kell lennünk továbbá akkor is, ha a politikai alkotmány kategóriája felől közelítünk a kérdéshez. Ilyenkor az Alapokmány szintén alkotmányként viselkedik, mivel rögzíti a nemzetközi közösség életét meghatározó legfontosabb szervek – a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács és a Nemzetközi Bíróság – rendszerét, ám ez a kijelentés kizárólag analógia alapján állja meg a helyét. Végezetül alkotmányként minősíthető az Alapokmány azért is, mert meghatározza az Egyesült Nemzetek alapvető szervezeti szabályait. Ezzel összefüggő érdekesség, hogy annak idején a Magyar Szocialista Munkáspárt szervezeti szabálya is „a Párt alkotmányaként” jelent meg. Mindent egybevetve, nyugodtan használhatjuk az alkotmány kifejezést, ha tisztázzuk annak az adott kontextusban érvényesülő pontos jelentését.

E logika mentén az Emberi Jogok Európai Bírósága sem tekinthető egyfajta alkotmánybírósnak? Mint tudjuk, már ilyen vélemények is megfogalmazást nyertek.

Abszolút nem, még hozzá két okból kifolyólag. Egyfelől a strasbourgi bíróság mindössze annyit tesz, hogy – pontosan körülírt feltételek fennállása esetén – megállapítja az Emberi jogok európai egyezményében foglalt valamelyik jog megsértését. Nem vizsgálja azonban, és ami a legfontosabb, nem semmisítheti meg azt a jogszabályt vagy bírói döntést, amelyik a jogsértést eredményezte. Másfelől azért nem tekinthető alkotmánybírósnak, mert az alkotmánybíráskodás – bármilyen fontos is ez a résztvevő – nem csak alapjogi kérdések eldöntéséből áll. A luxembourgi bíróság esetében némiképp

más a helyzet, mert ez a testület az európai vagy a közösségi jogon belül tényleg közigazgatási bírósági funkciókat lát el, ám ez sem igazi alkotmánybíráskodás: ha a bíróság meg is állapítja, hogy egy tagállam megsértette a közösségi jogból fakadó kötelezettségeit, nem semmisítheti meg az ezzel ellentétes jogszabályt. Úgy vélem, hogy a jogszabályok megsemmisítésének lehetősége az alkotmánybíráskodás fontos fogalmi eleme.

Esetleg hozzátehetünk egy harmadik kizáró okot is, hiszen az Emberi Jogok Európai Bírósága egy olyan nemzetközi szerződés alapján jár el, amely aligha tekinthető alkotmánynak.

Az Emberi jogok európai egyezményének alapvető szabályait éppenséggel tekinthetnénk alkotmányos szabályoknak. Mint hallottam, a német Alkotmánybíróság egyik pár évvel ezelőtti döntése nagy vitát váltott ki pusztán azért, mert a testület az egyezményt nemzetközi szerződésnek nevezte.

Noha ez a megállapítás tökéletesen helytálló...

Valóban. Egyébként a német Alkotmánybíróság gyakorlatában sem vettem észre, hogy túl gyakran hivatkoznának az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire.

A strasbourgi döntésekre való túl gyakori hivatkozás véleménye szerint mivel magyarázható? Felelőleges legitímálási kényszerrel, vagy egyéb megfontolásokkal?

Bár az ilyen hivatkozások funkcióját sem látom egészen világosan, nem jelenteném ki, hogy semmi értelmük nincs. Jelentőségük vélhetően abban áll, mint bármilyen összehasonlító elemzés vagy nemzetközi kitekintés jelentősége: érdekesebbé teszik az érvelést, és azzal, hogy támpontot nyújtanak az adott álláspont helyességének megítéléséhez, minimális mértékben kontrollfunkciókat is ellátnak. Mindez természetesen nem változtat azon, hogy a döntés felelősségét az eljáró bírónak vagy bíróságnak kell viselnie. E felelősség viselésébe azonban a rendelkezésre álló nemzetközi tapasztalatok megismerése és mérlegelése is beletartozik.